

A DISTÂNCIA ENTRE O PLANEJAMENTO DE SALVADOR E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EFETIVA

The distance between Salvador planning and effective social participation

Fádia Rebouças
Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, BA,
Brasil.

Cristina Maria Macêdo de Alencar
Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, BA,
Brasil.

Neio Lúcio de Oliveira Campos
Universidade de Brasília (UNB), Brasília, DF, Brasil.

Informações do artigo

Recebido em 29/01/2024

Aceito em 15/10/2024

doi: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2024.n262.p518-551>

Copyright (c) 2024 Fádia Rebouças, Cristina Maria Macêdo de Alencar e Neio Lúcio de Oliveira Campos.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](#).

Você é livre para:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer meio ou formato.

Adaptar — remixar, transformar e construir sobre o material para qualquer finalidade, mesmo comercialmente.

Como ser citado (modelo ABNT)

REBOUÇAS, Fádia; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de; CAMPOS, Neio Lúcio de Oliveira. A distância entre o planejamento de Salvador e a participação social efetiva.

Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador/Recife, v. 49, n. 262, p. 518-551, maio/ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2024.n262.p518-551>

Resumo

O contexto de problemática socioespacial que envolve a pesquisa que alicerça este artigo caracteriza-se pela ineficácia histórica e estratégica dos meios de participação disponibilizados pelos órgãos públicos de maneira geral e, em especial, pelas prefeituras municipais, e o consequente distanciamento dos moradores de periferia do planejamento e da gestão do município. Tais meios são ineficazes à efetivação da participação social inicialmente por estarem distantes – da concepção à prática – das realidades dos diversos lugares, o que impede que os sujeitos atingidos pelas ações sejam agentes tomadores de decisões. Longe da efetivação e ao contrário dela tem-se, cada vez mais explícita, a apropriação estratégica – pelos órgãos públicos – da participação social enquanto discurso, fator que contribui para a perpetuação da injustiça social, manutenção do *status quo* no que se refere às ações de planejamento urbano e o favorecimento das elites dominantes, historicamente representadas pelo Estado. A pesquisa traz elementos do distanciamento entre a participação social efetiva e o planejamento na cidade de Salvador/Bahia/Brasil e conclui pela emergência de um empoderamento dos sujeitos de periferia a partir da valorização das relações de vivência que configuram seus diversos lugares, trazendo a espacialidade como caminho à efetivação da participação social, por meio da consciência espacial.

Palavras-chave: Participação social efetiva. Periferia urbana. Lugar de periferia. Espacialidade.

Abstract

The context of socio-spatial issues that surrounds the research that underpins this article is characterized by the historical and strategic ineffectiveness of the means of participation made available by public bodies in general and, in particular, by municipal governments, and the consequent distancing of residents on the outskirts of the city. municipal planning and management. Such means are ineffective in implementing social participation initially because they are distant – from conception to practice – from the realities of different places, which prevents the subjects affected by the actions from being decision-making agents. Far from implementation and contrary to it, there is an increasingly explicit strategic appropriation – by public bodies – of social participation as a discourse, a factor that contributes to the perpetuation of social injustice, maintenance of the status quo with regard to actions of urban planning and the favor of dominant elites, historically represented by the State. The research brings elements of the gap between effective social participation and planning in the city of Salvador/Bahia/Brazil and concludes by the emergence of empowerment of peripheral subjects based on the valorization of the living relationships that configure their different places, bringing spatiality as a path to effective social participation, through spatial awareness.

Keywords: Effective social participation. Urban periphery. Periphery place. Spatiality.

INTRODUÇÃO

O presente texto compõe pesquisa mais ampla, com trabalhos de campo realizados entre os anos de 2016 e 2018, que teve como objetivo trazer à tona os limites e as potencialidades de considerar o lugar de periferia – enquanto prática e conceito – e seus complexos emaranhados de relações próximas como possibilidade de concretização da participação social no processo de planejamento urbano, tomando a cidade de Salvador como objeto empírico. A distância entre o planejamento urbano de Salvador/Bahia/Brasil e a participação social efetiva pode ser justificada, em última instância, com a escolha deliberada da espacialidade que se considera relevante na produção do urbano, a saber, aquela protagonizada pelos agentes hegemônicos, em detrimento daqueles sujeitos historicamente desfavorecidos e excluídos dos espaços de decisão, moradores das periferias urbanas. De partida deixamos transparente nossa compreensão conceitual sobre participação social efetiva ou processos participativos efetivos: aqueles processos cujas práticas possuam elementos de autonomia coletiva e individual dos sujeitos envolvidos - com compartilhamento das informações necessárias de modo acessível - que seja processual e não pontual e vise o alcance da cogestão, com compartilhamento das decisões; em processos efetivos de participação social a escuta necessariamente resvela em respostas e construções compartilhadas. Para não esbarrarmos em construções utópicas que inviabilizam a verificação de processos cujas bases se proponham à participação social efetiva já alertamos que nossa preocupação está nos processos que se dizem participativos e que não possuem lastros no alcance da gestão compartilhada: as partes do processo precisam ser meio e não fim.

Embora a participação no planejamento municipal esteja presente no discurso de muitos dirigentes e possua previsão legal estabelecida pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – ainda não se pode falar em efetivação, uma vez que a relação de poder na produção do urbano não se encontra regulada pelo Estado de maneira justa. É esta a perspectiva do presente texto, considerando a espacialidade um fator decisivo para trazer luz, de um lado, às ações que terminam por manter as coisas como estão, cumprindo o objetivo de uma elite dominante historicamente representada pelo Estado e, de outro, ao apontamento de caminhos que levem à transformação, por meio de uma consciência espacial, que tem relação com a autonomia e o protagonismo de sujeitos tanto nas decisões que afetam seus lugares de vivência como maior equilíbrio naquelas referentes ao município de forma geral, a espacialidade autônoma.

A espacialidade autônoma e a consciência espacial estão vinculadas. A primeira é o caminho para a segunda. A ausência de possibilidade de participação social / atuação política auxilia na redução da consciência espacial, justamente pela impossibilidade de viver sua espacialidade de forma autônoma no âmbito coletivo. A luta pela participação, e por outros direitos, evidencia a luta pela espacialidade autônoma, elementos do que caracterizamos como definidores de conceitos espaciais importantes, como lugar e território, e do próprio espaço geográfico, se evidenciam nesses processos de luta.

O contexto de problemática socioespacial que envolve a pesquisa caracteriza-se pela ineficácia histórica e estratégica dos meios de participação disponibilizados pelos órgãos públicos de maneira geral e, em especial, pelas prefeituras municipais, e o consequente distanciamento dos moradores de periferia do planejamento e da gestão do município. Tais meios são ineficazes à efetivação da participação social inicialmente por estarem distantes – da concepção à prática – das realidades dos diversos lugares, o que impede que os sujeitos atingidos pelas ações sejam agentes tomadores de decisões. Via de regra, mecanismos de audiências e consultas públicas são as únicas técnicas participativas, o que contribui diretamente à sustentação da cultura da não participação. Longe da efetivação e ao contrário dela tem-se, cada vez mais explícita, a apropriação estratégica – pelos órgãos públicos – da participação social enquanto discurso, fator que contribui para a perpetuação da injustiça social e manutenção do *status quo* no que se refere às ações de planejamento urbano e o favorecimento das elites dominantes, representadas pelo Estado.

A pesquisa que alicerça este artigo – além buscar fontes primárias e secundárias e diversas publicações – contou com entrevistas realizadas com moradores de diversos bairros de periferia da cidade¹, representantes da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e com a academia. Objetivando a valorização das valiosas contribuições dessas pessoas traremos vários recortes de suas falas, transcritas do modo como foram registradas em áudio. Como foco principal no que se refere ao marco institucional tem-se o atual plano diretor do município, publicado no ano de 2016. Neste artigo lançaremos mão de um breve histórico das

¹ A seleção de pessoas para entrevistas considerou prioritariamente aqueles sujeitos não envolvidos nas associações locais ou movimentos sociais. O objetivo da escolha foi a tentativa de compreender como o diálogo sobre participação social no planejamento se dá com pessoas comuns em seus cotidianos e quais elementos de alinhamento essas pessoas, que são moradoras de diversos bairros periféricos espalhados na cidade, poderiam nos oferecer para trilharmos caminhos reais à efetivação da participação.

principais iniciativas de planejamento da PMS, com ênfase para o recorte de participação popular contido em cada uma delas, seguido do debate – com o mesmo realce – acerca do plano diretor atual. O plano diretor, instrumento historicamente utilizado pelo Estado para pensar o urbano segundo os interesses das classes dominantes, aparece nesta pesquisa também como possibilidade de justiça social por meio do lugar periférico e da consciência espacial e política dos seus sujeitos.

Os elementos surgidos nas entrevistas que comprovam a elevada distância entre o planejamento de Salvador e a participação social efetiva, considerando os sujeitos nos seus lugares de vivência, foram, predominantemente: sobre como são tomadas as decisões – por parte da prefeitura – que afetam o bairro; a ausência e ineficiência – no lugar – dessa e de outras esferas da administração; o alheamento dos moradores em relação aos espaços das audiências públicas, oficinas e reuniões realizadas pela prefeitura nas proximidades dos bairros ou em espaços centrais da cidade. A justificativa para o alheamento, contudo, não está nos lugares de periferia e sim na lógica pensada para os afastar do planejamento. Nos defrontamos com a impossibilidade de se desconsiderar a espacialidade no planejamento e na gestão, se o intuito for torná-los mais justos. O espaço, como instância social e política, não poderá ser abstraído, contudo, a lógica da reprodução pode perpetuar a relevância historicamente dada à espacialidade imposta, em detrimento daquela que origina lugares e territórios de vivência, “sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (Santos, 2002, p. 17), o que o autor denomina território usado.

Este texto traz o afastamento do planejamento urbano da participação social efetiva, o discurso apartado da prática. Marcelo Lopes de Souza nos fala de um desgaste da expressão ‘participação popular’ no planejamento, segundo o autor, pelo “fato de ser uma promessa eternamente renovada e constantemente frustrada”. (Souza, 2006, p. 314). Nosso caminho para seguir a trilha oposta à frustração não é o da elaboração de mais uma possibilidade de metodologia participativa, mas sim da afirmação de que todo e qualquer processo participativo precisa considerar a complexidade da espacialidade humana. Dito de outro modo, apenas haverá participação efetiva dos sujeitos das periferias quando suas vivências cotidianas estiverem refletidas nos processos de planejamento. Quanto mais complexos conseguirmos demonstrar que são os lugares e os sujeitos, mais deixaremos evidente a necessidade de uma gama de conhecimentos, expressões e modos de ser para que o planejamento e a gestão deem conta de se aproximar da realidade.

“A dimensão espacial da sociedade não é um epifenômeno, é sim algo decisivo, pois o espaço condiciona as próprias relações sociais” (Souza, 2006, p. 319) e é condicionado por elas. Tais relações se dão no, pelo e com referência ao espaço (Souza, 2006). Nesse sentido é que aproximamos a ideia da espacialidade do lugar para o estudo das periferias tomando como referências os seus sujeitos. O lugar expressa cotidianos, modo de vida. Este que se refere a “costumes, tradições, formas de viver, de pensar e de agir” (Nabarro, 2021, p. 13), “inconcebível sem uma organização social” (Nabarro, 2021, p. 20), “composto também por elementos psicológicos, cognitivos, emocionais, religiosos e profanos” (Nabarro, 2021, p. 24), “uma construção social, formado por um conjunto de relações que lhe confere sentido [...] a maneira como as pessoas vivem, percebem e concebem o espaço” (Nabarro, 2021, p. 28).

Para Souza (2008), com o que concordamos, “fica fácil perceber que a participação popular no planejamento e na gestão urbanos não é algo trivial”, além disso, “a retórica da participação é simpática, mas, não raro, vazia e enganosa, exatamente quando se subestimam os vários obstáculos ou quando se tenta vender ‘gato por lebre’” (Souza, 2008, p. 389). Veremos, nesse texto, alguns exemplos do vazio e dissimulações em teoria e prática.

LINHA DO TEMPO DAS INICIATIVAS E EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO EM SALVADOR

No que tange as primeiras iniciativas de planejamento tem-se o registro da implementação do Escritório do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador (EPUCS), que originou o denominado Plano Mário Leal Ferreira, em homenagem ao coordenador dos trabalhos à época, baiano e ‘engenheiro geógrafo’, formado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). O escritório foi resultado dos debates ocorridos na Semana de Urbanismo, datada do ano de 1935, sobre o período, Penteado Filho faz uma síntese.

A primeira experiência de planejamento urbano em Salvador deu-se na década de 40, com o EPUCS [...], cujo trabalho ficou conhecido como Plano Mário Leal Ferreira, em alusão a seu coordenador.

A primeira iniciativa data de 1935, com a Semana de Urbanismo, de cuja organização participou a Comissão Organizadora do Plano da Cidade, criada pelo Governo do Estado e pela Prefeitura Municipal. Foi realizado, então, um seminário, que levantou aqueles que eram considerados os principais problemas da cidade, basicamente questões relativas às suas condições sanitárias [...].

Entre as primeiras discussões e o início do plano decorrem oito anos. Apenas em 1943 implanta-se o Escritório do Plano Urbanístico da Cidade do Salvador, entidade privada sob coordenação de Mário Leal Ferreira, que concorreu com uma proposta de um escritório carioca, com a participação do urbanista Agache, que coordenou o Plano do Rio de Janeiro.

O prazo de um ano, inicialmente previsto para a elaboração do trabalho, foi sucessivamente adiado e só cinco anos depois foi aprovado o Decreto-Lei nº 701, regulamentando o Loteamento, Parcelamento e Uso do Solo. Um ano antes havia falecido Mário Leal Ferreira.

O plano do EPUCS era extremamente ambicioso, detalhado e minucioso. Tinha influências do movimento da cidade-jardim, com ênfase nos aspectos físicos do uso e ocupação do solo, mas também considerava fatores econômicos e sociais em grande detalhe. Foi elaborada uma pesquisa de campo, por amostragem, cobrindo o município de Salvador. A abrangência e o detalhamento do trabalho eram assustadores [...].

Uma das queixas de Mário Leal Ferreira contra a Prefeitura, apresentada como justificativa nas solicitações de adiamento dos prazos, era o não cumprimento do compromisso da Prefeitura em elaborar a Planta Cadastral da Cidade. A questão do cadastro e, de modo mais amplo, do estabelecimento de um sistema de informações permanentemente atualizado, é uma questão até hoje não resolvida [...].

Depois da aprovação do Decreto-Lei nº 701, em março de 1948, foi criada a CPUCS – Comissão do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador, não mais como atividade de consultoria, mas como atividade própria da Prefeitura, com o objetivo de encerrar os trabalhos de Mário Leal Ferreira, que não tinham sido totalmente concluídos. Isso, no entanto, não acontece de maneira efetiva, uma vez que a Comissão passa a ser absorvida por tarefas de assessoramento, ligadas às necessidades imediatas da Prefeitura. [...]. (Penteado Filho, 1991, p. 5-6).

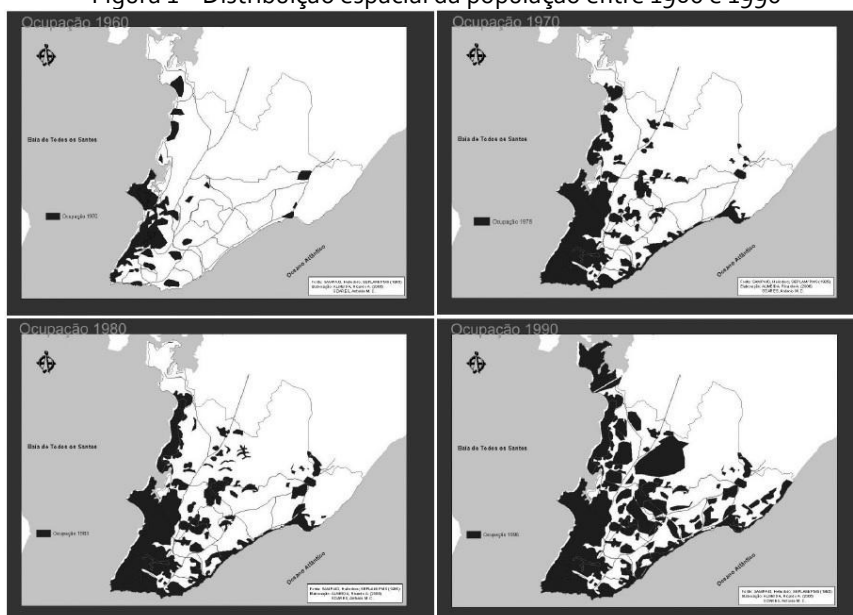
O Plano Mário Leal Ferreira vem em um período que a população de Salvador teve crescimento inexpressivo, segundo o mesmo autor, dos anos de “1900 a 1940 a população passou de 206.000 para 290.000 habitantes” (Penteado Filho, 1991, p. 5-6). Não se tem registros de efetividade na implementação do plano. Decerto que, considerando o momento histórico, não se menciona participação popular nas iniciativas citadas. Daremos ênfase para as experiências a partir dos anos de 1970, quando a população cresceu de forma mais significativa, a população imigrante é induzida a ocupar as áreas intracontinentais, o litoral atlântico tem sua ocupação iniciada, o Subúrbio Ferroviário é mais densamente ocupado e quando, efetivamente, se tem experiências de elaboração de plano diretor, que tem seu marco na publicação do Plano de Desenvolvimento Urbano (Plandurb), no ano de 1985. O quadro 1 mostra a evolução do número de habitantes de Salvador e a figura 1 espacializa a distribuição desta população no território municipal.

Quadro 1 – Evolução da população de Salvador

Salvador: População residente (Número de habitantes)									
Ano	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2010	2021
Pop.	417.235	655.735	1.007.195	1.502.013	2.075.273	2.196.269	2.443.107	2.675.656	2.900.319

Fontes: Sistema de Informação Municipal de Salvador (SIM) para os dados até 2010. IBGE: Estimativa da População, para o dado de 2021.

Figura 1 – Distribuição espacial da população entre 1960 e 1990



Fonte: (Soares, 2009, p. 88-90).

O contexto de crescimento populacional de Salvador após os anos de 1970 se dá também pela transformação socioeconômica da capital baiana, que passa de uma predominantemente economia agrícola para a inserção incipiente na conjuntura do capitalismo industrial, a partir da implementação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1967, e do Complexo Petroquímico de Camaçari, no ano de 1978. Essas estruturas vêm complementar a exploração da atividade petroleira com a criação da Petrobrás no início dos anos de 1950. Neste sentido, migra para Salvador uma população camponesa desprovida de política pública para o mundo rural, em busca de possíveis oportunidades geradas pela região metropolitana e pelo município. A construção civil empregou boa parte desse contingente populacional. Embora o crescimento industrial tenha se dado em sua região metropolitana, Salvador abrigara mais possibilidades infraestruturais, por se constituir no polo centralizador, o que facilitou a autoconstrução de moradias para a população migrante.

Sobre o Plandurb, primeira iniciativa de elaboração de plano diretor em Salvador que se tem registro, de acordo com documentos da Biblioteca da Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), órgão de planejamento urbano vinculado à PMS, o entrevistado do referido órgão nos trouxe seu relato de experiência pessoal. Segundo ele o Plandurb foi pioneiro no contexto da institucionalização da participação popular, as legislações que antecederam o plano e o fundamentam no quesito participação popular, datadas de 1983 e 1984, foram citadas nas elaborações prévias ao PDDU de 2004.

Participei de vários momentos [...] da elaboração de planos diretores e várias fases, do planejamento da cidade [...]. Quando eu entrei [...] ainda peguei [...] a fase de implantação do plano de 1985, o PDDU de 1985, que foi elaborado desde a década de 70, final da década de 70, e foi aprovada a lei em 85. [...] este plano na verdade era um paradigma, na verdade, o planejamento, por conta do... da grande mobilização de esforços que foi envolvido na época, e... ele que criou na verdade os primeiros [...] instrumentos institucionalizados do planejamento da cidade, né, o próprio... [...] a lei do plano diretor, muito antes do Estatuto da Cidade, inclusive indicando que isso teria que ser obrigatoriamente aprovado por lei, então havia uma lei do plano diretor municipal, a lei de ordenamento e uso e ocupação do solo, e uma terceira lei, que era muito importante que é a lei [...] do processo de planejamento

e da participação comunitária. Não tinha exatamente este nome, mas a função era essa, ela regulamentava exatamente o processo, que é hoje também o que o estatuto da cidade faz, como você proceder à elaboração dos planos, o... não só o plano diretor, mas também os planos setoriais, planos urbanísticos, e como se daria a participação [...] da sociedade nesse processo de discussão. Isso foi uma lei criada na década de 70, ainda durante o período da ditadura e que foi aprovada [...] em 83, ainda, né, quando esse processo [...] de passagem [...] do autoritarismo para [...] a democracia começou [...] a se definir melhor, né, **então uma lei que foi precursora, digamos assim, de muita coisa que a gente efetivamente passou [...] a entender como participação neste processo**. Teve muitas dificuldades [...] de aplicação, uma certa insuficiência também por conta das próprias orientações na época, mas **Salvador já tinha, na verdade, definido institucionalmente um processo de participação comunitária**, como se dizia, no processo de planejamento **bem antes do Estatuto da Cidade [...]**. (Transcrição - Entrevistado da Fundação Mário Leal Ferreira).

O Plandurb, como disse o entrevistado, teve sua discussão iniciada na década de 70, encontramos registros – também na Biblioteca da FMLF – de anteprojeto de lei datado de 1978, que previa como horizonte temporal do plano o período entre os anos de 1978 e 1983. Tais iniciativas apenas foram concretizadas no início da década de 80 e deram origem à Lei nº 3.345, de 1º de dezembro de 1983, que trata do “processo de planejamento e participação comunitária no desenvolvimento do município da cidade do Salvador e dá outras providências” (Salvador, 1983, s/n) e ao Decreto nº 7.139 de 5 de setembro de 1984, que regulamenta a referida lei. O anteprojeto aparece nos arquivos da FMLF já com o título de Plandurb, plano que apenas foi publicado em 11 de setembro de 1985, (Salvador, 1985), sob a nomenclatura de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

Na legislação que dispõe sobre o processo de planejamento e participação comunitária, Lei nº 3.345/1983, tal participação aparece nos objetivos e função, como também no conceito de processo de planejamento urbano. A referida lei apresenta também um conceito de processo de participação comunitária. O Decreto nº 7.139/1984, que regulamenta a Lei nº 3.345/1983, tem avanço relativo no contexto da participação, reafirma o permanente como ideia de planejamento e mais uma vez não explicita de que maneira esta permanência se dará enquanto prática, a ideia de permanência/continuidade não se estende para além do uso da palavra.

Outro elemento relevante do normativo é a tentativa de expor a metodologia para a participação, elementos importantes são colocados, tais como a disponibilização prévia de materiais técnicos para avaliação, informe em mídias falada e escrita e a discussão conjunta dos documentos com a comunidade. No que tange a parcela da população menos assistida, contudo, tais ações podem não ser suficientes: horário da comunicação midiática, explicação didática dos materiais técnicos, realização de eventos participativos em locais próximos de suas moradias, realização de eventos/encontros com o objetivo de explicar a relevância do processo de planejamento, bem como da participação popular. Colocando-a em perspectiva no tempo não podemos desconsiderar a iniciativa, contudo, é nítida a distância entre o planejamento e a participação social efetiva, visto que a população das periferias – urbana ou rural – seguirá impedida de agir. De forma geral podemos dizer que o formato das primeiras iniciativas de inserir a ideia de participação no planejamento de Salvador – sob a responsabilidade da administração do executivo municipal – é refletido, mais de trinta anos depois, no PDDU aprovado em 2016, que podemos resumir na invisibilidade dos lugares de periferia e de seus sujeitos, bem como no discurso apartado de uma prática de efetivação da participação social. O plano aprovado em 2016 – a partir do que veremos em breve pela fala

dos entrevistados – repete os problemas das primeiras iniciativas de planejamento, renova o discurso e mantém, em essência, a prática.

Já no Plandurb, publicado em setembro do ano de 1985, as referências à participação comunitária constam nos objetivos gerais e específicos, sendo omitidas, por exemplo, nas diretrizes do plano, que são também direcionadas especificamente por macroárea. Entre os objetivos gerais a participação aparece no item relacionado aos objetivos do campo social e refere-se a um tema entre os objetivos específicos.

2.1.2.5 Processo político e de participação comunitária

Ampliar e fortalecer mecanismos de participação das várias camadas da população nas decisões fundamentais referentes ao processo de desenvolvimento urbano.

Avaliar e analisar o desempenho do processo de planejamento e participação comunitária, tendo em vista a prática da implementação da Lei nº 3345/83, que a instituiu. (Salvador, 1985, p. 23).

A chamada participação comunitária não aparece integrada ao plano de modo que se perceba, materialmente, sua efetivação, evidenciando o discurso apartado da prática. Ainda nos objetivos específicos, no item que se refere à compartimentação do território municipal em subunidades espaciais, o Plandurb anuncia uma ação que se assemelha à ideia da atual implementação das Prefeituras-Bairro, que é a de criação de escritórios locais de microplanejamento para atendimento de necessidades mais imediatas da população. Sem qualquer menção de objetivo de controle social das ações de planejamento, o Plandurb prevê, dirigindo-se à população em geral, a publicação de informativos – de fácil compreensão – visando ‘integrar e responsabilizar’ os sujeitos pelos problemas do município, assim como as soluções adotadas.

Após a experiência do Plandurb tem-se uma iniciativa de planejamento datada de 2002, apenas efetivada em legislação no ano de 2004, com a publicação da Lei Nº 6.586/2004 (Salvador, 2004). O documento datado de 2002 propõe que o plano diretor seja denominado de urbano-ambiental e faz uma análise do período entre 1985 e 2002, menciona a Constituição Federal de 1988, que traz a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes e trata da função social da propriedade urbana. O estudo vem também após a publicação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – que regulamenta a Constituição no que tange a política urbana e traz regras específicas em relação ao processo de elaboração dos planos diretores.

Entre os maiores avanços do Estatuto da Cidade está a imprescindibilidade da participação social no processo de construção do plano diretor, o que ratifica e lapida a Constituição Federal. Ainda que a lei seja genérica no que tange a efetivação desta participação, como também a importância do alcance das populações de mais baixos rendimentos, tornou-se ilegal a elaboração de planos diretores destituída de uma relação mínima com a sociedade em geral. O Estatuto da Cidade é o instrumento legal que sustenta o discurso da necessidade de participação, tornando imperativa a luta para tornar pública e transparente a distinção entre a participação efetiva e a participação enquanto discursos e práticas meramente burocráticos.

A versão preliminar do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental, ao ponderar a defasagem entre os anos de 1985 e 2002, afirma que “a análise da aplicação dos instrumentos e diplomas legais que embasaram o processo de planejamento no período 1985/2000 evidenciou uma progressiva corrosão na consistência desse processo” (Salvador, 2002, s/n). Período este em que a população de Salvador se duplicou e que as periferias social

e socioespacial ganharam maior contingente populacional. O processo de crescimento socioespacial se deu sem alinhamento geral de direcionamento normativo, também sem participação popular, prática e discurso. “[...] diversos planos urbanísticos, setoriais e temáticos foram elaborados, a maioria de iniciativa municipal, sem que fossem adequadamente observados os ritos e práticas envolvendo a participação da comunidade, legalmente previstos [...]”. (Salvador, 2002, s/n).

Sobre a disciplina do planejamento, o texto constitucional instituiu a participação da população, através das organizações representativas, como um dos preceitos básicos da organização do município. Como expressão material do propósito de participação, as leis orgânicas de muitos municípios fixaram exigências de debate público, através de audiências, para matérias determinadas. (Salvador, 2002, p. 92).

A reprodução do fragmento acima tem dois motivos: o primeiro para destacar a interpretação sobre a participação popular indireta, por meio de representações, o segundo por reduzir a participação aos denominados debates públicos. O documento assume a ausência de participação social nas atividades de planejamento entre os anos de 1985 e 2000, ao passo que afirma a insuficiência na implementação do Plandurb. Por outro lado, a Lei nº 3.345/1983 é trazida como marco institucional da participação social no município e o novo plano diretor a tomaria como exemplo, em que pese o hiato no contexto temporal. Como resultado, após dois anos, tem-se o PDDU do ano de 2004, que não economiza na utilização da expressão ‘participação’ em suas diversas possibilidades, como social ou comunitária, porém, reafirma a lógica do discurso apartado da prática, quando não indica possibilidades de efetivação e afasta qualquer sentido de espacialidade e da vivência cotidiana dos sujeitos.

Sem indicar um “por meio de” ou mesmo a necessidade de normativo posterior que o regulamente, o PDDU de 2004 utiliza-se de verbos como motivar, canalizar e intensificar, quando o contexto é a participação da sociedade. O artigo que trata da política de desenvolvimento é o único explícito no que tange ao meio pelo qual a participação se dará, assim como ‘quem participará’, a saber, a sociedade organizada, em audiências, debates e colegiados. Os dispositivos a serem criados/reestruturados evidenciam a distância entre os lugares de vivência, as espacialidades das bases, e o que se entende pelo órgão competente por participação popular. Trata-se de um atendimento defraudado às determinações legislativas federais com o intuito de manutenção da força de tomada de decisão nas mãos de uma pequena parcela da sociedade.

O PDDU publicado no ano de 2004 teve seu processo de construção sem a mínima preocupação com a participação popular, sequer a realização de consultas ou audiências públicas. Salvador cresceu e amadureceu sem mecanismos minimamente razoáveis no tocante à participação efetiva, sendo a ausência de consideração das dinâmicas próprias dos seus diversos lugares e a impossibilidade de controle social – mesmo que por parte de organizações representativas – suas expressões concretas.

O plano diretor de 2008 fica mais robusto, passa de 74 páginas a 273, tanto no tocante às temáticas tratadas quanto – e consequentemente – na quantidade de vezes que a participação (etérea) é mencionada. A lei ganha os conceitos de gestão democrática e planejamento municipal, uma seção destinada aos instrumentos de participação no planejamento, a explicitação da descentralização da participação e o item capacitação de membros de órgãos colegiados e lideranças comunitárias, todos repetidos no plano diretor atual (do ano de 2016), normalmente pelas mesmas letras. Enquanto o plano de 2004 previu a revisão da lei nº 3.345 de 01 de dezembro de 1983 e adequação da mesma à Constituição

Federal e ao Estatuto da Cidade, o plano de 2008 a revoga, não antevendo a elaboração de um instrumento específico que oriente concretamente a participação social, que atue como complementar e regulamente o PDDU.

Na próxima seção faremos análise dos dois últimos planos, de forma não linear e no tocante à participação social – instituídos pelas Leis nº 7.400/2008 e 9.069/2016 –, em diálogo com os resultados das entrevistas realizadas em trabalho de campo.

'INOVAÇÕES' PRESENTES NO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO NOVO/VELHO PDDU

Olha, esse processo de planejamento de Salvador ele já começou de uma forma completamente diferente, porque foi uma obrigação que a justiça [...] impôs à prefeitura de Salvador que ela refizesse o processo incluindo a participação. Então é algo inédito. [...] a prefeitura, ela não podia fugir desse imperativo, tem que haver audiências, tem que haver processos participativos. O que a gente tá discutindo [...] nesse texto que eu comentei, Marina Teixeira e eu, é a diferença entre um processo de pedagogia da participação e um processo de participação burocratizado, como foi o de Salvador. Eu reconheço avanços, por exemplo, a própria realização de oficinas de bairros, as próprias técnicas que eles tentaram utilizar, são interessantes e já mostram que há uma evolução, né, dos próprios técnicos que começam a se interessar por técnicas realmente participativas, o fato de ter acontecido nos bairros, embora... foram aglomerados de bairros, não foram bairros. No nosso projeto, que eu tô escrevendo nesse texto, a gente propõe que haja 250 oficinas, em cada pequeno aglomerado homogêneo, pra que de fato você saia das bases até uma concepção mais global de cidade. Então, assim, é algo muito restrito e muito burocratizado, mas é algo. Então, assim, já se passou uma etapa entre aquele planejamento negociado na madrugada, aquela coisa terrível que indignou o Ministério Público a ponto de ele [...] impor sanção à prefeitura de Salvador pra que [...] ela cumprisse, na época, a constituição, já é um avanço, mas, assim, diante do que a gente considera como necessário para realmente criar um processo de discussão coletiva, com amplos setores da cidade, tá muito além. Mas eu acho que história se faz assim mesmo, é passo a passo, e de certa forma eu fico satisfeita, porque quando eu escrevi minha tese, há vinte anos atrás, quase, essas coisas não [...] estavam na cabeça de alguns, né, porque já existia o orçamento participativo de Porto Alegre, mas elas não eram absolutamente generalizadas. Hoje a reivindicação de participação é algo legitimado na política, ele ainda não é praticado conforme deve ser, nem pelos técnicos, nem pelos políticos, mas ninguém contesta que um planejamento deve ser participativo e isso é uma vitória histórica em termos de tempo. Mas dessa vitória política para uma vitória objetiva nos bairros, etc., ainda vai um caminhar [...] por exemplo, uma das coisas absurdas do processo de oficinas de bairro é que o retorno daquelas propostas nos bairros foi dado numa [...] audiência global da cidade e não no próprio bairro, porque isso era que permitiria que as pessoas tivessem monitorando se efetivamente suas contribuições, suas reivindicações estavam sendo levadas em consideração. Então se fez as oficinas de bairros para uma certa mobilização popular, mas sem pedagogia da participação, portanto sem preparo prévio, sem uma mobilização como a gente propõe tanto no livro pedagogia da participação, algo que seja acessível, em termos de horário, em termos de localização... foram oficinas de aglomerados de bairros, então em áreas imensas, você queria discutir áreas completamente diferentes dentro de uma mesma prefeitura de bairro. Então tudo isso dificulta, vai ao encontro da... de encontro, né, àquilo que a gente propõe na pedagogia da participação. Mas, repito, foi um avanço, muito limitado, muito criticável, é isso que a gente tá fazendo no texto, criticando e apontando as divergências entre o que deveria ser e o que foi, mas já houve e isso já é um avanço. (Transcrição - Entrevistada representante da universidade).

Iniciamos esta seção com um relato de entrevista da professora e pesquisadora representante da universidade porque muito resume o que foi o processo dito participativo na construção do plano diretor aprovado em 2016 para Salvador e nos lembra que ele foi resultado de ordem judicial para que o PDDU fosse construído de forma participativa. Mas também por suas palavras expressarem contraponto à nossa análise de que se trata de apropriação do discurso da participação com práticas de não efetivação com o intuito de manutenção do *status quo*. Certo que se faz necessário distinguir os diversos agentes públicos envolvidos no processo – com compreensões diferentes do que seja um processo participativo –, daquilo que nominamos genericamente de sistema, responsável pela lógica que mantém o distanciamento entre quem toma a decisão sobre o espaço urbano e os demais sujeitos. Por outro lado, torna-se relevante que esses diversos agentes públicos, em suas experiências cotidianas, tenham seus discursos contestados pela academia e, principalmente, pelos sujeitos moradores. Não negamos a existência de avanços, mas chamamos atenção para o discurso que afirma que o processo de construção do PDDU de Salvador tenha sido participativo. A pesquisa que subsidiou este artigo traz várias falas de moradores da periferia que consubstanciam nossa afirmação.

Nossa análise focará no nono título da lei que institui o novo plano diretor, que trata do desenvolvimento político-institucional. Compõem este título capítulos referentes, entre outros temas, a: o processo de planejamento do desenvolvimento urbano, que trata dos instrumentos de participação, o Sistema de Informação Municipal (SIM), o fundo de suporte às políticas públicas, a descentralização administrativa e a capacitação de lideranças comunitárias. O tema é tratado por título de mesma numeração no plano diretor de 2008 e possui redação similar, tendo promovido retrocesso no tocante às atribuições do Conselho Municipal de Salvador, que passa de consultivo e deliberativo para apenas consultivo. O parágrafo único do oitavo artigo do novo plano institui “como horizonte de curto prazo o período de quatro anos; de médio prazo, o período de oito anos; e de longo prazo, mais de oito anos, até o ano 2049” (Salvador, 2016, p. 3). O ano de 2049 é justificado pelo Plano Salvador 500 – lançado em maio de 2014 – que tem a elaboração de planos diretores como uma de suas atividades e objetiva pensar a cidade até o referido ano, quando completará 500 anos.

Salvador 500 “é o plano estratégico de desenvolvimento [...] que incorpora as diretrizes e estratégias de desenvolvimento socioeconômico, cultural e urbano-ambiental [...] desdobrando-as em programas, projetos e ações [...] e estabelece instrumentos de gestão, de monitoramento e de avaliação. (Salvador, 2016, p. 1). Para Ichikawa (1998), com o que concordamos, o planejamento estratégico possui bases limitantes à análise da realidade social, entre outros motivos, por não considerar elementos humanos subjetivos e adotar visão de cima para baixo sobre a realidade social. Há no planejamento estratégico, segundo a autora, a separação entre o pensamento e a ação, além de intencionalidades baseadas na previsibilidade e formalização dos processos.

De acordo com o disposto em lei a Política Urbana do Município sustenta, entre outros princípios, o da gestão democrática da cidade. O conceito de gestão democrática foi incrementado em relação ao antigo plano, não trazendo o teor do texto de lei, porém, faltam elementos de aplicabilidade para a efetivação de tal gestão, bem como apontamentos de outros instrumentos que operacionalize tal objetivo. Segue, portanto, a ausência de explicitação da forma de garantia ou aplicabilidade de uma gestão democrática, assim como da participação, em especial a direta. De acordo com o PDDU de 2016 o Sistema Municipal

de Planejamento e de Gestão (SMPG) será o meio pelo qual a Prefeitura Municipal de Salvador fará o aperfeiçoamento e a consolidação do processo de planejamento e de gestão,

[...] com a adoção dos seguintes instrumentos:

I – planejamento do desenvolvimento urbano;

II – Sistema de Informação Municipal (SIM-Salvador);

III – fundos financeiros para suporte às políticas públicas;

IV – modernização administrativa e inovação da gestão;

V – educação para a cidadania.

§ 1º O processo de planejamento municipal é o conjunto de procedimentos da Administração, **desenvolvido com a participação da sociedade**, de caráter permanente, visando à fixação de objetivos e diretrizes para o desenvolvimento do Município, a preparação dos meios para atingi-los, a avaliação dos resultados obtidos, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos munícipes, **bem como ao controle social de sua aplicação**.

§ 2º A gestão municipal compreende a realização de um conjunto de atividades objetivando direcionar, permanentemente, a ação da Administração Municipal com vistas a assegurar o desenvolvimento do Município em conformidade com a Política Urbana do Município expressa no Plano Diretor e nas demais peças do planejamento municipal.

§ 3º A gestão democrática da Política Urbana será pautada, entre outros, pelos princípios:

[...] V - credibilidade, pela garantia:

a) da implementação das políticas públicas **constituídas nos canais de participação e construção coletiva**; (Salvador, 2016, p. 209-210, grifos nossos).

Todo o texto acima citado repete, *ipsis litteris*, o conteúdo disposto entre as páginas 232 e 233 do PDDU de 2008. Questionamos quais são os componentes do conjunto de procedimentos da Administração e como a participação social se efetivará para sua construção e instituição, visando o efetivo controle social. Sobre a composição do SMPG a lei dispõe que “[...] compreende um **conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos** necessários à coordenação da ação planejada da Administração Municipal, como um processo contínuo, dinâmico e flexível”. À frente consta maior detalhamento, afirmando que integram o sistema “todas as unidades da Administração Municipal, os conselhos municipais, os fóruns, conferências e comissões permanentes respaldadas por lei, **das quais conste representação da sociedade civil**” (Salvador, 2016, p. 210-211, grifos nossos).

O texto se refere, ainda, à permissão do conhecimento da sociedade de documentos elaborados, não considerando a possibilidade de construção conjunta, ainda que conste entre os objetivos assegurar a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas. Por fim, o fragmento que melhor assegura a participação da sociedade refere-se aos conselhos e similares – independentemente da quantidade, equilíbrio, representatividade, etc. –, ignorando a própria previsão da participação direta, bem como a diversidade de cidadãos não vinculados a entidades representativas. Aqui sequer analisaremos a efetividade da atuação da sociedade civil nos conselhos municipais existentes. A repetição constante do discurso da participação e do controle social certamente é justificada pela medida judicial imposta pelo Ministério Público à Prefeitura Municipal de Salvador, como nos esclareceu a entrevistada representante da universidade, uma vez que não há avanço em termos de sua efetividade: o plano assegura os fins sem determinar os meios. Estratégico?

Solicitamos aos entrevistados representantes da prefeitura que comentassem os fragmentos ‘desenvolvido com a participação da sociedade, de caráter permanente e com o

controle social da sua aplicação', constantes em parágrafo do plano, que foi lido. Os resultados estão dispostos no quadro 2.

Quadro 2 – Planejamento com participação e controle social segundo entrevistados da Prefeitura Municipal de Salvador

Gerente da Prefeitura-Bairro Subúrbio/Ilhas
É... existe, como existe pra gente aqui um conselho consultivo, Conselho Comunitário Regional, eu sei que existe um Conselho da Cidade, ou Comissão da Cidade, não me recordo o termo, só quem vai poder lhe falar isso de forma concreta é o órgão, mas, eu acho que o que cabe [...] na redação da lei é justamente algo nessa seara, e me parece que na montagem desse conselho tem ali várias partes, conselho da engenharia, conselho da arquitetura e urbanismo, enfim, sociedade civil organizada, eu acho que é por aí, não vou saber lhe informar, mas acho que é nesse quesito aí que se fala, justamente, leia aí, repita aí, por favor, o parágrafo. Entrevistadora – Desenvolvido com participação da sociedade. Entrevistado – [interrompe] Permanente, 'parará, parará'... Entrevistadora – Com controle social... Entrevistado – Eu acho que é por aí. [...] Não tenho profundidade pra lhe falar, é algo que não faz... Aqui conosco, por exemplo, nós temos reuniões mensais com o Conselho Comunitário Regional, toda segunda e quarta-feira do mês nós reunimos com o Conselho Comunitário Regional, eles se reúnem entre si e se reúnem ou comigo ou com Hernandes, pra [...] 'colé, 'colé a demanda'... Entrevistadora – Então as atividades de planejamento que acontecem aqui elas são contínuas [...] Entrevistado – As nossas aqui da região. E que às vezes não é necessariamente um planejamento, às vezes é uma demanda mesmo, que o conselho observa da população local, às vezes não tem [...] esse exercício de planejar, ou pro futuro. Sobretudo porque aqui muitas vezes a demanda ela é imediatista, não é uma demanda pro futuro, é diferente um pouco disso aí que você tá trazendo. [...] Até o perfil de cada membro desse conselho daqui é diferente do de lá. [...] Quando você chega aqui pra um sujeito que ele é presidente de uma associação, ele é o líder de uma... enfim, de entidade, qualquer coisa do gênero, ele tá com o cara batendo na porta dele, "pô, a lâmpada tá queimada, tô no barro", entendeu, "o esgoto tá na minha porta", é diferente de quem tá lá, que são pensadores, digamos assim, são pessoas que tão voltadas pra essa área mais do elaborar, né, então é pra ficar... eu acho... assim, eu tô falando agora, como eu disse, tô falando nem na qualidade de representante daqui, mas como pessoa que faz parte da vida política e social da cidade e enxerga essa movimentação.
Gerente da Prefeitura Bairro Pau da Lima
Entrevistado – Eu não entendi o significado do permanente, o vínculo com a população, você acabou de ver o maior exemplo aqui, eu tenho um morador da região, que ele trabalha aqui, ele ganhou a eleição pra conselheiro, antes inclusive de trabalhar aqui nessa parte, ele acabou de me trazer aqui agora uma sugestão de um local, de uma área que ele acha que é pública, aí eu vou poder identificar, pra ver de quem é essa área mesmo, pra gente construir um CMEI. Então é a forma de trabalhar, é a forma justamente como o prefeito diz que o PDDU, todo plano de desenvolvimento é... [...] urbano, vai ser baseado em ouvir a população, é assim que a gente ouve. Nós temos reuniões mensalmente com o conselho, temos reuniões quase quinzenalmente com a população, segunda-feira mesmo aqui a gente vai tá recebendo a população da Baixa Fria, pra fazer até a assinatura de um documento, da entrega das casas, a gente acaba ouvindo, então a fórmula, a forma [...] como você fala, da participação, é essa, é a gente tá o tempo todo em contato com a população aqui. Entrevistadora – O caráter permanente seria a continuidade, se as coisas acontecem sempre... Entrevistado – É... a gente vai fazer... justamente, por exemplo, foi o que eu falei, você falou o seguinte aí, nós fizemos o Ouvindo Nosso Bairro, é natural, é normal, que o cidadão na hora que ele chegue lá ele ache mais importante a construção da escadaria dele do que a construção de uma escola. Porque ele mora naquela escadaria, mas é a gente que tem que avaliar... é mais importante fazer aquela escadaria ou é mais importante fazer aquela escola? São coisas diferentes, o certo é fazer os dois, mas se tiver dinheiro, aí vai, vamos lá, é mais importante fazer ali aquela praça ou fazer a escola, ou fazer o posto de saúde? Então a gente avalia nessa parte [...]. Então as coisas vão mudando, a gente continua ouvindo a população, mesmo fazendo os programas, a gente ouve a população no dia-a-dia, a diretoria, inclusive, fez um evento, semana passada, que foi justamente pra gente ter uma caixa de sugestões aí embaixo [...]. Entrevistadora – E o controle social, controle da população com as decisões que são tomadas, com...

Entrevistado – [interrompe] A gente comunica, tudo que é feito... aí é justamente isso que o diretor acabou de me ligar aqui agora, deixa eu ver se já ligou [...].

Gerente da Prefeitura-Bairro Itapuã/Ipitanga

Bom, vamo lá. Em relação ao controle social eu vou falar o que eu entendo disso, que não é muito, mas em relação à participação popular, eu volto a lhe repetir que a sub-prefeitura é o maior exemplo, do prefeito, de que o gabinete dele, e ele fala isso sempre, o gabinete dele é na rua. Então o prefeito, pelo menos, é... um turno por dia, quando ele não tá viajando, a trabalho ou...ou de férias, ou seja lá o que for, um turno por dia ele tá na rua, fazendo algo. Então o prefeito acompanha até demolição de escola, na... terça-feira ele veio demolir uma escola aqui em São Cristóvão, ver a demolição da escola, pra construção de uma nova. Então, assim, o prefeito acompanha tudo na rua, o prefeito tá ouvindo a comunidade toda hora e é uma praxe nossa, aonde o prefeito vai, aonde o prefeito chega, o sub-prefeito tem que tá colado nele, porque? porque as demanda que ele ouve ele passa pra gente, a gente faz uma vistoria *in loco*, vê a comunidade, qual foi a solicitação, e parte pra cima do problema pra resolver, sob autorização dele. [...] então a maior prova [...] desse artigo do PDDU é a sub-prefeitura, a sub-prefeitura está comprovando que esse artigo do PDDU está sendo respeitado de forma exemplar, porque se a gente diz que a administração pública tem que ser, basicamente, exclusivamente com a participação popular, a gente trazendo a prefeitura pra junto da comunidade a gente tá provando que esse artigo tem sentido. Outra atitude também, que é da Câmara Municipal de Salvador, que eu não sei se você sabe, ele vai fazer dez sessões itinerantes, são as sessões da Câmara de Vereadores nas comunidades das Prefeituras-Bairro. Então, por exemplo, na semana passada, retrasada, teve uma sessão da Câmara, foram todos os vereadores, o presidente da Câmara e tal, fazer uma sessão na sub-prefeitura Barra/Pituba, a comunidade foi avisada, encheu o auditório e acompanhou a sessão, acompanhou o que é que os vereadores estavam votando, os vereadores ouviram as demandas, as necessidades, pra levar pro prefeito, então, assim, essas ações itinerantes também da câmara ajudam a botar esse artigo do PDDU pra ter validade. [...]

Eu acho que esse PDDU novo ele foi criado, foi colocado pelos vereadores e pelos técnicos, porque teve envolvimento aí da universidade federal, do IBAMA, de órgãos federais, tal, foi colocado muito baseado no perfil hoje do prefeito. Então quando você coloca um artigo desse aí dizendo que a participação é popular, e tal e tal, não é só um jargão político, é baseado justamente na administração do prefeito, e olhe que aqui eu sou apartidário, eu sou da equipe técnica do prefeito, eu sou formado em administração pública, eu tenho pós-graduação em gestão pública, eu tenho uma segunda pós-graduação em captação de recurso público, não sou filiado a nenhum partido, nunca fui candidato, não tenho interesse, então, assim, eu tô tirando a parte política do prefeito e tô botando a parte de trabalho do prefeito, ele como profissional da política, ele é um cara que tá muito na rua, ele é um cara que tá ouvindo muito a comunidade, então a câmara, quando faz um PDDU, junto com a prefeitura, ela não poderia negligenciar esse ponto, porque senão diria inclusive que a câmara de vereadores tava indo de encontro ao trabalho hoje que a prefeitura vem fazendo. Então eu acho que muito da elaboração desse PDDU foi baseado justamente no perfil do prefeito, entendeu? Eu acredito, pelo pouco que eu li, eu não sou entendedor de PDDU, mas, assim, pelo pouco que eu ouvi as discussões, que eu participei e tal, foi muito em detrimento hoje da característica de como Salvador é administrada, que não era assim anteriormente.

Gerente Geral da Prefeitura-Bairro Central

Olhe, eu... no meu... no nosso caso aqui, eu acho que uma das ferramentas que nós temos são exatamente a instituição dos conselhos comunitários, né. É... dos conselhos comunitários, que têm participado ativamente das ações da prefeitura, acompanhou a... acompanharam a elaboração do PDDU, das reuniões [...]. Eu acho que o permanente é você na verdade criar mecanismos que facilite participação do cidadão, ou seja, de acompanhamento das ações, eu acho que muitas das coisas que eu tenho sido crítico é da necessidade de você trazer, devolver, fazer uma devolutiva ao cidadão, àquelas pessoas que participam, de tudo aquilo que foi discutido, que foi decidido, dentro de qualquer plano da prefeitura, então, é... por exemplo, o PDDU passou por todos os bairros da cidade, passou por todas as regiões administrativas, né, é... falta voltar agora aos bairros e falar, olha, todas aquelas discussões nós transformamos nesse documento, tal, e você precisa agora acompanhar isso, seja através é... de ferramentas de sites, de ferramentas mais tecnológicas, digitais, seja de reuniões presentes nas comunidades, né, seja de também de capacitação, porque às vezes precisa capacitar as comunidades para acompanhar essa... esse... o PDDU. Então eu acho que o controle social ele é exercido, na ótica das Prefeituras-Bairro, né, por esses conselhos comunitários, né, nós temos uma integração hoje muito forte também com... desses conselhos setoriais, conselho da educação, conselho de saúde, conselho da merenda, então nós temos tido essa integração entre eles e a Prefeitura-Bairro tem sido a unidade praticamente de... congrega essa turma pra que a gente possa acompanhar. Então eu acho que esse é o controle social efetivo, os conselheiros comunitários eles não foram impostos pela administração,

eles não são servidores da administração, né, eles são pessoas que são líderes, eleitos pela comunidade, né, pra exercer esse papel, né, seja no processo de planejamento, seja no processo de execução, né, hoje a gente tem estimulado a eles, por exemplo, a visitar as escolas, a visitar os postos de saúde, a fazer relatórios, né, encaminha pra gente, a gente encaminha pro secretário da pasta, não é, pra que essa instituição do conselho comunitário seja efetivamente respeitado. Então eu acho que permanente é criar mecanismo de participação, de reuniões pra ele tá ali, é tá sempre dando a devolutiva ao cidadão e o controle social eu acho que a Prefeitura-Bairro, através dos conselhos comunitários, a gente tem conseguido fazer esse papel.

Entrevistadora – Há continuidade nas atividades atuais de planejamento urbano?

Entrevistado – Sim, sim... inclusive agora eu tô já discutindo, é... [...] nós devemos fazer agora dez reuniões para, para... discutir a LDO, para apresentar a LDO nas comunidades, nas regiões, e já trazer algumas sugestões que possam integrar a LDO de 2018.

Gerente na Fundação Mário Leal Ferreira

Olha, [...] o caráter permanente do planejamento, primeiro você tem os instrumentos que a própria legislação define, não só os instrumentos de planejamento como também os instrumentos... os instrumentos orçamentários, né, a gente trabalha muito a questão do planejamento orçamentário como uma das formas de implantação [...] do próprio planejamento da cidade, né, porque aí [...] você tem as diretrizes do planejamento em si, o plano de desenvolvimento urbano, desse plano você vai sair com um conjunto [...] de programas, projetos e outros planos, né, que vão fazer parte da programação, é... orçamentária da cidade. Então, assim, o orçamento é um grande instrumento de implementação [...] do planejamento, ainda que também contenha suas ficções, né, de você ter coisas, metas inalcançáveis, coisas... situações que não são... não dão concretude, né, suficiente pra aquilo que tá se... se programando. Mas você a... a discussão das diretrizes é... orçamentárias pra o período de quatro anos, o próprio Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias, então todo esse processo de [...] descer, né, ao plano da execução, é um dos instrumentos [...] a questão do plano diretor, dos planos setoriais, é... por si, também têm seus processos de acompanhamento da sociedade e tem a... o documento que encerra isso aí. E tem suas formas de participação, por exemplo, agora a prefeitura tá elaborando o plano de mobilidade, né, que é um dos planos setoriais relacionados à questão do desenvolvimento urbano, na verdade ele [...] é um apêndice, uma decorrência do PDDU, né, traz pra uma outra escala a questão da mobilidade da cidade. Então esse também, esse processo também passa pela consulta, pelo acompanhamento da sociedade, vai passar pelo processo das consultas públicas de aprovação, até chegar [...] à câmara municipal e ter uma aprovação, né.

Entrevistadora – [...] Como é que se concretiza o controle social?

Entrevistado – Olhe, existem [...] alguns instrumentos de participação estabelecidos, né... alguns que não têm tido ainda a eficácia que deveriam ter, existe o conselho, por exemplo, tem o Conselho Municipal de Salvador, que é o Conselho da Cidade, né [...] que atuou em alguma medida no acompanhamento desse processo do plano, certo... existem as consultas públicas, as audiências públicas, é... e que isso... que os projetos são apresentados, são colocados em discussão e [...] recebe contribuições que possam ser incorporadas a esse processo, esse é o sistema que a própria legislação prevê, é... pra cada [...] plano, né, que... que é elaborado. Claro que existem complexidades diferenciadas, uma discussão do plano diretor envolve uma discussão num processo muito mais aberto, muito mais... muito mais complexo no acompanhamento de cada... de cada passo, até chegar também à câmara, que também tem outro processo, o plano setorial já tem uma escala menor, projeto ele já é mais focado na comunidade que tá envolvida, mas todos [...] esses momentos, digamos assim, do planejamento da cidade, envolvem algum tipo de participação. E o controle da sociedade se dá através da participação e também do acompanhamento [...] da aprovação dos instrumentos, e [...] da execução também que tem que ser proposta.

Fonte: Entrevistas - Prefeitura

Os fragmentos das entrevistas nos fazem retomar a fala da entrevistada da universidade, que traz a reflexão sobre o tempo de amadurecimento necessário à efetivação da participação. Como parte dessa construção histórica, contudo, far-se-á necessário um conjunto de processos formativos desses agentes públicos e da sociedade como um todo acerca do que é e do que não é participação social. Ou, ainda, do que nos traz Arnstei (2002) sobre os degraus de participação, que vão da manipulação (não-participação) ao controle cidadão (nível de poder cidadão). Para exemplificar, segundo a autora, parceria e delegação de poder são degraus abaixo e acompanham o controle cidadão nos níveis de poder cidadão

e, em degraus intermediários, teríamos a informação e a consulta, compondo níveis de concessão mínima de poder. Situar os instrumentos de participação na escada proposta por Arnstei nos auxilia na compreensão de que não é aceitável colocar consultas e audiências como início e fim de processos participativos. E não entraremos aqui nas metodologias utilizadas nas audiências, consultas e similares, divulgação, escolha do local, retorno à sociedade, entre outros elementos; o que ressaltamos é que – ainda que tenham sido realizadas da melhor forma – esses recursos estão situados em níveis participativos intermediários e jamais poderão ser utilizados para afirmar o alcance do controle social.

O distanciamento e desconhecimento por parte dos representantes das Prefeituras-Bairro em relação ao PDDU é o primeiro elemento a ser destacado. Disso segue a ausência de um discurso mais bem elaborado da própria participação, que se soma ao desconhecimento acerca de um processo participativo efetivo. O principal ponto de destaque nas falas, contudo, é o caráter de ‘solucionadora de problemas imediatos’ dado às dez unidades espalhadas pela cidade, que não dialoga por completo com o disposto na legislação.

Art. 376 As Prefeituras Bairro, instituídas pelo art. 13 da Lei nº 8.376, de 21 de dezembro de 2012, têm como finalidade de promover nas respectivas áreas de competência em articulação com as secretarias e entidade da administração municipal a execução dos serviços públicos, inclusive a fiscalização, a manutenção urbana e o atendimento ao cidadão, **bem como assegurar a participação da comunidade na gestão pública [...]**. (Salvador, 2016, p. 228, grifos nossos).

O entrevistado da FMLF, com discurso bem elaborado, defende que os instrumentos da lei garantem o caráter permanente e o controle social. Sobre os instrumentos de participação popular no planejamento previstos em lei, ressaltando a colocação ‘entre outros’, o plano atual traz: o Conselho Municipal de Salvador, que, como já mencionado, deixa de ser deliberativo e consultivo e passa a ser apenas consultivo, a Conferência Municipal da Política Urbana, outros conselhos, comissões e fóruns, desde que legalmente instituídos, debates, audiências e consultas públicos, iniciativas populares de política urbana (com regramento específico) e o sistema de ouvidorias. Em relação ao plano de 2008, retira-se do texto os instrumentos referendo popular e plebiscito, previstos na Constituição. O alcance da participação efetiva não se dará a partir de instrumentos meio que são fins neles mesmos: são meramente consultivos, até construtivos, mas que não garantem eficácia e efetividade de participação. Além disso, grande parte da população os desconhece. Veremos adiante o distanciamento dos nossos entrevistados em relação à construção do PDDU.

O retrocesso trazido pela alteração de atribuições do Conselho Municipal, até então única esfera com presença da sociedade civil com poder decisório (ainda que limitado), demonstra a necessidade de controle – por parte do Estado – de todas as decisões referentes ao planejamento urbano da cidade. O referido conselho foi regulado pelo antigo plano (Lei 7.400/2008), para o qual deveria ser “deliberativo e fiscalizador nas matérias relativas ao planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, e consultivo nas demais matérias que afetam o desenvolvimento urbano [...]” (Salvador, 2008, p. 168). Segundo o novo plano, o conselho agora “apreciará as matérias relativas ao planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, bem como nas demais matérias que afetam o desenvolvimento urbano [...]” (Salvador, 2016, p. 216). Sobre a composição, o artigo 357 do plano traz treze representações do poder público municipal, duas estaduais, duas federais e vinte e quatro representações da sociedade civil, sendo quatro destinadas a entidades empresariais. Em

suma, são dezessete representações do Estado, 4 empresariais e vinte representações que podem estar engajadas em ações para justiça social (deve-se considerar, entre as vinte, que três são da academia e duas de Organizações Não-Governamentais).

“Caberá ao órgão de planejamento urbano a decisão final das propostas apresentadas nos debates, consultas e audiências públicas [...]. A decisão referida no caput deste artigo será motivada, técnica e juridicamente, e publicada no Diário Oficial do Município” (Salvador, 2016, p. 221), logo, tratam-se de instrumentos consultivos e, portanto, apenas parcialmente participativos porque sem garantia de efetivação daquilo que se reivindica. Assim como os demais, já que se encerram em si, não fazendo parte de processos participativos mais abrangentes.

O PDDU de 2016 traz a previsão de elaboração de planos de bairro, o que consideramos de suma relevância para a aproximação dos sujeitos moradores ao planejamento como um todo, por meio da reflexão acerca dos seus lugares mais próximos. Por lógica, supomos que as Prefeituras-Bairro estariam envolvidas nesse processo, então questionamos nossos entrevistados. Os resultados seguem no quadro 3.

Quadro 3 – A relação entre os planos de bairro e as Prefeituras-Bairro, segundo entrevistados da Prefeitura Municipal de Salvador

Gerente da Prefeitura-Bairro Subúrbio/Ilhas
Não, não. Essa parte formalista, essa parte legal, realmente é bom você vê com o próprio órgão, porque a gente não tem esse condão [...] Nós seremos acionados... geralmente sim, geralmente sim, porque como eu disse, nós somos meio, né, nós somos aqueles que fazem a interface da população com o município e vice-versa, então, sempre que tem algum tipo de demanda nessa área, nessa seara, nós somos acionados.
Gerente da Prefeitura Bairro Pau da Lima
O PDDU quando teve aqui fez a reunião com a comunidade, foi passado, como eu te falei, foi feito a apresentação, da região, cada cidadão se identificou onde morava, a gente botou um mapa bem grande... [...] Então foi algumas coisas que eu lembro assim do PDDU quando teve aqui, foi a questão foi muito mais focada até pela população na questão de mobilidade. [...]
Entrevistadora – Pelo que eu entendi os planos de bairro ainda entrarão em processo de elaboração, então ainda não deve ter começado.
Entrevistado – Não, a Prefeitura-Bairro... não entendi, o plano de bairro que você fala seria o que, o plano de bairro, no caso...
Gerente da Prefeitura-Bairro Itapuã/Ipitanga
Não, porque isso aí já é com a Casa Civil, a gente não faz esse trabalho, não é a Prefeitura-Bairro, aí você teria que procurar a Casa Civil, que é quem faz normalmente toda a programação...
Gerente Geral da Prefeitura-Bairro Central
É, do de bairros eu tô acompanhando o processo aqui, que é o Caminho das Águas, que foi feito aquele estudo em 2007, aonde foi definido [...] os critérios [...] definidores de um bairro em Salvador. Eu fui pesquisar, e... não há, praticamente, assim, nenhuma literatura, né, definidora de bairro em nenhum lugar do mundo, cada cidade foi encontrando as suas ferramentas. Aqui nós encontramos quatro critérios, né, definidores de bairro, é... a nossa lei que delimita os bairros de Salvador é de 1960, nós estamos num processo agora de atualização dessa lei, inclusive eu estou cuidando desse assunto aqui. [...]
Eles na verdade fizeram um estudo sobre os bairros de Salvador, a parte histórica, é um material muito bom, e definiu quatro critérios, que seriam: rede de educação, saúde, é... transporte público e identidade, ou seja, o sentimento de pertencimento. Então são esses quatro critérios, sendo que para caracterizar um bairro na cidade teria que ter, atender, pelo menos três desses quatro. [...] Eu tenho acompanhado isso, a questão dos eixos setoriais do PDDU eu não tenho acompanhado, isso aí é mais a secretaria... a SEDUR, eu tenho basicamente a questão dos bairros, inclusive o PDDU ele já recepcionou essa divisão aqui dos bairros, o PDDU já faz a divisão de planejamento por região administrativa, considera a Prefeitura-Bairro, né, como divisão [...], então nós temos, eu tô acompanhando isso aqui, porque em 1960 eram considerados trinta e dois bairros, é o que nós temos, na verdade, mas a gente tem hoje alguns dados que são... que são conflitantes, por exemplo, os Correios considera seiscentos bairros na cidade de Salvador, não é, nos reunimos com eles e eles dizem que só podem fazer alguma coisa de readequação após a aprovação da lei. Então nós estamos aí

em vias agora de encaminhar... o prefeito vai encaminhar uma minuta do projeto de lei pra câmara, pedindo que a câmara discuta, né, essa matéria, e que possa não politizar, porque se você deixar politizar muito, assim, vai acabar o vereador levando na localidade que não atende os critérios, tal, ser alçada à condição de bairro, né, tal, sendo que tá muito claro, pra mim é um estudo muito sério, né, é um estudo que na verdade foi o estudo que fundamentou a divisão da Prefeitura-Bairro hoje em dez regiões administrativas, nós dividimos em cima desse estudo, né, então o prefeito tá disposto de fato a encampar essa luta de aprovar essa lei, porque eu acho que você começa a dar um norte [...].

Entrevistadora – Mas, assim, deixa eu entender melhor, os planos de bairro eles serão planos... tipo mini PDDU's, serão planos...

Entrevistado – [interrompe] Sim, isso.

Entrevistadora – E eles serão pelos [...] cento e sessenta mais três ilhas ou eles serão por unidade administrativa?

Entrevistado – Não, eles serão considerados por bairro, cento e sessenta bairros.

Entrevistadora – Tá, então terão cento e sessenta e três planos elaborados...

Entrevistado – Isso.

Entrevistadora – Certo. [...] a próxima pergunta é se as Prefeituras-Bairro elas terão um papel relevante nesse processo de elaboração dos planos.

Entrevistado – Sim... é o que eu falei, se a gente tá indo pelo caminho de transformar a Prefeitura-Bairro num eixo central, né, de planejamento, unidade de planejamento, daquela região administrativa, com certeza aqueles bairros que congregam eles vão encontrar na Prefeitura-Bairro todo apoio, né, para inclusive às vezes nós temos dificuldade em alguns bairros [...] de locais pra realizar as reuniões, as reuniões têm acontecido dentro dos próprios auditórios das Prefeituras-Bairro, então com certeza a Prefeitura-Bairro irá participar ativamente desse processo, desde o início, desde a elaboração, e também depois, no acompanhamento e execução dessas ações.

Gerente na Fundação Mário Leal Ferreira

Está em processo de planejamento (risos). A gente estava discutindo exatamente isso, Beatriz é a diretora aqui de planejamento da gente, eu sou o gerente, nós estamos exatamente na programação disso. Estamos discutindo inclusive o conceito do que seria esses planos de bairro, né, é... existem várias abordagens com relação a isso, [...] algum tempo atrás existia um conceito de planos de bairro muito relacionado à ZEIS, né, das áreas populares, então... era uma coisa muito emblemática, assim, na verdade o plano do bairro era o plano da, da... do bairro que seria a partir de uma situação de informalidade configurada, etc. tal. Então era você transformar aquele assentamento, digamos assim, eu não gosto muito dessa palavra, mas... num bairro, com um mínimo de infraestrutura, estrutura urbana. Então a gente tava discutindo exatamente esse conceito, a gente tem uma agenda muito grande de tensões de regularização, o plano diretor acabou incorporando grande parte da cidade, né, como ZEIS, reconhecendo que aquilo vem de um processo de informalidade, esse processo no plano anterior era muito seletivo, então você pegava uma comunidade maior, tal, tal, é... dessa vez a gente chutou o pau da barraca, dissemos 'ó, vamos assumir, né, que a informalidade faz parte da cidade, como é que isso pode, é... ser trazido pra outra condição', né, então foram estabelecidas duzentos e trinta e quatro ZEIS, isso abrange 20% do território de Salvador, então é uma área muito extensiva, né, e que você tem uma agenda aí de trabalho de muitas e muitas décadas, né... pra que você consiga atingir minimamente essa população. [...] são elementos muito complexos que em cada caso são definidos, então é um programa... é um programa de muito longo prazo. Acho inclusive que não estaria nem na alçada do Salvador 500 e ao que ele se propõe, acho que vai muito além dos quinhentos anos, pra você dar conta de um processo histórico que esses quinhentos anos criaram, né, mas... e aí a gente tá vendo como é que isso vai ser abordado agora, qual é a forma de abordagem [...].

Entrevistadora – Os planos eles tomarão em relação a limite no espaço os bairros, as cento e sessenta e três unidades, ou regiões [...] os planos estão pensados como?

Entrevistado – [...] os planos de?

Entrevistadora – De bairro.

Entrevistado – De bairro? Não, o plano de bairro ainda não tem um conceito estabelecido. [...] Então... é uma referência... é... isso aparece no plano diretor... porque assim, existe um processo de definição de uma malha de bairros pra Salvador, são cento e sessenta e três bairros, são cento e sessenta e três bairros e temos duzentos e trinta e quatro ZEIS, então você vê que... na verdade, assim, os bairros são abrangidos a toda a cidade, você pega desde a Pituba até uma área muito precária, né, é... mas você tem... não sei se esse será o recorte efetivamente, não sei se serão os cento e sessenta e três planos de bairro nesse conceito. Acho que a ideia até originalmente é essa, mas acho que isso é uma coisa que precisa ser discutida. Por outro lado, o seguinte, necessariamente você não tem como isolar um bairro de outro... então... em determinadas

situações você vai ter que agregar bairros pra chegar ao resultado. Por outro lado, você tem em regiões da cidade como o Subúrbio, que a situação, por exemplo, da ZEIS, era tão abrangente, que os bairros que já estavam configurados passaram a ser ZEIS, a gente colocou o bairro como ZEIS. Todo o bairro é uma ZEIS. Então tem várias áreas do Subúrbio e outras poucas regiões da cidade também em que o próprio bairro é uma ZEIS, toda ela, entendeu... Então são várias situações e que precisa ver qual vai abordagem que vai se dar a isso, qual vai ser o recorte inicial, né...

[...] A intenção inicial... o que a gente tava discutindo ainda é talvez trabalhar dentro de uma determinada unidade, uma unidade territorial bem delimitada, porque você tem a possibilidade de você ter... é... áreas menores, digamos assim, dentro de um contexto mais... mais abrangente, é... a gente tá muito focado, por exemplo, na questão do centro, do centro antigo de Salvador, que tem várias ZEIS dentro dele, áreas menores que não necessariamente são bairros, porque... tem ZEIS muito pequenas, tem ZEIS que são... é... são... podem ser edifícios, podem ser filas de casas, ou pequenos trechos de, de... de um bairro, né, e pode ser um bairro todo, ela pode se configurar como ZEIS, né... (não compreensível) O Calabar, por exemplo, o Calabar é uma das mais tradicionais áreas de ocupação que define bem o critério de que é uma ZEIS, né, é uma área muito consolidada, numa área de forte pressão do mercado imobiliário, então ela tá... foi protegida ali muito por questão institucional e ela é um bairro, ela tem uma... ela tem uma identidade de bairro, ela é uma ZEIS, mas ela também é um bairro, entendeu? Nas duas definições. Então... são possibilidades, entendeu? Mas é também uma coisa que está sendo discutida, como abordar essa questão, qual o sentido, qual o programa, como é que essas coisas conversam entre si, como é que você, é... qual o objetivo que você vai ter na realização disso. Entendeu?

ENTREVISTADORA – Uhum... Você acha que as Prefeituras-Bairro elas terão um papel relevante na elaboração desses planos?

ENTREVISTADO – Sem dúvida, sem dúvida, porque... eu acho que esses planos, eu acho que a relação, né, (não compreensível) eu acho que os planos fortalecem as Prefeituras-Bairro e as Prefeituras-Bairro possibilitam o acesso aos planos. [...] Então, assim, se elas não estiverem envolvidas nesse processo, não faz sentido a existência delas. E o fato de você ter planos dentro dessa estrutura fortalece também a própria unidade como referência, né...

Fonte: Entrevistas - Prefeitura

Até a data de publicação deste artigo as únicas iniciativas registradas de construção de planos de bairro no *site* da FMLF são de aglomerados de bairros da Ilha de Maré e do Comércio. Nenhuma delas contém os planos e apenas a primeira possui resultados de reuniões e oficinas, bem como um relatório contendo a metodologia do processo participativo. Durante a pesquisa, percebeu-se que a discussão embrionária acerca dos planos de bairro estava concentrada na FMLF Pelo que se divulgou até a presente data, as Prefeituras-Bairro, de fato, não possuem protagonismo no processo, também não havia debate com a universidade e a sociedade como um todo. Outra conclusão que pode ser tirada é da ausência de diálogo interna à PMS. Para Maria², nossa entrevistada moradora do bairro do Nordeste, as secretarias, “nenhuma conversa com a outra [...] parece que está todo mundo assim, voando... a própria prefeitura ela não tem uma conexão” (Entrevistada do bairro do Nordeste).

Consideramos o plano de bairro como instrumento ímpar para a democratização da participação popular, ferramenta com possibilidade real de torná-la efetiva, por isso, a avaliação da construção dos planos de bairro merece atenção em pesquisa específica. Porém, enquanto as Prefeituras-Bairro estiverem cumprindo apenas parte do seu papel, concentradas em número reduzido em relação ao território municipal e com relação limitada com a sociedade, pouco se poderá esperar em relação a uma construção coletiva real.

² Utilizamos nomes fictícios para as pessoas entrevistadas.

Expusemos no quadro 4 as impressões das pessoas entrevistadas em relação às Prefeituras-Bairro.

Quadro 4 – Impressões dos sujeitos entrevistados sobre as Prefeituras-Bairro

Bairro de São Gonçalo
E uma prefeitura bairro que no meu bairro não tem, que eu tenho que ir até outro bairro... Então não é meu, não sinto esse sentimento de que eu tenho que ir lá falar e todas as vezes que nós chegamos lá é tanta... são tantas outras divergências... de situações de bairros... porque cada bairro tem a sua situação... Todo bairro tem violência, tem... só que um é mais acentuado que o outro... tem problema com transporte, tem... saneamento, tem... o meu bairro tem problema com saneamento, mas parece que a prefeitura não tá vendo [...].
Bairro de Tancredo Neves
Primeiro, porque essa Prefeitura-Bairro de Tancredo Neves se encontra numa área, entre aspas, mais nobrezinha, de Sal.. ô, de lá do bairro do Cabula, que ele fica lá perto do Resgate, né isso... eu tenho certeza, fica perto do Resgate... Primeiro a locomoção, uma dona de casa nunca, só se ela for realmente se tiver uma necessidade de ir, pegar um ônibus, porque o ônibus é caro, aumentou ainda mais, de pegar o ônibus, o transtorno de ir, três e sessenta e de voltar, de três e sessenta, porque eu tenho certeza, que, mora em Tancredo Neves não vai andando, na Prefeitura-Bairro, não vai... não vai de forma alguma, de forma alguma... e... só primeiramente já vê isso aqui (aponta o mapa), a quantidade de bairros que tem, apenas uma prefeitura bairro... não atende... e piorou essas audiências...
Bairro do Nordeste
[...] eu acho muito... muito... muito terrível essa divisão de Prefeitura-bairro [...] você gastar milhões de reais construindo uma prefeitura, uma sede, não sei o que, que na verdade não se resolve os problemas, porque você embarca toda essa área aqui e não se embarca os problemas realmente do bairro... Porque na verdade cada bairro tem uma realidade completamente diferente... a realidade da... de... do Vale das Pedrinhas é muito diferente do bairro do Nordeste [...] aí vai pro PDDU, não vai ser contemplada as coisas do bairro. [...] você escutar realmente o que está acontecendo e melhorias no bairro, aí é uma questão de decisão política, né... uma questão de decisão política... 'eu vou ouvir o bairro do Nordeste ou vou ouvir o bairro da Pituba?'. E aí a Prefeitura-Bairro também entra em uma outra questão, né... nessas questões de coisa... tem muita política envolvida... e a gente sente, eu sinto muito no bairro essas questões de política, né... de partido [...] E aí nessa divisão equivocada, você não se respeitou... não se respeitou as identidades dos bairros, né... então na minha concepção de bairro não se respeitou nenhum tipo de identidade. Então você tem... não tem como colocar o Nordeste, a identidade do Nordeste, com a identidade de Pituba... não tem... eu acho assim [...] um gestor, como é que vai conversar um planejamento num bairro que falta várias coisas... então... tem partes do bairro que [...] nem saneamento básico tem... Santa Cruz, tem partes do bairro de Santa Cruz que não têm saneamento básico... E aí você vai conversar com um bairro com uma infraestrutura melhor, com outros problemas [...].
Bairro do Eng. Velho da Federação
[...] tem bairros que a sede da Prefeitura-Bairro tá mais próxima de outra unidade, de uma outra Prefeitura-Bairro, do que da sua própria sede [...] a pessoa pode até pensar duas vezes antes de frequentar [...] por questões geográficas acabam que muita gente não procurando essas unidades, então eu acho que... falta mais unidades, na minha opinião, principalmente nessa mais extensa, que é a de Itapuã.
Bairro de Valéria
[...] já fui na Prefeitura-Bairro ver, já sei, por exemplo, que você pode levar o problema que o subprefeito vai tentar sanar, né... problemas urgente, por exemplo, estourou um cano em tal lugar, aí ele é acionado e ele busca solucionar, eu acho que teve esse ponto de positivo, né... teve isso de positivo pra poder tentar resolver, mas que ainda é muito ineficiente [...].
Bairro do Rio Sena
Não é nem o suficiente, pra falar a verdade, não é nem o suficiente, acho que tem que levar esse conhecimento, tem pessoas que não sabem que eles têm direitos e que eles podem cobrar esses direitos, então a prefeitura deveria servir pra isso, a Prefeitura-Bairro deveria servir pra isso, e tem que servir pra isso como? Indo até as pessoas e não esperando as pessoas irem até ele, que é o que tá continuando, diminuiu o espaço? Diminuiu, mas tem pessoas que não têm condições de sair do Rio Sena pra ir pra lá pra Paripe, ou sair de Valéria e ir lá pra Paripe. Parece perto, mas se você pegar um ônibus faz uma circunferência, uma coisa danada até chegar lá [...].

Bairro de Boca da Mata
A gente da população, e isso eu digo por já ouvir outras pessoas falarem, carrega muito por essas prefeituras serem de cunho político, né... assim... foi criada uma Prefeitura-Bairro naquele bairro, mas a pessoa que comanda essa prefeitura é denominada por um político, né, então o prefeito ele denominou uma pessoa, 'olha, você comanda essa Prefeitura-Bairro', essa pessoa não é do bairro, essa pessoa não conhece o bairro, não tem problema talvez ela seja uma pessoa qualificada pra gerir, mas essa pessoa, talvez, que é o que eu acredito, ela não é assessorada por ninguém do bairro, porque eu acho muito difícil, se a Prefeitura-Bairro ela fosse assessorada por alguém do bairro ela demorasse tanto de atender as ações e as solicitações, ela conheceria mais do... do bairro. A ideia Prefeitura-Bairro, na teoria, no papel, é boa, mas na prática, a gente de Cajazeiras, a gente de Boca da Mata, a gente não vê.
Bairro da Boca do Rio
[...] agora, né... essa Prefeitura-Bairro de Itapuã não vai contemplar Boca do Rio, a dinâmica territorial dentro da Boca do Rio é totalmente diferente de Itapuã, história também, diferente, assim como Pituba, eu não sei se ela pega Pituba, essa Prefeitura-Bairro.

Fonte: Entrevistas - moradores

No geral os descontentamentos têm o fundamento no não pertencimento ao lugar de localização da subprefeitura, decorrente do número de bairros assistidos por uma unidade de Prefeitura-Bairro e do fato de contemplar lugares de níveis de rendimentos diferenciados. O que se percebe entre as falas também segue a lógica da solução de problemas imediatos como papel dessas unidades. A fala do entrevistado da Prefeitura-Bairro Central ratifica esse entendimento: "a Prefeitura-Bairro hoje ela funciona como unidade de prestação de serviço". Assim, no sentido de descentralização dos serviços e atendimento ao cidadão as Prefeituras-Bairro – ainda com muitas limitações – têm seguido o caminho para o cumprimento do seu papel. No que tange a aproximação da população com o planejamento e a gestão da cidade, contudo, ainda precisam ser dados os primeiros passos.

Na próxima seção nos debruçaremos nos itens que resumiram, para nossos entrevistados moradores de bairros periféricos de Salvador, a distância entre o planejamento e a participação social efetiva, seja diretamente relacionado ao PDDU, seja nas demais relações entre a prefeitura e os bairros sentidas pelos entrevistados no cotidiano.

A DISTÂNCIA ENTRE O PLANEJAMENTO (A PREFEITURA) E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EFETIVA (OS LUGARES DE PERIFERIA) EM SALVADOR

As conversas e entrevistas com os moradores, via de regra, não dialogam com aquelas com a prefeitura, o que ratifica a nossa concepção da distância entre as tomadas de decisão e os lugares de periferia. Quando existe aproximação, por parte da prefeitura, é no sentido de solucionar problemas pontuais ou no processo de elencar problemas, o que tem caracterizado as diversas reuniões das quais se tem registro, seja nos bairros, como no Programa Ouvindo Nosso Bairro, nos encontros pontuais entre os moradores e os representantes das prefeituras, seja nas oficinas para o Salvador 500 e o PDDU. A partir das entrevistas foi possível elencar três macro temas que consolidam a ideia do afastamento: 1 ausência, insuficiência ou ineficiência do poder público; 2 sobre como são as tomadas de decisões que interferem no bairro e as consequências e 3 problemas relacionados às reuniões ou audiências que são impeditivos à participação social efetiva. Os resultados do primeiro item estão dispostos no quadro 5.

Quadro 5 – Ausência, insuficiência ou ineficiência do poder público, segundo sujeitos entrevistados

Parece que é um bairro esquecido, às vezes... numa centralidade, mas esquecido... tem hora que é esquecido... (Entrevista bairro do Nordeste)
Então tudo isso é reflexo da falta de olhar público, né... no bairro do Engenho Velho da Federação, que apesar de ficar no centro da cidade tem essa marginalização da prefeitura do bairro, da cidade. (Entrevista bairro do Engenho Velho da Federação, p. 138) É... aquém dos governantes, apesar de ser no centro da cidade. Eu acho que deveria ser olhado com mais carinho pela prefeitura. (Entrevista bairro do Engenho Velho da Federação)
[...] um lugar bem... como vários outros na nossa cidade, mas um lugar bem esquecido, entendeu? Precisando de muitas melhoras... [...] acho que precisa mais de organização [...] não organização tanto dos moradores [...] mas também dos órgãos que têm que olhar por lá, entendeu? (Entrevista bairro da Santa Mônica)
Os problemas eu acho que há uma invisibilidade ali, não há um contato, cuidado com os moradores [...]. (Entrevista bairro de São Cristóvão)
Pela prefeitura eu vejo que a prefeitura só aparece realmente em época de eleição, não tem um... um acompanhamento mesmo, não tem uma fiscalização, você não vê propostas da prefeitura [...] Entrevistadora – Então [...] pelo que eu entendi, tem mais omissão do que ação lá. Entrevistada – Isso, tem mais omissão. (Entrevista bairro de Dom Avelar)
[...] temos os nossos problemas cotidianos, eu acho que ele vai perpassar também por uma questão de ausência quase que frequente de poder público [...]. (Entrevista bairro de Cajazeira V)
[...] teve um tempo que a gente pensou em emancipar Valéria, porque Valéria é um bairro que tem muitas empresas grandes, então que seria interessante pro bairro, porque a renda que é feita aqui vai pra onde? Pra prefeitura de Salvador, que nem sabe que Valéria existe, né, que não lembra que Valéria existe. (Entrevista bairro de Valéria)
[...] mainha disse que vinte anos atrás tava na prefeitura como asfaltada, quando fizeram o abaixo assinado pra asfaltar, já tava lá como asfaltada [...]. (Entrevista bairro de Rio Sena)
Não... não tem nada... não tem nada modificando lá... ação de, de... prefeitura, não tem... o que se ouve, o que se viu ultimamente foi só no... no final de linha, da Boca do Rio, realmente, a reforma de praça, só... (Entrevista bairro da Boca do Rio)
Eu acho que a prefeitura... um tanto que abandona o bairro de Novo Marotinho, né, porque... como eu falei, por exemplo, a praça de Sete de Abril foi revitalizada, a de Novo Marotinho não. Então acho que é um pouco esquecido pela prefeitura, né, e... é uma coisa que a gente tem que... a comunidade em si tem que cobrar mais, né. (Entrevista bairro de Novo Marotinho)
[...] tirem os vereadores, que eles só... só aparecem em época de eleição [...] não chega ninguém pra visitar o bairro, só vem naquela época de... [...] queira ou não queira foi através de vereador também, que foi época de eleição, essa rua ela não tinha um nome, foi registrado também esse nome, que é rua das Orquídeas, era de terra, a gente conseguiu, a gente foi, correu, aí eu liguei, tal, veio o asfalto, a gente espalhou, botou dois pontos de energia [...]. (Entrevista bairro de Cajazeira XI)
[...] mesmo porque, na época... na época de eleições, eles aparecem e... prometem e não fazem [...]. (Entrevista bairro de Nova Brasília)
[...] porque eles não ouvem, é a verdade, não ouvem, não perguntam, é como aquela velha história que todo mundo já sabe que só no... no tempo eleitoral, né... quando já tiver assim as eleições chegando, aí lá vem, pronto, a verdade é essa. Ninguém vai perguntar, ou algo desse tipo, aí só tá faltando dois três meses pras eleições começar, aí vai começar a asfaltar... 'bora ver logo o bairro como é que tá, se o posto...' porque reformaram os postos assim perfeitamente, mas, um atendimento... (Entrevista bairro de Tancredo Neves)
[...] na época política é tudo bonito, maravilhoso, mas depois disso fica tudo esquecido, o bairro volta à normalidade, volta aos conflitos, volta todas as problemáticas que são envolvidas [...]. (Entrevista bairro de Engenho Velho da Federação)
[...] lá em casa é fossa séptica... e agora que a água da casa, de uso da casa, tá indo pra rede de esgoto, porque tem poucos anos que foi colocada, e justamente na véspera de uma eleição dessas aí. Pela prefeitura eu vejo que a prefeitura só aparece realmente em época de eleição [...] E tudo que é solicitado demora muito de acontecer, aí só vem a acontecer quando é próximo a uma eleição, aí eles descobrem que tudo aquilo que foi solicitado tá pendente. Aí vem, faz uma coisa rápida, sabe... tipo assim, passa uma camada, menina, o bairro fica lindo, todo cheio de camada de asfalto, tudo bem que na primeira chuva desmancha, mas fica tudo bonitinho, pintado, né, pintam lá, todos os quebra-molas pintados, tudo bonitinho

nesse sentido, mas... fora isso, das campanhas de eleição você não tem um trabalho realmente dos órgãos públicos não. (Entrevista bairro de Dom Avelar)
Então os poderes públicos nunca nos ouviram, certo? Só enxerga quando é época política [...]. Às vezes me aborreço bastante, é o que mais nós temos, aborrecimento, aborrecimento, porque infelizmente nós aqui da periferia eles não olham a gente com olhar bonitinho não, eles só olham com olhar bonitinho quando eles querem votos, do contrário não. [...] Políticos... principalmente vereador, principalmente vereador, entendeu, principalmente eles. Época de campanha, que eles tão aqui, aí começa a querer se agregar, e isso e aquilo [...]. Porque eles se aproveitam disso tudo, infelizmente, na época das campanhas, eles se aproveitam. (Entrevista bairro de Massaranduba)
E assim, o que Valéria precisa é de atenção das pessoas, é de atenção dos governantes que não lembram que Valéria existe, só em época de eleição, que como o bairro é muito grande, Valéria é um bairro muito grande, em época de eleição aparece sete, oito, dez candidatos, em Valéria, mas durante o tempo, o mandato deles, eles nem... não vêm aqui pra nada. (Entrevista bairro de Valéria)
[...] porque vai pessoas lá da prefeitura? Vai... vão vereadores lá? Vai... mas de quatro em quatro anos. [...] Então foi colocado [o asfalto] em época de eleição [...]. (Entrevista bairro do Rio Sena)
Aliás, eu acho que todo mundo... as secretarias são autistas, porque nenhuma conversa com a outra. [...] Porque eu nunca vi uma secretaria da saúde que não conversa com a secretaria de mobilidade, que não conversa com a secretaria de educação, parece que tá todo mundo assim voando... a própria prefeitura ela não tem uma conexão. Eu pensei que numa prefeitura bairro haveria essa conexão. [...] Mas você entra na prefeitura bairro é uma coisa... é um lugar de marcação, gente... (Entrevista bairro do Nordeste)
[...] o que eu vejo sendo feito hoje é um pouco de... como é que eu posso dizer, é... fugiu a palavra agora, é mais pra forrar do que pra tratar [...]. (Entrevista bairro de Engenho Velho de Brotas)
Entrevistadora – Não resolve a demanda, mas ouve? Entrevistada – Não resolve, mas ouve, né... Tapeia. (Entrevista bairro de Massaranduba)
[...] temos problemas que poderiam ser resolvidos, né, a questão da infraestrutura, uma limpeza urbana melhor, cuidado um pouco melhor [...] dos órgãos, né... principalmente na parte da prefeitura, né, que é quem atua mais [...] no bairro. (Entrevista bairro de Plataforma)
[...] a prefeitura não dá muita atenção, faz umas ações pontuais, fica tudo muito na base da propaganda, da ilusão, o povo vem se... se matando todo dia [...]. Eu acho que a prefeitura deveria parar de fingir que nos ouve, que [...] o povo participa. (Entrevista bairro de Cajazeira V)
[...] é uma estrada que até hoje eles estão terminando de fazer, não fez ainda, que liga [...] a população do Rio Sena a uma melhor mobilização, [...] como é que eu vou falar [...] Isso, mobilidade, porque ligaria o Rio Sena a Pirajá, então teríamos uma opção a mais, só que tem anos fazendo aquela estrada e nunca fez, nunca se concluiu. (Entrevista bairro de Rio Sena)
[...] a gente tem uma comunidade que [...] são condomínios um pouco mais antigos, de uma infraestrutura um pouco mais antiga, e os condomínios que hoje foram implantados pela Caixa Econômica Federal, não é... então os conflitos hoje existentes, que eu noto muito dentro do bairro de Boca da Mata são vinculados primeiro a essas... essas unidades habitacionais, são unidades habitacionais com contextos diferentes, né, que habitam o mesmo espaço. [...] implantaram [...] essas unidades habitacionais em áreas que hoje está correndo risco muito grande de erosão, quando chove a gente sente uma diferença, alaga muito mais as ruas, né, as lixeiras, né, o atendimento até à questão urbanística básica, assim, as lixeiras hoje elas ficam cheias muito mais rápido, elas não são coletadas num tempo satisfatório, por causa dessas comunidades que foram acrescentadas [...]. [...] a prefeitura também não faz isso... ela não tem [...] ferramentas, a prefeitura não apresenta pra gente ferramentas de se comunicar [...]. (Entrevista bairro de Boca da Mata)
[...] é como eu disse, eu que sou do São Gonçalo, não conheço da Barra [...] E você quer pegar várias pessoas, de realidades, de países, vamos supor, diferentes, e colocar em uma única sala pra falar de problemas em comum que eles querem resolver, só que esse problema em comum pra mim pode ser um problema mais acentuado que o seu, e aí como é que ele vai ficar com isso? Talvez o problema com o transporte não seja tanto no seu bairro, mas é no meu, e é o que eu foco no meu bairro, eu tenho problema com transporte, você vê, eu falo direto, porque é um problema [...]. (Entrevista bairro de São Gonçalo)
E é nivelar isso aqui, essa divisão de Prefeitura-Bairro condena, entendeu, então eles nivelam aqui orla... você acha que o Nordeste vai ser contemplado diante da Barra? Como é que bota Barra, Pituba, tudo no mesmo balaio, como se fossem as mesmas coisas... um processo de identidade mesmo [...]. Então, são comércios

diferentes, são outras questões... então... eles fizeram as reuniões, eu gostei da iniciativa, mas detestei, então eu só fui pra uma. Que a pessoa falava ele dizia que era tumulto. [...] E aí nessa divisão equivocada, você não se respeitou... não se respeitou as identidades dos bairros, né... então na minha concepção de bairro não se respeitou nenhum tipo de identidade. Então você tem... não tem como colocar o Nordeste, a identidade do Nordeste, com a identidade de Pituba... não tem... eu acho assim [...] um gestor, como é que vai conversar um planejamento num bairro que falta várias coisas... [...] Santa Cruz, tem partes do bairro de Santa Cruz que não têm saneamento básico... E aí você vai conversar com um bairro com uma infraestrutura melhor, com outros problemas [...]. (Entrevista bairro do Nordeste)
[...] a não ser com a pressão e tal, midiática ou não, e tal... que normalmente as pessoas buscam esse canal, né, da mídia e tal, pra que se solucione os problemas que ocorrem no bairro. Porque às vezes existe aquela questão protocolar e tal, de você ir lá e tal, normalmente não acontece, ou quando acontece demora muito, é muito difícil, então busca-se algum meio, seja midiático ou não pra que se busque essa melhoria ou esse resultado que se espera, né, que se busca [...]. (Entrevista bairro de Praia Grande)
A população tem que... ver a... ver aquela coisa de abaixo assinado, pra ver se chega, tem os órgãos competentes que a gente pode chegar lá, mas às vezes não resolve nada... (Entrevista bairro de Cajazeira XI)
E, no caso do meu bairro, é... tentamos, já tentamos diversas vezes, nos organizamos diversas vezes, inclusive fomos na prefeitura, com abaixo assinado, porque temos uma área de lazer, temos um campo de futebol, mas não temos um alambrado nem... nem refletores, então a organização, às vezes, ela vai além dos nossos... das nossas forças, porque se não tiver uma pessoa de boa vontade pra resolver determinados problemas eu acho que não vai não, viu... mesmo porque, na época... na época de eleições, eles aparecem e... prometem e não fazem... então, organização às vezes vai além também do nosso... da nossa força, viu. Já tentamos diversas vezes, inúmeros abaixo assinados e não conseguimos não... um alambrado e um... um refletor. (Entrevista bairro de Nova Brasília)
[...] ele vai lá e conversa com a pessoa responsável, não é atendido, aí ele faz o que, vai na mídia [...]. Então ele não foi atendido quando ele foi diretamente lá, mas sim quando teve... quando veio esse meio de comunicação midiático, que ele é atendido. (Entrevista bairro de Rio Sena)
[...] pra conseguir uma poda em uma área que a gente faz corrida e caminhada lá, por mais que eu tivesse feito a solicitação na Prefeitura-Bairro, eu tive que ligar pra rádio [...] e dar o número de protocolo, 'olha, eu registrei isso na prefeitura e a gente faz caminhada aqui de manhã, umas cinco, seis horas da manhã, e tá o mato, pô, precisa de poda', pra prefeitura tomar ação e responder pela rádio [...]. (Entrevista bairro de Boca da Mata)

Fonte: Apêndice A – Entrevistas Moradores

Os destaques dos relatos remetem à ineficiência do poder público, dada pela sua omissão, pelas insignificantes ações, pela burocracia encontrada quando se busca a administração para solução para algum problema – normalmente pontual – como também, e aqui enfatizamos, pela presença marcante, inclusive para amenizar problemas isolados e constantes, em época de eleições, ou apenas para promessas. Invisibilidade, abandono, ausência e esquecimento contínuos fazem com que os moradores sintam a presença do poder público apenas a cada quatro anos, nas eleições. Os períodos de eleições são marcantes para se alcançar alguma melhoria pontual, normalmente temporária, porque mal-feita, nos lugares periféricos.

Fica evidente entre as falas que os sujeitos se contentariam apenas em serem ouvidos pela prefeitura, inclusive o demandam, demonstrando o quanto estamos aquém de um processo efetivamente participativo: de um lado está a prefeitura, que afirma que ouve e acredita que ouvir a população é participação popular e, de outro, estão os moradores, que demandam por ouvidos para fins de soluções de demandas, normalmente pontuais. Em resumo, não se tem compreensão – por todos os lados – de um conceito razoável de participação popular efetiva, que seria a possibilidade real de participação ativa da população em geral, que estaria completamente ciente das informações necessárias para se colocar de forma autônoma, coletiva e individualmente. O quadro 6 mostra a noção de participação

popular e a satisfação dos entrevistados da Prefeitura-Bairro em relação ao que é feito pela PMS.

Quadro 6 – Noção de participação popular no planejamento segundo entrevistados das Prefeituras-Bairro

[...] porque com essas consultas públicas a gente tá mais próximo do que o cliente, que é a população, que é o cidadão, quer. Talvez a gente não consiga resolver, como eu disse mais cedo, tudo, todos os anseios, todos os pedidos, mas ele sai satisfeito, porque ele foi escutado [...] (Entrevistado da Prefeitura-Bairro Subúrbio/Ilhas)
Acho que a questão formal, inclusive, dessa parte é... de LOUOS, de PDDU, obriga a manutenção dessas escutas, tá, no que diz respeito ao Salvador 500 anos. (Entrevistado da Prefeitura-Bairro Subúrbio/Ilhas)
Entrevistadora: [...] você acha que as atividades que ocorrem hoje de planejamento são bem-sucedidas para contemplar o planejamento participativo? Entrevistado – Eu não tenho dúvidas, só pelo que eu já te falei, eu não tenho dúvidas. [...] muitas dessas demandas são demandas advindas de momentos como esse, de escuta popular. [...] grande parte feita a partir de programas de escuta popular e que eu não tenho dúvidas de que é o melhor formato [...]. (Entrevistado da Prefeitura-Bairro Subúrbio/Ilhas)
[...] no orçamento participativo, o município veio aqui, falou quanto tinha de investir, quanto seria destinado, pra questão até da população da Região Administrativa de Pau da Lima, e que eles sugerissem algumas obras, e essas obras foram sugeridas, algumas obras dessas foram feitas [...] Mas [...] a maior solicitação de serviços foi através do programa que o prefeito criou chamado Ouvindo Nosso Bairro, que nós fizemos [...] ao todo 154 ou 156 consultas. [...] realidade a população pede, nós damos a eles, como eu te falei, a relação de vinte itens que cabem, que são competências do município, itens como escadaria, item como iluminação, item como pavimentação, itens como escolas [...] um bairro que teve uma participação muito grande foi o bairro de Sete de Abril, ultrapassou mais de 180 ouvintes, mais de 180 ouvintes tavam na reunião, e a maioria lá pediu justamente por área de lazer, pelo recapeamento asfáltico, pela reforma do posto de saúde que tinha lá [...] a população foi ouvida dessa forma. Lógico que nem tudo que foi solicitado pôde ser feito, que as demandas são imensas e os recursos são limitados. (Entrevistado da Prefeitura-Bairro Pau da Lima).
Entrevistadora: [...] O que você entende por planejamento participativo e qual foi/é seu papel em ações de planejamento participativo? Entrevistado: Vê só, nós temos um programa aqui, que é um programa inovador no Brasil [...] é um programa chamado Ouvindo Nosso Bairro, a estrutura da prefeitura, né, eu, como subprefeito, vamos dizer assim, da comunidade, ia pra lá com uma equipe de dez, doze pessoas, pra poder ouvir a comunidade [...].[...] o trabalho do Ouvindo Nosso Bairro é como se fosse um mutirão do que a gente já faz aqui. Porque eu ouço as pessoas aqui é todo dia, todo dia! (Entrevistado da Prefeitura-Bairro de Itapuã / Ipitanga)
[...] coordenei o... o projeto chamado Ouvindo Nosso Bairro, né, foi uma consulta popular, né, na cidade de Salvador, e... as Prefeituras-Bairro, nessa consulta, que nós temos na verdade... colocamos ela como inédita na cidade de Salvador, foi a primeira experiência de democracia participativa de fato, que ocorreu na cidade [...] Então a prefeitura... as Prefeituras-Bairro, aqui no nosso caso, em Salvador, ela garantiu efetivamente a participação da população, né... nos ajudou a fazer a consulta, né, e... só pra você ter uma ideia nós realizamos cento e sessenta e três reuniões em vinte dias, praticamente, foi no mês de janeiro de 2015. [...] não adianta eu fazer uma reunião aqui no centro da cidade pra discutir planejamento participativo, eu tenho que discutir planejamento participativo na comunidade, né, dentro do bairro dele, com as pessoas do seu meio, com as pessoas que vivem ali, que convivem, que pra mim são as pessoas mais qualificadas pra dar alguma ideia, sugestão, sobre aquela comunidade. [...] Então eu acho que o planejamento participativo [...] tem que ouvir o povo, tá ligado direto no povo. [...] nós temos uma democracia no Brasil e que nós entendemos que, quando a gente vai falar de planejamento participativo, a gente precisa... é... é ouvir aquele cidadão que reside na sua comunidade [...]. [...] na discussão do novo Ouvindo Nosso Bairro [...] teremos dez reuniões grandes [...] uma reunião grande por região administrativa, que congregue todos os bairros, e ali vamos levantar de cada bairro quais são as suas prioridades, necessidades, após isso nós iremos fazer orçamentos, e incluiremos isso no aplicativo que já está pronto [...] aonde o cidadão poderá [...] votar nas intervenções que nós iremos colocar lá [...] a ideia é que a gente possa ter cinco intervenções por bairro e que ele possa votar por ordem de prioridade [...]. Então nós fizemos isso com o intuito de aumentar a participação [...].

[...] eu acho que termina tendo sim a sua participação da população porque a partir do momento que eu tenho qualquer ação, qualquer projeto, que visa ficar mais próximo da população, eu acho que tem a participação da comunidade [...]. (Entrevistado da Prefeitura-Bairro Central)

Fonte: Apêndice B – Entrevistas Prefeitura

Ouvir e ser ouvido pode resumir as concepções de participação popular das pessoas entrevistadas, moradores e representantes da prefeitura. E é nesse sentido que aparece – para os entrevistados da PMS – o Programa Ouvindo Nosso Bairro³ como maior exemplo de mecanismo de participação social já implementado na cidade. Sobre ele, ainda que possamos compreender um futuro papel relevante na comunicação com a população – após alguns ajustes –, não pode-se confirmar como exemplo de mecanismo eficaz de participação um programa que definiu previamente uma carta de opções de obras a serem ‘escolhidas’ pelos moradores por meio de votação, que foi implementado a partir de reuniões curtas e realizadas em curto período de tempo (mascarando uma presença física da prefeitura), e que, para votação (apenas *online*), é necessário acesso à *internet*, para citar alguns aspectos.

A análise dos quadros 5 e 6 deixa evidente a existência de uma lacuna entre o que o discurso traz como execução – mesmo do programa destacado – e a percepção das pessoas moradoras em relação aos processos de escuta (mesmo eles, aqui nos desvencilhando da ideia da efetivação da participação). Enquanto a prefeitura afirma escutar, os sujeitos de periferia afirmam não serem escutados - aqui tomando a escuta apenas como o ouvir, sem consequências. Por fim, é importante ressaltar que a chamada ‘cartela de obras’ é composta por ações que não deveriam passar por votação ou hierarquização: escadarias, pavimentação, iluminação, construção de praças, entre outros, são necessidades elementares.

O segundo elemento que consolida a ideia do afastamento entre o planejamento e a gestão e os sujeitos moradores das periferias de Salvador, segundo entrevistas, é sobre como são as tomadas de decisões que interferem no bairro e as consequências. O quadro 7 nos traz, sob a perspectiva dos moradores, sobre como são as tomadas de decisão relativas ao bairro, a falta de possibilidade de participação dos moradores nas obras executivas, inclusive com exemplos de intervenção mal-feita e causando prejuízos à população, além de ações executivas por parte da prefeitura para ‘maquiar’ algum problema maior.

Quadro 7 – Sobre como são as tomadas de decisão que interferem no bairro e as consequências, segundo sujeitos entrevistados

Hoje é de cima pra baixo, né... chegam lá as coisas prontas, por mais que se diz que vai ter uma reunião participativa, a gente descobre que não é participativa nada. Então vem lá as coisas prontas [...]. (Entrevistada do bairro do Nordeste)
E eles chegam, não habitam naquele lugar e já querem fazer da forma deles. (Entrevistadas do bairro de Massaranduba)
[...] todas as medidas que são tomadas, elas não são consultadas, o povo não é consultado, e sim algum técnico que eles acham que conhecem do assunto e muitas vezes nunca morou na periferia... [...] como elas acontecem eu não sei, porque se for fazer uma obra aqui agora a obra chega, mas você não sabe [...]. [...] porque aqui dá a impressão de que tá buscando só a legalidade, mais nada... eu acho... [...] qualquer coisa, ‘não... foi passado pra população toda de Salvador, o projeto’... mas, nós, que não temos... não traçamos esse caminho por conta de trabalho ou porque não se interessa ou porque a atividade

³ Para maiores informações sobre o programa: <http://www.ouvindonossobairro.salvador.ba.gov.br/>.

é outra... mas como vocês que têm esse estudo [...] você sabe muito mais do que eu que estão buscando aí só a legalidade, né, do projeto. (Entrevistado do bairro de Nova Brasília)
[...] ela não estudou muito o bairro, ela foi lá e construiu [...]. Porque a gente tem essa sensibilidade de saber exatamente, pô, qual o lugar que precisa ser iluminado, que a gente passa e corre risco de ser assaltado, qual o lugar que realmente precisa de um tapa buraco, qual lugar que precisa de uma intervenção de uma encosta, então a gente vê, a gente não tá reclamando, hoje a gente não reclama muito da presença da prefeitura, a gente nota em algumas coisas, mas essa presença é totalmente de cima pra baixo, a população ela não tem participação efetiva [...]. (Entrevistado do bairro da Boca da Mata)
[...] as obras lá... tudo que chega lá de planejamento chega de cima pra baixo, a gente não sabe... chegou, apareceu. (Entrevistado do bairro da Boca do Rio)
A reforma foi uma reforma ridícula, eu não sei onde foram tantos milhões de reais... Porque eu acho que eu [...] administraria melhor aquela obra, porque pintar parede... e você trocou só uma parte do telhado, então você pensa que vai ter uma mega infraestrutura, pro posto de saúde ficar um ano e meio fechado, então você pensa que vai ser a reforma. Você vê que é pintar parede, gente... pintar parede se pinta em um final de semana. (Entrevistada do bairro do Nordeste)
[...] o Hospital Municipal de Salvador [...] está sendo instalado na Boca da Mata, eu não sei muito bem como a prefeitura pensou nisso, eu como morador eu nunca fui ouvido, nunca me perguntaram se a gente precisaria desse hospital lá e como seria esse hospital, né... é... e os impactos que isso traria... pô, a gente nunca foi perguntado, nunca vi isso. (Entrevistado do bairro da Boca da Mata)
A gente aqui já teve vários projetinhos da prefeitura, que a gente olhava assim 'gente, isso não vai dar certo', e quando botava, quando chegava a prática, não dava certo, não dá certo. [...] quem vive é quem sabe a necessidade que se tem. (Entrevistada do bairro de São Tomé)
[...] por exemplo, o Largo do Luso, que foi feito uma reforma e [...] foi criada uma pista ao lado esquerdo, que os ônibus que vão em direção a Paripe eles param, só que tá causando um certo transtorno [...]. [...] a grande maioria não aprovou muito essas modificações, teve uma mesmo que botou um ponto [de ônibus], recuou muito, ficou numa área perigosa com relação a assalto, porque às vezes o pessoal tem a visão de facilitar o trânsito, mas esquece que ali tem pessoas que muitas vezes ficam à mercê, nós sabemos que a segurança pública [...] não tem aquela eficiência, então é algo que é complicado, principalmente pra população que fica tarde demais ou muito cedo nos pontos de ônibus, né. (Entrevistado do bairro de Plataforma)
Porque o que é que acontece hoje, os governantes fazem de qualquer maneira [...] não olham com o olhar da sociedade [...]. (Entrevistada do bairro de São Marcos)
[...] na primeira gestão do atual prefeito ele construiu uma via, perto da reeleição, ele construiu uma via, é... que não resolveu o problema do bairro... não aumentou o problema, mas também não resolveu [...] não houve discussão. A obra começou, o povo ficou tentando adivinhar o que era, porque não sabia, aí se botou uma placa, né, mas a conversa com o bairro, de fato, não houve, né, então... talvez se o povo tivesse participado do processo do planejamento a demanda tivesse sido outra [...] foi uma obra que não tem muito efeito porque [...] a prefeitura fez de forma arbitrária dentro do bairro. (Entrevistado do bairro de Cajazeira V)
Eu acho que as intervenções hoje da prefeitura elas são muito... modelo. Modelo que eu quero dizer assim, olhe, ela tá aplicando a mesma solução em bairros A, B, C e D, e ela vai aplicar em Boca da Mata, só que ela não conhece Boca da Mata, a gente nota claramente, eu noto claramente isso como morador, a prefeitura ela não conhece o nosso bairro, profundamente. [...] muito barulho, trouxe muita gente pro local, ia muita gente pra lá, pra procurar emprego, tal, barulho, muito barulho, né, as casas começaram... tinha muita queixa das casas estarem sendo abaladas, né, pelas obras, principalmente de geotecnia, né, de... de infraestrutura mesmo, com grandes máquinas e tal [...]. [...] a gente hoje eu tenho certeza, que se a gente tivesse o poder, a autonomia um pouco maior de intervir, nessas intervenções da prefeitura, tanto na construção do hospital, quanto no tapa buraco, podas, contenção de encostas, eu acho que seria muito mais efetivo o trabalho. Não seria tão ruim como é hoje. (Entrevistado do bairro de Boca da Mata)
[Teria] sido bem melhor. Porque tipo todo mundo de São Tomé quando viu que terminou, tipo teve inauguração, teve festa e tal, quando chegou lá no beco que não viu nada de banheiro o pessoal... porque a gente que é morador que sente... 'oxente, e cadê os banheiros?' (Entrevistada do bairro de São Tomé)

Eu sinto que não tem muita intervenção ali e são coisas muito paliativas, digamos assim, as tomadas de decisões da prefeitura geralmente é quando tem alguma reportagem na televisão, por exemplo, que diz que tem um problema, aí eles vão lá e remediam esse problema. [...] Eu acho que são medidas que visam maquiagem algum problema que é constante, de forma paliativa. Todas as coisas que eu vejo, por exemplo, são assim. (Entrevistada do bairro de São Cristóvão)

Fonte: Apêndice A – Entrevistas Moradores

Elementos importantes podem ser capturados que demonstram possibilidades de ações – simples – por parte da prefeitura, como o estudo do bairro e um pouco mais de respeito em relação às pessoas que residem. A ampliação das consultas públicas com efetiva consideração dos resultados, por exemplo, resolveria a maior parte dos problemas elencados pelos moradores e moradoras. As demandas não são por uma participação comunitária efetiva, que vise um controle social das ações de planejamento e gestão.

Por fim, no quadro 8, traremos os problemas relatados pelos moradores em relação às reuniões, audiências e similares, que são considerados impeditivos à participação, o terceiro elemento de distanciamento entre a participação popular e os lugares de periferia da cidade. Entre os relatos destacamos o desgaste das audiências, o pouco tempo destinado para debater muitos temas, horários das reuniões que não contemplam a realidade dos moradores e o fato de acompanhar esses eventos pessoas já engajadas, sejam lideranças ou pesquisadores.

Quadro 8 – Problemas relacionados às reuniões ou audiências que são impeditivos à participação social efetiva

E aí você vê várias coisas que, que... nas reuniões que eu vi que era a grande dificuldade [...] é assim... é muita maquiagem... E aí você tem duas coisas, você tem a falta de acesso de informação à população e você tem as jogadas políticas de você convidar pra uma reunião de moradores aquelas pessoas que vão dizer amém pra tudo, isso de certa forma também distancia.

[...] quando a discussão começa realmente a esquentar [...] esquentar de uma forma positiva, que é você realmente discutir os problemas do bairro, geralmente ela acaba. [...] Geralmente nessas partes mais polêmicas, ela acaba... porque a prefeitura ela marca [...] oito horas com um bairro da dimensão, da dinâmica do Nordeste de Amaralina, indo oito horas até dez, são duas horas de reunião.

E claro os bairros periféricos não foram contemplados porque as pessoas que participaram já me disseram que falavam-se muito mais da questão da orla, dos problemas da orla marítima de Salvador [...].

Aí a prefeitura fala bem assim 'então está decidido, vamos construir uma praça', gente, quem levantou a questão de uma praça foi uma pessoa... é como se eu fosse lá e eles achassem legal a minha ideia, então bora... isso não é ouvir a população. E esse dinheiro, que tá gastando com praça, por que não investe no posto de saúde, que é uma coisa gritante no bairro?

Mas as próprias pessoas não sabem o que é PDDU, do meu bairro, então quando o cara falou do PDDU, não sei o que... a reunião foi muito técnica, [...] pra população em geral, é muito ruim, essas reuniões são péssimas... Os técnicos não têm paciência com a população, se a população começa... discussão, eu acho discussão uma coisa positiva... 'Não quero na minha rua, não quero isso, não quero aquilo...' então são coisas positivas, eles acham que tudo é ruído, tudo é barulho, tudo é confusão... entendeu... Eles não sabem dimensionar o que é uma discussão sadia do que é ruído, do que é barulho. Se fulano pede a mão, não sei o que, não é bem assim, não sei o que... Eles não sabem... os técnicos são péssimos, os técnicos que mandam pra essas reuniões parecem que assim... é treinado pra não saber ouvir o povo... E outra coisa... a questão da... da pessoa ser simples, não saber se portar, como eles dizem, se portar... é muito desvalorizado. A pessoa por não saber falar direito, entre aspas, eles ignoram... tem falas que são ignoradas, sabe... dizem que tão transcrevendo, eu duvido muito... E quando você vê a transcrição você vê que muita coisa que seria realmente útil é perdida, são perdidas [...].

E... quando eu fui pra essa reunião eles tinham os dados estatísticos do bairro, né, eles tinham IDH, população negra, população branca do bairro [...] um monte de dado estatístico. Que não vai formar uma identidade de um bairro por um dado estatístico. Então eles foram sem identidade [...] fica difícil a comunicação [...] quando você chegar lá você... aí eles ficam se questionando, entendeu? 'Ah, porque não tava no plano', aí anota, 'ah, porque não tava no plano', e anota [...]. (Entrevista bairro do Nordeste)

[...] eu tiro pelas reuniões que eu fui do plano diretor... o tempo é curto... as pessoas, nem todo mundo consegue falar tudo, abre um tempo mínimo de perguntas, um tempo mínimo de respostas [...]. (Entrevista bairro de Barreiras)
E com certeza quando for fazer isso do PDDU com o pessoal do bairro não vai ser falado, o pessoal sabe que tem atrito, o pessoal sabe que a população se for vai pra brigar, vai pra questionar e eles não querem escutar isso, eles preferem não conversar. (Entrevista bairro de São Tomé)
[...] não sei se foi do PDDU as palestras que tiveram na escola logo depois que ela foi implantada, foi palestra sobre segurança [...] pra mim disseram que foram palestras... como foi no horário da minha faculdade, então ficou um pouco complicado, porque era só a noite, outra coisa, tem gente que tá a noite, tá, mas tem os jovens, queiram ouvir também os jovens, queiram ouvir os idosos. Idoso infelizmente fica mais um pouco em casa, mas e o jovem que vai trabalhar, o adulto que vai trabalhar? Também precisa ser ouvido, aí botaram durante... no meio da semana, de dia, botaram outras no final do dia [...] eu trabalho [...]. (Entrevista bairro de São Gonçalo)
Que nós não temos, quer dizer, temos até como participar, né, que tem as audiências públicas, mas nem todo mundo tem essa condição porque não tem tempo, entendeu? Geralmente são em horários comerciais, onde a maioria está trabalhando [...]. (Entrevista bairro de Nova Brasília)
Tem várias questões, tem a questão de trabalho, [...] a forma do trabalho, engarrafamento, as pessoas passam muito tempo e não têm tempo. Mas também a forma que a própria prefeitura sabe disso e marca justamente dia de semana [...]. Mas justamente, como eles marcam justamente quando a gente não pode... então eu fui a uma. (Entrevista bairro do Nordeste)
Não, não fui, não fui porque eram horários de... que eu tava no trabalho, ou horários que eu tava chegando do trabalho, porque se o transporte até fosse bom eu até conseguiria chegar. (Entrevista bairro do Rio Sena)
[...] tanto que não teve representatividade nas palestras que eu fui... as representatividades que estavam lá eram pessoas interessadas diretamente nos temas de moradia, de planejamento urbano, de mobilidade urbana, que tavam ligados no assunto. (Entrevista bairro de Barreiras)
[...] quem participa mais é quem tá envolvido mesmo com essas relações [...] quem participa é quem trabalha na área de assistência social, pedagogia, aí participa um pouco mais, ou então é envolvido em alguma associação de moradores. Ou política. (Entrevista bairro de Nova Brasília, l. 2461)

Fonte: Apêndice A – Entrevistas Moradores

Em seu relato Maria, moradora do bairro do Nordeste, nos coloca um ponto de vista importante: para ela, são convidadas para as reuniões as pessoas que irão aceitar o que está sendo colocado pela administração. A moradora demonstrou ser ativa e interessada nos acontecimentos do bairro, embora não participe de grupos ou associações, ela foi quem mais demonstrou conhecimento da realidade política do bairro⁴. Maria ressaltou também a falta de informação dos moradores participantes das reuniões para melhor capacitação de suas atuações, associado ao uso de termos técnicos de difícil compreensão, além dos debates mais calorosos serem cessados, seja pela necessidade de finalização do curto período de encontro, seja pela falta de capacidade dos técnicos de lidar com conflitos positivos. Isso dialoga com o desabafo do morador de Nova Brasília sobre sua impressão de que a prefeitura, com as audiências/oficinas, busca a legalidade, ou seja, o cumprimento da burocracia da realização do evento, sem a preocupação com um processo exitoso.

As oficinas/reuniões são nos bairros e não de bairros, são ações pré-definidas, planejadas e executadas de forma não participativa. Sobre a busca da legalidade e os

⁴ A opção metodológica por não buscar indivíduos vinculados a associações, movimentos ou similares se deu pela necessidade de dialogar com o sujeito comum em seu dia-a-dia. Isso porque é nesse viver cotidiano que precisam aparecer as angústias que incentivam o movimento político, bem como as limitações reais - tanto de associativismo quanto de ativismo individual.

discursos das ações recorreremos a Santos (2013), que nos traz uma síntese dos resultados aqui relatados pelos moradores.

Os objetos têm um discurso, um discurso que vem de sua estrutura interna e revela sua funcionalidade [...]. E há o discurso das ações, do qual depende sua legitimação. As ações necessitam de legitimação prévia para ser mais docilmente aceitas e ativas na vida social e, assim, mais rapidamente repetidas e multiplicadas. (Santos, 2013, p. 98).

Esta aceitação aproxima-se de uma alienação socioespacial, uma ausência de consciência espacial cidadã, resultado de anos de usurpação da capacidade de atuação efetiva sobre o espaço, de um capitalismo individual e opressor. O que resulta no que Franco (2010), em análise acerca da participação social na construção do plano de ordenamento territorial de Bogotá, capital colombiana, caracterizou como “una gran apatía o desconocimiento del grueso de los ciudadanos” (Franco, 2010, s/n).

A ideia da importância da dimensão local para o planejamento é consenso e parece ter sido incorporada em certa medida pelos gestores de Salvador, ainda que de forma equivocada. Bustos (2010), em análise de experiências com a periferia da cidade de Buenos Aires, aponta a autogestão da população – por meio da organização comunitária – como meio para as transformações necessárias no território e a necessidade de continuidade do processo de planejamento. Neste sentido, apontamos as possibilidades que a consciência espacial de lugar – dialógico, coletivo, construído por meio de relações legitimadas espaço e temporalmente – pode trazer para a efetivação da participação da população – de periferia – no planejamento e na gestão. O movimento não é contrário, ações efetivas não serão engendradas pelos órgãos públicos ou empresas que os representam.

A desierarquização do planejamento depende exclusivamente da capacidade política do cidadão e da cidadã, em processo histórico. O espaço geográfico, como instância política, necessariamente precisará ser considerado: assim, o lugar, cotidiano espacializado, aparece como essência do conteúdo político de um sujeito consciente, autônomo e participativo. Assim, aproximamos a Geografia – militante – do planejamento e da gestão como possibilidade de contribuição à efetivação da participação social.

É pelo entendimento do conteúdo geográfico do cotidiano que poderemos, talvez, contribuir para a necessária teorização dessa relação entre espaço e movimentos sociais, enxergando na materialidade, que é um componente fundamental do espaço, uma estrutura de controle da ação, um limite ou um convite à ação (Santos, 2006, p. 103).

Esse é o caminho para superar, por exemplo, a presença técnica unilateral no planejamento urbano, que Capel (2006) faz referência, comentado por Maria e encontrado na avaliação de planos diretores do estado da Bahia após 10 anos do Estatuto da Cidade, em Baltrusis e Rebouças (2009).

A complexidade dos lugares não poderá ser considerada a partir de um planejamento sob responsabilidade de um corpo técnico que não reflete minimamente a diversidade de saberes. Não estamos falando em multidisciplinaridade no planejamento – que ainda não acontece na prática – e sim na consideração de diferentes cosmovisões. Corresponsabilidade, coparticipação.

CONCLUSÕES

Os três elementos que caracterizam o distanciamento entre a participação social efetiva e o planejamento, a partir das entrevistas realizadas nesta pesquisa, são apenas exemplos que foram mais repetidos – entre diversos outros ali mencionados – durante as pesquisas. Todos confluem, por outro lado, para o distanciamento do planejamento (técnico) da realidade dos lugares (vivência cotidiana).

As falas dos sujeitos demonstram – de maneira geral – afastamento e desistência/acomodação em relação a uma possibilidade concreta de se alcançar o que eles entendem por participação: as pessoas serem efetivamente ouvidas. A resposta dos órgãos municipais à determinação legal pela participação social foi a apropriação do discurso da participação acompanhado de práticas que apenas perpetuam a pseudoparticipação, ratificando a ineficácia histórica e estratégica dos meios de participação disponibilizados à população. E não se trata apenas dos meios, o fazer o planejamento e a construção de políticas desconsidera a vivência complexa e multifacetada que é a realidade socioespacial.

O histórico de não participação resulta em ausência de conhecimento, por parte das pessoas entrevistadas, sobre um processo efetivamente participativo, o que aponta para a necessidade de um processo formativo transformador, vivido e planejado com protagonismo dos sujeitos dos/nos lugares de periferia, ao passo que tomam consciência de sua espacialidade, de forma autônoma. A coletividade dos/nos lugares – comprimida e quase suprimida da prática, mas viva no imaginário – esteve entre as falas dos nossos entrevistados como elemento de poder e deve ser um dos caminhos.

Ainda que consideremos que a desierarquização do planejamento dependa – com exclusividade – da capacidade política do cidadão e da cidadã em coletivo nos seus lugares de vivência, não podemos perder de vista que esse movimento histórico deverá contar com toda a sociedade engajada na transformação social. Destacamos, por fim, o papel da academia e de uma ciência comprometida com seu papel socioespacial e político transformadores. Uma ciência que seja capaz de não hierarquizar o conhecimento científico em relação a outras formas de saber e compreender a realidade.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, C. M. M.; SILVA, M. P. O rural e o urbano em interação. *Cadernos do CEAS*, Salvador/Recife, v. 45, n. 251, p. 538-545, set./dez., 2020.
- ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
- BALTRUSIS, N.; REBOUÇAS, F. *Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos – Bahia*. Relatório. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2009.
- BUSTUS, W. L. Oportunidades de la planificación estratégica a partir de la organización comunitaria en las zonas periféricas de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. V. XIV, n. 331 (26). Barcelona: 2010. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-26.htm>. Acesso em outubro de 2016.

CAPEL, H. De nuevo el modelo Barcelona y el debate sobre el urbanismo barcelonés. *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. V. XI, n. 629. Barcelona: 2006. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-629.htm>. Acesso em outubro de 2016.

FRANCO, I. D. Técnicos, ciudadanos y agendas privadas em la revisiós del plan de ordenamiento territorial (POT) de Bogotá. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. V. XIV, n. 331 (42). Barcelona: 2010.

NABARRO, S. A. N. O conceito *modo de vida* no pensamento social moderno. *Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Universitat de Barcelona*, vol. XXVI, nº 1.316, 2021.

PENTEADO FILHO, P. A. Planejamento Urbano em Salvador. *Veracidade*. Salvador, ano 1, n. 2, p. 5-11, out./dez. 1991.

SALVADOR. *Lei Nº 3.345/1983*. Dispõe sobre o processo de planejamento e participação comunitária no desenvolvimento do município da cidade do Salvador e dá outras providências.

SALVADOR. *Decreto Nº 7.139/1984*. Regulamenta a Lei Nº 3.345, de 14 de dezembro de 1983, que dispõe sobre o processo de planejamento e participação comunitária.

SALVADOR. *Lei Nº 3.525/1985*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador para o período até 1992 e dá outras providências.

SALVADOR. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental – Salvador 2002*. Versão preliminar. (Mimeo)

SALVADOR. *Lei N.º 6.586/2004*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU e dá outras providências.

SALVADOR. *Lei Nº 7.400/2008*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Salvador (PDDU). Mapa 03. Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Prefeitura Municipal de Salvador, 2008. Disponível em <http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/pddu/>. Acesso em julho de 2016.

SALVADOR. *Decreto Nº 23.765/2013*. Cria grupo de trabalho para elaborar a regulamentação e o plano de implantação das Prefeituras-Bairro e dá outras providências. (SALVADOR, 2013).

SALVADOR. *Ouvindo nosso bairro*. O povo como protagonista da gestão. Prefeitura Municipal de Salvador, [2015?].

SALVADOR. *Lei Nº 9.069/2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Salvador, 2016. Disponível em <http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/pddu/>. Acesso em julho de 2016. (Salvador, 2016).

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A de; SILVEIRA, M. L. (orgs). *Território: globalização e fragmentação*. 5.ed. São Paulo: Hucitec, Annablume, ANPUR, 2002, p. 15-20.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2006. - (Coleção Milton Santos; 1).

SOARES, A. M. C. Cidade revelada: pobreza urbana em Salvador-BA. *Geografias*, 05 (1), Belo Horizonte, jan/jun 2009, p. 83-96.

SOARES, A. M. C. *A prisão e a ágora*. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Dados de autoria

Fádía Rebouças

Doutora em Geografia pela Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Território Ambiente e Sociedade (PPGTAS/UCSal). E-mail: geografar@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7550-4973>.

Cristina Maria Macêdo de Alencar

Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Território Ambiente e Sociedade (PPGTAS/UCSal). E-mail: cristina.alencar@pro.ucsal.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1463-6224>.

Neio Lúcio de Oliveira Campos

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Universidade de Brasília. Professor do Departamento de Geografia e do Centro de Excelência em Turismo na Universidade de Brasília. E-mail: neiocamp@unb.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5809-2767>.