

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE: NOTAS SOBRE A CIDADE DO SALVADOR¹

ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA*

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo buscamos refletir sobre a emergência do planejamento participativo, consubstanciado na **Constituição Federal** de 1988 e regulamentado pelo **Estatuto da Cidade**². Essa reflexão se dá a partir da investigação da trajetória e dos processos que deram origem a esse novo paradigma.

Ainda que de forma preliminar, analisaremos os limites e as possibilidades do planejamento participativo a partir do processo de discussão em curso da proposta do *Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município do Salvador*. Para tanto, utilizamos como fonte de pesquisa a imprensa escrita, entrevistas, documentos oficiais e a observação participante nos eventos sobre o tema.

2. O CONTEXTO DA EMERGÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A concepção liberal e hegemônica da democracia reduz o exercício do poder político à esfera estatal e limita a participação ao exercício da “democracia representativa”, caracterizada pelo conjunto de regras procedimentais que

1. Este trabalho foi originalmente apresentado no âmbito da disciplina Teorias Urbanísticas ministrada no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA) pelo professor Antônio Heliodório Lima Sampaio.

2. Lei Federal nº 10.257, de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da **Constituição Federal**, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências.

regem os processos de representação (Bobbio, 1986). Em oposição a essa definição formal de democracia, mas sem negar a importância do seu componente universalista, Marilena Chauí (1993) chama atenção para a necessidade do exercício de uma outra democracia que passe pela afirmação de direito e criação de direito, através do aparecimento dos sujeitos sócio-políticos por sua própria ação, ultrapassando o sentido restrito da cidadania como voz e voto.

No contexto da emergência de uma “democracia contra-hegemônica”, na concepção de Boaventura de Sousa Santos (2002), os novos sujeitos coletivos passam a reivindicar o direito de organizar-se politicamente e participar das decisões, propondo a quebra do monopólio do Estado como único detentor de poder e espaço público. Numa perspectiva semelhante, podemos afirmar que

a participação popular corresponde à partilha do poder de decisão política local, que deixa de se concentrar nas mãos do governo, passando a ser dividido com a comunidade (Daniel, 2001: 514)

O exercício da democracia circunscrito à delegação de poder passa a ser guiado por outra racionalidade, na qual o cidadão deixa de ser objeto para ser sujeito coletivo de direito em busca da construção de uma nova cultura democrática, alcançada através da reapropriação dos espaços públicos. Nesse sentido, a democracia participativa é instrumento útil para

garantir a reapropriação das cidades por seus cidadãos; criar novos territórios públicos de construção da cidadania; impulsionar novas formas de sociabilidade e uma nova cultura política assentadas em valores como solidariedade, justiça social, equidade, fortalecimento da sociedade civil, participação, autonomia, respeito e garantia dos direitos pessoais (Bava, 2001: 18)

No Brasil, a década de 1980 foi marcada pelo processo de transição democrática e emergência dos “novos sujeitos coletivos” que representaram um importante papel na democratização do país ainda imerso numa ditadura militar. Esses novos sujeitos buscavam garantir, através da inscrição no novo ordenamento jurídico, a articulação entre o exercício da democracia representativa e participativa, visando ao controle social e à partilha do poder (cf. **Constituição Federal**, artigo 1º, parágrafo único).

Nesse contexto de construção da nova ordem democrática brasileira, o *Fórum Nacional pela Reforma Urbana* apresentou ao Congresso Nacional

Constituinte uma *Proposta Popular de Reforma Urbana*³, subscrita por 130.000 eleitores brasileiros, visando garantir novos direitos urbanos no plano institucional, cujo texto original, durante a Assembléia Nacional Constituinte, sofreu significativas modificações. Embora o texto final aprovado represente algumas derrotas para o movimento social, dentre as quais a impossibilidade da aplicação imediata de alguns institutos, essas derrotas não foram capazes de desqualificar o novo modo de conceber a cidade. Apesar de resgatar a concepção do Plano Diretor como principal instrumento de política urbana, o capítulo de “Política Urbana” da **Constituição Federal** de 1988 estabelece uma configuração distinta do planejamento tradicional na medida em que estabelece alguns mecanismos visando garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Outra novidade é a exigência da participação dos diversos segmentos que compõem o tecido social da cidade na sua elaboração, reforçando, ainda mais, o já enunciado princípio da democracia participativa.

3. PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO: NOVO PARADIGMA DO ESTATUTO DA CIDADE

De fato, o capítulo da política urbana disposto constitucionalmente foi regulamentado pelo tão esperado **Estatuto da Cidade**, diploma legal que procura apontar os mecanismos a serem adotados para a implementação do planejamento participativo, ao tempo em que rechaça, no dizer de Heliodório Sampaio (1999), “o mito do plano científico”.

O “discurso competente” do planejamento neutro e tecnocrático produzido pelo Estado centralizador é substituído pelo “discurso do planejamento politizado”. O Plano Diretor passa a ser visto como um instrumento de política urbana e, como tal, carregado de conteúdos axiológicos e conflitivos. Sua elaboração deve representar a definição de um projeto político da cidade que se quer construir.

A concepção de planejamento politizado reconhece a cidade como reflexo das relações sociais de produção desenvolvidas no seio da sociedade e, portan-

3. Tal proposta continha 23 artigos, divididos nos seguintes títulos: *Dos Direitos Urbanos; Da Propriedade Imobiliária Urbana; Da Política Habitacional; Dos Transportes e Serviços Públicos e Da Gestão Democrática da Cidade*. Nessa proposta não constava o instrumento do Plano Diretor. Durante o processo de debates e votações na Assembléia Nacional Constituinte, a proposta inicial foi sendo esvaziada de um conteúdo mais radical a fim de ter sua aprovação viabilizada.

to, palco de tensões onde são travadas as disputas políticas. Esse modelo de planejamento não propõe sufocar o conflito mas, ao contrário, criar condições para sua emergência e conhecimento, abrindo espaços para o exercício democrático da política (Maricato, 2001). Nesse sentido, ao analisar a concepção de planejamento e gestão consagrada no **Estatuto da Cidade**, vemos que

trata-se de um processo público de discussão e negociação na cidade sobre seu destino, envolvendo os atores econômicos, sociais e políticos reais. (...) Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano é um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. (...) O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia – a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios (Rolnik, 2001)

É nessa nova arena de conflitos e discussões que, segundo Ribeiro e Cardoso (2003), deve ser feito o mapeamento dos diversos interesses que estão em jogo na cidade e, a partir daí, estabelecidas regras norteadoras da criação de um pacto territorial.

O planejamento não representa mais um momento estático e hermético, mas um processo de decisão sobre a cidade. Assim, através da participação direta dos cidadãos, deve ser desenvolvida uma nova esfera pública que credencie a inclusão dos sujeitos até então historicamente alheios à elaboração do planejamento urbano, proporcionando uma ruptura com a concepção que habilita apenas o capital e a tecnocracia como únicos agentes “capazes” de intervirem no processo. Logo, o **Estatuto da Cidade** estabelece que a participação popular no planejamento deixa de ser uma mera faculdade do poder público, tornando-se requisito de validade e legitimidade do Plano Diretor. Nesse sentido, obriga o poder público a promover audiências públicas, debates, publicidade, facilitar o acesso aos documentos e às informações produzidos e inova ao tipificar como crime de responsabilidade administrativa a ação ou omissão do prefeito que impeça ou deixe de garantir a implementação dos mecanismos participativos.

É importante registrarmos que, embora não tenha sido a intenção do legislador tecer detalhes a respeito dos procedimentos (número de audiências,

duração dos debates, formas de publicação dos documentos etc.), esses devem ser estabelecidos levando em consideração as especificidades das municipalidades, de modo a garantir de forma plena o exercício da democracia participativa.

Esse novo paradigma de planejamento participativo, trazido pela **Constituição Federal** de 1988 e regulamentado pelo **Estatuto da Cidade**, longe de representar uma proposta de transformação profunda na estrutura de classes da sociedade capitalista, parte de um enfoque reformista e conciliador entre Estado, capital e sociedade civil. Esse “pacto”, ainda que represente uma proposta pacífica de reforma urbana, está enfrentando inúmeras resistências das elites que dirigem grande parte das municipalidades brasileiras.

Logo, o processo da efetivação da democracia participativa termina por assumir contornos diferenciados nas diversas municipalidades, tendo em vista que sua implementação está intimamente entrelaçada com o modelo de relação travada entre os diversos atores que compõem o tecido social. Nas localidades onde há cultura de partilha do poder, o planejamento participativo aponta para o exercício de uma democracia redistributiva e universalista. Em outras localidades, nas quais as relações sociais estão calcadas no arcaico modelo clientelista e patrimonialista de gestão, a implementação do planejamento participativo parece enfrentar obstáculos intransponíveis. Reforça esse entendimento considerações tecidas sobre a existência de diversas formas de expressão do poder em relação à participação:

O poder autoritário, que concede a participação priorizando a manutenção do poder e do privilégio, donde aufere-se não haver participação de fato; o paternalista, que permite a participação com limites de controle (participação tradicional) e o solidário, onde a participação é conquistada, porque está ao lado dos que querem participar tanto dos resultados como da execução e da decisão (co-responsabilidade) (Barreto, 1997, grifos da autora)

Desse modo, entendendo que a *práxis* pode trazer elementos factíveis para pôr em contradição os enunciados teóricos, tomamos o processo de elaboração do Plano Diretor da Cidade do Salvador como objeto de análise, a fim de percebermos os limites e as possibilidades da aplicação dessa proposta.

4. O CASO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR

A elaboração da proposta do novo Plano Diretor do município de Salvador teve início em 1998⁴, oportunidade em que o prefeito decidiu enfrentar o desafio de revisar e atualizar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), aprovado pela Lei nº 3.525/85, constituindo para tanto um grupo de trabalho. À época, o **Estatuto da Cidade** sequer havia sido aprovado e os preceitos constitucionais da participação no planejamento pareciam não passar de meras normas programáticas.

O minucioso diagnóstico elaborado pelos especialistas durou quase cinco anos e trouxe um vasto estudo sobre os aspectos físicos, sociais, econômicos, ambientais e administrativos do município. Tratava-se de uma audaciosa tarefa — compreender e projetar a cidade do futuro. A impressão que inferimos a partir dos discursos do prefeito e do secretário municipal de Planejamento, abaixo transcritos, é que tais estudos e prognósticos, fruto de uma racionalidade técnica e burocrática, pretendiam ser suficientes para credenciar o Plano:

O Plano é bem abrangente e com ele estamos começando a definir o futuro de Salvador, que é uma cidade diferente e por isso tem que ser tratada de uma maneira diferenciada⁵

Já está pronta uma versão preliminar com 210 artigos traduzindo os conteúdos do plano, que são embasados em mais de 40 estudos setoriais⁶

Durante o processo de elaboração do Plano Diretor não houve ampla discussão com os diversos setores da cidade. Registre-se aqui a reivindicação feita pelo movimento popular através de *Carta Aberta*⁷ apresentada no *Fórum América Latina Habitar 2000 Brasil*⁸ e o pedido encaminhado pelo diretor

4. Ver “Decreto nº 12.086, de 25.08.1998, que dispõe sobre a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Salvador/1998 e dá outras providências” (Salvador, 1998: 2).

5. Cf. “Imbassahy afirma que o Plano Diretor é de toda cidade”. *Diário Oficial do Município*. Salvador, 16.01.2003, p. 1.

6. Cf. “Plano traz propostas para o desenvolvimento de Salvador”. *Diário Oficial do Município*. Salvador, 20.01.2003, p. 1.

7. O referido documento, intitulado “Carta aberta dos (as) moradores (as) das comunidades populares de Salvador”, foi subscrito pela Associação Amigos de Gegê dos Moradores da Gamboa de Baixo, Associação dos Moradores do Nordeste de Amaralina, Conselho de Moradores do Bairro da Paz e Grupo de Mulheres do Alto das Pombas (2001).

8. Este Fórum foi promovido pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da UFBA e pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder)/Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec), no período de 15 a 19 de maio de 2001.

da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA)⁹ para obter acesso aos trabalhos já produzidos, sem que houvesse resposta por parte das autoridades locais.

A aprovação do **Estatuto da Cidade** terminou por criar em todo o país uma euforia coletiva no sentido de fazer crer ser possível superar, através da força da lei, as velhas práticas clientelistas e autoritárias que formam o caldo da cultura política brasileira. Esse contexto terminou por forçar o poder público local a assumir uma retórica participativa. Se não, vejamos:

*A intenção da Prefeitura é promover uma ampla discussão, mobilizando a opinião pública, no sentido de colher opiniões, sugestões e todo tipo de contribuição para o projeto*¹⁰

A fim de cumprir as exigências do **Estatuto da Cidade**, a proposta do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) saiu dos gabinetes para ocupar os espaços de debates. A primeira apresentação oficial foi feita ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (Condurb) e, em seguida, a restritos segmentos da sociedade¹¹, cuja seqüência, de certa forma, parece revelar uma ordem de prioridade: primeiro, os setores do capital; depois, as entidades corporativas; por fim, os professores universitários. É importante anotarmos que, mais uma vez, os setores populares foram excluídos do processo de discussão.

Durante a última apresentação, o secretário de Planejamento, ao se posicionar sobre o questionamento feito sobre os limites da metodologia participativa utilizada pelo poder público no processo de elaboração e discussão da

9. Em 01.04.2002, o diretor da Escola de Administração da UFBA, a pedido dos alunos da disciplina "Gestão Pública e Governo Local", enviou ofício (DIR 026/2002) à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (Seplan) solicitando o acesso dos mesmos aos documentos referentes à elaboração da proposta do PDDUA, sem, contudo, obter qualquer resposta. O ocorrido levou o corpo discente a distribuir uma Carta Aberta denominada "Exercendo a Cidadania".

10. Cf. Nota 5.

11. Em 22.01.2003, a proposta do PDDUA foi apresentada ao Condurb; em 30.01.2003, à Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI), à Associação Comercial da Bahia (ACB) e ao Sindicato da Construção Civil (Sinduscom); em 03.02.2003, ao Instituto dos Arquitetos da Bahia (IAB), ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), à Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Bahia (OAB) e ao Clube de Engenharia; por fim, em 05.02.2003, aos professores da UFBA, da Universidade Católica do Salvador (UCSal), da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e da Universidade Salvador (Unifacs).

proposta do PDDUA, deixou transparecer a opção pelo velho modelo autoritário, no qual cabe ao Estado escolher e impor o “melhor” para a cidade. Esse modelo fere frontalmente a concepção do planejamento participativo que substitui a visão de *planejar para* por *planejar com* os habitantes da cidade:

Sob acusação de não praticar uma democracia tão aberta como a que a senhora sugere, eu prefiro cumprir as obrigações de oferecer à cidade tudo aquilo que ela precisa (Lorenzo, 2003)

Dando continuidade, em 20.02.2003, às vésperas dos festejos de carnaval, a tão esperada proposta do PDDUA foi revelada em audiência pública, aberta indistintamente a todos os cidadãos. O evento, organizado pela Seplan, teve como objetivo expresso mostrar à população os trabalhos elaborados. Parecia ser o momento do exercício do planejamento participativo, não fossem alguns percalços. Na ocasião, os presentes puderam assistir, durante aproximadamente três horas, a uma caprichosa exposição dos técnicos da Prefeitura e consultores externos sobre o conteúdo da proposta do novo Plano Diretor, ao término da qual foi franqueada a palavra ao público para dar início ao debate. Mas que debate? Foram dezenove falas recorrentes para explicitar a impossibilidade do debate ante à dificuldade de processar as informações geradas durante cinco anos de trabalho. Antes de mais nada, criticou-se bastante o fato de a versão preliminar do Projeto de Lei do PDDUA ter sido disponibilizada apenas pela *internet* e com antecedência de menos de 24 horas da audiência pública que tinha como objetivo discuti-la.

Compreendendo que a democratização e a apropriação da informação representam um requisito essencial ao exercício da democracia participativa, os participantes do evento passaram a reivindicar a publicidade de todos os trabalhos que ensejaram a proposta. Para o diretor da Federação das Associações de Bairro de Salvador (Fabs), João Pereira, a falta de informação inviabiliza a participação consistente da sociedade civil nas decisões que envolvem o destino de 2,5 milhões de habitantes (cf. Silva, 2003: 3).

Restava, de fato, uma sensação de retrocesso institucional, já que o direito à informação no processo de planejamento urbano, garantido há quase vinte anos pela Lei Municipal nº 3.345/83¹², que dispõe sobre a participação co-

12. A referida lei teve origem com o Projeto de Lei nº 7/83 encaminhado em 09.03.1983 à Câmara de Vereadores do Município do Salvador pelo vereador Sérgio Passarinho, sendo votado em plenário no dia 29.11.1983. É importante registrar que “coube ao Plandurb ela-

munitária no planejamento urbano, havia sido violado. O referido diploma legal, apesar de não ter sido diretamente fruto das reivindicações do movimento social, representa um importante avanço se levarmos em consideração o contexto histórico no qual foi aprovado — o Brasil começava a dar sinais de abertura democrática. Embora guiado por uma racionalidade técnica, objetiva consubstanciar os interesses coletivos nas diretrizes e metas do planejamento urbano, para o que abre possibilidades de participação através dos seguintes mecanismos: distribuição dos documentos que baseiam o processo de planejamento, debates e seminários¹³. Ainda sob o ponto de vista do ordenamento municipal, é importante frisar que a *Lei Orgânica do Município do Salvador* assegura a garantia da participação em todas as fases do processo de planejamento¹⁴.

Além de reivindicar que se tornassem públicos de forma ampla e irrestrita os documentos, a sociedade civil pleiteava que fossem realizadas audiências públicas nas 17 Regiões Administrativas que compõem a divisão administrativa do território do município, debates temáticos, elaboração de cartilhas simplificadas sobre o conteúdo do Plano, bem como outros instrumentos que permitissem a abertura de um canal de diálogo entre os diversos sujeitos sociais urbanos. Mas o poder público municipal apresentava uma posição diametralmente oposta, mantendo o firme propósito de realizar apenas duas audiências públicas. Assim, à medida que o processo “participativo” ia sendo deflagrado, era revelada a fragilidade do discurso de ampla participação.

Diante do impasse criado, a Fabs, a Assembléia Permanente de Entidades do Meio Ambiente (Apedema) e a OAB — Secção Bahia, através da Comissão de Direitos Difusos e Coletivos, representaram junto ao Ministério Público da Bahia, solicitando providências no sentido de assegurar a publicidade dos

borar três anteprojetos de Lei, como produtos finais da primeira etapa. Entretanto, as leis só foram aprovadas nos anos 80, a saber: Lei n.º 3.345, de 14.12.83, que ‘Dispõe sobre o processo de planejamento e da participação comunitária no desenvolvimento do Município’ (...); a Lei n.º 3.377, de 23.07.1984, que ‘Dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município’ (...); e a Lei n.º 3.525, de 11.09.1985, que ‘Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador para o período até 1992’ (...).’ (Sampaio, 1999: 266).

13. Ver Decreto n.º 7.139, de 05.09.1984, que regulamenta a Lei n.º 3.345, de 14.12.1983, que dispõe sobre o Processo de Planejamento e Participação Comunitária” (Salvador, 1984: 202-204).

14. Ver artigo 71, III, da Lei Orgânica do Município do Salvador.

documentos e a ampliação do debate. Em atendimento, o Ministério Público procedeu à instauração de inquérito civil público¹⁵ e, em seguida, ajuizou ação judicial solicitando liminarmente a suspensão da segunda audiência designada para a discussão da proposta do PDDUA¹⁶.

A formação do pacto territorial proposta pelo planejamento politizado tem como pressuposto a democratização da informação e o propósito de partilha do poder através do diálogo entre os diversos segmentos sociais. O fato do poder público e a sociedade não terem conseguido estabelecer um consenso sobre o procedimento que deveria guiar o exercício da participação, remetendo essa problemática para a instância judicial, é um termômetro da qualidade participativa que está permeando o processo de planejamento. Por outro lado, nos permite perceber que ventos democráticos parecem soprar nessa instância de poder, apresentando indicativos de mudança na cultura política do judiciário baiano.

Assim, por decisão do juiz titular da 6ª Vara da Fazenda Pública, Rubem Dário Peregrino da Cunha, que concedeu liminar solicitada pela Promotoria de Cidadania e Urbanismo do Ministério Público Estadual, foi suspensa a audiência pública convocada pela Seplan para discutir o PDDUA de Salvador¹⁷.

Como vimos, o exercício da democracia participativa passa a ser direcionado para superar os obstáculos impostos à efetivação da prática democrática. Nesse sentido, visando a apropriação do conteúdo da proposta, a sociedade civil passa a promover diversos espaços de discussão sobre a temática. Cabe aqui mencionar o Encontro organizado pelo Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Município de Salvador nos dias 14 e 15 de março de 2003, na FAU/UFBA, contando com a presença do movimento popular de bairros de Salvador¹⁸. E demonstrando não existir homogeneidade ao interior

15. Instaurado através da Portaria 5/03 pela Promotora de Justiça da Cidadania, Cristina Seixas Graça.

16. Esta audiência fora convocada pelo prefeito através de edital publicado no **Diário Oficial do Município** no dia 15.04.2003, às vésperas dos feriados da Semana Santa.

17. Cf. "Audiência é suspensa por liminar da Justiça". **A Tarde**. Salvador, 25.04.2003, p. 3.

18. Foram cerca de 257 pessoas que participaram das palestras de abertura e de oficinas sobre transporte e serviços; zoneamento e vetores de crescimento; saúde e saneamento; educação e cultura; meio ambiente e moradia (informações prestadas pela organização do evento em entrevista concedida à autora em abril de 2003). O referido Fórum foi constituído em fevereiro de 2003 com o intuito de acompanhar e promover a discussão sobre o Plano.

do aparelho de Estado, foi promovida uma audiência pública pela Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa, em 02.04.2003¹⁹.

A polêmica sobre o encaminhamento das discussões a respeito da proposta do Plano terminaram por alcançar até mesmo o Condurb. Vozes dissonantes ecoaram na reunião do órgão, convocada para apreciação da segunda minuta da proposta de revisão do PDDUA, explicitando a necessidade da ampliação dos debates. A complexidade do anteprojeto e a maneira como se encontra disponibilizado impossibilitam dar respostas rápidas. Há questões não suficientemente claras, como a da política de habitação, como ressaltou a professora Angela Gordilho, representante da UFBA, que encaminhou uma moção de professores e alunos daquela Universidade pedindo minuta da lei e anexos, estudos setoriais que serviram de base para o anteprojeto, análise de desempenho do atual Plano, manual de consulta do usuário e definição de metas e prioridades (cf. Vasconcelos, 2003: 3).

A *práxis* parece ter o condão de deixar transparecer as intenções por trás dos discursos. O fato do poder municipal promover eventos para expor o Plano não credencia o processo de planejamento como participativo. Na aludida audiência do Condurb ficou demonstrado que a participação poderia ser exercida desde que não interferisse nos planos já estabelecidos, nem impedisse que o Projeto de Lei fosse enviado o mais rápido possível para votação na Câmara dos Vereadores. A administração pública municipal parece não querer compreender que o **Estatuto da Cidade** inverte a lógica do planejamento, ao considerar o Plano Diretor como instrumento da sociedade e não um monopólio do poder público. Entretanto, de acordo com o secretário de Planejamento, Manoel Lorenzo,

não temos a obrigação de incorporar nada do que a gente não concorda. É um plano da administração. Se um novo governo resolver mudá-lo, tem todo direito. É evidente que estamos abertos a críticas e sugestões, mas é preciso deixar isso claro (apud Vasconcelos, 2003: 3)

19. Aberto pelo Reitor da UFBA, esse evento contou com a explanação dos representantes da Fabs, Apedema, UFBA, União Nacional de Moradia Popular e Ministério Público Estadual. Também convidado para compor a mesa, o representante da Prefeitura de Salvador não compareceu, justificando posteriormente sua ausência. Estima-se que cerca de trezentas pessoas participaram do mesmo, dentre as quais deputados federais e estaduais, vereadores, estudantes e professores da UFBA, Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC), Unifacs e UCSal, representantes da OAB e de organizações não-governamentais (ONGs) ambientalistas e de assessoria ao movimento popular, bem como representantes de partidos políticos (informações prestadas pela organização do evento em entrevista concedida à autora em maio de 2003).

No que foi secundado pelo representante do *Rotary Club*, Paulo Roberto Leite:

Essas contribuições demandam tempo. E o objetivo do prefeito é viabilizar o projeto ainda neste semestre. O problema é prazo (idem)

Não era de se esperar que houvesse discordância por parte da maioria dos Conselheiros com relação à atitude da Prefeitura na condução do processo de planejamento. Longe de ser fruto de uma pressão social, o Condurb pode ser considerado como resquício do Estado autoritário. Criado na década de 1970 para funcionar como órgão meramente consultivo de integração da Prefeitura-Comunidade²⁰, ele apresenta as mesmas características dos demais conselhos institucionalizados em todo Brasil durante o regime militar. Segundo Suzana Moura (1989), os Conselhos de Desenvolvimento Urbano criados naquele período podem ser caracterizados por representarem uma instância de legitimação do Executivo municipal, sendo sua composição marcada pela presença de representantes diretos e indiretos do capital vinculado à cidade, representações corporativas e ausência ou diminuta representação popular.

A composição do Condurb não foge à regra geral, sendo integrado em sua quase totalidade por representantes de entidades corporativas do Estado e do Capital²¹. A base de legitimidade da representação do Condurb é fragilizada ainda mais pelo procedimento utilizado para sua formação, já que a escolha e nomeação dos conselheiros se faz por decisão do presidente do Conselho, a partir de listas tríplexes enviadas pelas instituições com assento no órgão²². Ademais, cabe-lhe o poder de designar dois especialistas em planejamento

20. O Decreto nº 4.913, de 26.01.1975, cria o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (cf. Salvador, 1975: 41-49).

21. A Lei municipal nº 2.739/75 modifica a composição original do Condurb, que passa a ser composto pelos seguintes membros: prefeito de Salvador, diretor do órgão central de Planejamento, diretor da Conder, representantes da Câmara Municipal, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), da UFBA, da Sociedade Amigos da Cidade do Salvador, da ACB, da Associação Baiana de Imprensa (ABI), do Clube de Diretores Lojistas da Cidade de Salvador (CDL-BA), da Ademi, do IAB, do Clube de Engenharia da Bahia, do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia (IGHBa), da Associação dos Artistas Plásticos Modernos da Bahia, do Rotary Clube de Salvador e do Lyons Clube de Salvador, além do cardeal arcebispo da Bahia e de dois especialistas em planejamento de livre escolha do prefeito, entre nomes de comprovada capacidade profissional, em exercício na Cidade de Salvador (cf. Salvador, 1975a: 93-94).

22. Ver artigo 6º do Decreto nº 8.355, de 29.06.1989 (cf. Salvador, 1989: 181-182).

urbano para participar do mesmo, ficando, portanto, evidenciado que a estruturação do órgão não corresponde à pluralidade de sujeitos que compõem a sociedade.

É importante salientar a necessidade de adequação dessa instância à concepção trazida pelo **Estatuto da Cidade**, o qual exige a criação de órgãos colegiados de política urbana (no seu artigo 43, I) como mais uma instância da pretensa institucionalidade democrática. Segundo Elenaldo Teixeira (2000), essas novas esferas públicas podem ser concebidas como um espaço híbrido de interação entre sociedade civil e Estado, tendo como objetivo expressar um novo espaço de decisão política.

Embora não tenha tido desfecho em função da suspensão da audiência imposta pelo Judiciário, o processo de discussão da proposta do PDDUA demonstra, de forma notória, a defasagem entre a inovação no campo legislativo e a prática estatal. A normatização da democracia participativa trazida pelo **Estatuto da Cidade** é incapaz, por si só, de impor esse novo paradigma. Celso Daniel (2001) reforça tal pensamento quando afirma ser ilusório acreditar que a mera formalização em lei dos espaços e processos participativos possa obrigar um governo contrário ao princípio da participação popular a assumi-la como parte de seu método de gestão.

Os novos espaços abertos, longe de representarem um lócus privilegiado para o exercício do planejamento participativo, restringiram-se a servir como palco para o exercício de uma democracia participativa simbólica, visando apenas burlar o verdadeiro espírito da norma. Para Rocío Castro (1999), é nesse contexto de simulacro de instituições democráticas, dirigidas pela elite patrimonialista, que são criados espaços forjados de participação cidadã. Assim, entendemos que a efetividade do planejamento participativo passa pela implementação de um projeto político de partilha de poder que deve abandonar a racionalidade guiada pela instrumentalização da relação social e buscar a implementação de uma ação planejadora participativa.

No caso em estudo, embora não possamos antever como serão dados os próximos passos do processo de planejamento na Cidade do Salvador, já que se trata de um processo ainda em curso, esperamos que o próximo capítulo seja escrito pelos sujeitos que buscam a realização de uma nova ordem democrática na qual a participação representa um veículo para a superação do modelo que ainda crê que *“projetar cidades é tarefa por demais importante para ser entregue aos cidadãos”* (Charles Le Corbusier, apud Hall, 1995: 295).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Associação Amigos de Gegê dos Moradores da Gamboa de Baixo; Associação dos Moradores do Nordeste de Amaralina; Conselho de Moradores do Bairro da Paz e Grupo de Mulheres do Alto das Pombas. "Carta Aberta dos(as) Moradores(as) das Comunidades Populares de Salvador". (documento). **Cadernos do CEAS**, 194: 91-94. Salvador, Centro de Estudos e Ação Social, jul.-ago., 2001.
- Barreto, Ariadne Muricy. **Breve análise do sistema orçamentário brasileiro**. Monografia de Pós-Graduação em Gestão de Cidades. Feira de Santana, Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), 1997. (mimeo)
- Bava, Sílvio Caccia. "A reapropriação das cidades". **Cadernos Le Monde Diplomatique**, edição especial, 2: 18-21. São Paulo, Instituto Abaporu, 2001.
- Bobbio, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- Castro, Rocío. "Gênero e participação cidadã para o desenvolvimento local: os Conselhos Municipais de Salvador, Bahia". **Organização & Sociedade**, 16: 129-151. Salvador, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), set.-dez., 1999.
- Chauí, Marilena. **Cultura e democracia: um discurso competente e outras falas**. 6ª ed. São Paulo, Cortez, 1993.
- Daniel, Celso. "A gestão local no limiar do novo século: desafio dos governos democráticos e populares no Brasil". In Fernandes, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- Hall, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo, Perspectiva, 1995.
- Lorenzo, Manoel Raymundo Garcia. **Apresentação da proposta do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA)**. Palestra. Salvador, Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), 05.02.2003. (gravação)
- Maricato, Ermínia. "Limitações ao planejamento urbano democrático". In Freitas, José Carlos de (org.). **Temas de direito urbanístico 3**. São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.
- Moura, Maria Suzana. **Limites à participação popular na gestão da cidade: a experiência do Projeto de Lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano Regional. Porto Alegre, Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 1989.
- Ribeiro, Luiz C. Q. e Cardoso, Aduino Lúcio (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro, Revan/Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (Fase), 2003.
- Rolnik, Raquel. "Estatuto da Cidade – Plano Diretor". In **Seminário O Estatuto da Cidade, 2001**. São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. (CD-Rom)
- Salvador. Poder Executivo. "Decreto nº 4.913, de 26.01.1975. Cria o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador". **Leis e decretos: Coletânea**. Salvador, 1975, p. 41-49.
- _____. "Lei nº 2.739, de 20.10.1975. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano, modificando a Lei nº 2.681 de 28.01.1975". **Leis e decretos: Coletânea**. Salvador, 1975a, p. 93-94.
- _____. "Decreto nº 7.139, de 05.09.1984. Regulamenta a Lei nº 3.345, de 14.12.1983, que dispõe sobre o Processo de Planejamento e Participação Comunitária". **Leis e decretos: Coletânea**. Salvador, 1984, p. 202-204.

- _____. “Decreto nº 8.355, de 29.06.1989. Altera e revoga disposições do Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Urbano, aprovado pelo Decreto nº 4.913, de 26.02.1976, e dá outras providências”. **Lei e decretos: Coletânea**. Salvador, 1989, p. 181-182.
- _____. “Decreto nº 12.086, de 25.08.1998. Dispõe sobre a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Município de Salvador/1998 e dá outras providências”. **Diário Oficial do Município**, Ano X, nº 2308, p. 2. Salvador, 26.08.1998.
- Sampaio, Antônio Heliódório Lima. **Formas urbanas: cidade real e cidade ideal; Contribuição ao estudo urbanístico de Salvador**. Salvador, Quarteto, 1999.
- Santana, Hildete. “Novo Plano Diretor é discutido”. **Correio da Bahia**. Salvador, 21.02.2003, Caderno Aqui Salvador, p. 3.
- Santos, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- Silva, Verônica. “Plano Diretor Urbano de Salvador é criticado”. **A Tarde**. Salvador, 21.02.2003, p. 3.
- Teixeira, Elenaldo Celso. “*Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?*”. In Carvalho, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Claudia (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, Polis, 2000.
- Vasconcelos, Levi. “Polêmica é marca do Plano Diretor: desentendimento entre entidades e críticas à condução”. **A Tarde**. Salvador, 30.04.2003, p. 3.

** Adriana Nogueira Vieira Lima é advogada e mestranda em
Arquitetura e Urbanismo no Programa de Pós-Graduação da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da
Universidade Federal da Bahia (UFBA).
[adriananog@hotmail.com]*