GESTÃO DEMOCRÁTICA URBANA E A INCLUSÃO SÓCIO-POLÍTICA NA ORDEM PÚBLICA

URBAN DEMOCRATIC MANAGEMENT AND SOCIO-POLITICAL INCLUSION IN PUBLIC ORDER

Yanna Raissa Brito Couto da Silva[1]

DATA DE RECEBIMENTO: 17/04/2020
DATA DE APROVAÇÃO: 05/05/2020

RESUMO: O presente trabalho versa sobre os desafios da realização do Direito à gestão democrática das cidades, em sua dimensão emancipatória, prevista no artigo 43 da Lei 10.257/01, cujas consequências contribuem com a inclusão sócio-política dos cidadãos na realidade urbana. O trabalho se divide em dois grandes momentos. Primeiramente, serão abordados os desafios da realização do Direito à Cidade em sua acepção emancipatória, consistente na inclusão sócio- política dos cidadãos. Neste sentido, discorreu-se, incialmente, sobre a relevância do direito à cidade como projeto político e jurídico de inclusão social e política, e, consequentemente como mecanismo de democratização do acesso à cidadania no âmbito da realidade urbana brasileira. Em um segundo momento, buscou-se desenvolver com base na Teoria Discursiva do Direito de Jurgen Habermas uma reflexão sobre os desafios e obstáculos à efetivação da gestão democrática das cidades, enquanto possibilidade de participação substantiva da sociedade nos processos de formulação das políticas urbanas e nas tomadas de decisão do Conselho Estadual das Cidades da Bahia.

ABSTRACT: This paper deals with the challenges of the realization of the Right to democratic management of cities, in its emancipatory dimension, provided for in Article 43 of Law 10.257/01, whose consequences contribute to the socio-political inclusion of citizens in the urban reality. The work is divided into two great moments. First, the challenges of the realization of the Right to the City in its emancipatory meaning, consistent with the socio-political inclusion of citizens, will be addressed. In this sense, it was initially discussed about the relevance of the right to the city as a political and legal project of social and political inclusion, and, consequently, as a mechanism for democratizing access to citizenship within the brazilian urban reality. In a second moment, we sought to develop, based on Jurgen Habermas' Discursive Theory of Law, a reflection on the challenges and obstacles to the effective democratic management of cities, as a possibility of substantive participation of society in the processes of urban policy formulation and in the decision-making of the State Council of Cities of Bahia.

Palavras-chave: Inclusão sócio-política. Democracia. Participação social.
Keywords: Socio-political inclusion. Democracy. Social participation.

INTRODUÇÃO

[1] Pós-graduada em Direito Público e Ciências criminais. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1555481073769056. Contato: yannaraissabcsilva@gmail.com.

O presente trabalho versa em um sentido amplo sobre os desafios da efetivação do direito à gestão democrática da cidade, tal como previsto no artigo 43 da Lei 10.257/01. Importa desde já esclarecer que por gestão democrática das cidades deve se entender a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas, o que faz deste instituto jurídico um importante fundamento da dimensão emancipatória do marco legal que compõe o Direito à cidade, uma vez que sobre as condições de sua efetivação repousam boa parte das possiblidade de inclusão sócio-política dos cidadãos no plano de uma realidade urbana caracterizada por expressivos padrões de segregação social e territorial[2].

De forma mais específica, buscou-se investigar o direito à gestão democrática das cidades a partir de um estudo de caso sobre a atuação do Conselho das Cidades da Bahia, cuja função é garantir a concretização da participação política da sociedade baiana no plano de construção políticas urbanas, uma vez que o referido conselho, haja vista sua condição de órgão colegiado de política urbana, se constitui em um dos instrumentos para implementação da gestão democráticas das cidades ao lado de outros instrumentos previstos nos incisos II, III e IV do mesmo dispositivo legal.

A relevância social deste importante instituto jurídico, bem assim seu potencial emancipatório – devidamente sintonizado com os dispositivos legais constitucionais que albergam a forma da democracia participativa -, pode ser verificado quando se observa a realidade urbana das sociedades contemporâneas periféricas, caracterizadas por uma densa concentração de poder político e de riqueza nas mãos de uma elite minoritária e pela dificuldade do ingresso da população aos processos de tomada de decisão política e, consequentemente, no acesso a bens e serviços considerados essenciais para uma vida digna, agravando assim o quadro da desigualdade social típica destas sociedades.

[2] A realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal. A plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto das Cidades (tais como o direito de perempção, o direito de construir, as operações consorciadas etc.) não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sergio (coordenadores). **Estatuto da Cidade** – Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 336-337.

Diante deste cenário, a questão que se pretendeu analisar diz respeito às condições e desafios para efetivação da participação política dos cidadãos do Estado a Bahia na formulação e implementação das políticas urbanas que em última instância lhe serão endereçadas no plano de um contexto social marcado por experiências de exclusão social e política. Vale dizer, objetivou-se compreender em que medida e sobre quais condições o ConCidades da Bahia pode contribuir com a plena realização da gestão democrática das cidades no âmbito do estado da Bahia e via de consequência com a emancipação social da população mais vulneráveis socialmente.

Desta feita, foram identificados alguns obstáculos de participação política, bem assim as possíveis condições para a superação destes desafios. O quadro teórico de análise dos dados colhidos teve como eixo central as reflexões sobre o Direito e a democracia de Jurgen Habermas, uma vez que este autor investiu na análise da tensa relação entre política e direito[3], a partir da qual uma série de questões relativas às possibilidades de uma inclusão social e politica com base em um modelo de democracia deliberativa ancorada profundamente na participação popular.

Para tanto, do ponto de vista metodológico promoveu-se uma análise qualitativa das atas referentes às reuniões do ConCidades da Bahia no lapso temporal do ano de 2010 à 2016.

A opção pela análise de atuação do ConCidades da Bahia justifica-se pelo fato de seu fim ser o desenvolvimento urbano com democracia e participação social, no que resulta o seu compromisso em garantir o direito ao bem estar social, assegurando a inclusão e a redução das desigualdades. Este conselho se uma esfera pública institucionalizada e adequada para propiciar o diálogo entre o Poder Público e os diversos segmentos da sociedade civil, no âmbito do qual deve ser possível a construção de políticas afinadas com Estatuto da Cidade.

Sem a pretensão de oferecer uma solução para os problemas históricos relativos ao aproveitamento da participação popular nos canais institucionais abertos nesta direção, já fartamente identificados e explorados pela literatura pertinente ao tema, a análise das atas apontaram alguns obstáculos à efetividade do direito à gestão democrática das cidades, sendo alguns destes; a ausência de participação

[3] O direito é uma espécie de meio geral que abrange todas as bases do sistema e sociedade, transformando a comunicação do mundo da vida e a formação da vontade social em uma linguagem capaz de ser compreendida em uma linguagem capaz de ser compreendida em sistemas diferenciados. In: Ibdem, p. 181.

política equitativa nos processos de discussão das políticas públicas no ConCidades da Bahia, ausência de comunicação entre as deliberações públicas do ConCidades/Ba e as esferas públicas da sociedade civil e baixa densidade argumentativa nas audiências públicas do mesmo Conselho.

Ao final do trabalho percebeu-se que os problemas podem ser enfrentados e quiçá superados, em alguns casos, a partir da adoção de critérios metodológicos de deliberação pública e procedimentos que podem ser adotados de modo a permitir e robustecer o fluxo comunicativo entre as esferas públicas informais que compõe a sociedade civil descentralizada, o que de resto pode vir a fortalecer a densidade argumentativa dos debates ocorridos nas audiências públicas, e, via de consequência, favorecer as condições para inclusão social e política da população de modo geral no âmbito da realidade urbana em que vivem.

1 O DIREITO Á CIDADE E A INCLUSÃO SÓCIO-POLÍTICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Em um plano idealizado, o Estado Democrático de Direito deve promover a igualdade de condições entre os cidadãos, justiça social e principalmente à realização dos direitos fundamentais em suas diversas dimensões, que são considerados como a base de uma sociedade democrática. A fim de assegurar estes objetivos, o Estatuto da Cidade[4] tem como diretriz a preocupação em construir e reconstruir o ambiente urbano tendo em vista a promoção da inclusão sócio-política, o que pressupões a participação da população[5] no processo de tomada de decisão garantindo assim o exercício efetivo da cidadania em sua dimensão politica.

Importa destacar, pois, o vínculo entre o Estatuto da Cidade e a perspectiva emancipatória que lhe subjaz no contexto do Estado Democrático do Direito. Para tanto, é de igual modo relevante assinalar que os estudos desenvolvidos no âmbito de ciência urbanística, ao longo dos últimos tempos, ao se debruçarem sobre a

[4] BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 3ª 4a. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

[5] A população não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. População é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesses, como cidadão. [..] Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indiretamente ou até mesmo diretamente, um interprete dessa norma. In: HARBELE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta aos interpretes da Constituição. Contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição Federal. Porto Alegre, 2002, p. 37.

complexa realidade urbana brasileira, têm apontado para a configuração de contextos sociais marcados por expressivos padrões de desigualdade social resultantes de um processo de urbanização excludente e elitista das cidades brasileiras.

Este processo de urbanização caracterizou-se pelo fenômeno segregação social da cidade a partir do deslocamento forçado das populações mais pobres para as periferias sem que lhes fosse assegurada infraestrutura e serviços públicos de todo ordem. Em linhas mais gerais, pode se dizer que o espaço público foi sendo "privatizado" segundo a lógica sistêmica[6] do poder econômico e burocrático que rege a economia capitalista, ao passo que a propriedade urbana passou a se concentrar cada vez mais nas mãos de parcela menores da população, acarretando o crescimento da especulação imobiliária urbana em detrimento do interesse público e a configuração de cidades fundadas no valor da troca em detrimento de cidades fundadas no valor de uso.

Este contexto ensejou em meados dos anos sessenta a organização de um conjunto amplo de setores da sociedade em torno do que se convencionou chamar de movimento social pela reforma urbana, cujo objetivo central era a realização do que à época já se chamava de Direito à Cidade[7] enquanto uma luta pelo *direito à vida urbana, transformada e renovada*[8].

A Constituição Federal de 88 representou um significativo avanço institucional no que se refere às bandeiras deste movimento pela reforma urbana, uma vez que fora ali inseria, de forma inovadora, o título atinente à política urbana, no contexto da sessão referente à ordem econômica - cujas implicações, do ponto de vista hermenêutico vinculam a dimensão material desta política urbana ao princípio da justiça social.

Mas foi em 2001, desde o prisma jurídico-institucional, que o movimento pela reforma urbana teve grande parte de suas aspirações contempladas com o advento

---

[6] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade**. Volume I, 2ª ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p.100

[7] O amadurecimento do ideário do direito à cidade ocorreu com a edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que trouxe diretrizes e instrumentos voltados a garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, a regulação pública do solo, ao enfrentamento de distorções do crescimento urbano e à construção democrática das cidades; positivando um novo direito no ordenamento jurídico brasileiro: o direito às cidades sustentáveis. In: DUARTE, Marise Costa de Souza. **O Direito à Cidade e os Direitos às Cidades sustentáveis no Brasil: O Direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação**. Vol. 6, n 1, Rio Grande do Norte: Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade, 2015.

[8] Ibidem, p. 26.

do Estatuto da Cidade. Este estatuto criado pela Lei 10.257/2001 se constitui em um relevante e consistente programa normativo que conforma o que hoje se chama de um direito à cidade, que em termos mais específicos alberga o direito uma vida digna nas cidades ecologicamente equilibradas e fundadas no bem estar de seus habitantes. Em uma perspectiva mais ampla, o Direito à Cidade conforma a democratização do acesso efetivo ao espaço urbano, a oportunidade de satisfação das diferentes necessidades da vida moderna, de autoafirmação do cidadão e essencialmente o conjunto de diversas acepções dos direitos fundamentais, que asseguram a dignidade da pessoa humana.

Pela forma como foi consagrado no plano legislativo, o direito à cidade, a considerar o que dispões a lei 8078/90(CDC), pode ser classificado como típico de direito transidividual de natureza difusa, razão pela qual sua proteção incumbe, sobretudo, ao Ministério Público e outros órgãos legitimado para defesa dos interesses coletivos, ao que lhe servem instrumentos jurídicos processuais mais conhecidos como a Lei da Ação Civil pública, além de outros institutos de direito material que podem ser invocados para legitimar ações que visem a proteção deste direito.

Ocorre, entretanto, não obstante a sofisticada rede normas e princípios garantidores deste direito à cidade, seu impacto sobre a realidade social de modo a modificá-la, transformá-la, não tem ocorrido a contento. A elaboração e concretização de políticas urbanas com estas finalidades não tem logrado distribuir mais democraticamente o espaço urbano e os recursos econômicos da cidade.

Verdade é que no contexto das cidades brasileiras, a despeito do programa normativo socialmente includente como o que caracteriza o Estatuto da Cidade, não se vê políticas urbanas efetivamente compromissadas com a mudança social do espaço urbano, de modo a desenvolver as funções socais da cidade no contexto semiperiférico brasileiro, onde os déficits e desigualdades sócio-espaciais, bem como os processos de exclusão e segregação territorial seguem seu curso desembaraçadamente, com frágil intervenção do Estado, refletindo, assim, os traços históricos determinantes do processo elitista de urbanização.

Nesse espectro, o Estado do bem-estar social que Constituição Federal contempla não logrou, nem a isso tem se proposto da forma que lhe conviria ser, equacionar em patamares razoáveis os problemas da questão urbana. Diante deste quadro, a possibilidade de se construir uma nova realidade urbana, de mudar a

cidade, passa primordialmente pela implementação de políticas públicas que contemplem os interesses coletivos da sociedade de um modo geral.

A participação popular na elaboração das políticas públicas urbanas, neste contexto, pode funcionar como uma instância de descolonização do espaço público[9], ao tempo que pode permitir questionar o papel central do Estado como indutor de políticas sociais. A participação passa a ser concebida pelo ângulo dos grupos interessados e não apenas pela perspectiva dos interesses globais definidos exclusivamente pelo Estado[10].

É neste contexto que deve ser pensada ou discutida as possiblidades de efetivação da gestão democrática das cidades, em harmonia com os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, que estabelecem a descentralização e a participação como pontos centrais do procedimento de democratização da gestão pública, que originou os conselhos, como instâncias de mediação entre o Poder Público e a sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas.

A dinâmica de funcionamento dos conselhos, em tese, deve derivar da interação discursiva entre os indivíduos que o compõem, vinculada entre estes e à multiplicidade de atores dos diversos segmentos da sociedade. Os Conselhos, de modo geral, devem garantir as condições de participação da sociedade civil nos processos de formulação, discussão e controle das políticas pública.

Ocorre, entretanto, que o funcionamento, conforme se demonstrará mais adiante, é caraterizado por relações demasiadamente verticalizadas que obstaculizam o potencial emancipatório da participação popular em sua dinâmica interna, o que demonstra que as estruturas governamentais têm resistência em aceitar o modelo partilhado de gestão fazendo com que esse se torne, paradoxalmente, um mecanismo que dificulta o processo decisório.

---

[9] Sobre a relação ente participação e descolonização do espaço público, Rodolfo Viana esclarece: ":A participação apresenta-se, neste contexto, como um fator de descolonização do espaço público e tende a viabilizar ma aproximação viável ente política e o cidadão comum, em benefício da diminuição de sua sensação de isolamento e de impotência em face do rumos das decisões políticas PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 163.

[10] JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacia hidrográfica no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.s). **Participação e Deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1ª. ed., São Paulo: editora 34, 2004, p. 275.

Diante disso, é fundamental compreender a relevância do Conselho como um espaço essencialmente político de discussão e visibilidade da sociedade civil organizada e dos grupos vulneráveis da sociedade, muitos deles invisibilizados pela trivialização com que o cotidiano das grandes metrópoles aceitas as condições degradantes e desumanas de tal existência. Faz-se necessário investigar, propor e pensar estratégias que façam com que a participação cidadã[11] no interior destas instituições superem os limites de uma mera formalidade de modo a funcionar como um espaço de deliberação, negociação e entendimento que qualifica as políticas públicas como atribuição do Poder Público e da sociedade.

1.1 O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES.

Quando o Conselho Nacional das Cidades foi criado, em 2004, materializou-se um estratégico instrumento de gestão democrática para construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O ConCidades da Bahia foi criado em 2007, após um amplo processo de discussão realizado através de audiências públicas e conferências municipais, nas diversas regiões do estado.

Este conselho é concebido como uma instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas executadas pelo governo nas áreas de mobilidade urbana, habitação, planejamento territorial e saneamento básico. Nesta perspectiva, tem como maior objetivo a formulação de uma política integrada de desenvolvimento urbano para o país, fundamentado na garantia de uma ampla participação da sociedade.

O ConCidades da Bahia foi instituído pelo Governo da Bahia através da resolução 3º Conferência Estadual das Cidades. A formulação deste Conselho foi pautada nos princípios da Constituição Federal de 1988, que influenciou na adoção de uma política de desenvolvimento urbano vinculada com os princípios da sustentabilidade das cidades, a efetivação do direito à moradia e principalmente a

[11] A participação cidadã é um ingrediente fundamental da forma democrática de governo é quase trivial e, no entanto, para além da aparente obviedade, é uma afirmação carregada de suposições conflituosas. O conceito de Cidadania que serve para determinar que os sujeitos autorizados a participar na tomada de decisões coletivas, então os critérios que nos dizem quem são estes indivíduos terminam definindo qual é a forma de governo de uma determinada comunidade política. [...] Em poucas palavras; as noções de participação e de cidadania não são pelo menos não por si mesmas, as que outorgam significado ao conceito de democracia. Afirmar que a "democracia é a forma de governo na qual os cidadãos participam" é apenas parte da verdade. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.s). **Participação e Deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1ª. ed. São Paulo: editora 34, 2004, p. 93.

função social da propriedade urbana. Sua estrutura é composta pelo Plenário, Presidência, Secretaria Executiva e Câmaras Técnicas.

Nessa perspectiva, o ConCidades da Bahia se tornou um ícone de uma administração democrática e participativa, que garante a representação de segmentos da sociedade capazes de discutir, implementar e propor questões essenciais no desenvolvimento da Bahia. O ConCidades da Bahia é composto pelo Poder Público e pelos diversos segmentos da sociedade civil organizada, com os seguintes percentuais de representação: 42,3% do Poder Público Executivo e Legislativo (Estadual, Municipal e Federal): Representantes de órgãos da administração direta, empresas, fundações públicas e autarquias em seus respectivos níveis, e membros do Legislativo: Vereadores, deputados estaduais e distritais, deputados federais e senadores, com 21 representantes; 26,7% do Movimento Sociais e Populares: Associações comunitárias ou de moradores, movimentos de luta por terra e demais entidades voltadas à questão do desenvolvimento urbano, com 12 representantes; 9,9% dos Trabalhadores: Representados por suas entidades sindicais (sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais de trabalhadores legalmente constituídos e vinculados ás questões de desenvolvimento urbano), com 05 representantes; 9,9% dos Empresários: Entidades de qualquer porte, representativas do empresariado relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, inclusive cooperativas voltadas às questões do desenvolvimento urbano, com 05 representantes; 7% das Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa e Conselhos Profissionais: Entidades representativas de associações de profissionais autônomos ou de empresas, profissionais representantes de entidades de ensino, profissionais atuantes em centros de pesquisa das diversas áreas do conhecimento e outras entidades vinculadas à questão do desenvolvimento urbano. Enquadram-se também conselhos profissionais, regionais ou federais, com 03 representantes; 4,2% de Organizações Não- Governamentais: Entidades do terceiro setor com atuação na área do desenvolvimento urbano, com 02 representantes.

Como órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, o ConCidades da Bahia é composto pelos diversos segmentos da sociedade civil organizada, tendo como finalidade estudar, debater e propor diretrizes para a formulação das políticas de desenvolvimento urbano, e como competência garantir o debate entre os segmentos nele representados, respeitando a autonomia de cada setor. É uma

instância plural de negociação focada no avanço das políticas públicas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e planejamento territorial, e visa o permanente diálogo pela garantia de cidades sustentáveis. Esse diálogo qualificado entre Poder Público e sociedade civil deve incorporar as experiências acumuladas através das lutas por ambientes sustentáveis, potencializando a democracia e a participação popular como protagonismo metodológico na elaboração e execução dos programas e políticas públicas.

Diante desse contexto, a relevância do ConCidades da Bahia na atualidade seria uma abertura para discussão desta politica de desenvolvimento urbano em ação democrática, onde se encontra atores sociais que estão na ponta e sabem o que necessitam, quais são as suas dificuldades para discutir e dialogar com o Governo e daí sair diretrizes para que sejam implementadas essas políticas públicas.

2 ANÁLISE DAS ATAS REFERENTES AS REUNIÕES DO CONCIDADES DA BAHIA

Considerando os objetivos do presente trabalho, após a descrição de aspectos importantes do denominado Direito à Cidade e da descrição e reflexão sobre os fundamentos teóricos da Teoria Discursiva do Direito e o modelo democracia deliberativa ali articulado, será apresentada a análise das atas que relatam o funcionamento e a dinâmica interna dos ConCidades da Bahia a fim de verificar as condições reais e concretas, ao nível empírico, da perspectiva de efetivação da gestão democrática das cidades enquanto mecanismos de inclusão sócio política dos cidadãos na realidade urbana de seus respetivos municípios no Estado da Bahia.

Da análise das atas referente às reuniões ordinárias e extraordinárias do Pleno do Conselho Estadual das Cidades da Bahia no lapso temporal do ano de 2010 a 2019, foram averiguados, por um viés, aspectos relevantes que justificam a concepção daqueles que entendem que a participação popular e a aproximação constante da sociedade e do poder público, ao nível de aprofundamento do exercício democrático do poder político pode trazer benefícios reais para população, sobretudo os mais vulneráveis, por oferecer maiores e condições de acesso à cidadania social e política.

De outro viés foram realizadas breves considerações, a partir da Teoria Discursiva do Direito, que apontam para caminhos e estratégias que podem ser adotadas com a finalidade de superar os obstáculos que se apresentam à gestão democrática das cidades e via de consequência à real inclusão sócio política dos cidadãos baianos nos âmbitos das realidades urbanas em que vivem.

Antes, porém, convém, desenvolver breves reflexões, com base na teoria discursiva do direto sobre as condições que as reuniões do Concidades da Bahia oferecem para se discutir o tema do presente trabalho, qual seja a inclusão sócio-política dos cidadãos na realidade urbana do município de Salvador.

2.1 A INCLUSÃO SÓCIO- POLÍTICA NO CONTEXTO URBANÍSTICO ATRAVÉS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR

As reuniões do Concidades da Bahia, em Salvador, constituem o foro adequado para o aproveitamento da participação popular no procedimento de formulação e discussão das políticas públicas referentes ao Direito à Cidade.

As discussões públicas e os debates sobre as diretrizes e normas de política de desenvolvimento urbano ocorridas no plano de ConCidades funcionam como referenciais de legitimação das políticas públicas urbanísticas direcionadas à produção e reconstrução do espaço urbano.

Tais discussões e debates públicos deveriam funcionar conforme preceitua o referencial teórico habermasiano do discurso de fundamentação do direito, como um procedimento democrático de formação política e racional da vontade, onde os cidadãos podem participar discursivamente dos processos deliberativos de decisões relevantes para a elaboração de políticas públicas[12].

À luz da dimensão participativa da democracia brasileira, este importante instrumento de participação política representa exatamente a institucionalização de procedimentos capazes de viabilizar em termos plenos a possibilidade de que os cidadãos dos municípios que, por razões históricas são excluídos do processo de tomadas de decisões políticas no âmbito das realidades urbanas em que vivem.

No formato da teoria discursiva do direito sua forma deve conformar-se em um espaço adequado para realização das condições ideais do discurso racional legislativo, cuja finalidade é o alcance de consenso coletivo sobre as normas trazidas à apreciação crítica dos participantes dos discursos públicos ali conduzidos.

[12] HABERMAS, Volume I, op. cit., 2003, p. 164.

2.2 A INCLUSÃO POLÍTICA COMO PROCESSO DE REALIZAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Conforme aludido anteriormente, a análise das atas possibilitaram constatar aspectos positivos que merecem ser aprofundados no que se refere à decisão compartilhada e democrática da Administração pública no que se refere à elaboração e implementações de medidas que visem assegura o Direto à Cidade.

A perspectiva de análise das atas, portanto, permitem uma investigação sobre as possiblidade de inclusão sócio política dos segmentos populacionais excluídos do acesso à cidadania no sentido amplo do termo mais carentes em um âmbito social e político específico, de modo que nestes espaços a comunicação entre os cidadãos ativos tornam-se o meio principal que proporciona tal emancipação, conforme se verifica no trecho da ata da reunião extraordinária do ConCidades da Bahia, que ocorreu dia 06 de julho de 2012, referente ao cadastramento e enquadramento dos beneficiários nos Programas Federais (Minha Casa, Minha Vida).

Nesta audiência o Conselheiro Edson Gomes, representante do segmento de Movimento Popular e Social, destacou:

> O item II (Famílias vinculadas a movimentos de luta pelo direito à moradia, com assento no ConCidades-BA, e atuação comprovada na Bahia há mais de 2 (dois) anos, para Salvador, RMS e municípios com população superior a 50.000 habitantes) do Tipo I, solicito a mudança desse item para (Famílias vinculadas a movimentos de luta pelo direito à moradia, com assento no ConCidades-BA, e atuação comprovada na Bahia há mais de 2 (dois) anos), porque os municípios com população inferior a 50.000 habitantes também tem Movimentos Populares e com a atual redação será retirado o acesso dos Movimentos Populares nesses municípios.

No final da audiência pública foi aprovada por maioria dos conselheiros tal proposta, o que decerto fortalece a premissa de que participação política dos movimentos sociais pode resultar em decisões que reflitam na ampliação do acesso a direitos.

Na mesma ata da reunião extraordinária do ConCidades da Bahia, anteriormente mencionada, o Conselheiro Mauro Borges discordou publicamente da permanência da redação do item II (Famílias vinculadas a movimentos de luta pelo direito à moradia, com assento no ConCidades-BA, e atuação comprovada na Bahia há mais de 2 (dois) anos, para Salvador, RMS e municípios com população superior a 50.000 habitantes), pois está excluindo as demais entidades que não tem assento

no Conselho, assim ele propôs que a nova redação deve ter a supressão do texto "com assento no ConCidades e atuação comprovada na Bahia por mais de 2 (dois) anos".

Considerando o que dispõe Habermas, verificou-se que neste processo os indivíduos envolvidos, uma vez acessíveis ao diálogo argumentativo de ideias, sem inclinações estritamente pessoais, podem criar condições a formação de consensos racionais sobre as medidas administrativas e elaboração de políticas públicas democraticamente compartilhadas. O que torna possível a formação do consenso, para além de um idealismo retórico, é a razão comunicativa que deve ser assumida pelos participantes do Conselho em sua interação discursiva, uma vez que a partir dela é possível pensar as condições do ideal da democracia deliberativa enquanto mecanismo de legitimação do Direito e seus efeitos no plano formulação das políticas nas sociedade contemporâneas. Verifica-se, pois, razões relevantes para que se possa pensar e investir esforços no sentido de se concretizar uma democracia comunicativamente produzida, tal qual Habermas propõe com seu modelo deliberativo procedimental.

2.3 OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NO INTERIOR DAS REUNIÕES DO CONCIDADES DA BAHIA

Com base nos documentos analisados, sempre acompanhados da transcrição dos pronunciamentos públicos dos próprios participantes das audiências públicas, foram levantados, com base na Teoria Discursiva do Direito alguns obstáculos à concretização da inclusão sócio política na realidade urbana no âmbito do ConCidades da Bahia à luz da teoria discursiva do Direito.

2.3.1 NORMAS PROCEDIMENTAIS PARA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

No âmbito das reuniões realizadas pelo Conselho das Cidades do Estado da Bahia, considerando o paradigma procedimental sobre o qual se ancora o modelo democrático deliberativo de Habermas, deve garantir a prática discursiva de uma democracia pautada na deliberação pública que visa assegurar a formação política e racional da vontade, deve encontrar na esfera de deliberação pública circunscrita nas audiências públicas um espaço propenso para que possa conduzir a legitimação

democrática das políticas públicas votadas à realização e efetivação do Direito à Cidade.

Ocorre, entretanto, que da análise das atas destas mesmas reuniões públicas, a partir do referencial teórico conferido pelo pela teoria discursiva do direito, foram levantados os obstáculos à deliberação pública ali ocorrida por força de uma metodologia simplória e cujo formato na fomentava o discurso.

No inicio das reuniões Plenárias do Conselho obedecendo aos parâmetros legais previstos no regimento interno criado pela Lei nº 10.704/2007, ocorria uma apresentação do presidente do ConCidades da Bahia expondo brevemente a pauta definida e os respectivos temas que seriam discutidos, implementados e deliberados na reunião. Por conseguinte, era facultada aos demais conselheiros do Pleno a aprovação da pauta, o que ocorria somente em algumas reuniões como está previsto nas próprias atas do Conselho. Conforme mencionado, esta pauta era definida anteriormente não havia a participação dos conselheiros representantes dos segmentos da sociedade civil na sua elaboração em reuniões anteriores.

Da metodologia das reuniões resultou em vários momentos um processo discursivo de baixa densidade argumentativa e com poucas condições de se traduzir em políticas públicas de desenvolvimento urbano afinadas com a principiologia do Estatuto da Cidade.

Não se observou nas atas analisadas uma apresentação concisa por aqueles que conduziram os debates públicos de regras ou procedimentos que eventualmente a compusesse. Neste sentido se observa na ata da reunião extraordinária do pleno do Concidades da Bahia, que ocorreu dia 25 de outubro de 2013, se discutia o Projeto de Linha Viva, que tinha por objetivo construir um caixão no meio da cidade, desapropriando 4,5 mil m² de área da cidade de Salvador, beneficiando o capital privado. Considerando que tal projeto se tornou alvo de discussão na sociedade civil, esperava-se uma atuação mais efetiva do ConCidades da Bahia em fomentar o debate entre a população e o Poder Público. Entretanto, nessas reuniões de tal Conselho se verificou a ausência de métodos para estimular o debate, na discussão houve somente dois posicionamentos dos conselheiros de forma breve e mecânica, concluindo assim tal audiência.

Desta feita, verifica-se que a carência de regras procedimentais aptas a organizarem a práxis discursiva em processos deliberativos de criação de políticas públicas que devem se apoiar nas contribuições advindas da participação popular,

influi decisivamente para o esvaziamento do potencial emancipatório da participação popular no interior do ConCidades da Bahia.

Sem uma base metodológica previamente definida em linguagem clara e acessível, a participação popular perde capacidade de influenciar substancialmente no resultado final das decisões políticas concretizadoras do Direito à Cidade.

2.3.2 AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EQUITATIVA NOS PROCESSOS DE DISCUSSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONCIDADES DA BAHIA. BAIXA DESENDIADE ARGUMENTATIVA

Nas audiências públicas do ConCidades da Bahia há uma ausência de delimitação prévia quanto ao tempo disponibilizado para os pronunciamentos dos respectivos atores envolvidos nos processos discursivos de decisões das políticas públicas o que gera consequentemente uma das principais fragilidades no procedimento de construção dessas referidas políticas do Conselho.

Nesta perspectiva, não existia uma delimitação temporal equitativa da argumentação pública utilizada pelos participantes do Conselho no decorrer das audiências. Em diversas ocasiões, isso resultou em uma disparidade entre o tempo de pronunciamento usado pelos representantes do Poder Público em relação aos outros representantes dos segmentos da sociedade civil, afetando assim a possibilidade de formação de consenso com base na ideia do melhor argumento.

Se o lapso temporal disponibilizado para a argumentação dos atores do Conselho, bem como o tempo de debate para os questionamentos que surgiam no âmbito da discussão, não obedeciam a um critério igualitário, restando assim prejudicada a construção racional do discurso público nestas reuniões.

Fato é que no decorrer das audiências públicas, se verificou a ausência de mecanismos democráticos que garantam a participação efetiva dos atores sociais no processo de tomada de decisão, pois se observou nessas respectivas atas a carência de participação da sociedade civil nos projetos de modo geral, como por exemplo, nas audiências do Pleno do PLANEHAB (Plano Estadual de Habitação), na construção dos Estatutos, Planos do ConCidades da Bahia.

2.3.3 AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO ENTRE AS DELIBERAÇÕES PÚBLICAS DO CONCIDADES/BA E AS ESFERAS PÚBLICAS DA SOCIEDADE CIVIL

Conforme a Teoria Habermasiana do Direito foi possível constatar outro importante problema na análise das atas das audiências públicas, referente à

ausência de normas procedimentais capazes de aproximar os debates públicos realizados no Conselho com as esferas públicas da sociedade civil.

Nessa perspectiva, outro ponto constatado da partir da avaliação das atas foi em relação ao ConCidades da Bahia não dar transparência, publicar integralmente os dados, as informações atualizadas referente as decisões das Câmaras Técnicas e do Conselho de modo geral. Desta forma, impossibilita às pessoas o acesso permanente ao conhecimento do que está sendo discutido e deliberado nas reuniões, através do seu respectivo site, meio principal pelo qual a população obtém informações sobre o funcionamento e as deliberações do Conselho.

Esta comunicação é de suma relevância para o projeto habermasiano de legitimação do direito que se ancora na participação direta dos cidadãos no processo de legislação racional, sendo estes capazes de criar normas que lhe serão, em última instância, endereçadas. Todavia, somente será viável se os procedimentos políticos de deliberação pública se fizerem abertos ao fluxo livre de temas, informações e pressões oriundas da sociedade.

No contexto das audiências públicas realizadas no ConCidades da Bahia se identificou o desconhecimento da maioria da população em relação ao conteúdo das políticas públicas formuladas pelo referido Conselho, que em suma não privilegia a com a população em geral, o que reflete na ausência destes na maioria das audiências públicas realizadas.

O ConCidades da Bahia deveria instaurar normas procedimentais com o objetivo de que as demandas sociais e urbanísticas fossem debatidas no plenário do Conselho com um índice maior de participação da população. Ressalta-se que com o conhecimento sobre o conteúdo dessas políticas públicas e da pauta que seria abordada nas audiências, os cidadãos poderiam discutir tal temática nas esferas públicas da sociedade civil que estão inseridos, o que possivelmente poderia trazer desses espaços públicos outras demandas que seriam discutidas e deliberadas no âmbito do ConCidades/Ba.

Nesse sentido, conforme a Teoria Discursiva do Direito de Habermas, o reflexo seria uma intensificação da comunicação entre as esferas públicas informais e as esferas públicas políticas. A partir da observação das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias se verificou uma ocultação das deliberações realizadas pelo Conselho, o que afeta diretamente o envolvimento da sociedade civil na formulação

das políticas públicas do ConCidades da Bahia. Sem essa participação da população torna-se inviável o procedimento político de deliberação democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios da efetivação da gestão democrática das cidades, consistente na inclusão sócio- política dos cidadãos na realidade urbana podem ser enfrentados a partir da democratização das instâncias de produção de políticas públicas urbanas de modo a permitir e robustecer o fluxo comunicativo entre as esferas públicas informais, por onde se desenvolver o discurso público racional, e as esferas públicas formais, que conformam o âmbito do poder público municipal. Razão pela qual, se investigou a atuação do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, haja vista sua centralidade no desenvolvimento das políticas de inclusão.

Diante disso, torna-se fundamental compreender a relevância dos Conselhos como um espaço essencialmente político de discussão e visibilidade da sociedade civil organizada e dos grupos vulneráveis da sociedade, muitos deles invisibilizados pela trivialização com que o cotidiano das grandes metrópoles aceitas as condições degradantes e desumanas de sua existência. Fez-se necessário, neste sentido, não apenas a investigação dos osbstáculos à implementação da gestão democrática nos termos em que prevista no inciso I do artigo 43 da Lei Federal 10.257/01, mas também de possíveis estratégias que possam viabilizar a participação popular no interior desta Concidade, e, consequentemente de instituições com semelhantes finalidades, de modo a superar os limites de uma mera legitimação jurídica meramente formal da participação política da sociedade na dinâmica urbana em que vivem.

Nessa linha, a pesquisa evidenciou que boa parte dos obstáculos ao aproveitamento da participação popular no processo de discussões públicas conduzidas pelo Conselho resulta de uma carência de ordem metodológica na forma de condução das audiências e das bases procedimentais aptas organizar a práxis argumentativa ali instalada. Esses problemas bloqueiam o escopo derradeiro do discurso de fundamentação normativa das políticas urbanas, que é o de produzir consensos matizados na aceitação racional da força do melhor argumento.

Diante desse contexto, torna-se fundamental a efetivação da gestão democrática das cidades que assegura a participação política dos atores da sociedade civil, em todos os níveis e esferas, proporcionando assim a emancipação

social, que se consolida no âmbito urbanístico como o acesso de participação da população ao espaço urbano, às decisões políticas e aos bens necessários a uma vida digna.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Vitória. **A cidadania ativa**: Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

_____. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

_____. **Estatuto da cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. 1 ed. São Paulo: editora 34, 2004.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coordenadores). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coordenadores). **Estatuto da cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DUPEYRIX, Alexandre. **Compreender Habermas**. São Paulo: Loyola, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Câmara brasileira do livro, 1987.

GOHN, Maria G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

HABERMAS,Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade**.** Volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **O discurso filosófico da modernidade**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo. **Direito e democracia**: Um guia de leitura em Habermas. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: Os caminhos da democracia participativa. Rio de janeiro: Civilização Brasileira Editora, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.