



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

AVANÇANDO NA PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EXPERIÊNCIA COM OPERADORAS SOCIAIS  
EM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA

**Flavio de Farias Rocha** (CONDER) - [flaviodefariasrocha@gmail.com](mailto:flaviodefariasrocha@gmail.com)

*Mestre em arquitetura e urbanismo pelo PPG em Arq. e Urbanismo da UFBA (2012). Arquiteto Urbanista – Faculdade de Arquitetura da UFBA (1996.2). Desde 1996 trabalhando em projetos de reurbanização em áreas informais. Trabalhou em execução de projetos e obr*



## **AVANÇANDO NA PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EXPERIÊNCIA COM OPERADORAS SOCIAIS EM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA**

**RESUMO:** Este artigo pretende fazer uma reflexão sobre a atuação das Operadoras Sociais como uma das estratégias de participação da sociedade civil organizada em uma ação de desenvolvimento urbano do Governo da Bahia denominado Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes no Estado da Bahia – Dias Melhores. Para tanto, inicia-se com uma discussão sobre participação popular e democracia, apresenta o citado Projeto, o conceito de Operadora Social e as tarefas que lhes foram atribuídas, fazendo por fim, uma discussão sobre a teoria e a prática dessa tecnologia social inédita em projetos com participação de agentes financeiros internacionais.

**Palavras-chave:** participação. operadoras sociais. desenvolvimento urbano.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações



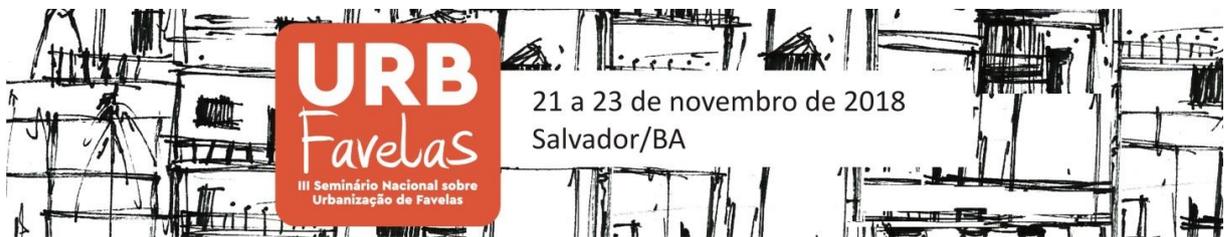
## 1 INTRODUÇÃO

A participação popular no planejamento, implementação de projetos e gestão urbanos é tema recorrente nos meios técnicos estatais, acadêmicos e no terceiro setor.

Embora correntes da filosofia política contemporânea façam uma crítica ao termo participação popular por considerarem que isso nada mais é do que uma postura prepotente de quem concede ao outro a possibilidade de atuar no que lhe diz respeito, reservando ao campo social um papel secundário apenas com objetivo de legitimar as políticas de Estado, este artigo discute a participação popular em outras bases, ou seja, como algo que amplia o escopo da democracia representativa, corroborando para o exercício pleno da cidadania.

No regime democrático representativo, a participação dos cidadãos é limitada, pois a representação significa a alienação do poder a outrem, contudo este é o problema de fundo, onde outros podem ser citados: os ocupantes de cargos eletivos representam o povo de forma precária, uma vez que além do crivo das urnas eles são, via de regra, preparados por poderosas instâncias de pré-seleção (grupos econômicos, oligarquias políticas, etc.); a política estatal, por ser pouco transparente e pouco afeita a mecanismos de controle dos cidadãos, torna-se mais sujeita à corrupção, o que, além de gerar danos ao erário, contribui para afastar os homens honestos da vida pública, e assim deixando a “política” para os “políticos”.

Estes argumentos podem nos levar a crer que a democracia direta é a melhor maneira de garantir a efetiva participação do povo nas decisões do Estado. Contudo, algumas objeções são levantadas com ênfase em questões operacionais, pois mesmo quando não se desqualifica a democracia direta, alega-se a impossibilidade de efetivá-la na prática. A primeira objeção é aquela segundo a qual os indivíduos desejam se livrar do fardo das questões coletivas, deixando as decisões nas mãos dos políticos. Outro argumento é o da incapacidade técnica da população comum em decidir sobre assuntos de interesse coletivo. Por fim, o argumento que parece encerrar a discussão é a afirmação de que a democracia direta não seria viável em populações de grande porte, pois não seria possível tomar a opinião de todos. Por outro lado, podemos também contra argumentar afirmando que o desinteresse pela participação política não é causa e sim efeito de uma vida política marcada pela intransparência e corrupção que induz o cidadão ao escapismo privatista e consumista e à alienação. Além disso, questiona-se o argumento da incapacidade técnica da população, afirmando-se que o cidadão comum tem condição de

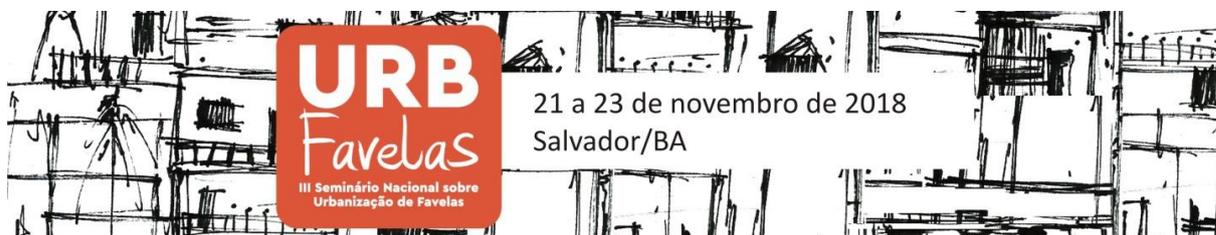


dialogar sobre planos e projetos que lhes digam respeito, desde que os técnicos interlocutores estejam dispostos ao diálogo, e a informar de modo transparente sobre alternativas, custos etc. Desta maneira a população pode decidir sobre os objetivos do que está em discussão. E para se opor aos empecilhos à democracia direta, citados com relação às coletividades de grandes dimensões, podemos arrolar algumas possibilidades: a descentralização territorial mediante a qual poder-se-iam decompor grandes unidades territoriais em subunidades onde seria possível exercer a política com base em assembleias; a delegação como forma de fazer um grande número de cidadãos participar por meio de delegados que decidiriam em matérias específicas para as quais foram designados, e por fim, o uso das tecnologias de informação e comunicação tornando possível a participação da população em processos decisórios sem a necessidade da presença física.

É certo que outras argumentações ainda poderiam ser levantadas a favor e contra a democracia direta, contudo Marcelo Souza (2010), autor que sistematiza a discussão acima, reafirma que a descentralização territorial, conjugada com o uso de tecnologias modernas de comunicação e informação pode permitir muitas situações de participação estritamente direta e pessoal. Seja como for, e considerando que em nosso contexto político o que impera é a democracia representativa, não podemos perder de vista a hipótese defendida por Marcelo Souza (2010), pois como propõe o autor, ela oferece o balizamento fundamental para se julgar a consistência menor ou maior dos esquemas participativos aplicados no interior das atuais sociedades. Dentre eles, destaca-se aqui a **parceria** como a forma mais avançada de participação dentro do atual contexto político (capitalismo + democracia representativa).

Em uma classificação que vai desde a *coerção* até a *autogestão*, passando por *manipulação*, *informação*, *consulta*, *cooptação*, *parceria* e *delegação de poder*, a parceria é o espaço através do qual Estado e a sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção. (Souza, 2010)

Fazendo uma síntese de conceitos pesquisados, Araújo (2006, p.28) entende que parceria se trata de um processo de mobilização social, que necessita de prévia negociação e do



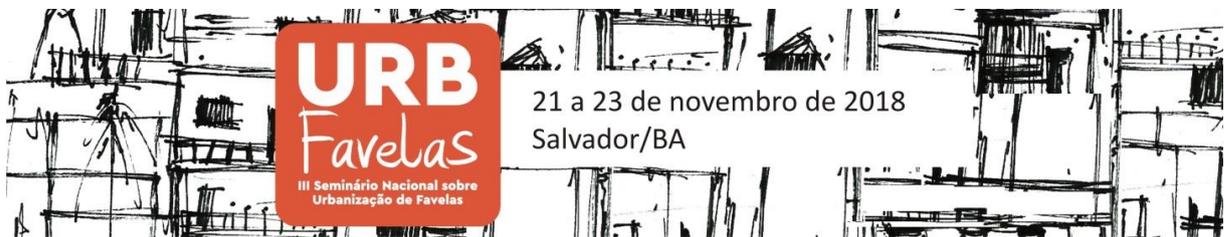
planejamento à avaliação de ações, para superar as possíveis divergências e otimizar as convergências de identidade.

É importante frisar que nesse tipo de relação onde se buscam objetivos comuns, pressupõem-se ônus e bônus igualmente comuns, mas a autonomia de cada parte deve ser preservada, sob o risco de cooptação da entidade da sociedade da civil.

Esse tipo de relação Estado e sociedade civil, atualmente muito difundida, ganha força após o desenrolar de fatos históricos que têm início ainda na década de 1930, quando foi institucionalizado desde 1931, com a criação da Caixa de Subvenções, e ainda em 1935, com a concessão honorável da Utilidade Pública, ou em períodos caracterizados pela vigência do paternalismo e do populismo, a partir de 1946 (Araújo, 2006). A redemocratização do país, consolidada com a Constituição de 1988, implicou em redefinições ideológicas, econômicas, políticas e sociais. Do surgimento de conselhos gestores de políticas sociais à “invenção” do terceiro setor e o estabelecimento do espaço público ampliado, criam-se esperanças para fortalecimento da democracia e consolidação da cidadania para alguns, o que, para outros, não passou de uma “nostalgia da colaboração” ou utopia (Araújo, 2006). A crise mundial da década de 1990 evidencia a fragilidade do sistema de proteção social no Brasil, abrindo assim espaço para rever o papel do Estado como mentor e executor exclusivo da política social.

Mais especificamente tratando-se de política urbana e participação popular, o Estatuto da Cidade, lei federal (10.257, de 10/07/01), complementada por uma medida provisória (MP 2220, de 04/09/01), provê diretrizes e instrumentos para a formulação e implementação de políticas urbanas de caráter democrático, que atendam ao conjunto da população das cidades e busquem seu desenvolvimento econômico-social em condições ambientais satisfatórias (Fernandes). Essa lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana, e foram fruto de anos de discussões no âmbito do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que aglutinou organizações como o IAB, e as entidades de engenheiros, geógrafos, advogados e assistentes sociais.

O Estatuto da Cidade tem como um de seus principais objetivos assegurar mecanismos democráticos de ampliação da participação da sociedade civil na condução de políticas locais de desenvolvimento urbano. Entre outros, prevê planos e projetos de lei de iniciativa popular



para o desenvolvimento urbano, bem como a gestão orçamentária participativa que, no Brasil, tem alcançado enorme sucesso em administrações progressistas (Fernandes).

Todo esse contexto político e o arcabouço jurídico que se experimenta no Brasil hoje, criam as condições necessárias à implementação do planejamento e gestão urbanos participativos também em nível microlocal, cujas unidades territoriais de planejamento são subáreas do município, como é o caso do projeto aqui analisado.

Em verdade, os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem sua operacionalização e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. (Souza, 2010)

## **2 O PROJETO DIAS MELHORES**

O Governo da Bahia e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) assinaram em 2006 o Acordo de Empréstimo Nº 7344-BR, visando o financiamento do Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes no Estado da Bahia (Projeto Dias Melhores). Conforme especificado nesse Acordo de Empréstimo e no Documento de Avaliação do Projeto (PAD), a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) é a unidade gestora do projeto e a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), empresa pública vinculada à SEDUR, é a sua unidade executora.

O projeto contou com os seguintes recursos financeiros: empréstimo de US\$ 49.296.000,00; contrapartida do tesouro estadual de US\$ 32.864.000,00 e mais € 5.000.000,00 doados pelo Governo da Itália destinados ao Projeto de Assistência Técnica e Metodológica – PAT. Para o aporte desses recursos, o Governo da Itália conta com a interveniência da Aliança de Cidades, do Banco Mundial e da Fundação AVSI, esta última na função de unidade executora do PAT. O PAT, no período de julho de 2009 até dezembro de 2010, tem como objetivos específicos:

- 1) Apoiar a UTP-CONDER, nas Poligonais de Integração Social (PIS) Ribeira e Pau da Lima, nos aspectos técnicos operacionais relativos ao Acordo de Empréstimo 7344-BR/BIRD;



- 2) Estimular a mobilização e participação da comunidade na discussão dos projetos de urbanização de assentamentos informais, bem como na discussão, elaboração e execução dos Planos Locais de Desenvolvimento Comunitário (PLDC) <sup>1</sup> nas PIS Ribeira e Pau da Lima;
- 3) Contribuir financeiramente para o fortalecimento das entidades da sociedade civil sem fins lucrativos existentes nas PIS Ribeira e Pau da Lima.

O Projeto foi concebido no âmbito dos esforços do Governo da Bahia para reduzir a pobreza no estado, especificamente entre as populações urbanas de maior vulnerabilidade social. O objetivo do Projeto é reduzir a pobreza urbana de forma sustentável, em alinhamento com as Metas de Desenvolvimento do Milênio, da Organização das Nações Unidas.

Os recursos acima citados foram distribuídos inicialmente em três componentes, a saber:

- A - Fornecimento de Infraestrutura Urbana (65%);
- B - Fornecimento de Serviços Sociais: (25%);
- C - Fortalecimento Institucional e Gestão do Projeto (10%).

Os objetivos específicos desse Projeto são: (Componente A) melhorar a qualidade de vida e vantagens para os pobres através do provimento de serviços básicos de infraestrutura, melhoramento de condições habitacionais e acesso à terra urbana, e regularização da posse da terra e das edificações nas favelas e assentamentos sem planejamento urbano; (Componente B) melhor acesso a programas sociais nas áreas de geração de renda e emprego, apoio direto a estratégias familiares de sobrevivência, cuidados de saúde, educação e treinamento para empregos, e iniciativas nas áreas de segurança comunitária no nível local do assentamento, inclusive construção e reforma de equipamentos comunitários; e (Componente C) capacidade do governo estadual e prefeituras municipais para planejar, implementar, monitorar e avaliar estratégias urbanas integradas de redução da pobreza, envolvendo departamentos vários e

---

<sup>1</sup> O PLDC é o instrumento principal de planejamento participativo para o desenvolvimento comunitário do Projeto. Pressupõe a implicação da comunidade local, por meio de representantes legítimos, no conhecimento amplo do território, na formulação de proposições que venham a transformar a realidade, no diálogo com o poder público e outros possíveis parceiros com vistas à implementação das proposições, e no controle social das políticas públicas.

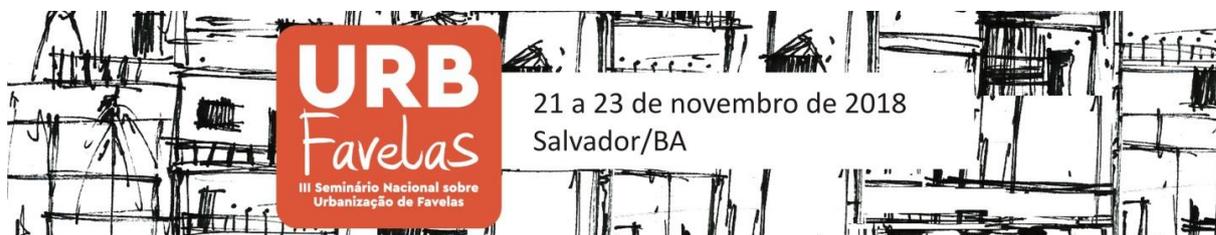


diferentes, realizar melhorias urbanas e de suprimento de lotes, **coordenar políticas sociais locais através de planejamentos participativos**, e monitorar e avaliar programas governamentais através de indicadores de pobreza e qualidade de vida. Cada um desses três componentes está sendo implementado por meio de um conjunto articulado de ações e atividades acordadas entre o Governo da Bahia e o BIRD.

O desenho do Projeto traz alguns diferenciais em relação ao usualmente utilizado em projetos de urbanização de assentamentos informais, como se segue:

- As unidades territoriais de planejamento não se restringem às poligonais de intervenção física, delimitando macroáreas nas cidades onde estão os maiores índices de vulnerabilidade social, que considerem as bacias ou sub-bacias de esgotamento sanitário e onde o Estado e ou prefeituras já tenha realizado ou planejam realizar um conjunto coerente de intervenções integradas de urbanização. Dessa maneira pretende-se potencializar as intervenções físicas e sociais de modo a alcançar impactos positivos para a cidade como um todo, dando um salto de escala no planejamento micro local. Nessas macroáreas estão as Poligonais de Integração Social (PIS), áreas onde acontecem as ações sociais do Projeto e onde se encontram as Poligonais de Intervenção Física (PIF), áreas objeto de obras de reurbanização ou urbanização;
- Outro aspecto que merece destaque, e que parece ser o de mais difícil consecução, diz respeito à articulação intersetorial que se pretende promover, envolvendo secretarias estaduais e municipais pertinentes, na elaboração dos Planos Locais de Desenvolvimento Comunitário e a viabilização do Fórum Local de Desenvolvimento Comunitário;
- Por fim, a característica mais marcante do Projeto é a destinação de vinte e cinco por cento (25%) dos recursos para a área social, incluindo aí a construção e reforma de equipamentos comunitários. Percentual este, depois reduzido para dez por cento (10%).

Essa ênfase no componente social se explica, pois, o projeto tem como referência o Programa Ribeira Azul. Extinto em 2007, esse programa de requalificação urbana, ambiental e de ações sociais em uma ampla área da cidade de Salvador conhecida como Alagados, “se beneficiou de um projeto de Assistência Técnica e de apoio social com financiamento da Cities Alliance e executado por uma ONG, através de uma doação de US\$ 5 milhões do Governo Italiano, cuja



execução foi supervisionada pelo BIRD. Além do pacote padrão para melhoria de assentamentos informais, que incluem provisão de infraestrutura básica, melhorias das moradias e recuperação ambiental, o Programa Ribeira Azul destinou recursos significativos ao desenvolvimento dirigido pela comunidade e ao planejamento participativo, além de um conjunto de ações que enfocam a exclusão social, entre outras coisas, o acesso à educação fundamental, a melhoria da qualidade da educação, dos serviços de saúde pública, apoio às famílias (especialmente mulheres chefes de família) por meio de serviços de creche e oportunidades de renda e emprego. Nesse contexto, foi muito importante a intermediação social da AVSI, a ONG Italiana que executou o projeto de Assistência Técnica. Um dos desafios do Dias Melhores na replicação desta abordagem em larga escala será fomentar a criação de uma massa crítica de capacidade de intermediação social local, através de organizações não governamentais e também de firmas consultoras. A continuação do arranjo de Assistência Técnica financiado pela Cities Alliance será assegurada por uma segunda doação do Governo Italiano. Isto permitirá ao Projeto, com a ajuda da AVSI, organizar cursos e treinamentos profissionais para a criação de capacidade de intermediação social local.” (Banco Mundial, 2005)

Na prática, a participação da AVSI foi bastante limitada a partir do segundo ano do governo do Partido dos Trabalhadores em 2007. Divergências entre a ONG e os novos gestores do Projeto foram afastando essa entidade das discussões sobre a gestão do Projeto, até que a AVSI ficou quase que limitada à contratante de técnicos para as equipes do Projeto e financiadora de projetos sociais de entidades comunitárias até o fim da vigência do PAT em dezembro de 2010. Contudo, a AVSI teve um papel ainda importante no âmbito do Projeto quando da discussão para a implementação das Operadoras Sociais, tendo financiado através do PAT, duas entidades da sociedade civil para atuarem em duas, das três PIS de Salvador.

Pensado inicialmente para atuar em áreas de flagrante vulnerabilidade social dos principais municípios do estado: Salvador, Ilhéus, Itabuna, Feira de Santana, Juazeiro e Barreiras, o Projeto restringiu-se aos municípios de Salvador e Feira de Santana, devido às fortes desvalorizações do dólar americano, que reduziram drasticamente o volume de recursos financeiros do Projeto.



Desta maneira, os territórios mantidos no âmbito do projeto foram os seguintes:

**Poligonal de Integração Social (PIS) Ribeira** que envolve parte dos bairros do Bonfim, Ribeira, Massaranduba, Alagados, Uruguai, Lobato, Pirajá e Plataforma;

**Poligonal de Integração Social (PIS) Cobre** que envolve parte dos bairros de Pirajá, Ilha Amarela, Periperi, Valéria, incluindo toda a área do parque São Bartolomeu.

**Poligonal de Integração Social (PIS) Pau da Lima** que envolve os bairros de Pau da Lima, Sussuarana, Nova Sussuarana e parte dos bairros Brasilgás e São Marcos;

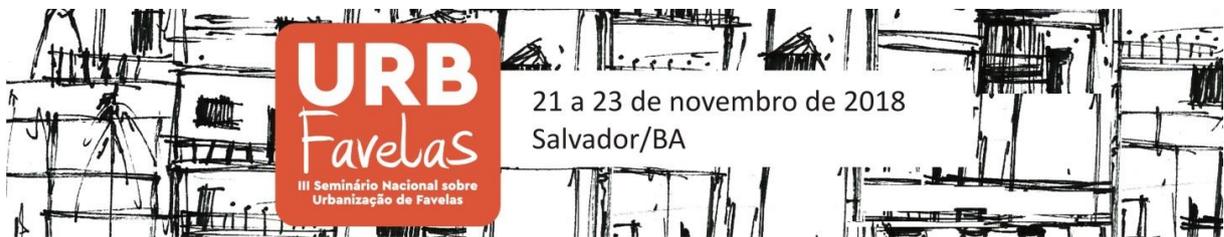
**Poligonal de Integração Social (PIS) Mangabeira no Município de Feira de Santana** que envolve os bairros de Conceição e parte dos bairros Santo Antônio dos Prazeres e Mangabeira.

### **3 OPERADORA SOCIAL (OS)**

A implementação do componente B do Projeto, que incide sobre o fornecimento de serviços sociais, engloba a execução de atividades com vistas à promoção de desenvolvimento social, comunitário e econômico das populações residentes em áreas de flagrante precariedade urbana e de vulnerabilidade social dos territórios sob a jurisdição do Projeto. Considerando como premissa a efetivação da participação da sociedade civil e seu consequente empoderamento, foram propostas ações confluentes do Plano Integrado de Desenvolvimento Social, que contemplam a inserção de uma Operadora Social por Poligonal de Integração Social.

Operadoras Sociais (OS) são organizações ou movimentos da Sociedade Civil com legitimidade reconhecida perante uma determinada comunidade. Sua configuração está estreitamente relacionada com uma de suas principais atribuições: promover a articulação entre as comunidades de determinados territórios e os agentes de Estado. Entre seus mais importantes predicados está a inserção em programas e/ou projetos sócio comunitários. A Operadora Social pode ser uma entidade com existência e responsabilidade jurídicas, ou uma rede, representada por um parceiro juridicamente estabelecido. (SEDUR, 2008)

Neste sentido, a Operadora Social tem como propósito apoiar o desenvolvimento das ações sociais do projeto, desenvolvendo atividades como **Sensibilização e Mobilização de outras Organizações da Sociedade Civil**, efetivação de um **Curso de Mobilizadores Sociais**, **apoio à elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Comunitário - PLDC**, **articulação do**



## **Fórum Local de Desenvolvimento Comunitário e Acompanhamento das Atividades dos Subprojetos<sup>2</sup>.**

Para o desenvolvimento destas atividades foram selecionadas, por processo licitatório, as entidades descritas a seguir, para atuarem nas PIS Ribeira, Cobre, Pau da Lima e Mangabeira, respectivamente:

**Centro de Arte e Meio Ambiente (CAMA)** é uma entidade não governamental sem fins lucrativos, fundada no ano de 1995, cujo objetivo é desenvolver ações educativas e afirmativas voltadas para a questão social que envolve principalmente os jovens. Está sediada no bairro do Uruguai, tendo como espaço de atuação a cidade de Salvador, com ênfase na península de Itapagipe. Tem por finalidade a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais.

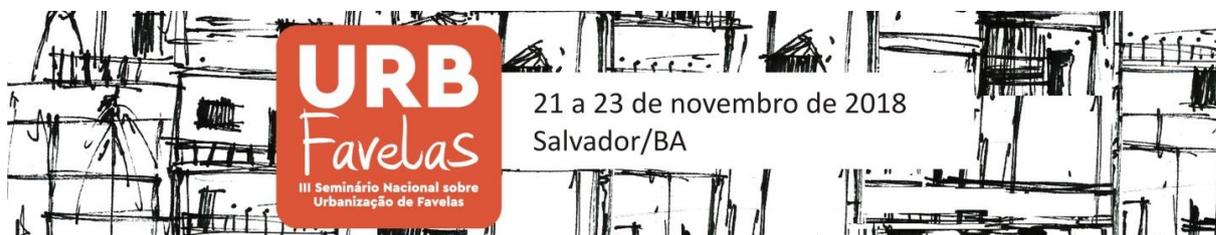
O CAMA é parte ativa da rede CAMMPI – Comissão de Articulação e Mobilização da Península de Itapagipe, movimento que congrega a representação de quarenta e oito (48) organizações associativas comunitárias que visam o desenvolvimento socioeconômico da península de Itapagipe;

**Movimento de Cultura Popular do Subúrbio (MCPS)** é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos fundada em 2002, que desenvolve projetos e parcerias com finalidade de aglutinar organizações culturais e sociais do entorno do parque São Bartolomeu com objetivo de atuarem de forma articulada nas áreas de preservação do patrimônio histórico e cultural, da bacia do Cobre, revitalização do parque São Bartolomeu, educação e cidadania. Faz parte do Fórum de Entidades do Subúrbio – FES, rede de entidades comunitárias que atuam no subúrbio ferroviário de Salvador;

**União por Moradia Popular da Bahia (UMP-Ba)** é uma entidade filiada à União Nacional por Moradia Popular – UNMP que é um movimento popular urbano que nasceu em São Paulo em 1987 com o objetivo de lutar para melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem em

---

<sup>2</sup> Subprojetos são chamadas as atividades de projeto e execução de ações físicas e sociais integrantes do Projeto dias Melhores.



condições precárias. É uma entidade nacional sem fins lucrativos que abriga diversos movimentos por moradia no Brasil. A UMP-Ba tem como meta não apenas alcançar a moradia com dignidade, mas também o direito de viver nas cidades e usufruir seus centros.

Presente em vinte e um estados da Federação, a entidade luta por provisão habitacional, regularização fundiária, urbanização de assentamentos informais e revitalização dos espaços vazios dos centros das cidades, principalmente sob forma de cooperativas habitacionais, e regime de mutirão e autogestão.

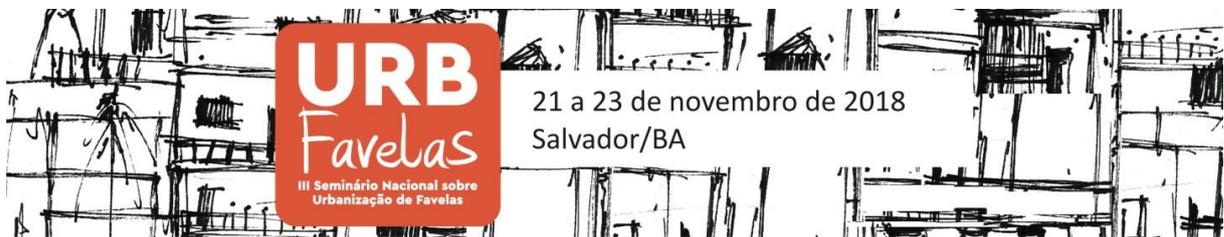
Em verdade, os gestores do Projeto já vinham discutindo conceitualmente este processo de participação com organizações da sociedade civil atuantes nos territórios de abrangência do Projeto desde o final de 2007, no sentido de formular conjuntamente um escopo dos serviços a realizar.

Nesse mesmo ano, o Projeto organizou um seminário denominado Gestão Social na Produção e Requalificação do Habitat, onde foram debatidas experiências de cooperativas habitacionais, autoconstrução, mutirão e microcrédito.

Algumas entidades que já vinham discutindo com os gestores do Projeto, participaram da organização desse seminário, outras foram convidadas a mostrar sua experiência. O seminário contou com palestrantes de renome nacional como: Alex Abiko (USP); Rosana Denaldi (FAU UNISANTOS); Saulo da Silveira (União Nacional por Moradia Popular) entre outros. As discussões nos grupos de trabalho desenvolveram-se em torno de três temas: gestão; tecnologia e financiamento, onde a questão do controle social apareceu de forma muito clara como demanda de diversas entidades presentes.

Embora já houvesse certa interação entre as organizações sociais atuantes nos territórios de abrangência do Projeto e seus gestores devido às discussões mantidas para a conceituação do papel das Operadoras Sociais e o estabelecimento das atividades a serem realizadas por elas, essa “tecnologia social” ainda enfrentaria alguns obstáculos à sua implementação.

Inicialmente a ideia de Operadora Social formalizada em documento intitulado Base Conceitual para Inclusão de Operadoras Sociais, divulgado no âmbito do Projeto em janeiro de 2008, recebe fortes críticas da AVSI que entendia haver no relacionamento proposto entre

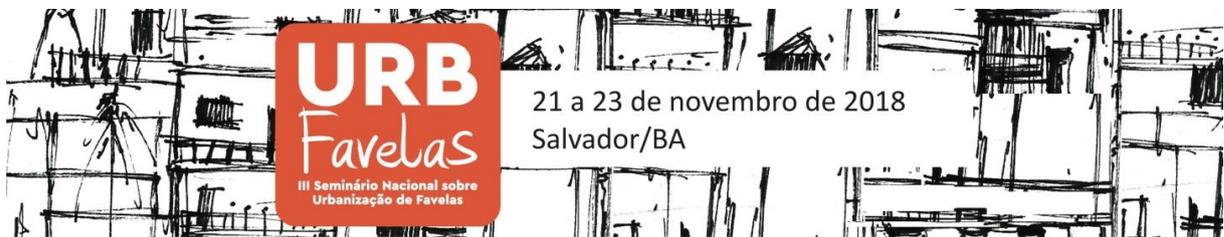


organizações sociais enquanto Operadoras Sociais e Estado, um claro conflito de interesse, ou seja, essas entidades estariam sendo maculadas em sua autonomia enquanto movimento social a partir do momento em que seriam contratadas pelo Estado. Além disso, o texto trazia a proposta de substituição gradativa da equipe da ONG italiana pela equipe da Operadora Social, o que pode ter contribuído para acirrar a crítica da AVSI.

Em novembro de 2007 o “desenho” da Operadora Social (OS) já havia sido apresentado a uma missão de avaliação do BIRD no sentido de se obter a *não objeção* por parte do banco, e a partir disso, ser possível elaborar os instrumentos formais para a contratação. Em princípio, os técnicos do BIRD foram muito cautelosos em emitir qualquer opinião sobre o assunto, uma vez que se tratava de uma experiência nova para todos ali presentes. Iniciava-se um longo processo de interlocução entre os gestores do Projeto e o BIRD no sentido de viabilizar a atuação das Operadoras Sociais. A cautela do BIRD sobre o assunto pareceu contraditória com seu discurso sobre a participação que aparece no texto de Fernandes, baseado em documentos do próprio banco:

No sentido de trazer a responsabilidade pública mais próxima do âmbito da cidade, vale a pena ressaltar o objetivo traçado de aumento da **participação**, através da ampliação do "envolvimento de grupos comunitários nas decisões municipais e na provisão de serviços; [...]"

Duas frentes de ação são delineadas: a que diz respeito aos aspectos econômicos e a que se refere aos aspectos sociais. Atividades de trabalho intensivo, flexibilização das condições de engajamento da força de trabalho e reforma dos códigos reguladores para acesso dos pobres aos serviços urbanos, infraestrutura, crédito e mercados são os eixos-guia da gestão econômica, novamente com interesse particular pelas potencialidades econômicas demonstradas pelo setor informal. Desenvolvimento dos recursos humanos – sobretudo educação –, aumento do acesso à habitação e infraestrutura e **apoio às iniciativas comunitárias e não governamentais** compõem os eixos guia da gestão social da pobreza urbana, com o objetivo permanente de flexibilização dos marcos regulatórios e aumento da produtividade urbana.



Devido à resistência inicial do BIRD e a burocracia pela qual seria necessário passar, a coordenação do Projeto, premida pelo pouco tempo de que dispunha, resolve contratar as duas primeiras Operadoras Sociais através do Projeto de Assistência Técnica e Metodológica – PAT para atuarem nas PIS Ribeira e Pau da Lima. O PAT cumpriu o importante papel de viabilizar o início do trabalho das OS em março de 2009, sendo a AVSI sua executora e, portanto, participando da elaboração do termo de referência para a execução dos serviços, da comissão especial de licitação e da avaliação dos relatórios emitidos pelas OS sobre o desenvolvimento dos serviços realizados.

Posteriormente, após acompanharem durante meses as atividades desenvolvidas pelas duas primeiras OS, os técnicos do BIRD deram o aval para que o banco permitisse a contratação das outras duas entidades para atuarem nas Poligonais de Integração Social – PIS Cobre e Mangabeira.

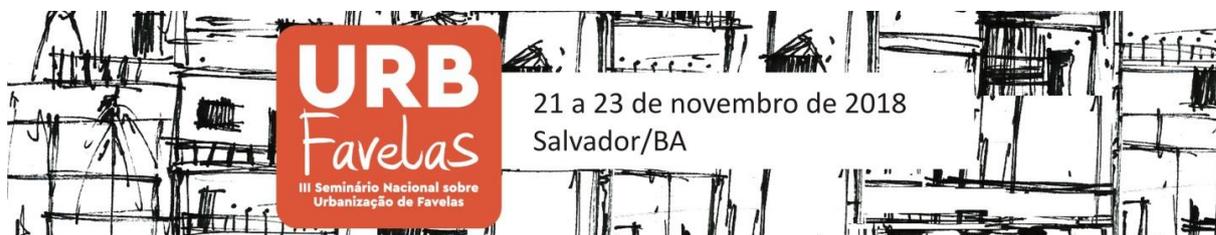
#### **4 PRÓS E CONTRAS – A TEORIA**

A contratação das OS sempre foi um assunto controverso. Por um lado, se essa tecnologia social foi pensada para aprofundar a participação da sociedade civil organizada na implementação de um projeto de desenvolvimento urbano, por outro, recebeu críticas de gestores e parceiros do Projeto pelo risco de criar uma situação de dupla representatividade dentro dos territórios de atuação do projeto, uma vez que poderia tornar-se um ator social que viesse a cumprir um papel de interlocutor com o Estado em substituição às organizações comunitárias locais.

A atuação das OS é uma possibilidade real que organizações comunitárias têm de exercer o controle social de uma política pública em desenvolvimento urbano de forma profissional, ou seja, mediante contrato com o Estado. Por outro lado, correm o risco de serem cooptadas, e assim agirem de forma diversa do usual em determinados momentos de conflito, perdendo sua autonomia por força da relação formal com o Estado.

#### **5 PRÓS E CONTRAS – A PRÁTICA**

O diálogo entre equipe do Projeto e organizações comunitárias tem experimentado um avanço no que se refere à compreensão, por parte das lideranças comunitárias, das limitações que o Estado tem em realizar as ações propostas na celeridade que pretende. As discussões sobre os projetos físicos e sociais ficaram mais qualificadas devido ao fato de que as OS têm em seus



quadros profissionais de nível superior acostumados a discutir políticas públicas, inclusive de habitação. O trabalho de mobilização realizado pelas OS faz chegar, com mais eficiência, às entidades os comunicados para concorrerem a benefícios concedidos pelo Projeto, além de apoiarem-nas com a organização da documentação necessária aos certames.

As entidades que atuam há mais tempo como OS no Projeto Dias Melhores relataram, em recente reunião durante missão do BIRD, que de maneira geral avaliam como positiva a experiência dentro do Projeto, destacando a inserção de alguns mobilizadores sociais na estrutura formal do projeto como agentes de trabalho e renda<sup>3</sup> ou agentes de área<sup>4</sup>, além da possibilidade que estão tendo de trabalharem de maneira mais próxima aos técnicos da área de arquitetura, urbanismo e engenharia.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a avaliação geral sobre a atuação das Operadoras Sociais feita até o final das suas atividades seja positiva, tanto por parte do Estado, como do BIRD e das próprias entidades, existem alguns pontos que precisam de um reforço à guisa de esclarecimento: as entidades contratadas para atuar como OS **não tinham atribuição de dialogar com o Estado em nome das organizações comunitárias locais**; elas atuaram em linhas gerais, na sensibilização e mobilização dessas entidades e dos moradores locais com objetivo de se alcançar o máximo de participação nas ações do Projeto; às OS não foi dado o direito de planejar as atividades do Projeto, estando limitadas, neste quesito, à participação consultiva na discussão dos projetos urbanísticos e sociais. Contudo, elas buscaram ao longo do processo, galgar maior espaço no funcionamento do Projeto, reivindicando maior participação no planejamento das ações sociais.

Observa-se também que, devido às especificidades dos territórios onde atuaram, ao seu relacionamento anterior com esses, às suas próprias características, e até mesmo ao seu envolvimento político com o governo, as OS delinearam contornos próprios em cada território, o que tornou o trabalho de cada entidade mais, ou menos efetivo.

---

<sup>3</sup> Esses agentes, oriundos dos cursos de mobilizadores sociais realizados pelas OS, foram contratados pelo Estado e receberam treinamento para trabalhar na equipe de geração de trabalho e renda com ênfase em economia solidária.

<sup>4</sup> Os agentes de área são moradores das áreas de intervenção física contratados para apoiar as ações do técnico social residente na obra.



Como dito anteriormente, foi um caminho novo e difícil, porém aberto na perspectiva de inovar em processos de participação social na busca do exercício pleno da cidadania.

## REFERÊNCIAS

### - Livro

SOUZA, Marcelo L. de (2001). **Mudar a cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil 6ª edição, 2010.

### - Artigos e/ou matéria de revista, boletim etc. (Periódicos)

BANCO MUNDIAL. **Relatório no. 31856–BR: Documento de Avaliação do Projeto – PAD**. Brasília: Banco Mundial, 2005.

CENTRO DE ARTE E MEIO AMBIENTE. **Manifestação de Interesse para prestar consultoria como Operadora Social no âmbito do Projeto Dias Melhores**. Salvador, 2009.

FERNANDES, Ana. "**Dois estórias e a Cidade Brasileira: entre o direito e o negócio**" (Texto preliminar)

MOVIMENTO DE CULTURA DO SUBÚRBIO. **Manifestação de Interesse para prestar consultoria como Operadora Social no âmbito do Projeto Dias Melhores**. Salvador, 2009.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Base Conceitual para Inclusão de Operadoras Sociais**. Salvador, 2008.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Plano Integrado de Desenvolvimento Social**. Salvador, 2008.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Termo de Referência para a contratação de operadora social para assessoria no desenvolvimento de ações sociais do componente b do projeto Dias Melhores na poligonal de integração social (PIS) - Cobre**. Salvador, 2009.



UNIÃO POR MORADIA POPULAR - BAHIA. **Manifestação de Interesse para prestar consultoria como Operadora Social no âmbito do Projeto Dias Melhores.** Salvador, 2009.

**- Monografias, dissertações e teses**

ARAÚJO, E. T. **As várias faces das parcerias entre Estado e sociedade civil.** In: \_\_\_\_\_. Parcerias Estado e Organizações Especializadas: discursos e práticas em nome da integração / inclusão educacional das pessoas com deficiência. **Dissertação.** (Mestrado em Serviço Social: Políticas Sociais e Movimentos Sociais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: PUC-SP, 2006, p. 75-94.