



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ENQUANTO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SALVADOR – BA

Bruna de Souza Santos (Universidade Salvador - UNIFACS) - bruna1010@hotmail.com

Formada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Salvador. Mestranda em Planejamento Regional e Urbano pela Universidade Salvador.

Ana Licks de Almeida Silva (Universidade Salvador - UNIFACS) - ana.almeida@unifacs.br

Formada em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA. Mestre em Sociologia pela UFBA. Doutora em Saúde Pública pela UFBA.

Análise das audiências públicas enquanto instrumento de participação popular em Salvador – BA

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar as audiências públicas do plano diretor de Salvador como mecanismo de participação social. Considerando sua importância na implementação de políticas públicas, mostra-se necessário analisar o nível de efetividade desse instrumento, bem como refletir sobre o grau de representatividade dos atores sociais que participam das audiências ocorridas no âmbito da ZEIS, os temas debatidos e suas camadas de influência nas decisões tomadas.

Palavras-chave: Audiências Públicas; Representatividade; Participação popular.

Abstract

This article aims to analyze the public hearings of the Salvador master plan as a mechanism for social participation. Considering its importance in the implementation of public policies, it is necessary to analyze the level of effectiveness of this instrument, as well as to reflect on the degree of representation of the social actors who participate in the hearings held within the scope of ZEIS, the topics discussed and their layers of influence in the decisions taken.

Keywords: Public hearings; Representativeness; Popular Participation.

INTRODUÇÃO

O presente artigo, derivado de uma dissertação de mestrado¹², tem como objetivo entender o uso das audiências públicas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2016 de Salvador/BA, enquanto mecanismo propulsor da participação popular.

Previstas no Estatuto da Cidade, as audiências públicas foram pensadas como instrumento democrático, cuja função é criar um espaço de legitimação e empoderamento, permitindo que grupos sociais mais vulneráveis defendam e protejam seus interesses. Dessa forma, é oferecida a possibilidade do exercício prático do direito à cidade.

Extensamente mencionadas nas legislações, a audiência é tida como uma das principais estratégias de participação popular na gestão democrática na cidade, não podendo ser admitidas como meras formalidades (HERMANY e FRANTZ, 2010).

O recorte empírico da pesquisa é sustentado por autores que discutem essas questões, tais como Maricato (2000), Villaça (2001), Foucault (1981), Hermany e Frantz (2010), dentre outros, o que possibilita tecer considerações críticas sobre este processo. A análise, por sua vez, concentra-se nas atas e relatórios das reuniões, além outros instrumentos de controle urbanístico, resultantes desse processo de elaboração do plano diretor de Salvador/BA na última década (2010). Assim foi possível a elaboração de um sistema de avaliação da participação social, identificando suas vulnerabilidades e possíveis impactos, que são descritos mais à frente.

Refinando ainda mais esse propósito, nos concentraremos nas audiências que envolveram a elaboração de parâmetros para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bem como sua regulamentação, dado que Salvador possui cerca de 20% do seu território ocupado por essas unidades territoriais (IBGE, 2010).

O foco será as audiências realizadas em dois bairros de Salvador: São Tomé de Paripe e Bairro da Paz (Figura 01). Ademais, as ZEIS dessas localidades se inserem em áreas ambientalmente valorizadas, outras conflitam com usos institucionais e outras, ainda, são limítrofes a bairros onde mora a elite soteropolitana.

Cabe destacar que a pesquisa envolvia trabalho de campo, com a realização de entrevistas com lideranças e informantes chaves das duas localidades, mas que devido a pandemia de COVID 19, não pode ser efetuado.



Figura 01. Localização dos bairros em Salvador. **Fonte:** Atlas Brasil (adaptado pela autora).

A escolha dos bairros foi feita a partir de análises de seus históricos e entorno. Os bairros selecionados apresentam diversidade geográfica e socioambiental, ensejando uma comparação entre essas localidades e suas representatividades.

O Bairro da Paz, originalmente conhecido como Malvinas, localizado na área do Miolo, às margens da Avenida Luiz Viana (Paralela), tendo como contraponto São Tomé de Paripe, mais conhecida como praia de Paripe, localizado nas imediações da Ilha de Maré, no Subúrbio de Salvador.

O contraste entre os dois bairros em relação a data de surgimento, desenvolvimento urbano e econômico, tipologias construtivas e condições de habitabilidade dos seus aglomerados, reflete a necessidade de um estudo comparativo englobando características distintas, mas de fundamentos iguais.

Em Salvador, mais de 50% da população reside em áreas de ZEIS, destes, cerca de 81% são de pessoas pretas, cuja média salarial mensal é de R\$973,00. Não suficiente, 52% de sua população possuem o

ensino médio completo e 15% o superior completo. Esse perfil aponta para uma população em situação de vulnerabilidade, enfrentando permanente tensão sobre seu território (IBGE, 2010). Fantasmas como a violência, desemprego, marginalização e a própria especulação imobiliária fazem parte do cotidiano dessas pessoas.

Ante esse cenário, pontuado por uma instabilidade socioeconômica e ambiental, cabe perguntar: de que forma as audiências públicas se caracterizam enquanto espaços de poder e representatividade de grupos sociais tão vulneráveis?

A Constituição Federal de 1988 traz no Artigo 182 a função social da propriedade, que aborda o direito à cidade (Lei nº 10.257/2001), garante a execução das ZEIS, além de ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

A instituição das ZEIS se inicia em uma fase de redemocratização do país, em 1980, por disposição de específicos governos brasileiros que apoiavam movimentos de moradia e, conseqüentemente, pesquisavam formas de aliar a infraestrutura nas favelas com a legislação brasileira como forma de assegurar seus direitos. Tida como instrumento de política urbana/habitacional e constituída como instituto político e jurídico, as ZEIS são definidas na Lei nº 11.977 de 2009¹³ como

[...] parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo" (art. 4º, V, f).

Seu objetivo, destarte o reconhecimento da pluralidade de ocupações existentes, é promover a incorporação da cidade informal à formal, além de garantir a função social da propriedade, ao orientar o uso da terra urbana e/ ou edificações comprovadamente ociosas, para fins sociais. Enseja ainda segurança jurídica, amplificação da oferta de terras para a realização de Habitações de Interesse Social (HIS); define parâmetros específicos urbanísticos para as áreas em questão; promove a participação popular na partilha de recursos públicos e resoluções administrativas.

Cabe ao município estabelecer diretrizes e regras gerais para a aplicação das ZEIS por meio do Plano Diretor e das leis complementares, já que se trata

de um instrumento de zoneamento. Embora a elaboração técnica de instrumentos urbanísticos como as ZEIS esteja a cargo de profissionais, a participação popular é garantida por ocasião da realização das audiências públicas, etapa imprescindível e mandatória ao processo de elaboração dos planos diretores.

Entretanto, são muitos os fatores que influenciam os processos participativos e, por consequência seus resultados, iniciando-se pelas convocações para as audiências, avançando pela comunicação entre as partes, até a representatividade dos inúmeros grupos sociais na defesa dos seus interesses.

As vias de comunicação estabelecidas e sua eficácia destacam-se como um dos problemas mais sensíveis. No decorrer das audiências, o diálogo entre as partes se caracteriza pela sua natureza técnico-científica, dificultando o entendimento para aqueles que não dominam essa linguagem. Daí resultam ruídos, mal-entendidos além da deslegitimação de reivindicações das lideranças e representantes comunitários que, enquadradas nesse escopo técnico, são por vezes, descaracterizadas, modificadas ou mesmo desconsideradas.

Partindo do pressuposto – a verdade como construção sócio histórica – podemos afirmar que o conhecimento técnico-científico atualmente dominante se constitui como “um ponto arquimédico em torno do qual se articulam as redes dos saberes e das práticas. É deste modo que ele se torna o eixo do poder (RUIZ, 2004 apud SILVA, MACHADO, SIQUEIRA, 2009, p. 2159).

A trajetória da ZEIS em São Tomé de Paripe e Bairro da Paz

A melhoria das condições de vida da cidade informal veio após muitos anos de luta e busca pelo reconhecimento dos direitos sociais, especificamente o direito à cidade. A população residente nessas áreas, egressa de direitos básicos, foi, durante muito tempo, vista como um problema.

Ancorados do ideal higienista/sanitarista vigente no final do século XIX, as principais soluções para erradicação das moradias insalubres constituíam-se da expulsão e demolição das edificações com nenhuma preocupação sobre o destino dos seus moradores.

Devido às pressões externas, sua justificativa se dava, além das epidemias, também na desvalorização imobiliária, já que a “qualidade” dos bairros vizinhos era afetada diretamente em razão dos conflitos criados pelos moradores e a gestão pública em virtude de leis que os segregavam e impediam os cidadãos de baixa renda terem acesso aos direitos de cidadania. Um dos mais célebres episódios ocorreu no Rio de Janeiro, com a demolição do cortiço conhecido como Cabeça de Porco (CHALLOUB, 2017). Essa política perdurou e ainda vigora, mesmo com menor intensidade.

Um dos principais propósitos das ZEIS é a redução do valor de terrenos, tornando-os mais acessíveis à população de baixa renda bem como a possibilidade de que bairros antes considerados irregulares sejam regularizados, exercendo, dessa forma, um controle sobre a especulação imobiliária e limitando os lucros obtidos pelos proprietários das terras.

Desta maneira, é viabilizada a aplicação de projetos de habitação social pela prefeitura, considerando que os valores de compra dos terrenos são reduzidos. Ademais, o próprio instrumento consente regras especiais de zoneamento, já que possibilita a regularização e principalmente a permanência dos bairros caracterizados pelo interesse social.

Atualmente, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Salvador (2016) estabelece como ZEIS as áreas destinadas à regularização fundiária (urbanístico e jurídico-legal), e à produção, manutenção e qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e da Habitação de Mercado Popular (HMP), se classificando em 5 (cinco) categorias, conforme Tabela 01.

ZEIS	CARACTERÍSTICAS
I	Corresponde aos assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais irregulares -, habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir HIS e HMP;
II	Corresponde à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização das unidades imobiliárias, destinando-as prioritariamente a HIS e HMP;

III	Corresponde aos terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, nos quais haja interesse público na implantação de HIS e HMP, nos termos da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade
IV	Corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, inseridos em APA ou em APRN, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental, considerando a legislação específica vigente;
V	Corresponde aos assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção de suas tradições e cultura.

Tabela 01. Características das ZEIS. **Fonte:** Plano Diretor Salvador, 2016 (adaptado pela autora).

São constatadas na cidade cerca de 234 ZEIS estabelecidas com ações e diferenciados programas de regularização fundiária. Os bairros aqui estudados, Bairro da paz e São Tome de Paripe, encontram-se em áreas de ZEIS, sendo constituído por quase todas as suas tipologias. São Tomé de Paripe é constituído pela ZEIS-3, ZEIS-4 e ZEIS-5 (Figura 02). Já o Bairro da Paz possui a configuração de ZEIS-1 e ZEIS-3 (Figura 03).

O contraste dos bairros em relação ao desenvolvimento, tipologias construtivas, condições de habitabilidade dos aglomerados reflete a necessidade de um estudo comparativo que engloba características distintas, mas de fundamentos iguais. Partindo da questão geográfica, os bairros em análise constituem paisagens contrastantes, que se reflete no estilo de vida da população.

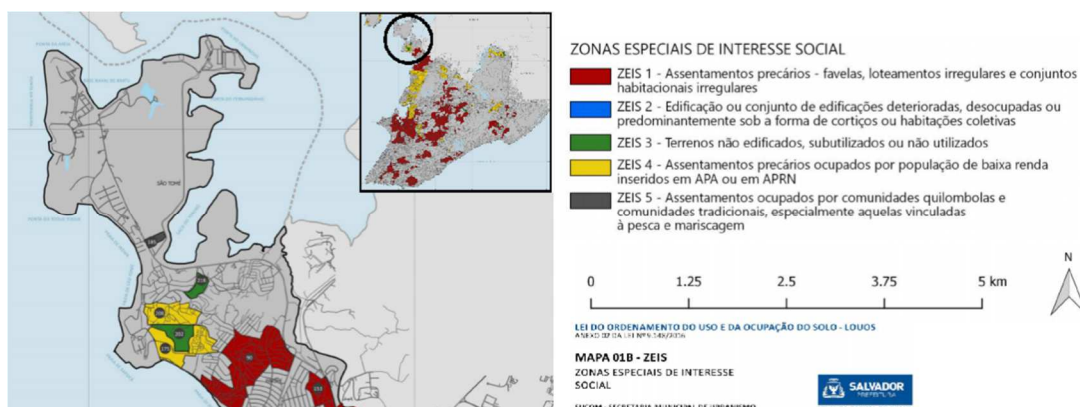


Figura 02. ZEIS em São Tomé de Paripe. **Fonte:** SUCOM, 2016 (adaptado pela autora).

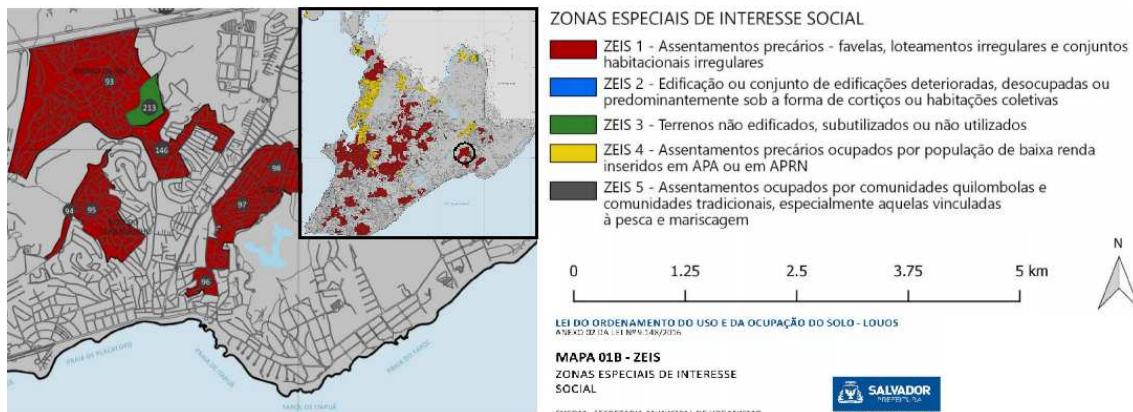


Figura 03. ZEIS em Bairro da Paz. **Fonte:** SUCOM, 2016 (adaptado pela autora).

Iniciado em 1980, às margens da Av. Luís Vianna, o Bairro da Paz começou como uma ocupação informal (primeiramente denominada Malvinas) decorrente de uma invasão permeada por conflitos (FERNANDES, 2004; ALCÂNTARA, 2005). A total precariedade da área provocava medo, uma vez que o local era visto pelo resto da cidade como um lugar perigoso, denominando-o de “Invasão das Malvinas”, em referência à Guerra das Malvinas, surgida no mesmo ano da criação do assentamento.

A ocupação no bairro São Tomé de Paripe também não foi diferente. Com seu surgimento espontâneo, o bairro sofreu modificações em vários aspectos, tendo diferentes problemas em seu espaço e na qualidade de vida da sua população (SANTOS, 2018).

Tido como um julgado¹⁴ no século XVIII, São Tomé de Paripe já existia antes mesmo da fundação da cidade Salvador, onde foi anexada após o acontecimento de forma judicial. Em épocas de veraneios, famílias mais tradicionais costumavam se locomover para o bairro, construindo, muitas vezes, chácaras que existem até hoje (HISTÓRIA DE SALVADOR, 2000).

São Tomé de Paripe se situa no Subúrbio Ferroviário de Salvador, região da cidade que sofreu rápido processo de crescimento. Devido ao período industrial ocorrido na península, grandes fábricas foram instaladas na área, tornando a região atrativa para a população do êxodo rural já que possuía linha férrea entre seu interior e a área metropolitana. Conseqüentemente, sua expansão se deu de maneira rápida e sem planejamento, nascendo assim novas tipologias e arranjos habitacionais.

A relação dos bairros com a temática está atrelada diretamente à qualidade de vida da população, sendo necessário que haja a discussão pública a fim de garantir o desenvolvimento não apenas dos bairros em análise, mas da cidade como um todo, de forma sustentável e principalmente democrática.

As audiências públicas do PDDU em Salvador

A associação da modernidade atrelada a uma sociedade justa, mais igual e equânime, se baseia diretamente nas leis democráticas, fazendo com que o regime político democrático seja depositário de todas as expectativas e esperanças de se conquistar a igualdade entre os homens.

Por esse motivo, a democracia é uma das formas de governo mais estudada, sendo rigorosamente analisada (e criticada) por seus princípios e por, principalmente, representar diversas sociedades contemporâneas e sua relação entre sociedade e Estado.

Deste modo, é possível analisar a correlação entre a democracia e a participação nas questões contemporâneas, servindo de insumos por aqueles que almejam por sociedades mais livres e justas. Inere-se, portanto, que a participação cidadã não se define por uma alternativa à democracia, e sim como seu complemento.

A participação pode ser definida como um instrumento fundamental no sentido de promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão e o sentido de comunidade, melhorando a qualidade das decisões, o que facilita a consecução de objetivos comuns (MEDEIROS e BORGES, 2007).

Seu propósito é permitir o contato mais direto e habitual entre a sociedade e as instituições públicas, a fim de proporcionar à ambas a consideração de seus interesses nos processos de tomadas de decisões. Desta forma, há o envolvimento de uma participação ativa da comunidade nas deliberações públicas, na dinâmica do seu território e nos contextos de interesses do todo (MEDEIROS e BORGES, 2007).

Em 2008, durante a revisão do Plano diretor de Salvador, algumas tentativas de gestão democrática foram delineadas, mas não chegaram a tomar corpo, resumindo-se a um discurso retórico, em um ano de eleições.

No contexto histórico, algumas tentativas de gestão mais democrática e avançada foram feitas no PDDU 2008, quando partidos, apoiados por diversos

grupos, assumiram o compromisso de rediscutir o plano vigente na época. No entanto, a promessa não passou de uma retórica eleitoral, ficando claro a não efetivação das mudanças nos padrões excludentes do desenvolvimento urbano e na adoção de novas orientações e práticas, como discutidas na revisão do PDDU.

Pouco divulgado, o processo de revisão do o PDDU 2008 careceu de efetividade. As propostas resultantes não foram adotadas no novo projeto de lei, predominando as considerações técnicas e os interesses dos grupos imobiliários. Não houve registros de incentivos e investimentos que estimulassem a participação popular, com a reunião mais concorrida com menos que 90 participantes. Para Maricatto (2001), o PDDU 2008 (ou o *Plano Discurso*) se definia como uma reunião de textos que mostrava princípios legítimos, mas sem nenhuma vocação para a concretude.

Entre as causas do abismo que separa o discurso da prática do PDDU 2008, estavam o não alinhamento do plano com o Estatuto da Cidade, uma vez que para não sofrer as penalizações jurídicas, deveria cumprir algumas formalidades exigidas. Além disso, o plano não trazia a regularização de importantes instrumentos urbanísticos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Oito anos depois, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (2016) foi desenvolvido, obedecendo a premissa de convocação da sociedade civil organizada, para a participação de audiências públicas. Elaborado na gestão do prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto (2012-2020), o plano fazia parte de um projeto ambicioso (Plano Salvador 500¹⁵), devendo ser revisado a cada oito anos e voltado para as políticas de desenvolvimento urbano (CARVALHO e SANTOS, 2020).

Em 2015, a administração municipal elaborou um Plano de Mobilização e Participação Social – PMPS, considerando, como sujeitos desse processo, os interessados que afetassem ou pudessem ser afetados pelo plano, devendo participar “não apenas as lideranças da sociedade, mas qualquer cidadão interessado que não se sinta representado ou não tenha acesso às estruturas de poder” (CARVALHO e SANTOS, 2020, p.1045).

As estratégias adotadas eram qualificadas em: formação (oficinas de bairro que trabalhariam conceitos básicos de cidadania, desenvolvimento e meio ambiente); consulta (fóruns temáticos com a participação de profissionais para debaterem questões do meio ambiente, desenvolvimento e etc.); técnico (audiências públicas para o projeto do PDDU ainda a ser enviado à Câmara dos Vereadores); e por fim, o caráter político (audiências públicas ocorridas na Câmara Municipal, foco desse estudo).

Ao todo, foram 19 encontros ocorridos no auditório do Centro Cultural da Câmara Municipal, localizada na Praça Thomé de Souza, no bairro Centro. Com duração média de 5 horas (entre 8h30min às 13h), as audiências permitiam a participação de instituições públicas, organizações não governamentais, autoridades e associações representativas de diversos eixos da sociedade.

O objetivo das audiências públicas era esclarecer, reunir subsídios, pleitear, rever e analisar o conteúdo do Projeto de Lei nº 396/2015, que se apodera do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. As inscrições dos participantes se davam pelo preenchimento de formulários disponíveis no local das audiências e suas participações deveriam ser registradas em listas de presenças.

Questionamentos e esclarecimentos de dúvidas, bem como sugestões, eram fichados através de um formulário próprio presente no local ou por meio digital (ficha eletrônica). Além disso, as críticas e propostas eram identificadas e registradas a fim de contribuir no seu processamento e na própria sistematização, já que elas possuíam o registro do solicitante - bem como sua demanda - para que a etapa seguinte fosse a devolutiva sobre o que foi acertado ou rejeitado (CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR, 2016).

O roteiro geral, tal como o regimento das audiências públicas foram disponibilizados restritamente no site oficial, além do edital de convocação. Este último foi concedido cerca de duas semanas antes do início das reuniões. No geral, a publicização das audiências foi precária, tendo a utilização de meios de comunicação em massa - como o rádio - apenas devido às pressões de grupos envolvidos.

É importante ressaltar que o cronograma das audiências sofreu mudanças no decorrer das reuniões, sendo divulgadas de forma atrasada no meio de comunicação oficial após seis reuniões já terem acontecido. Sua

justificativa se deu ao fato da instabilidade do sistema operacional da Câmara Municipal. Esse fator funcionou como combustor nas reclamações dos registros oficiais, uma vez que as audiências já ocorriam em dias úteis e em horários comerciais, dificultando a dedicação aos encontros “às cegas” (IPEA, 2013).

É perceptível a diminuição do número de participantes no decorrer das audiências, podendo ser fundamentada por alguns fatores. O primeiro, a questão dos temas. Uma vez que a errata do cronograma tenha levado tempo para ser divulgada, ainda não se sabia qual tema seria abordado nas reuniões.

O segundo, a localização das reuniões. Realizadas nos mesmos locais, não podendo ser levadas até bairros específicos, o que provavelmente aumentasse o número de participantes, além de possivelmente ter o número reduzido de audiências. O terceiro - amparado em questões históricas - o sentimento de renúncia, cultivada desde a infância e intensificada pela soma do despreparo dos profissionais envolvidos e a falta de conhecimento da população.

Como forma de progredir no contexto da participação popular, houve a criação das “audiências devolutivas” inseridas no cronograma. Essas audiências específicas tinham como objetivo dar o retorno das sugestões feitas pelos coordenadores.

Mesmo considerando esse mecanismo como fator de empoderamento social, a Câmara falhou ao reproduzir comportamentos antigos no que diz respeito às respostas com conteúdos apenas técnicos. Essa conduta se repetiu durante diversas audiências, realçando os métodos avaliativos de viabilidade exclusivamente técnica, sem considerar as gravidades das situações (CARVALHO e SANTOS, 2020).

Essa sensação é potencializada após diversas reclamações de participantes alegando o descumprimento e desrespeito nas decisões finais de acordos firmados nas audiências. Nas reuniões do PDDU de Salvador, falhas metodológicas significativas eram identificadas, como ausência de mapas plotados e linguagem mais acessível (PMS, Ata da Audiência Pública n. 5, 27º de fevereiro de 2016).

Pessoas do setor popular também postularam suas propostas, alegando as pequenas modificações consideradas pelos coordenadores diante ao tamanho do plano. O racismo é tratado como uma questão a ser notada no

projeto, uma vez que uma cidade negra como Salvador não dá oportunidades para as camadas populares e antepõe a classe alta (MOVIMENTO SEM TETO DA BAHIA, 2017).

Tais dados traduzem os atuais sistemas de participação convencionais que não privilegiam a classe baixa, fomentam o desinteresse por eles e atestam a falácia do mecanismo que já está fadado ao fracasso, ressaltando que a participação popular deveria ser qualificada e não apenas para defender a forma exigida pela lei (VESTENA, 2010).

O resultado não foi diferente. O projeto aprovado normatizou, de forma seletiva, instrumentos urbanísticos que favoreciam grupos específicos e desconsiderava as ponderações ocorridas nas reuniões pelas comunidades. Alterações em coeficientes de aproveitamento máximo foram feitas em todas as zonas de uso sem lucubrar a capacidade de suporte da infraestrutura (CARVALHO e SANTOS, 2020).

Além disso, o projeto constou o aumento das ZEIS (como o da comunidade tradicional da Gamboa), bem como a inserção de um programa chamado “cota solidária”, no qual coordenadores de grandes intervenções urbanísticas são incentivados a contribuir com programas de habitação de interesse social. Apesar dessas iniciativas – até então ausentes nos planos diretores - fazerem parte do plano de reduzir as desigualdades sociais e urbanas, não foram protocolados os critérios necessários para a ação destes, culminando em (mais) uma legislação ineficaz (FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS EM SALVADOR, 2017).

A representatividade popular nas audiências públicas de Salvador

A democracia representativa e participativa foi desenvolvida com a finalidade de assegurar a presença de variados grupos social na construção, gestão e controle de políticas sociais. Para Bobbio (2000), a representatividade é a expressão dos interesses de um grupo – seja de um movimento, classe, partido e etc. – na figura do representante.

O desconhecimento da vida social nas comunidades fundamenta as visões estigmatizadas que, quando associados às práticas políticas, tem como consequências a subordinação e o atraso democrático. O conhecimento dos bairros (visão social, cultural e econômica) é determinante para a sua

representação, que, muitas vezes, é baseada em vínculos políticos. Para Downs (1957) o “governo do povo” se assemelha a uma democracia esquelética, onde na autonomia de suas regras, o cidadão não faz parte.

O representante é aquele que fala em nome do coletivo, se faz comprometido com as demandas e carências do grupo, envolvendo sentidos políticos e ideológicos no termo. Logo, pode-se dizer que a representatividade tem como importância o reconhecimento/manutenção entre a igualdade e a diferença, entre direitos individuais e entidades sociais (SCOTT, 2005).

Para Pereira (2013), tais vínculos são reforçados através de contatos constantes tanto em eventos comemorativos nas comunidades, quanto em eventos públicos. Desse modo, os líderes contraem a incumbência de cabo eleitoral nas eleições com o intuito de obter bens materiais ou simbólicos, pessoais ou comunitários.

Inicialmente na pesquisa foram enumerados os principais atores do processo de participação popular nas audiências, dentre os quais estão os servidores públicos (vereadores); representantes das organizações de moradores; coordenação das administrações regionais; representações empresariais; entidades da sociedade civil; representantes de sindicato e universidades, entre outros.

O esvaziamento das audiências no decorrer das semanas foi registrado com queixas dos participantes que alegavam a pouca representatividade de autoridades, bem como de associações de bairros. O Conselho da Cidade também não teve sua representatividade exercida devido à ausência dos conselheiros, inclusive na “pré-reunião” marcada com a finalidade de apresentar o plano ao próprio conselho (CARVALHO e SANTOS, 2020).

Outra questão que merece atenção é a baixa participação de indivíduos que não tenham vínculo de representatividade com alguma entidade. Esse fato corrobora que, de modo geral, a participação não ocorre diretamente, mas por meio de representantes, como os de conselhos municipais e comissões. Ainda assim, mesmo com a ativa participação de algumas entidades do setor urbanístico, o plano resultou em propostas de forças que, teoricamente, representavam os interesses coletivos. Tal fato é justificado pela incessante reprodução de metodologias que não aprimoram a participação social.

Conclusões

Em suma, a precária divulgação de informações e documentos oficiais, o manuseio de uma linguagem técnica e inacessível à camada popular, a metodologia sinuosa e a pouca permeabilidade do poder nas audiências perfaz os limites da compreensão e discussão de projetos de âmbito municipal. A democratização do PDDU ainda se depara com barreiras, como a desigualdade social e a priorização de interesses privados.

Uma cidade como Salvador, com altos níveis de pobreza e desigualdade, se torna refém de um PDDU sem estratégias e recursos, necessitando de estudos básicos e metas sólidas de desenvolvimento. Problemas no âmbito de meio ambiente, habitação e mobilidade estão ainda presentes no plano, não colaborando para suprir carências e desigualdades, muito menos assegurando o direito à cidade.

Essas audiências públicas ainda são um mito de envolvimento social falho ao legitimar a opinião dos cidadãos. Os espaços cedidos não dão abertura a todos e, conseqüentemente, deixa de agir aos fatos e contribui para as omissões. O histórico da participação social reflete que a gestão democrática não consegue legitimar seus próprios valores, uma vez que para se contestar demanda poder e os envolvidos são escassos.

O PDDU 2016 de Salvador se manifesta como um retrocesso nas interfaces culturais e políticas, evidenciando a falta de representatividade da sociedade. Apesar das reuniões terem acontecido, não se pode dizer que houve efetivos diálogos, em virtude que as propostas mesmo protocoladas não foram aderidas ao plano final. O acesso a esses cenários de poder é restrito, corroborando para as práticas autoritárias e paternalistas tradicionais.

Portanto, é possível afirmar que embora as audiências públicas realizadas pelo PDDU sejam abertas à participação de toda a sociedade, percebe-se que a participação efetiva é predominantemente de profissionais do meio urbanístico, o que acaba mitigando os efeitos das audiências enquanto mecanismos de equilíbrio de demandas de todos os setores afetados pelas políticas públicas em questão.

REFERÊNCIAS

ANCONA, Ana Lucia. **Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS**. Disponível em: <<http://www.suelurbano.org/wp-content/uploads/2017/08/ANCONA-ZEIS-anexo-SANTOS-JUNIOR-e-MONTANDON-planos-diretores-pos-estatuto-2011.pdf>>. Acesso em: 18 de maio de 2020.

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAMPOS, Candido Malta. Urbanismo e antiurbanismo no debate nacional. **Estudos Avançados**. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142015008500015>>. Acesso em: 06 junho 2021.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Participação popular e gestão democrática – Salvador como metáfora. **Cadernos Metrópole**. 2020, v. 22, n. 49, pp. 1033-1058.

CHALLOUB, Sidney. **Cidade Febril: cortiços e Ideias**. A corte imperial. SP: Cia das Letras, 2017.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Brothers, 1957.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 2º ed. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

MEDEIROS, Jássio Pereira de; BORGES, Djalma Freire. **Participação cidadã no planejamento das ações da Emater – RN**. Rio de Janeiro, p. 63-81, 2007.

PEREIRA, Isabelle Costa. **Política e comunidade: relações entre líderes comunitários e candidatos/políticos em Campina Grande/PB**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Campina Grande – Ciências Sociais, 2013.

SALVADOR, Lei Municipal nº 11.977 de 2009. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/leis/>>. Acesso em 07 março 2021.

SANTOS, Bruna de Souza. **Vulnerabilidade urbana de ZEIS: O bairro São Tomé de Paripe**. Trabalho Final de Graduação — Universidade Salvador — UNIFACS — Arquitetura e Urbanismo, 2018.

SCOTT, Joan W. O enigma da igualdade. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 13(1): 216, 2005

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília, 2009.

SILVA, Ana Licks de Almeida; MACHADO, Eduardo Paes; SIQUEIRA, Carlos Eduardo. Melhor isso do que nada! Participação e responsabilização na gestão dos riscos do Pólo Petroquímico de Camaçari (BA). **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n.6, p.2153-2162, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232009000600022&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 janeiro 2021.

VESTENA, Carolina Alves. **Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal brasileiro**. Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito do Rio de Janeiro, 2010.