



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**ELISA RODRIGUES SILVA**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO PÚBLICO DE**  
**SALVADOR: UMA EXPERIÊNCIA**

Salvador

2021

**ELISA RODRIGUES SILVA**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO PÚBLICO DE  
SALVADOR: UMA EXPERIÊNCIA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em direito.

**Orientador:** Prof. Me. José Ponciano de Carvalho Júnior

**Coorientador:** Prof. Dr. Nilo Rosa dos Santos

Salvador

2021

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**ELISA RODRIGUES SILVA**

### **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO PÚBLICO DE SALVADOR: UMA EXPERIÊNCIA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em direito.

Data da Aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

#### **BANCA EXAMINADORA**

Presidente:

\_\_\_\_\_  
Prof. Ms. José Ponciano de Carvalho Júnior (Orientador)  
Universidade Federal da Bahia

1º Examinador:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pedro Lino de Carvalho Júnior  
Universidade Federal da Bahia

2º Examinador:

\_\_\_\_\_  
Romilson da Silva Sousa  
Faculdade de Ciências Empresariais

*“Não esqueçamos que (...) tudo que Adolf Hitler fez na Alemanha era legal.”*

(Martin Luther King Jr)

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Ser de toda a criação e à minha família espiritual, por me inspirar a força necessária para perseguir meus objetivos, em especial, meu irmão de coração, Marujo Navegante.

A toda a minha família e amigos, pelo apoio incondicional durante o tempo em que trilhei mais essa formação, sobretudo o de minha mãe Alexandrina.

Ao meu colega de direito e terno amigo Robert, pelos constantes auxílios.

A meu estimado professor e orientador Ponciano de Carvalho, pela confiança e total solicitude.

Aos professores Pedro Lino e Romilson Santos, pela disponibilidade e cuidado em examinar meu trabalho.

E, principalmente, a meu coorientador e querido amigo Nilo Rosa, por estar sempre presente na minha vida acadêmica e me apoiar desde muito antes da tecitura desta produção.

SILVA, Elisa Rodrigues. **Democracia participativa no planejamento público de Salvador: uma experiência.** 2021. 62 f. Monografia (Bacharelado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, 2021.

### **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre as possibilidades do exercício de uma democracia participativa na elaboração e na execução do planejamento público no âmbito municipal. Para tanto, são discutidas as concepções de democracia participativa, justiça equitativa, instituições, desenvolvimento e direito à cidade, tanto quanto são examinadas as ferramentas criadas a partir da Carta Magna com intuito de viabilizar a participação popular no processo decisório do planejamento público. Por fim, é apresentada uma visão crítica a respeito da participação popular no planejamento público de Salvador, notadamente no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2016.

**Palavras-chave:** Democracia participativa; Orçamento público; Direito à cidade; Planejamento público de Salvador.

## **ABSTRACT**

The present paper aims to think about the possibilities of exercising a participatory democracy in the elaboration and execution of public planning at the municipal level. Therefore, the conceptions of participatory democracy, equitable justice, institutions, development and the right to the city are discussed, as well as the tools created from the Magna Carta are examined in order to enable popular participation in the decision-making process of public planning. Finally, a critical view of popular participation in public planning in Salvador is presented, notably in the 2016 Urban Development Master Plan.

**Keywords:** Participatory democracy; Public budget; Right to the city; Public planning of Salvador.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOUOS	Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo
MOP	Manual de Programação e Orçamento
OP	Orçamento Público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória
PFL	Partido da Frente Liberal
PPA	Plano Plurianual
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PT	Partido dos Trabalhadores
TRANSCON	Transferência do Direito de Construir
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 PLANEJAMENTO COM JUSTIÇA, LIBERDADE E PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 PLANEJAMENTO COMO EXPRESSÃO DE UMA JUSTIÇA EQUITATIVA .....	13
1.1.1 Das diferentes concepções de justiça.....	14
1.2 SOBRE A IGUALDADE E A DIFERENÇA NO PLANEJAMENTO .....	16
1.3 O PAPEL DA LIBERDADE NO PLANEJAMENTO .....	17
1.4 TRADIÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO .....	19
1.5 EDUCAÇÃO COMO BASE PARA A PARTICIPAÇÃO .....	20
1.6 COMEDIMENTO FINANCEIRO E DESENVOLVIMENTO .....	22
1.7 CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA .....	23
1.8 ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E REDISTRIBUIÇÃO SOCIAL .....	24
1.9 AUTORITARISMO, PATRIOTISMO E ETNICIDADE FICTÍCIA.....	25
<b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO À LUZ DOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, INSTITUIÇÕES E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL .....</b>	<b>27</b>
2.1 O PAPEL DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO.....	27
2.2 A LEI ORÇAMENTÁRIA .....	28
2.2.1 Plano plurianual .....	29
2.2.2 Diretrizes orçamentárias .....	29
2.2.3 Orçamento anual .....	30
2.3 RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E SISTEMA ECONÔMICO .....	31
2.3.1 As instituições e o desempenho econômico .....	31
2.3.2 Intervenção estatal sobre o domínio econômico.....	33
2.3.3 Breve consideração sobre o Programa de Aceleração do Crescimento.....	36
2.4 ORÇAMENTO NO BRASIL: UM ENSAIO DE PARTICIPAÇÃO .....	37
2.4.1 Destaques sobre o orçamento participativo no Brasil: o modelo de Porto Alegre .....	37
<b>3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, PLANO DIRETOR E DIREITO À CIDADE: A EXPERIÊNCIA DE SALVADOR .....</b>	<b>41</b>
3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SALVADOR .....	41
3.2 O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SALVADOR (PDDU) .....	44
3.2.1 O Plano Salvador 500 .....	44
3.2.2 Planejamento e direito à cidade: uma reflexão .....	45

3.2.3 A base jurídica do plano diretor e seus objetivos .....	48
3.2.4 Breve comentário sobre o PDDU de Salvador de 2004 e de 2008 .....	49
3.2.5 O atual PDDU de Salvador (2016).....	50
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem o intuito de refletir sobre a abertura para participação popular possibilitada ou não pelo Poder Público Municipal de Salvador, notadamente no período de elaboração dos planejamentos urbanos, no início da gestão do então prefeito Antônio Carlos Peixoto Magalhães Neto (ACM Neto) e em que foi construído o último Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU), com vistas a integrar o Plano Salvador 500. Nesse sentido, a análise da interação entre o Poder Público, as organizações representativas, a ampla população e a iniciativa privada, é necessária para a compreensão do problema de como se deu a participação ou não da sociedade civil no planejamento, e quais foram os desvios ou os resultados alcançados em seu processo de elaboração.

Tendo em vista a investigação da dinâmica entre os atores sociais mencionados na contextualização do problema, poderemos estabelecer ao final dessa pesquisa se o orçamento de Salvador foi construído sem a efetiva participação popular e sem o controle de qualidade e pertinência das propostas por parte do Poder Legislativo Municipal, tornando-se um instrumento resultante da concentração de poder do Executivo e da subalternidade do Legislativo; ou se o orçamento de Salvador foi elaborado com a efetiva participação popular em todas as suas fases e com a análise detalhada do Legislativo.

A fim de compreender o contexto em que se insere a legislação sobre as políticas urbanistas, importa lembrar que a abertura política vivenciada com o fim da ditadura militar de 1964 e com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impulsionou algumas mudanças no modo como o Estado planeja e gerencia seu espaço. Tais mudanças vieram acompanhar as estruturas diferenciadas de governança iniciadas no cenário mundial a partir da década 1960, como resultado da pressão exercida por movimentos da sociedade civil que passaram a exigir mais participação nas tomadas de decisões do Poder Público.

No Brasil, a Constituição Federal/1988 introduziu três instrumentos básicos integrados para a elaboração do orçamento público. São eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA). Como também instituiu grandes avanços no sentido de possibilitar a participação popular no planejamento e gestão municipal do espaço, determinando em seu art. 29, XII, que o Município reger-se-á, dentre outros preceitos, pela cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Com isso, diversos instrumentos são criados com o objetivo de aumentar a participação popular na gestão de recursos públicos, a exemplo das Consultas Públicas (CP), Audiências Públicas (AP),

Orçamentos Participativos (OP) e Conselhos Gestores. No que se refere ao Orçamento participativo, este vem a ser um instrumento de abertura para a sociedade civil contribuir com a gestão de investimento dos recursos públicos, constituindo uma parceria entre o Estado e a sociedade civil.

Desde a Carta Magna, inúmeros municípios brasileiros registraram experiências de Orçamento Participativo, alcançando destaque a experiência do município de Porto Alegre, na gestão do prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). A primeira proposta de Orçamento Participativo do município de Salvador ocorreu em 1993, na gestão da então prefeita Lídice da Mata, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O OP, contudo, sofreu contínuas mudanças acompanhando as transições de gestão. A consequência dessa descontinuidade administrativa foi a não produção de nenhum resultado significativo.

No Brasil, apesar de algumas críticas, a experiência de Orçamento Participativo mais consistente foi a de Porto Alegre, porque nela houve uma significativa delegação de poder decisório para a população, assumindo, assim, um caráter efetivamente deliberativo, ao contrário da experiência de Salvador, que se revestiu de caráter meramente consultivo.

O orçamento é instrumento indispensável para a execução da plataforma governamental na esfera administrativa. É por meio dele que vislumbramos os planos e metas da gestão pública para a população. Nessa esteira, nada mais pertinente do que perseguir a participação popular na construção do orçamento público; sobretudo em Salvador, que é uma capital marcada por desigualdades radicais, com expressivo número de assentamentos informais, que apresentam alto grau de precariedade habitacional e de infraestrutura urbana e social. Essa associação de fatores resulta em elevado grau de risco de desastres ambientais, deslizamentos e alagamentos, assim como em um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

De acordo com dados do IBGE 2019<sup>1</sup>, Salvador conta com 26,2% de pessoas em condição de pobreza ou de extrema pobreza, quadro que é potencializado pelo efeito da divisão territorial, que separa bairros nobres de bairros marginalizados. Em extremos, a segmentação sócio espacial da cidade separa pobres, predominantemente negros, de segmentos ricos constituídos majoritariamente por brancos. O Plano Salvador 500 objetiva tornar a capital da Bahia menos desigual, mais integrada social, econômica e ambientalmente, e institucionalmente sustentável. Na primeira fase, foi elaborado o PDDU, aprovado pela Câmara Municipal de Salvador em 2016; e em 2019, foi elaborado o Plano Salvador 500 que compila a

---

<sup>1</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conheça cidades e Estados do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 17 jul. 2021.

visão de futuro da cidade para 2049. Daí a relevância da investigação da participação popular na elaboração desse Plano e da análise de sua execução com vistas a determinar quais os resultados alcançados.

Assim, esta pesquisa visa apresentar um estudo analítico sobre os interesses contemplados no planejamento urbano de Salvador de 2016, em especial as estratégias e os esforços empreendidos no sentido de promover a contribuição dos diversos setores sociais, não apenas das lideranças, mas também de todo e qualquer cidadão ou cidadã interessada. Nesse sentido, perseguimos o objetivo de:

- Analisar a efetiva participação popular na elaboração do orçamento público de Salvador em contraposição à apropriação empresarial do planejamento;
- Avaliar o perfil de que se reveste o orçamento público no sentido de determinar o grau de seu caráter deliberativo e/ou consultivo;
- Ponderar sobre a observância dos fundamentos expressos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Orgânica do Município de Salvador e na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade;
- Estudar a possibilidade de exercício do controle social sobre a execução dos planejamentos urbanos;
- Elencar os instrumentos criados para possibilitar a participação popular no orçamento público, considerando a efetividade de tais ferramentas;
- Examinar os resultados obtidos nos planejamentos por meio dos estudos e das análises críticas realizadas até o momento.

Para tanto, o presente estudo, de caráter predominantemente documental, se baseará nos arquivos e documentos produzidos pela Administração Pública, tanto quanto por estudiosos do tema, para auferir os resultados da investigação; e sua estrutura compreende três etapas. Primeiramente, discutiremos o planejamento enquanto possibilidade de realização da justiça equitativa e do desenvolvimento como liberdade e enquanto expressão de uma democracia participativa. Em seguida, o planejamento será pensado numa perspectiva nacional do contexto brasileiro, tendo em mente seus princípios constitucionais, o papel das instituições e os fundamentos do orçamento participativo no Brasil, a partir de um modelo local mais ou menos bem sucedido. Finalmente, será analisada a experiência de participação em Salvador, sobretudo a que culminou no Plano Diretor de 2016, refletindo-se sobre o direito à cidade e as diretrizes de uma pedagogia da participação.

## **1 PLANEJAMENTO COM JUSTIÇA, LIBERDADE E PARTICIPAÇÃO**

Com o fim da ditadura militar de 1964 e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passa a vivenciar algumas tentativas de implementação de uma democracia participativa, que tiveram reflexos inclusive no planejamento orçamentário de certas cidades do país. Mesmo sendo a sociedade, no entender de John Rawls (2000, p. 4), um empreendimento cooperativo visando vantagens mútuas, ela é marcada por um conflito assim como por uma identidade de interesses, e o planejamento orçamentário, enquanto instrumento cooperativo, consubstancia essas características.

### **1.1 PLANEJAMENTO COMO EXPRESSÃO DE UMA JUSTIÇA EQUITATIVA**

Consideramos o orçamento público como a materialização desse princípio cooperativo caracterizado pela identidade de interesses, bem como pelo conflito de que fala Rawls (2000, p. 4). Nele há uma identidade de interesses, porque, por meio da cooperação social, todos podem ter uma vida melhor daquela que teriam caso dependessem exclusivamente de seus próprios esforços. Por outro lado, há também um conflito de interesses por causa da preocupação sobre como é distribuída a maior parte dos benefícios produzidos pela colaboração mútua, e, com objetivo de alcançar seus fins, cada um prefere uma participação maior.

Nesse sentido, vale lembrar a reflexão feita por Rawls (2000, p. 4) a respeito do princípio da justiça. De acordo com ele, a inviolabilidade das liberdades individuais que cada pessoa possui funda-se na justiça, e nem mesmo o bem-estar da sociedade em geral pode ignorar. Desse modo, a justiça não permite que os sacrifícios impostos a uns poucos sejam maiores que a soma total de vantagens desfrutadas por muitos. Assim, numa sociedade justa, as liberdades de uma cidadania igual são consideradas invioláveis. Só se admite a injustiça para que seja evitada outra ainda maior.

O planejamento orçamentário demanda um conjunto de princípios para escolher entre as várias formas de ordenação social que determinam a distribuição das vantagens e para encerrar um acordo sobre as partes distributivas adequadas. Esses princípios são os da justiça social, que definem a atribuição de direitos e deveres das instituições da sociedade e a distribuição adequada dos benefícios e encargos da cooperação social.

Lembra Rawls (2000, p. 5) que concretamente as sociedades raramente são bem ordenadas nesse sentido, pois o que é justo e o que não é justo está sempre em disputa. As pessoas discordam sobre quais princípios devem determinar os termos básicos de sua

associação, e do mesmo modo sobre quais objetivos devem-se perseguir no planejamento orçamentário. Apesar dessa discordância, cada uma delas tem a sua concepção de justiça, que, embora diferente, converge no sentido de considerar que as instituições são justas quando não fazem diferença arbitrária entre as pessoas na distribuição de direitos e deveres e quando definem um equilíbrio apropriado entre reivindicações concorrentes sobre as vantagens da vida social.

O motivo por que há concordância sobre essa descrição de instituições justas é explicado pelo fato de que as noções de diferença arbitrária e equilíbrio apropriado estão abertas à interpretação de cada pessoa. Esses princípios determinam qual semelhanças e diferenças são relevantes entre as pessoas na distribuição de direitos e deveres, e qual divisão de vantagens é adequada. Como exemplo, um planejamento municipal pode considerar como critérios de diferenças relevantes a densidade demográfica e a renda *per capita* de pessoas de diferentes bairros de uma cidade para delinear um projeto de geração de renda, e concluir que a divisão de vantagens adequada é a eleição do bairro que apresentar menor renda *per capita* e maior densidade demográfica. Ora, como as noções do que é distinção arbitrária e do que é equilíbrio apropriado ficam abertas à interpretação de cada um, elas não resolvem nada de concreto, apenas ajudam a identificar o papel dos princípios da justiça social. É preciso avaliar as conexões mais amplas das diferentes concepções de justiça, porque uma concepção de justiça é preferível à outra quando suas consequências mais amplas são mais desejáveis.

### **1.1.1 Das diferentes concepções de justiça**

Concentrado na discussão sobre a justiça social, Rawls define como objeto primário desta a estrutura básica da sociedade, que para ele é “a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a distribuição de vantagens provenientes da cooperação social” (2000, p. 7-8) e prioriza a justiça como equidade em comparação às conhecidas variantes de justiça, que são o utilitarismo, o intuicionismo e o perfeccionismo, ao passo que considera a justiça como equidade como uma visão do contratualismo. Por instituições mais importantes, ele se refere à constituição política e aos principais acordos econômicos e sociais, dos quais o orçamento público é sem dúvida um instrumento; e das distinções que ele estabelece, aqui observaremos brevemente apenas o utilitarismo e o intuicionismo.

A ideia principal do utilitarismo é a de que a sociedade está ordenada de forma correta, logo justa, se suas instituições são organizadas a ponto de conseguir o maior saldo líquido de

satisfação a partir da soma de todas as participações individuais de seus membros. Uma das diferenças entre essa concepção de justiça e a concepção de justiça como equidade é a de que o utilitarismo estende à sociedade o princípio da escolha feita por um único ser humano, enquanto a justiça como equidade considera que os princípios da escolha social, da justiça, são eles próprios o objeto de um consenso original. O princípio da maximização nunca se apresenta na justiça como equidade. Esta, enquanto teoria deontológica, diferentemente da utilitarista, que é teleológica, não especifica o bem independente do justo nem interpreta o justo como maximizador do bem.

Na justiça como equidade, as pessoas concordam de antemão com um princípio de liberdade igual sem conhecer seus objetivos pessoais. É dizer, elas conformam as concepções do seu próprio bem com aquilo que os princípios da justiça exigem. Desse modo, um indivíduo que se sente satisfeito em ver apenas homens brancos em cargos de liderança entende que não tem direito algum a essa satisfação. Esse prazer exigiria violar um princípio com o qual ele concordaria na posição original. Nessa concepção, os princípios da justiça impõem limites sobre quais satisfações são válidas e restrições sobre o que é razoável no bem pessoal.

Sendo assim, na justiça como equidade não se tomam em consideração as concepções e as satisfações das pessoas, quaisquer que sejam elas, e se buscam realizá-las. Os desejos e aspirações de cada pessoa são restritos desde o início aos princípios de justiça que especificam os limites a serem respeitados. Destarte, na justiça como equidade, a concepção de justo é anterior à de bem. Tal sistema define o escopo em que os indivíduos devem desenvolver seus objetivos e entrega uma estrutura de direitos e de oportunidades, bem como de meios de satisfação, pelos quais esses fins podem ser equitativamente perseguidos. A prioridade da justiça explica-se porque os interesses que violam a justiça não têm nenhum valor. A prioridade do justo em relação ao bem é a característica central da justiça como equidade. Ela impõe critérios ao modelo da estrutura básica como em todo, e esses critérios não podem gerar tendências contrárias ao princípio da justiça.

Já o intuicionismo é entendido como uma doutrina em que há um conjunto irreduzível de princípios básicos, que se devem pesar e comparar, perguntando-se qual o equilíbrio é o mais justo. Para o intuicionista, não existem critérios de ordem superior para determinar qual a importância adequada dos princípios correntes de justiça. Por isso, o intuicionismo é caracterizado por uma pluralidade de princípios que podem chocar-se e resultar em diretrizes contrárias em determinados casos, e por não incluir nenhum método específico para avaliar esses princípios e compará-los entre si. Busca-se simplesmente atingir um equilíbrio pela intuição, pelo que parece aproximar-se mais do que é justo.



Rawls (2000, p. 25) prioriza contrastar a justiça como equidade com o utilitarismo, porque considera que este dominou por muito tempo e continua a dominar a tradição filosófica, mesmo levantando dúvidas persistentes. A explicação para isso seria o fato de que não foi apresentada nenhuma teoria com clareza e sistematização suficientes para investigar essas dúvidas. Não tendo sido o intuicionismo e o perfeccionismo capazes de fazê-lo, a proposta da teoria como equidade é preencher essa lacuna.

## 1. 2 SOBRE A IGUALDADE E A DIFERENÇA NO PLANEJAMENTO

A concepção de igualdade aqui adotada é aquela considerada por Rawls (2000, p. 79) como igualdade democrática, a que se chega por meio da combinação da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença. A ideia é a de que a ordem social não deve estabelecer as expectativas mais atraentes àqueles que se encontram em melhores condições, salvo se, com isso, venha a trazer também vantagens para os menos afortunados.

O princípio da diferença volta sua atenção para o princípio da reparação, que estabelece que desigualdades imerecidas sejam reparadas. Desse modo, o princípio da reparação determina que, para proporcionar uma igualdade de oportunidade genuína, a sociedade deve priorizar os oriundos de uma posição social menos favorável. O objetivo é reparar as contingências em direção à igualdade. Nessa linha de pensamento, maiores recursos devem ser voltados para a educação daqueles que apresentam maiores dificuldades. O princípio da reparação não é o único critério de justiça e ele deve ser considerado em comparação a outros.

Contudo, o princípio da diferença não é o princípio da reparação. O princípio da diferença alocaria recursos na educação para melhorar as expectativas dos menos favorecidos a longo prazo. Sendo esse objetivo alcançável melhorando a educação dos bem dotados, seria conveniente fazê-lo; se não houver melhora, não caberia fazê-lo. Pelo princípio da diferença, o valor da educação não seria expresso somente pela eficiência econômica e bem estar social. A educação é importante também para que o indivíduo aprecie a cultura de sua sociedade e tome parte de suas atividades, desenvolvendo o sentimento de segurança em seu próprio valor.

O princípio da reparação não é o princípio da justiça, mas realiza um de seus objetivos, ele transforma os objetivos da estrutura básica para que deixem de enfatizar a eficiência social e os valores tecnocráticos. No que concerne ao princípio da diferença, este considera, em certos aspectos, a distribuição de talentos naturais como um bem comum e considera que se deve compartilhar os maiores benefícios sociais e econômicos possibilitados por essa distribuição. Os naturalmente favorecidos podem se beneficiar de sua sorte somente em termos que

melhorem a situação dos menos favorecidos, devem se beneficiar não por serem bem dotados, mas para desenvolver suas aptidões de forma que ajudem também os menos favorecidos.

Não convém que essas diferenças sejam ignoradas, tão poucos eliminadas, mas a sociedade pode ser ordenada para que as contingências trabalhem para o bem dos menos favorecidos. Assim, estaremos contemplando o princípio da diferença se o objetivo é estruturar o sistema social de um jeito que ninguém ganhe ou perca por causa de seu lugar arbitrário na sociedade, nem de sua posição originalmente favorável, sem que dê ou receba benefícios compensatórios em troca.

A injustiça não é definida pela distribuição natural, nem pela posição particular das pessoas em uma sociedade, esses são fatos naturais. A injustiça está na forma como as instituições lidam com essas diferenças, na incorporação da arbitrariedade encontrada na natureza para criar classes sociais fechadas ou privilegiadas. Sendo o sistema social, um padrão humano, e não uma ordem imutável, não se justifica que as pessoas se resignem a essas contingências. Na justiça como equidade, só se pode se valer dos acidentes naturais e das circunstâncias sociais quando disso resultar benefício comum.

### 1.3 O PAPEL DA LIBERDADE NO PLANEJAMENTO

A adoção de um planejamento com caráter participativo está relacionada ao exercício da liberdade política, cuja importância justifica-se por si mesma. Não é necessário demonstrar seus efeitos sobre a economia para considerar a relevância do seu exercício. O valor da liberdade política e das liberdades civis não está condicionado ao desenvolvimento econômico. Ainda que não falte segurança econômica, a privação dessas liberdades configura uma deficiência, porque implica em excluir as pessoas de participarem da tomada de decisões cruciais quanto a assuntos públicos, logo implica em excluir as pessoas de conduzirem suas vidas. Um dado município pode, por exemplo, decidir sobre uma mudança no sistema de transporte público, trocando um sistema de transporte ferroviário já existente por um sistema metroviário. Essa medida resultaria em consequências diretas sobre a vida das pessoas que utilizam o transporte público, e empreender essa mudança sem a participação delas seria o mesmo que cerceá-las do exercício da liberdade política e civil. O cerceamento dessas liberdades deve ser considerado repressivo ainda que não acarrete em prejuízos econômicos.

A visão de liberdade, em que nos baseamos, é a mesma compreendida por Amartya Sen (2000, p. 31), que “envolve tanto os *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e

sociais.” (grifos do autor) Conforme essa visão, a privação da liberdade pode ser consequência de processos inadequados, como a violação do direito ao voto; ou de oportunidades inadequadas que alguns poderiam ter para realizar o mínimo do que gostariam, e até mesmo do elementar, como a fome involuntária.

Essa visão considera as liberdades dos indivíduos elementos constitutivos básicos e volta-se particularmente para a capacidade das pessoas de alcançarem o tipo de vida valorizado por elas. Essas capacidades devem ser expandidas, por um lado, pela política pública, mas, por outro lado, o direcionamento da política pública deve ser influenciado pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. Resulta, portanto, em uma relação de “mão dupla”.

Nessa abordagem a liberdade tem fundamental importância no conceito de desenvolvimento, que está relacionado à avaliação e eficácia, e as liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais. Essa abordagem considera que o êxito de uma sociedade é avaliado pelas liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam, diferindo-se das abordagens normativas tradicionais que se baseiam em variáveis como utilidade, liberdade processual e renda real.

Outra razão por que a liberdade substantiva é crucial nessa abordagem reside no fato de ela ser o determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade aumenta o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas e influenciar o mundo, o que é fundamental para o desenvolvimento. Está relacionado, portanto, ao “aspecto da condição de agente do indivíduo”, de que fala Sen (2000, p. 33). O termo “agente” é usado por ele em sua acepção mais antiga, no sentido de alguém que age e que ocasiona mudança, e julga suas realizações conforme seus próprios valores e objetivos, independentemente de qualquer avaliação com critério exterior. O papel de agente importa nessa perspectiva enquanto membro público e enquanto participante de ações econômicas, sociais e políticas.

A qualidade de vida das pessoas também se concentra no modo como as pessoas vivem, nas escolhas que podem fazer, e não somente nos recursos e na renda de que dispõem. Ou seja, o enfoque dessa visão não se volta apenas para a renda e a riqueza, mas também para a qualidade de vida e as liberdades substantivas. Esse enfoque se afasta das tradições estabelecidas na economia, que teve a mudança de seu centro de atenção deslocado para a economia pró-mercado, em que se passou da liberdade para a utilidade e resultou na desvalorização da própria liberdade.

Essa concepção apresenta uma diferença no contexto do desenvolvimento econômico, já que as abordagens tradicionais priorizam a geração de rendas elevadas, uma maior cesta de bens de consumo e outros resultados de culminância. Contudo, uma das maiores mudanças no

desenvolvimento diz respeito à passagem do trabalho forçado à mão de obra livre. A abordagem do desenvolvimento como liberdade capta essa questão de um modo que as abordagens baseadas em resultados de culminância não conseguem captar. A liberdade de emprego e a prática do trabalho são imprescindíveis para a compreensão dessas valorações.

A liberdade individual é um produto social marcado por uma relação de mão dupla. Por um lado, pelas disposições sociais que têm por objetivo aumentar as liberdades individuais, e, por outro lado, pelo uso das liberdades individuais para não só melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes. A análise e avaliação das políticas públicas devem ser sensíveis a essas relações de associações sociais que determinam a formação de percepções do público e a compreensão de problemas e soluções.

#### 1.4 TRADIÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO

A participação é uma questão central na teoria do desenvolvimento, para Amartya Sen (2000, p. 47). Em resposta ao argumento de que o desenvolvimento econômico pode ser danoso para um país, porque pode conduzir à eliminação de suas tradições e de sua herança cultural, argumentou-se que é preferível ser rico e feliz a ser pobre e tradicional. Esse lema não reflete um empenho sério na questão valorativa levantada pelos céticos do desenvolvimento. A questão mais importante está relacionada à fonte de autoridade e legitimidade. Há um problema valorativo na decisão do que se deve escolher quando a tradição não puder estar ao lado de mudanças econômicas e sociais que se fazem necessárias por determinadas razões.

Essa escolha deve ser avaliada e enfrentada pelas pessoas e não se trata de uma escolha fechada como os apologistas e os céticos do desenvolvimento pretendem fazer presumir. Se um estilo de vida está para ser sacrificado para que se escape da pobreza extrema, por exemplo, então as pessoas que se encontram envolvidas precisam ter a oportunidade de participar da decisão do que deve ser escolhido. Uma situação real que ilustra esse conflito foi a desativação do sistema ferroviário do subúrbio da cidade de Salvador/BA.

O trem, que se encontrava em uso há 160 anos, era o meio de transporte usual de marisqueiros(as) e pescadores(as). Em 2021, o governo do estado da Bahia decidiu desativá-lo a fim de substituí-lo pelo sistema de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT). Não obstante qualquer mudança econômica que isso possa acarretar, as pessoas que efetivamente utilizavam o sistema de trem foram surpreendidas com a sua desativação, cujo aviso foi dado com menos de um mês de antecedência. Especialmente porque, à época, o custo da passagem de trem era de apenas R\$0,50, ao passo que a passagem de ônibus, que tais pessoas passaram a ser forçadas

a pagar até a implementação do VLT, era de R\$4,20. Em resposta à sugestão do Ministério Público para criação de uma tarifa social da passagem de ônibus para esses trabalhadores até a mudança para o sistema VLT, a prefeitura de Salvador entendeu que não teria condições de arcar com o custo dessa tarifa.

É notório que as pessoas que seriam diretamente atingidas pela mudança no sistema de transporte público não foram ouvidas e não tiveram a oportunidade de decidir sobre essa mudança, nem no que diz respeito ao impacto sobre a renda dessas famílias, nem tão pouco no que concerne a um desejo ou não de optar pela tradição ferroviária. De fato, o conflito ocorre entre o valor básico de que se deve permitir às pessoas escolherem que tradição desejam ou não seguir, e a insistência em que tradições estabelecidas sejam sempre seguidas ou que as pessoas obedeçam às decisões das autoridades religiosas ou seculares que impõem a observância das tradições. A abordagem do desenvolvimento como liberdade considera o primeiro preceito.

Essa perspectiva defende a liberdade de todos participarem das decisões sobre quais tradições observar. Essa participação não pode ser abafada por autoridades religiosas, dirigentes políticos ou estudiosos da cultura. Se há verdadeiro conflito entre a preservação da tradição e as vantagens da modernidade, é necessária uma resolução participativa, e não uma rejeição unilateral por parte de quaisquer categorias de representatividade. A questão demanda uma ampla abertura para que as pessoas abordem e decidam conjuntamente. A pretexto de defender valores tradicionais, tenta-se tolher a liberdade participativa, afastando-se da questão da legitimidade e da necessidade de as pessoas realmente afetadas decidirem o que elas desejam e o que estão certas em aceitar.

### 1.5 EDUCAÇÃO COMO BASE PARA A PARTICIPAÇÃO

Urge destacar que, como a participação requer conhecimento e um grau básico de instrução, a educação assume papel fundamental no exercício da liberdade participativa. Portanto, negar a educação a qualquer grupo equivale a negar-lhe a liberdade individual. Desejamos ampliar a compreensão dessa negação abordada por Sen (2000, p. 48), para além do entendimento de uma posição formal e expressamente assumida, como no caso da organização Talibã que nega a educação às mulheres. Consideramos essa negação à educação também em termos materiais, como no movimento que se tem presenciado nos últimos anos com o fechamento de escolas no turno noturno.

A explicação disso é que, embora a garantia da educação em qualquer fase da vida humana esteja expressa na Constituição, e mesmo materializada em forma de alocação de

recursos para investimento na educação – o que não se nega –, o fechamento das escolas, cada vez mais sentido pelas pessoas na cidade de Salvador/BA, como em outras, vai na contramão desse direito constitucional. Isso porque baseia-se o Executivo, tanto o municipal quanto o estadual, nos números de estudantes que frequentam as escolas para determinar seu fechamento, em conformidade com uma política neoliberal de contenção de gastos públicos. O Poder Público parece presumir que, com o fechamento de algumas escolas, os estudantes que se encontram distribuídos em grupos menores em diversas escolas concentrar-se-ão em algumas poucas escolas; então, no lugar de diversas escolas com quantidade menor de estudantes, haveria poucas escolas cheias de estudantes.

Ocorre que essa lógica desconsidera as diversas barreiras que os estudantes precisam enfrentar para se deslocar em direção a uma escola de outro bairro, especialmente os estudantes dos bairros periféricos e do turno noturno. Dentre elas, destacamos o custo do transporte público, que em Salvador já ultrapassava o peso de 13% sobre a renda mensal em 2019, de acordo com dados apresentados pelo IBGE<sup>2</sup>, e a violência ocasionada por grupos criminosos que disputam o domínio do tráfico nos diferentes bairros. O Executivo ignora o fato de que o fechamento das escolas, ao invés de resultar em uma concentração de estudantes num menor número de escolas, teria como consequência a evasão definitiva desses estudantes que não mais teriam uma unidade de ensino em seu próprio bairro. É nesse sentido que queremos considerar a negação material à educação como uma ampliação da negação à educação discutida por Amartya Sen (2000).

Considerar a liberdade para avaliar o desenvolvimento não significa acreditar na existência de um critério de desenvolvimento único, com o qual as diferentes experiências de desenvolvimento seriam comparadas e classificadas. Tendo em vista a heterogeneidade dos diferentes componentes da liberdade, e a necessidade de se atentar para as diversas liberdades de diferentes pessoas, comumente os argumentos irão em direções contrárias. Essa abordagem do desenvolvimento busca oferecer uma ordenação completa, mas sim destacar aspectos importantes do desenvolvimento que costumam ser negligenciados por causa da falta de interesse na liberdade das pessoas envolvidas.

---

<sup>2</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos 2020. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=resultados>. Acesso em 16 out. 2021.

## 1.6 COMEDIMENTO FINANCEIRO E DESENVOLVIMENTO

À guisa de se manter a estabilidade macroeconômica, particularmente o controle inflacionário, grandes cortes são feitos nos investimentos de áreas importantes como a da educação e da saúde. O argumento a favor do comedimento financeiro se baseia no entendimento de que é importante manter a estabilidade de preços e de que a irresponsabilidade fiscal é uma grave ameaça a ela. Ainda assim, tais investimentos são fundamentais para o desenvolvimento humano, que depende da criação de oportunidades sociais para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. Nesse sentido, é fundamental a expansão dos serviços de educação, de saúde, de previdência social, entre outros. Um país que garanta educação e saúde para a população pode apresentar bons resultados na qualidade de vida das pessoas, mesmo com renda baixa.

Como consequência do desenvolvimento humano, alcançamos não só uma melhora direta na qualidade de vida, como também uma ampliação das habilidades produtivas das pessoas e, por conseguinte, o crescimento econômico numa base amplamente compartilhada. Isso pode ser notado no modo como a melhora nos serviços de saúde e de nutrição resultam numa força de trabalho mais produtiva e bem remunerada. O investimento na educação também se reflete na redução das taxas de fecundidade, que tem se mostrado um fator relevante da evasão escolar das mulheres jovens. Gerar e criar filhos recorrentemente pode resultar em danos para o bem-estar e a liberdade das mulheres jovens.

As elevadas taxas de fecundidade são um fator comum na evasão escolar das adolescentes já na segunda fase do ensino fundamental, em que as jovens têm de dez a doze anos de idade. Neste ciclo da educação formal, diversas jovens deixam a escola após a gravidez e retornam alguns anos depois para ingressar como estudante na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no turno da noite, uma vez que a distorção série-idade não lhes permite voltarem para o ensino regular no período diurno, e o diurno também se torna inconveniente para as jovens buscam utilizar esse momento para auferir renda.

O desenvolvimento humano gera inegavelmente benefícios, cuja influência pode ser aperfeiçoada a partir de uma visão abrangente. A questão dos custos deve conduzir o desenvolvimento humano por meios mais produtivos de qualidade de vida, e não ameaçar sua importância. De acordo com o que apregoa Sen (2000, p. 172), ao invés dos gastos com saúde e educação, o comedimento financeiro deveria ameaçar o uso de recursos públicos para finalidades em que os benefícios sociais não são evidentes, a exemplo dos gastos com material

bélico. O alvo dessa crítica não é o comedimento financeiro, e sim a falta de um exame sobre as reivindicações concorrentes dos fundos sociais.

## 1.7 CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA

A partir da segunda metade do século XX, passaram a vigorar o que Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 44) denominam de concepções hegemônicas de democracia. São concepções que se relacionam com a resposta dada a três questões. A primeira é a relação entre procedimento e forma, em que a teoria democrática hegemônica buscou responder às críticas formuladas pela teoria marxista, considerando a democracia como forma e não como substância. A segunda questão diz respeito ao papel da burocracia na vida democrática, sendo a burocracia entendida como indispensável e trazida para o centro da teoria democrática. Por sua vez, a terceira questão compreende a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala como a única solução possível para o problema da autorização.

No decorrer do período pós-guerra, além das concepções hegemônicas de democracia como prática restrita de legitimação de governos, formou-se também um conjunto de concepções alternativas, a que Boaventura Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 50) denominaram de contra-hegemônicas. A maioria delas não rompeu com o procedimentalismo kelseniano, mantendo a resposta procedimental ao problema da democracia e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. Em conformidade com essas concepções, a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade. A democracia seria a sociedade por excelência que escolheu preservar a indeterminação em contraposição ao totalitarismo, e ao mesmo tempo agia-se contra essa indeterminação. Observam Boaventura e Avritzer que:

É possível, portanto, perceber que a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica, mas que recebe uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, como propõem Shumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. (2002, p. 51).

A questão da democracia nas concepções não hegemônicas é entender que as formas da democracia não são determinadas por algum tipo de leis naturais, mas sim que é uma forma



sócio-histórica. Tomada como uma gramática, a democracia implica a ruptura das tradições estabelecidas e na tentativa de instituir novas determinações, normas e leis. Entender a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade envolve a consideração de uma condição de publicidade capaz de gerar uma gramática societária, no sentido de que a esfera pública constitui o espaço em que os indivíduos podem discutir em público uma condição de desigualdade na esfera privada, e envolve o papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural.

Os movimentos sociais impulsionaram a ampliação do político, a transformação de práticas dominantes, o aumento da cidadania e a inserção na política de atores sociais excluídos. Uma expressão do resultado desse tipo de movimento encontra-se na mudança curricular oficial da rede de ensino nacional, que, por meio da lei nº 10.639/2003, passou a incluir como componente obrigatório a temática da História e Cultura Afro-Brasileira, e mais tarde, com a lei nº 11.645/2008, incluiu também o ensino da História e Cultura Indígena. As referidas leis modificaram a lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e, em seu art. 26-A, determina a obrigatoriedade do estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, cujo conteúdo programático deve incluir diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. Conquista importante dos movimentos sociais, que incluiu a adoção por parte do Poder público de livros didáticos que abordassem o papel de ambos os grupos étnicos na formação da sociedade brasileira, em contraposição ao flagrante reducionismo e até mesmo apagamento desses grupos nos livros didáticos tradicionais.

O processo de democratização tem esse caráter que resulta na inserção de novos atores na cena política e na instauração de uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. A democratização colocou no debate a questão entre procedimento e participação social. Assim, o aumento da participação social resultou numa redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local; e no problema da relação entre representação e diversidade social e cultural.

## 1.8 ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E REDISTRIBUIÇÃO SOCIAL

Os processos de libertação e de democratização discutidos por Boaventura e Avritzer (2002, p. 59) englobam a possibilidade de inovação vista como participação ampliada dos atores sociais no processo de tomada de decisão, estabelecendo a inclusão de temáticas antes ignoradas pelo sistema político, como aquela abordada no tópico anterior. Por outro lado, as sociedades capitalistas consolidaram a concepção da democracia liberal, a qual busca controlar a tensão entre democracia e capitalismo, pela via da prioridade da acumulação de capital em detrimento da redistribuição social e pela via da limitação da participação cidadã com o objetivo de não “sobrecarregar” o regime democrático com demandas que pusessem em risco a prioridade da acumulação de capital. Em razão disso, os processos de descolonização e de democratização são combatidos ou mesmo desvirtuados por meio do cooptação e da integração.

Os autores discutem a descaracterização dos movimentos de democratização, exemplificando-a com as fundações de filantropia empresarial no Brasil, que tentam se apropriar do discurso em torno da noção de público. Essas fundações ressaltam os efeitos sociais da sua política, limitando o público à categoria de seus consumidores e de seus próprios funcionários, e fazendo uso do discurso da democracia participativa com propostas que a reduzem à mercantilização. Assim, é notório que a experiência da democracia participativa como expressão do movimento de democratização no Brasil apresenta aspectos positivos e negativos a serem aprofundados no capítulo seguinte.

Por ora importa ressaltar que a influência dos diversos atores sociais nas instituições políticas do Brasil foi ampliada, e novos modelos participativos foram criados pela Assembleia Constituinte, como resultado da disputa sobre o significado da participação levada a cabo pelos atores sociais oriundos do movimento comunitário e que emergiram no período pós-autoritário. Embora utilizemos a expressão “período pós-autoritário” para nos referirmos à fase anterior à Assembleia Constituinte e à abertura de votação direta para presidente da república, isso não quer significar a superação do autoritarismo no Brasil, mas sim o momento de uma leitura crítica sobre esse período específico. De fato, é fácil notar que o autoritarismo se faz presente de outras formas (como veremos no capítulo IV, com o desvirtuamento dos instrumentos democráticos de participação), mesmo após a Constituição Federal de 1988, que abre espaço para as eleições diretas e serve de base para fomentar a participação popular nos processos decisórios.

## 1.9 AUTORITARISMO, PATRIOTISMO E ETNICIDADE FICTÍCIA

O autoritarismo, em especial aquele atuante no Golpe Militar de 1964, é legitimado pelo patriotismo, que tem por objeto a nação ideal, sobre a qual discorre Etienne Balibar, em “A forma nação: história e ideologia”<sup>3</sup> (2003, p. 149 - 150). Balibar considera que, para o patriotismo apresentar a nação como algo além de uma ideia ou uma abstração arbitrária, é indispensável uma etnicidade fictícia, pois sem ela o patriotismo não se dirigiria a ninguém. Ele define etnicidade fictícia como uma comunidade instituída pelo Estado Nacional e adverte que o termo fictício não deve ser entendido como pura e simples ilusão sem efeitos históricos, mas sim como uma analogia com a *persona ficta* da tradição jurídica, no sentido de um efeito institucional, uma “fabricação”.

A base étnica natural não existe em nenhuma nação, porém, assim como as formações sociais são nacionalizadas, as populações incluídas, distribuídas, dominadas ou excluídas por elas, são “eticizadas”. Isso significa dizer que elas são representadas como se formassem uma comunidade natural, com uma identidade de origem, de cultura e de interesses que transcendem os indivíduos e as condições sociais. A etnicidade fictícia possibilita a expressão de uma unidade preexistente a ser figurada no Estado e confronta o Estado para perseguir sua missão histórica a serviço da nação. Na constituição do povo enquanto uma unidade ficticiamente étnica, que atribui a cada indivíduo apenas uma identidade étnica, a ideologia nacional não só justifica as estratégias empregadas pelo Estado para controlar as populações, como também inscreve as demandas destas em um sentimento de pertencimento. É precisamente isso que leva a que alguém possa ser interpelado, como um indivíduo, em nome da coletividade; assim como a que um indivíduo seja legitimado, de modo autoritário ou democrático, como representante de toda uma coletividade denominada nação. A naturalização do pertencimento e a sublimação da nação ideal são ambos aspectos desse processo.

---

<sup>3</sup> Tradução nossa. Original: *La forme nation: histoire et idéologie*.

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO À LUZ DOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, INSTITUIÇÕES E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

O planejamento orçamentário encerra uma disputa pela forma como o Estado distribuirá as vantagens resultantes dos esforços das pessoas, a redistribuição social. Por isso, como apontado no capítulo anterior, ele é o resultado de uma identidade de interesses, e ao mesmo tempo é o alvo de um conflito. Ao longo da história, o planejamento público sofreu mudanças impulsionadas pelos agentes sociais que se encarregam de exigir cada vez mais participação nas decisões mais importantes do âmbito do Poder Público em direção a uma democracia de maior caráter participativo.

### 2.1 O PAPEL DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO

José Mauricio Conti (2020, p. 31) aponta que a origem do orçamento é atribuída ao art. 12 da *Magna Charta Libertatum*, de 1215, conhecida por ser o documento que limitou o poder da monarquia inglesa, impedindo o exercício do poder absoluto. Tal documento determinou em seu art. 12 que, salvo algumas exceções, não seriam lançados tributos sem o consentimento do conselho geral do Rei e que esses tributos não excederiam limites razoáveis em seu montante.

Ao longo desse período, o orçamento mudou muito, a ponto de ser considerado a lei materialmente mais importante abaixo da Constituição<sup>4</sup>. O orçamento passou a ser um instrumento de gestão e de planejamento, ao invés de apenas prever receitas e autorizar despesas, como era visto tradicionalmente. O Estado se conduz a partir do desenvolvimento e da implantação do orçamento, direcionando sua ação e de outros agentes econômicos.

Se utilizado com efetividade, o orçamento público se torna um instrumento de transformação da sociedade, em conformidade com os fins e valores constitucionais do Estado. Por meio dele, os governos e a sociedade podem efetivar direitos e consagrar a justiça social, econômica e financeira do país. Mas, para isso, é preciso dar efetividade ao orçamento público, atribuindo concretude aos direitos e liberdades fundamentais, promovendo o desenvolvimento, erradicando a pobreza e superando as desigualdades sociais e regionais.

A Administração Pública deve sujeitar-se às previsões orçamentárias, que têm como função direcionar metas e instituir programas formulados pelo Estado. Sem o caráter programático do orçamento, ele não passaria de um instrumento puramente contábil ou um

---

<sup>4</sup> Consideração do ministro do STF Carlos Britto no julgamento da ADI nº 4.048-1, em 2008.

mero ato administrativo. Fomentar sua natureza programática implica conferir à Administração uma gama de limitações no que diz respeito à formação e à aprovação do orçamento, e às programações e planejamentos de caráter econômico.

O planejamento é um modo eficaz de contribuição para se atingir os ideais do Estado. Desde o início da sua implementação, o orçamento público passou por diversas inovações técnicas no sentido de se aproximar do processo de planejamento e de se afastar do caráter meramente contábil. O planejamento orçamentário no Brasil está contido na lei orçamentária, que se divide em três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

## 2.2 A LEI ORÇAMENTÁRIA

A Constituição Federal brasileira de 1988 expressa a ideia de planejamento como norteador da atividade estatal e do desenvolvimento em diversos dispositivos, tais como, os arts. 21, inc. IX; 30, inc. VIII; 43, inc. II; 48, inc. II; 49, inc. IX; 68, § 1º; 74, inc. I; 84, inc. XXIII; 165, § 7º; 174; e 182, § 1º. Isso porque sem decisões coordenadas e sem empregar uma atuação ampla e intensa, o Estado não poderá modificar as estruturas socioeconômicas, promover a distribuição e a descentralização das receitas, e integrar a população social e economicamente.

Considerando o atual papel de planejamento que o orçamento público assume perante o Estado e a sociedade, ele se mostra indispensável à realização dos objetivos econômicos e sociais do País, em especial os objetivos fundamentais manifestos em vários dispositivos da Carta Magna, dentre os quais, os do art. 3º, que preconiza a busca pela construção de uma sociedade cada vez mais livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza, da marginalização e da desigualdade social. Desse modo, o planejamento expressa a política geral do Estado, sendo mais que um simples programa, mas, sobretudo, um ato de direcionamento político, já que determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, que não podem se limitar a ser apenas uma lista de reivindicações.

A adoção do planejamento na ação governamental, que acontece por meio das leis de natureza orçamentária, com o desenvolvimento das técnicas de desenvolvimento por programas e com a promulgação de leis que estabelecem políticas de longo prazo, serve de base para a construção de um sistema jurídico sobre o qual se sustenta o planejamento da administração pública. Assim, o art. 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o orçamento é estruturado por três leis orçamentárias: o PPA, a LDO e a LOA. Essas leis devem estabelecer

as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, suas prioridades, as alterações na legislação tributária e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais expressos na Constituição, bem como o orçamento fiscal dos Poderes da União, seus fundos, seus órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

A lei orçamentária busca conferir efetividade ao princípio do planejamento ou da programação, conforme o art. 165 da CF/88, que estabelece que os planejamentos se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, convergindo as duas com o Plano Plurianual.

### **2.2.1 Plano plurianual**

É no Plano Plurianual que a ideia de planejamento se materializa, porque nele o Estado estabelece os gastos e os investimentos em médio e longo prazo. A redação do §1º, do art. 165 da CF/1988, determina que compete à lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Nesse plano se consubstancia o plano de governo para quatro anos.

Não obstante a Constituição Federal brasileira não determine prazo de vigência para o plano governamental, incube ao Presidente no primeiro ano de seu mandato remeter o projeto de lei no qual estabelece as propostas de realização para o período de seu governo. Como o plano plurianual define o planejamento das atividades governamentais, os planos e programas regionais e setoriais previstos na Constituição (art. 165, §4º) devem estar em consonância com o plano plurianual. A partir do plano plurianual, o ciclo orçamentário tem início e se estabelecem as diretrizes, estratégias, objetivos e programas da ação governamental. Em relação às metas, tal plano deve voltar-se à quantificação física e obtenção de resultados compatíveis com a dinâmica do planejamento, sendo seus valores estimados, e não limitadores de despesas futuras.

### **2.2.2 Diretrizes orçamentárias**

Nos termos do §2º, do art. 165, da CF/1988, a lei de diretrizes orçamentárias:

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá

sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO liga o Plano Plurianual à Lei Orçamentária Anual, pois é difícil estimar quais os custos efetivos para realizar os objetivos do PPA. Então, na prática a LDO divide as metas estipuladas no PPA para sua concretização anual, equilibrando a disponibilidade de recursos com as prioridades. Cabe ainda à LDO, além da incumbência constitucional de traçar as regras gerais a serem observadas na elaboração do plano plurianual e dos orçamentos anuais, dispor sobre o equilíbrio entre receita e despesa, com fulcro no art. 4º, inc. I, alínea *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

Apesar da importância dessas incumbências, no Brasil, a prática legislativa não tem demonstrado respeito pela LDO, que acaba servindo apenas para alargar a competência do Legislativo, causando danos à ordem financeira e atrasando a aprovação dos orçamentos, de acordo com o que aponta Passerotti (2017, p. 87).

### **2.2.3 Orçamento anual**

A Lei Orçamentária Anual (LOA) está incumbida de realizar metas e objetivos selecionados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias seguindo a previsão traçada no plano plurianual, além de conter os orçamentos fiscal, de investimento das empresas e o da seguridade social. Importa lembrar que, em decorrência do princípio constitucional da unidade, o orçamento é uno, ainda que se materialize em três documentos diferentes. Por essa razão, esses documentos se harmonizam e se integram como finalidade. O orçamento anual também consagra o princípio da universalidade, pois deve conter todas as receitas e despesas, e as entidades detenham ou percebam verba pública.

O orçamento, portanto, tem influência sobre o destino das empresas públicas e privadas que recebem recursos públicos, de tal modo que a Constituição exige que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado da consequência de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, sobre a receita e as despesas.

A LOA também consigna o princípio da exclusividade no art. 165, §8º, da CF/1988. De acordo com esse princípio, “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita”. Significa dizer que a lei orçamentária não pode instituir tributo nem

determinação alguma que escape às finalidades específicas de previsão de receita e fixação de despesa.

## 2.3 RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E SISTEMA ECONÔMICO

A intervenção estatal na ordem econômica e social resultou na possibilidade de o orçamento funcionar também como instrumento de programação econômica, em consonância com a economia global da comunidade a que se refere. Desse modo, tornou-se um instrumento de política fiscal na medida em que busca fomentar condições para o crescimento nacional, estadual ou municipal, a depender de qual esfera de orçamento se trata.

Devido ao alargamento de suas características e finalidades, a matéria orçamentária passou a se comunicar com os sistemas econômicos e políticos, dos quais recebe influência direta. Não é mais possível desassociar receitas e despesas da situação econômica do País. As finanças governamentais são cada vez mais dependentes do bom estado dos negócios particulares. Por isso, a necessidade de se interligar o orçamento público à economia. O orçamento só será capaz de materializar o cumprimento de seus objetivos, compreendido pela forma na qual o Estado organiza suas relações sociais de produção e estrutura sua política de realização dos fatores de produção e distribuição do produto do trabalho, se estiver integrado a determinado modelo econômico.

Douglass North (2018, p. 14) estudou a relação entre a economia e as instituições, entendendo estas últimas como as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. As instituições seriam, portanto, as regras do jogo em uma sociedade. Ele destaca que as instituições afetam o desempenho das economias e que a evolução das instituições influencia também o desempenho diferencial das economias ao longo do tempo. Nesse sentido podemos entender o orçamento como um instrumento institucional, que ao extrapolar seu caráter contábil, busca influenciar o desempenho das economias.

### 2.3.1 As instituições e o desempenho econômico

De acordo com Douglass North (2018, p. 14), a teoria econômica atual não valoriza o papel das instituições no desempenho econômico, pois não existe um sistema analítico que integre a análise institucional à ciência e à história econômicas. As instituições desempenham o papel de reduzir a incerteza ao conferir uma estrutura à vida cotidiana, elas funcionam como



um guia para a interação humana, definindo e limitando as escolhas dos indivíduos. Como elas abrangem toda e qualquer restrição que o ser humano use para moldar as interações humanas, as instituições podem ser formais ou informais, bem como podem ser criadas ou simplesmente evoluírem ao longo do tempo. Nessa linha de pensamento, o orçamento seria uma instituição formal criada pelo ser humano, é, pois, um construto social.

As restrições conferidas pelas instituições ditam o que os indivíduos são proibidos de fazer e as condições em que os indivíduos podem exercer determinadas atividades, do mesmo modo que orçamento estabelece as metas, limitando os objetivos a serem perseguidos e realizando uma previsão de receitas e despesas, dentro da qual esses objetivos podem ser alcançados. Dentro do quadro institucional, desenvolvem-se as organizações. É necessário distinguir as instituições das organizações. Enquanto aquelas são as regras do jogo e determinam o modo como o jogo é jogado, as organizações seriam os jogadores que buscam ganhar o jogo. As organizações são grupos de indivíduos vinculados a um propósito comum em busca da realização de determinados objetivos. Assim, as organizações abrangem órgãos políticos, como o senado e a câmara dos deputados; econômicos, a exemplo das empresas, sindicatos e cooperativas; órgãos sociais, tais como as igrejas e associações; e educacionais como as escolas e universidades. A formação das organizações, assim como o modo conforme o qual elas evoluem são significativamente influenciados pelo quadro institucional, e elas também influenciam a forma como o quadro institucional evolui.

Enquanto construtos, as instituições não podem ser mensuradas, mas elas cumprem um papel fundamental na sociedade, uma vez que são o fator determinante do desempenho das economias em longo prazo. O sistema fiscal, as regulações, as decisões judiciais e as legislações são exemplos de condicionamentos formais que moldam as políticas das empresas, dos sindicatos e de outras organizações. Por isso, tais condicionamentos determinam alguns aspectos do desempenho econômico. Os condicionamentos institucionais determinam as margens nas quais as organizações operam, e assim tornam inteligíveis as regras do jogo e da conduta dos atores. Se as organizações se dedicarem a uma atividade improdutiva, é porque os condicionamentos institucionais proporcionam a estrutura de incentivo para essa atividade. Este é o caso dos países de Terceiro Mundo, cujos condicionamentos institucionais, segundo North (2018, p. 185), não fomentam a atividade produtiva.

O regime político e a economia estão inevitavelmente ligados em qualquer estudo de desempenho de uma economia. O conjunto de condicionamentos institucionais define as relações de troca entre as duas esferas e determina a forma como um sistema político-econômico funciona. Atualmente, a proporção do produto nacional bruto que perpassa o

governo e as regulamentações impostas são os fatores mais importantes do desempenho econômico. Daí a necessidade de a teoria macroeconômica reconhecer que as decisões tomadas no processo político afetam decisivamente o funcionamento das economias.

### **2.3.2 Intervenção estatal sobre o domínio econômico**

A despeito de a Constituição Federal brasileira ter assegurado à iniciativa privada a preferência sobre a exploração da atividade econômica, o sistema capitalista nacional encontra-se afetado por diversos graus de intervenção do Estado. Estabelecendo uma diferença entre o domínio público e privado, podemos dizer que o Estado intervém no campo estrito da atividade econômica para orientar a ação dos sujeitos econômicos, influenciando-os legislativamente e administrativamente com o propósito de alcançar determinados fins.

As motivações estatais para a intervenção podem decorrer não de uma ação contra mercado, mas para se colocar em harmonia com ele, suprindo-lhes as deficiências sem impedir suas condições de funcionamento; como também podem decorrer da colocação consciente de objetivos da política econômica no seu desempenho. Na primeira motivação, a livre iniciativa e as atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares são protegidas pelo Estado, que apenas busca corrigir distorções. Já na segunda, o Estado procura estabelecer objetivos para o mercado, ações diretivas e indutivas aos particulares para que o mercado seja o mais próximo daquele desejado pelo Estado. Para Etienne Balibar (1991, p. 158), o mercado não é uma instituição, mas sim uma estrutura, por meio da qual se alcançam “recompensas” e “penalidades”. Trata-se de uma estrutura formada por várias instituições – políticas, econômicas, sociais, e mesmo culturais –, e que constitui a principal arena em que se dá a luta econômica. A predominância da “instituição cultural” pode explicar o fracasso de Salvador como modelo discutido no capítulo IV.

A Constituição confere ao Estado o poder de orientar e de regular as relações econômicas com o objetivo de atingir os fins almejados pela sociedade. Por isso, o Estado intervencionista brasileiro passou a participar da economia e deveria agir de modo a garantir o exercício racional das liberdades individuais com a finalidade de coibir abusos, ainda que o texto constitucional tenha assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica (art. 170, CF/1988).

Considerando esses aspectos, o Estado deve intervir na economia para, além de proteger os meios de produção – função determinada pela democracia liberal –, proteger a sociedade dos impactos destruidores do capitalismo, diminuindo tais impactos, sobretudo nos períodos de

recessão ou de depressão, mesmo na situação em que é impossível evitá-los. Atualmente, presenciamos esse cenário com a pandemia do novo Coronavírus, mundialmente conhecido, que no Brasil, como em outros países, demandou a intervenção do Estado, por meio da criação de programas para resguardar empresas e trabalhadores das consequências negativas da recessão dos meios de produção. Como exemplo de tais programas, situam-se o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem), em que o Governo Federal pagou aos empregados suspensos ou com carga horária reduzida o equivalente ao valor do seguro desemprego; bem como o programa de Auxílio Emergencial, no qual o Executivo Federal pagou um valor determinado para as pessoas que não possuíam renda durante o período pandêmico.

Desse modo, a depender das motivações mencionadas, o Estado se coloca presente na atividade econômica, seja como agente econômico, seja como agente normativo e regulador da economia. A intervenção econômica exercida pelo Estado deve obedecer a forma e os limites legais para realizar as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Tal intervenção deve ser feita tão somente com o propósito de normatizar e regular a atividade econômica, fiscalizando-a e incentivando os fins que propiciam o desenvolvimento do país, não sendo possível impor aos particulares o atendimento às diretrizes e intenções pretendidas, mas apenas incentivar e atrair os particulares.

### 2.3.2.1 Modos de intervenção do Estado na economia

A interferência do Estado na ordem econômica pode ocorrer por meio do seu “poder de polícia”, na medida em que exerce seu papel de agente normativo, regulador e fiscalizador da atividade econômica. Nessa função, o planejamento do Estado constitui mera função indicativa para o setor privado, ao passo que é obrigatório no setor público. A interferência do Estado também pode ocorrer pelo exercício direto da atividade econômica – situação excepcional que exige a criação de uma pessoa específica para esse fim. E ainda pode o Estado interferir por meio de incentivos à iniciativa privada, sejam fiscais ou financeiros.

Outro modo de classificar as intervenções do Estado no domínio econômico é separá-las em direta e indireta. A intervenção direta consiste na atuação direta do Estado no domínio econômico, sendo realizada geralmente por empresas estatais, ou seja, nesta classificação o Estado constitui um agente econômico que oferta de bens e serviços, em concorrência com a iniciativa privada ou em regime de monopólio – ambas as possibilidades devem ocorrer em caráter excepcional já que a Constituição Federal/1988 prevê, em seu artigo 173, que a

exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Já a intervenção indireta compreende as atividades de fiscalização e de regulação da atividade econômica privada. Nesta, o Estado exerce seu poder de polícia para garantir o respeito aos princípios constitucionais da ordem econômica previstos no art. 170, a exemplo da livre concorrência e da função social da propriedade.

Essas são algumas maneiras de classificar a intervenção do Estado no âmbito econômico. No entanto, a classificação adotada por Denis Passerotti (2017, p. 48) mostra-se mais útil para demonstrar a relevância do orçamento, e os efeitos que a intervenção, por meio do orçamento público, pode produzir ou que se espera que se produzam no domínio econômico. Ele propõe classificar os modos de intervenção em intervenção por direção e intervenção por indução ou de fomento, e dividi-los em gerais, setoriais ou pontuais.

Na intervenção por direção as medidas adotadas no orçamento têm por objetivo atender as finalidades da lei, orientando a atividade econômica exercida por empresas públicas e privadas. Aqui o Estado age de forma direta ou indireta, explorando a atividade econômica por meio do monopólio e da criação de empresas públicas ou mistas, bem como adotando medidas regulatórias e fiscalizatórias no exercício regular de seu poder de polícia. É o que ocorre quando o Estado lança mão das receitas públicas tributárias para dirigir determinados comportamentos, aumentando ou reduzindo a carga tributária. Nessa função, o tributo ultrapassa seu caráter fiscal de finalidade arrecadatória a fim de estimular, induzir ou coibir determinados comportamentos na atividade econômica, para alcançar outros valores consagrados na Constituição. É o caso, por exemplo, em que o Estado, com vistas a promover o desenvolvimento da indústria nacional, aumenta as alíquotas incidentes sobre produtos importados para torná-los mais onerosos, e assim aumentar a procura por produtos nacionais.

Por outro lado, na intervenção por indução ou de fomento, com uso do orçamento público, o Estado promove o desenvolvimento da economia e favorece a iniciativa privada com estímulos ou incentivos que obriguem os agentes a adotar determinadas condutas impossíveis de serem adotadas sem a intervenção estatal. Isso ocorre, por exemplo, quando o Estado concede benefícios fiscais, contrai dívidas para realizar investimento público, abre linhas de crédito ao setor privado, entre outras ações.

Tendo em vista essa divisão, os efeitos da intervenção podem ser globais se afetam a economia em seu conjunto; setoriais quando afetam um determinado setor; e pontuais no caso de uma situação particular, como por exemplo de uma empresa, com a qual o Estado decida firmar um convênio administrativo ou uma parceria público-privada. Na atualidade, o

orçamento expõe a política fiscal do governo, gerando, assim, expectativas positivas ou negativas e influenciando o domínio econômico na tomada de decisões que impactam a economia e o próprio domínio econômico.

### **2.3.3 Breve consideração sobre o Programa de Aceleração do Crescimento**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um exemplo de documento que buscou orientar a ação governamental, impactando sobretudo no planejamento orçamentário da infraestrutura, no âmbito do desenvolvimento social e no âmbito do desenvolvimento econômico, em especial. O PAC não se restringe à administração pública e a aspectos orçamentários, mas abrange também medidas de estímulo ao investimento privado, contudo seu foco foi o investimento público de infraestrutura. (CONTI, 2020, p. 388)

Não obstante a incompatibilidade de sua natureza jurídica com os fins propostos no Programa, o que não pretendemos abordar nesta discussão, o PAC representou, de fato, o estabelecimento de um plano de ação da administração federal para a intervenção em obras e políticas públicas específicas, com características de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social. Por ter sido criado por decreto, ao invés de lei complementar, como determina a Constituição quando a matéria versa sobre finanças públicas, o PAC não adquiriu estabilidade, mostrando ser propriamente um programa de governo, e não de Estado, tanto é que, com a saída da chefe do executivo federal em 2016, Dilma Rousseff, o presidente interino, Michel Temer, substituiu o PAC pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

O PAC evidenciou a relevância da alocação de recursos para a viabilização de um planejamento governamental que pretendeu ser efetivo e ágil, e gerar resultados concretos e rápidos. Daí o destaque para o seu aspecto orçamentário. Muitos dispositivos foram utilizados para a viabilização do PAC enquanto instrumento orçamentário. Alguns deles tinham o objetivo de restringir medidas de contingenciamento quando se trata de recursos orçamentários destinados a itens do Programa, a exemplo do art. 67 da LDO federal para 2016, e outros dispositivos que se preocuparam em proteger a viabilização orçamentária do PAC. Ainda outro privilégio foram os dispositivos nas leis orçamentárias que autorizam o desconto dos investimentos previstos no Programa nas metas anuais de superávit primário.

O objetivo imediato do PAC passou a ser autorizar vários programas e planos de ação do Governo Federal em diversas áreas de políticas públicas e de infraestrutura. Ao passo que, embora formalmente questionável, o objeto mediato se tornou disciplinar a questão das finanças públicas. Assim, os Planos Plurianuais federais de 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019

incluiram o PAC como um projeto prioritário no que diz respeito aos investimentos previstos pelo Programa.

## 2.4 ORÇAMENTO NO BRASIL: UM ENSAIO DE PARTICIPAÇÃO

A influência de diversos atores sociais nas instituições políticas aumentou com a Assembleia Constituinte. A partir dela, para lembrar a metáfora esportiva de Douglass North (2018, p. 15), os jogadores – entendidos aqui como os atores sociais mencionados por Boaventura e Avritzer (2002, p. 53) – mudaram as regras do jogo, que são as instituições, abrindo espaço para uma democracia participativa. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, garantiu a iniciativa popular como iniciadora do processo legislativo, no art. 29, requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades, assim como outros artigos requerem a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e de assistência social. Das formas de participação popular emergente no pós-ditadura, o orçamento participativo recebeu destaque de alguns pesquisadores, a exemplo de Boaventura e Avritzer (2002).

### 2.4.1 Destaques sobre o orçamento participativo no Brasil: o modelo de Porto Alegre

A participação no Brasil foi motivada pela herança do processo de democratização que levou os atores sociais democráticos a disputarem o significado de participação. Boaventura e Avritzer (2002, p. 65) dão como exemplo o caso da cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, em que se abriram espaços reais de participação pela sociedade política, notadamente pelo Partido dos Trabalhadores. Com a intenção do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com efetivas formas de deliberação em nível local, ocorrem formas efetivas de combinação entre elementos da democracia representativa com elementos da democracia participativa.

A experiência do orçamento participativo é resultado dessa intenção de abrir o espaço democrático para efetiva e direta participação popular, e se manifesta por três características principais:

(...) (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação

governamental, respeitando também os limites financeiros. (grifo dos autores)  
(SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 66)

Essas características se concretizam de três maneiras: em primeiro lugar, por meio de assembleias regionais, em que a participação é individual e aberta a todos os membros da comunidade, inclusive, os próprios participantes definem as regras de deliberação e de decisão; em segundo lugar, com um princípio distributivo capaz de reverter desigualdades preexistentes em relação à distribuição de bens públicos; e finalmente por um mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação e o poder público. O caso de Porto Alegre é considerado por Boaventura e Avritzer (2002, p. 66) como a primeira experiência bem sucedida do Brasil de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa.

Essa combinação se dá no nível local, com a participação dos cidadãos num processo de negociação e de deliberação a respeito das prioridades na distribuição de bens públicos, nas assembleias regionais e no conselho de orçamento participativo. Esse processo evidencia a necessidade de a democracia buscar a distribuição justa de bens e a negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais. O orçamento participativo é um exemplo do potencial que as possibilidades da democracia participativa guardam. Nas experiências de Porto Alegre/RS e de Belo Horizonte/MG, a participação popular cresceu em todos os anos, assim como a presença do orçamento participativo no Brasil se estendeu para outras gestões. De 1997 a 2000, a presença do orçamento participativo foi ampliada para 140 gestões municipais, como uma amostra do potencial da extensão de experiências da democracia participativa.

Vale ressaltar que foram os movimentos sociais, ao questionarem as práticas sociais de exclusão, que fomentaram as experiências mais relevantes de mudança na forma da democracia. No caso de Porto Alegre, a proposta de participação no orçamento foi elaborada pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), na década de 1980. Também foi necessário que um movimento político partidário decidisse abrir mão de prerrogativas de decisão política em favor da participação – papel desempenhado pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre –, bem como foi necessário um processo de elaboração de regras complexas de participação. Duas características foram de extrema importância para o caso de Porto Alegre ser bem sucedido: tal experiência foi resultado de mudanças nas práticas societárias introduzidas pelos próprios atores sociais; e resgatou tradições democráticas locais em geral ignoradas pelas formas de democracia representativa hegemônicas no país. (SOUSA; AVRITZER, 2002, p. 70)

Além dessas características, o orçamento participativo em Porto Alegre exhibe ainda outros aspectos notórios. Embora o Partido dos Trabalhadores tenha sido importante nessa experiência de orçamento, houve uma redução do controle no processo por parte do Partido, devido a baixa filiação partidária dos participantes do OP. Além disso, no que se refere à transferência de prerrogativas sobre o orçamento, tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte, o orçamento participativo democratiza e descentraliza somente o processo de deliberação, permanecendo sob a responsabilidade da prefeitura o processo de implementação administrativa das decisões. A vantagem disso é o incentivo do controle pela administração pública, gerando um mecanismo de controle da administração menos vulnerável a processos de corrupção. A experiência do orçamento participativo sugere um fortalecimento eleitoral daqueles que o praticam no Brasil, de modo que outros partidos passaram a também querer implementá-lo.

A forma de orçamento participativo empreendido pela prefeitura de Porto Alegre foi uma forma de administração pública que procurou romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, promovendo a participação direta da população nas diferentes fases de preparação e de implementação orçamentária, demonstrando uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimentos. Uma vez que o orçamento participativo não tem reconhecimento jurídico formal, coube à câmara dos vereadores reconhecê-lo dentro dos limites da legislação federal e estadual.

A legalização do orçamento participativo foi motivo de conflito entre o poder executivo e o poder legislativo municipal de Porto Alegre durante um longo período, uma vez que a definição e aprovação do orçamento constitui uma prerrogativa legal da câmara dos vereadores. Juridicamente, a prefeitura limita-se a submeter à Câmara a proposta orçamentária, que a Câmara é livre para aprovar, modificar ou rejeitar. No entanto, como a proposta de orçamento do Executivo é sancionada pelos atores do orçamento participativo, ou seja, pelas associações de cidadãos, organizações e comunidades que participam do orçamento, ela se torna politicamente um fato consumado, já que o Legislativo correria um grande risco votando contra a proposta que em tese materializa a vontade dos cidadãos. Por esse motivo, grande parte da Câmara considera que, na prática, o Executivo esvaziou a jurisdição do Legislativo sobre questões orçamentárias quando instituiu o orçamento participativo sem envolver o órgão legislativo.

A realização do orçamento participativo nos casos relatados aqui exemplifica a perspectiva da liberdade, de que fala Amartya Sen (2000, p. 32), a respeito de todos participarem das decisões sobre quais tradições desejam observar – assunto debatido no capítulo



anterior. Reforçamos ainda o entendimento defendido pelo mesmo autor sobre a importância da educação, e de como a falta dela impossibilita o exercício da liberdade. Resta evidente que a participação direta nas deliberações sobre o orçamento demanda algum conhecimento e um grau básico de instrução, motivo porque a educação desempenha papel imprescindível nas experiências de uma democracia de participação.

No ano de 1998, em Porto Alegre, a maioria dos participantes, distribuídos em um número equilibrado entre homens e mulheres de até 41 anos, pertencia às classes populares: 24,8% tinham renda variável de um a dois salários mínimos e educação básica; e 54,1% tinham renda familiar até quatro vezes o salário mínimo.<sup>5</sup> Quanto a participação das mulheres, apesar de equilibrada na base, essa diminuía à medida que se subia na escala de decisão, caindo para uma participação de 16% a 20% de mulheres nos conselhos diretores, mesmo sendo as mulheres maioria nas associações das comunidades e nas estruturas básicas do orçamento participativo (assembleias) – fato que se diferencia de outras experiências semelhantes no Brasil<sup>6</sup>.

De acordo com essas mesmas pesquisas, as pessoas que participam das assembleias temáticas possuem níveis significativamente maiores de renda e de escolaridade. Além disso, a maior parte dos participantes representantes de alguma associação de moradores: 75,9% declarou pertencer a alguma entidade ou associação, e 50,5% afirmou pertencer a associações de moradores.<sup>7</sup>

Desse modo, notamos que a preocupação principal é a de harmonizar representação e participação, aperfeiçoando os mecanismos de representação necessários para o funcionamento de uma democracia participativa. Isso, entretanto, não significa que as relações entre participação e representação são suaves. Com efeito, mesmo num ambiente participativo, não há garantia de que a representação não será frustrada, notadamente se levarmos em consideração a proporção entre representantes e representados, e a qualidade da representação.

---

<sup>5</sup> Dados encontrados em: SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 517.

<sup>6</sup> Dados encontrados em: SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 518.

<sup>7</sup> Dados encontrados em: SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 518.

### **3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, PLANO DIRETOR E DIREITO À CIDADE: A EXPERIÊNCIA DE SALVADOR**

Tendo em vista o quanto discutido nos capítulos anteriores a respeito da participação popular nos processos decisórios de âmbito público, os autores são unânimes em não considerar a experiência de participação em Salvador como modelo.<sup>8</sup> Ao contrário, a capital baiana é um exemplo de incorporação e de esvaziamento do instituto da participação em contextos conservadores e autoritários, inclusive, como reflexo de um padrão de gestão e de desenvolvimento urbano que tende a se atualizar e se ampliar nas metrópoles do País, em razão da hegemonia de uma cultura numericamente minoritária, objetivando tangenciar o que diz Balibar (2003, p. 141).

As conquistas de participação registradas nas gestões municipais de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife (CARVALHO; SANTOS, 2020, p. 1034) não foram reproduzidas nem alcançaram desdobramentos em casos como o de Salvador, em que a participação foi exercida apenas como o cumprimento de uma obrigação legal e um mecanismo de legitimação. O processo de democratização da gestão pública em Salvador se vê barrado na reduzida permeabilidade do poder público à participação, na captura do poder público por interesses privados e nas históricas e excessivas desigualdades (RAWLS, 2000, p. 64) sociais, étnicas, de gênero, entre outras, que são especialmente acentuadas em algumas cidades do Brasil, como a capital baiana.

#### **3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SALVADOR**

Enquanto o município de Porto Alegre exhibe um exemplo de orçamento participativo de caráter deliberativo, no qual a população tem efetivamente um papel decisório, o orçamento participativo de Salvador é de caráter consultivo, em que a população não tem de fato condições de decidir, caracterizando-se uma pseudoparticipação. A experiência de orçamento participativo de Salvador mostra-se inconsistente, porque a população não tem um efetivo poder de decisão em relação aos destinos dados aos recursos públicos.

Em Salvador, a proposta de orçamento participativo ocorreu em 1993, na gestão da prefeita Lídice da Mata, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que naquela conjuntura era considerado um partido de oposição, motivo por que, dentre outras razões, a

---

<sup>8</sup> Ver: AVRITZER, L. (org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG: 2007.

proposta enfrentou resistência por parte do secretariado municipal. A ausência de uma relação estreita entre planejamento e orçamento, e a resistência do secretariado criaram bloqueios à implementação do orçamento participativo. O mesmo receio de se sentirem ameaçados pela figura dos delegados notado na postura dos vereadores em Porto Alegre se repetiu em Salvador. Contudo, nesta, a resistência ao orçamento participativo gerou bloqueios efetivos.

A implementação da proposta de orçamento participativo na capital baiana sofreu grandes mudanças ao longo das sucessivas gestões administrativas do município. Essas mudanças são caracterizadas por uma descontinuidade administrativa no âmbito municipal, devido a oscilação de diferentes lideranças governamentais.

A gestão municipal de Salvador emprega uma metodologia que é formada por três fases antes do envio do orçamento para aprovação na Câmara Municipal. Na primeira fase, os delegados são eleitos pela comunidade da região administrativa, que inclui mais de um bairro. Na segunda fase, os delegados em conjunto com os funcionários das secretarias municipais visitam os locais para mapear as necessidades e prioridades de intervenção do poder público, avaliando a viabilidade de tais prioridades. Por fim, os delegados apresentam às comunidades que os elegeram as propostas de projetos com as prioridades que foram aprovadas pelas secretarias para serem incluídas no orçamento da prefeitura. Nessa oportunidade a comunidade elege quatro prioridades que, não raro, não correspondem àquelas indicadas pelo delegado.

Essa metodologia foi empregada em 2005, na gestão do então prefeito João Henrique Carneiro do Partido Democrático Brasileiro (PDT). Naquela ocasião, cada comunidade estabeleceu quatro prioridades para o ano de 2006. A maioria delas dizia respeito a pavimentação e encostas, em seus bairros correspondentes. Das prioridades estabelecidas, duas foram concluídas: a reforma do Posto de Saúde da Boca do Rio no início de 2006, e a revitalização da travessia Plataforma/Ribeira em abril de 2007 (BATISTA; SILVA, 2007, p. 3). Tal metodologia não se repetiu em 2006 para o orçamento de 2007, pois os delegados/conselheiros optaram por não estabelecer novas prioridades enquanto as anteriores não fossem atendidas. As reuniões com os conselheiros continuaram a ocorrer mensalmente, porém sem a participação efetiva da população já que o regimento do orçamento participativo previa a participação apenas dos conselheiros, excluindo-se os líderes comunitários ou qualquer outro cidadão, que, assim, só tinham direito de assistir, mas não de votar nem de serem ouvidos.

O Decreto municipal de Salvador nº 11.116, de 06 de setembro de 1995, que dispõe sobre o regimento da Secretaria Municipal de Planejamento e de Desenvolvimento Econômico, em seu art. 9º, II, alínea *d*, delega à Coordenadoria Central de Programação e Orçamento, por meio da Subcoordenadoria de Orçamento, a obrigação de coordenar as atividades dos órgãos e

entidades da Administração Municipal em matéria de orçamento, bem como as ações referentes ao Orçamento Participativo.

A partir de 2019, no fim da segunda gestão de Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto (ACM Neto), do Partido Democratas (DEM), a Diretoria Geral de Orçamento elaborou o Manual de Programação e Orçamento (MOP), que considera que a transparência e a gestão participativa são as duas grandes marcas da administração municipal. O Manual afirma que essa gestão participativa se materializa por meio das visitas habituais do prefeito e sua comitiva às ruas, avaliando e monitorando presencialmente as necessidades de intervenções do município, e ainda por meio do Programa Ouvindo Nosso Bairro, lançado em janeiro de 2015.

O Programa Ouvindo Nosso Bairro é coordenado pelo Gabinete do Prefeito, Ouvidoria e Prefeituras Bairro, e tem por objetivo ouvir e sistematizar as demandas da população a fim de implantar um banco de sugestões, de alimentação contínua, para subsidiar o Programa de Trabalho da Prefeitura. O Manual considera o Programa um instrumento de participação popular eficaz para a construção de um orçamento cidadão. O “Nosso Bairro” foi instituído pela Lei municipal de Salvador nº 9.358, de 20 de março de 2018, que estabelece em seu art. 3º os objetivos do Programa. *In verbis*:

Art. 3º São objetivos do Programa Ouvindo Nosso Bairro:

- I - contribuir, de forma efetiva, no processo de participação popular no âmbito da Gestão das Políticas Públicas do Município de Salvador, através da criação, fortalecimento e ampliação de espaços de interesses públicos;
- II - fornecer subsídios para elaboração do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA;
- III - corroborar para a elaboração do Planejamento Estratégico;
- IV - contribuir com a Política de Desconcentração dos Investimentos Públicos, buscando redirecionar recursos para as áreas mais vulneráveis em termos de infraestrutura e onde reside a população com menor poder aquisitivo, visando ao desenvolvimento social equânime do nosso Município;
- V - formar uma consciência crítica coletiva dos munícipes através da participação na gestão pública municipal.

Notamos que as medidas apontadas pelo Manual de Programação e Orçamento para caracterizar a gestão municipal como uma gestão participativa estão ainda muito longe de promover a efetiva participação popular de caráter deliberativo. Pelos objetivos observados na Lei, vemos que permanece o caráter consultivo da participação popular nos processos decisórios da gestão pública, em oposição ao modelo eminentemente deliberativo vivenciado em Porto Alegre. A própria afirmação de se gerar um banco de sugestões evidencia o caráter meramente consultivo desse Programa.

## 3.2 O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SALVADOR (PDDU)

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU) foi instituído pela Lei municipal nº 9.069, de 30 de junho de 2016, e estabelece em seu art. 2º que o PDDU integra o Plano Salvador 500<sup>9</sup>, devendo articular-se com a visão estratégica deste para o Município até o ano de 2049. Por essa razão, consideremos primeiramente qual a visão esboçada no Plano Salvador 500.

### 3.2.1 O Plano Salvador 500

O referido Plano caracteriza-se como um plano de mobilização e participação social que carrega o compromisso de resgatar o planejamento de longo prazo e orientar o desenvolvimento de Salvador para uma visão de futuro que não seja apenas uma reprodução das tendências atualmente vislumbradas, e sim a projeção de um quadro mais promissor, elaborado com a participação de toda a sociedade, visando a redução gradual e a superação das desigualdades que há muito tempo caracterizam a cidade de Salvador. Com o fito de materializar a visão transformadora do futuro da cidade até o horizonte de 2049, quando então Salvador completará quinhentos anos de sua fundação, o plano estipulou quatro etapas para sua elaboração: Estudos Básicos, Estudos Analíticos, Estratégia de Desenvolvimento e Política Urbana.

Os Estudos Básicos correspondiam ao diagnóstico e prognóstico da presente situação de Salvador, que resultariam em dois cenários: o cenário atual – como Salvador é –, e o cenário projetado com base nas tendências observadas – como Salvador será. Os Estudos Analíticos compreendiam a projeção de cenários alternativos àqueles vislumbrados no presente a fim possibilitar uma visão de futuro que conduza a cidade a um novo patamar de desenvolvimento socioeconômico e urbano – a Salvador que queremos.

A Estratégia de Desenvolvimento envolve a visão de futuro construída com a sociedade nas fases citadas do plano, passando a configurar diretrizes gerais para o desenvolvimento da cidade. Essas diretrizes seriam materializadas em planos, programas, projetos e ações governamentais ou de parceria com a iniciativa privada, com prazos determinados, recursos alocados e mecanismos de gestão que possibilitariam observar a execução do plano no tempo e no espaço, e garantir a sua continuidade e adaptação a diferentes cenários. Por último, a

---

<sup>9</sup> Ver: BAHIA. **Caderno Agenda do Plano**. Prefeitura de Salvador – Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo. Salvador, 2020. Disponível em: <[http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/Salvador500/Agenda\\_Plano.pdf](http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/Salvador500/Agenda_Plano.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2021.

Política Urbana é a etapa em que está compreendida a formulação de seus dois principais instrumentos normativos – PDDU e o LOUOS (Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo/Lei municipal nº 9.148, de 08 de setembro de 2016) –partindo das diretrizes estabelecidas pela Estratégia de Desenvolvimento para o horizonte temporal dos respectivos instrumentos. Por isso, o Plano de Mobilização e Participação Social compreende tanto as etapas no Plano Salvador 500, quanto às etapas inerentes à revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PPDU) e da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS).

As etapas de elaboração e de discussão do Plano Salvador 500 contam com a participação de agentes públicos e privados, que são divididos em: grupo executivo, formado pela Coordenação Geral, Coordenação Técnica, Comissão Técnica e consultoria técnica contratada; grupo de monitoramento e controle social, formado pelo Conselho Municipal de Gestão; e canais de participação social, que inclui consultas públicas sob a forma de oficinas de bairros, fóruns setoriais, entrevistas e pesquisas, canais permanentes de comunicação social na internet, audiências públicas.

A participação social se refere a todos os envolvidos no desenvolvimento urbano de Salvador, cujos interesses afetam as diretrizes e os resultados do Plano, ou cujos interesses são afetados por eles. O próprio Plano alerta para a necessidade de se encaminhar bem o processo de aprendizagem sobre o conteúdo, bem como os pontos de conflito, as estratégias de negociação e os pactos, a fim de que esses aspectos favoreçam a implementação do Plano, informando estratégias de negociação e mitigando conflitos. Isso porque os diferentes conjuntos de interessados e assimetrias de conhecimento e de poder podem fazer com que os interesses de determinados grupos se sobreponham sobre os interesses de outro, inviabilizando politicamente a construção do Plano ou mudando seus objetivos e instrumentos.

Daí a importância da difusão dos conhecimentos produzidos sobre as temáticas do “Salvador 500”, como também a importância da abertura de canais para que os interessados possam contribuir com a definição do Plano. Visando materializar essa abertura, foram criadas oficinas de bairros, fóruns setoriais, entrevistas e pesquisas, canal permanente de comunicação na internet e Audiências Públicas.

### **3.2.2 Planejamento e direito à cidade: uma reflexão**

Tendo em vista o ambicioso objetivo de projetar uma cidade do futuro até o horizonte de 2049 para que, ao completar quinhentos anos de sua fundação, Salvador se torne “a cidade que queremos”, vale considerar quais quereres o Plano Salvador 500 buscou contemplar e quem

preenche o significado do sujeito oculto na expressão “queremos”. Tal Plano leva em conta as preocupações que Henry Lefebvre (2001, p. 44) considera transbordadas no nível da prática social – considerada por ele como uma prática recente, que ultrapassa o problema especulativo e que tende a se tornar global, reunindo todos os dados da experiência e do conhecimento.

A prática a que se refere Lefebvre (2001, p. 44-45) é o urbanismo, entendido não como uma visão filosófica sobre a práxis, mas como um pensamento dito urbanístico que se transforma em prática ao nível global. Ele observa que já faz alguns anos que o urbanismo transborda das técnicas e das aplicações parciais, ou seja, da regulamentação e administração do espaço construído, para se transformar em prática social que interessa e diz respeito ao conjunto da sociedade, resultando na separação da teoria da prática.

O urbanismo enquanto prática social, é dizer, “aquilo que se torna sem ter atingido um nível de elaboração e de ação” (LEFEBVRE, 2001, p. 45), já ultrapassou o estágio inicial do confronto e da comunicação entre os *experts* e da reunião das análises parcelares, em resumo, ultrapassou o que se chama de interdisciplinar. Se o urbanista se inspira na prática de conhecimentos parciais que ele aplica, a aplicação desses conhecimentos parciais dão resultados que possibilitam definir a importância relativa desses conhecimentos. E esses resultados, revelando vazios e lacunas, permitem mensurar experimentalmente o que falta na prática.

Por outro lado, se o urbanista lança mão de hipóteses e projetos ao nível de uma realidade global, o fracasso, ou o sucesso, permitem distinguir o que existe de ideológico nas pressuposições e encontrar aquilo que as pressuposições definem ao nível global. Assim, haveria efetivamente um exame crítico da atividade do urbanismo, ao invés de se acreditar na palavra dos urbanistas sem contestar os efeitos de suas proposições e decisões. Dessa forma, as distorções entre prática e teoria, entre conhecimentos parciais e resultados, não se dissimulariam, passando para o primeiro plano.

### 3.2.2.1 Descontinuidades e pontos críticos da cidade

Do zero de urbanização (a inexistência da cidade, a predominância completa da vida agrária, da produção agrícola, do campo) até cem por cento de urbanização (absorção do campo pela cidade, a predominância completa da produção industrial mesmo na agricultura), a cidade apresenta descontinuidades que representam seus pontos críticos. Um ponto crítico decisivo diz respeito ao recuo da produção agrícola diante da importância da produção artesanal e industrial, do mercado, do valor de troca e do capitalismo nascente, que na Europa se deu por volta do

século XVI. Seguindo-se a isso, o advento da sociedade industrial, da sociedade urbana, e o período em que a cidade em expansão, resultante das periferias distantes, invade o campo.

Nessa fase de expansão desmesurada da cidade, a forma da cidade tradicional “explode em pedaços”, repercutindo no que Henry Lefebvre (2001, p. 77) denomina de processo duplo de industrialização-urbanização, que produz o duplo movimento de explosão-implosão, condensação-dispersão, e que representa a problemática atual da cidade e da realidade urbana. Nos países chamados “em vias de desenvolvimento”, a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades os camponeses arruinados, que são acolhidos pela favela. A favela desempenha o papel de mediador insuficiente entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria. Ela se consolida e funciona como um substituto da vida urbana, que, embora miserável, é também intensa.

A crise mundial da agricultura e da vida camponesa tradicional agrava a crise mundial da cidade tradicional, produzindo uma mutação em escala planetária. Ao mesmo tempo desaparecem o velho “animal rural” e o animal urbano da cidade tradicional. A urbanização da sociedade industrializada acontece com a explosão do que ainda se chama “cidade”. Daí decorre a dificuldade teórica e prática de apreender a sociedade urbana em toda a sua extensão e em suas contradições. Está aí o ponto que o autor considera crítico. A distinção dos três níveis, do processo global de industrialização e de urbanização, da sociedade urbana – plano específico da cidade, e das modalidades do habitar e modulações do cotidiano urbano, tende a apagar a distinção cidade-campo. Mesmo assim, é necessário manter a distinção desses três níveis para combater as estratégias de dissolução do urbano na planificação industrial e/ou na habitação.

As questões da moradia e sua urgência nas condições do crescimento industrial ocultaram os problemas da cidade. Os problemas de conjunto chamados do urbanismo foram subordinados à organização geral das indústrias. A cidade se alinhou pela empresa industrial. Tornou-se dispositivo material próprio para se organizar a produção, para controlar o cotidiano dos produtores e o consumo dos produtos. Estendeu sua programação para os consumidores e o consumo, servindo para regulamentar, ajustar uma sobre outra, a produção das mercadorias e a destruição dos produtos com a atividade do consumo. A cidade passou a ter sentido apenas como obra, como lugar de livre fruição, como domínio do valor de uso. Tornou-se apenas o instrumento de uma organização que não consegue se consolidar ao determinar suas condições de estabilidade e de equilíbrio. A racionalidade só admite a cidade como instrumento e dispositivo.

Na construção da urbanização da sociedade sobre as ruínas da cidade tradicional, emergiram as necessidades individuais manipuladas para atender à sociedade de consumo, bem



como as necessidades sociais de fundamento antropológico, com a necessidade de segurança, de certeza, de organização do trabalho, entre outras. Contudo, às necessidades antropológicas socialmente elaboradas acrescentam-se necessidades específicas que não satisfazem os equipamentos sociais e culturais mais ou menos levados em conta pelo urbanismo. É a necessidade de uma atividade criadora, de obra, de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas. Ele defende que a cidade historicamente formada não vive mais, está morta. Não passa de um objeto de consumo cultural para os turistas e para o estetismo, em busca do espetáculo e do pitoresco.

Contudo, “o urbano” persiste no estado de atualidade disperso. Ele reforça que a hipótese de reconstrução da cidade antiga é impossível, que apenas é possível encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, em outras condições, em outra sociedade. Lefebvre (2001, p. 107-108) rejeita o retorno à cidade tradicional e a fuga para a frente, para a aglomeração colossal e informe, abrindo caminho, com a morte do humanismo clássico, para a sociedade urbana e para o humano como obra nessa sociedade que seria obra e não produto. Trata-se da superação do “animal social” e do homem da cidade antiga, em direção ao homem urbano, polivalente, polissensorial, capaz de relações complexas e transparentes com o mundo.

### **3.2.3 A base jurídica do plano diretor e seus objetivos**

Deste tópico em diante, será possível observar a persistência do que Henry Lefebvre (2001, p. 45) chamou de análises parcelares e a urbanização da cidade orientada para a industrialização no Plano Diretor de Salvador.

Na fase de redemocratização do País, o Movimento Nacional de Reforma Urbana teve o mérito de inserir, na Constituição Federal de 1988, um capítulo sobre o desenvolvimento urbano e a função social da cidade (CARVALHO; SANTOS, 2020, p. 1035). Com as mobilizações seguintes, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 7 de junho de 2001), que dá suporte jurídico à ação dos governos e da sociedade organizada para conduzir os processos de ocupação e de uso do solo e o processo desenvolvimento urbano, em direção à democratização do acesso à terra urbana e à redução das desigualdades, da segregação e da degradação ambiental.

Englobando princípios, diretrizes e instrumentos inovadores orientados para a promoção do direito à cidade e para sua democratização, o Estatuto serviu de base para um paradigma jurídico-político de desenvolvimento urbano, valorizando o poder local, os planos diretores de desenvolvimento urbano, e a participação popular na sua elaboração. Conforme o Estatuto, o

plano diretor tem caráter plurianual, deve compreender o município como um todo e definir prioridades e diretrizes orçamentárias, com uma lei que deve ser revista pelo menos a cada dez anos. A fim de superar o caráter autoritário e excludente dos planos e das políticas urbanas do Brasil, o Estatuto ainda exige que o executivo e o legislativo municipal garantam a participação da população e das associações representativas dos diversos segmentos sociais, na definição do conteúdo do plano e na fiscalização de sua implementação.

A ideia do Estatuto era, por meio da realização de debates, audiências, consultas públicas, conferências e incorporação de propostas e projetos de iniciativas populares, viabilizar um padrão de intervenção governamental e uma gestão democrática que se voltassem para a promoção da justiça social e para o direito de todos à cidade. Contudo, embora a elaboração e a revisão dos planos diretores tenham propiciado o desenvolvimento de debates que possibilitaram uma maior apropriação pública das disposições do Estatuto, um maior conhecimento dos problemas e potencialidades dos municípios, das estratégias para o seu desenvolvimento e dos processos do seu planejamento, ainda assim esses processos contribuíram pouco para a efetivação dos princípios, diretrizes e instrumentos institucionalizados pela nova legislação.

Com exceção de alguns casos comentados no capítulo anterior, a exemplo de Porto Alegre, em geral os planos não apresentam um projeto de cidade articulado com as disposições do Estatuto e resultante de negociações e de um pacto social entre os diversos atores e interesses que se encontram envolvidos no desenvolvimento urbano. Têm muitas das vezes um caráter genérico e adotam um discurso de participação popular que não é exercido na prática. Não definem prioridades nem estão vinculados ao orçamento municipal. Não estabelecem estratégias nem procedimentos concretos e pertinentes para assegurar a sua materialização, deixando aos gestores a liberdade de conduzir o seu mandato a partir de interesses pessoais ou de grupos políticos e econômicos.

### **3.2.4 Breve comentário sobre o PDDU de Salvador de 2004 e de 2008**

Os Planos de Desenvolvimento Urbano de Salvador têm sua experiência marcada pelas limitações estruturais da construção democrática do Brasil. Salvador é uma cidade notadamente pobre e excessivamente desigual em todos os pontos de vista, principalmente o étnico racial, com uma estrutura produtiva eminentemente terciária, e um PIB menor do que o de cidades como Recife e Fortaleza. Os problemas de desenvolvimento, trabalho e pobreza não ajudaram na constituição de uma classe trabalhadora organizada e forte, de movimentos sociais dinâmicos

e articulados, e de uma sociedade civil mobilizada para intervenção na gestão pública. A isso é somado o longo período de domínio político de lideranças e de uma oligarquia conservadora e autoritária, fechada ao diálogo com a sociedade civil e à participação. Em suma, a elaboração do PDDU de Salvador é um caso ilustrativo do esvaziamento da participação popular.

O PDDU de 2004 teve sua revisão iniciada em 1998, durante a gestão do prefeito Antônio Imbassahy (PFL), que integrava o grupo político dominante na esfera municipal e na estadual, desde o Golpe de 1964. Tal proposta não possuía transparência e privilegiava os interesses de grupos imobiliários, resultando numa ação civil pública contra o plano. A proposta foi então revisada, e com a sucessão política ocorrida em 2005, pelo prefeito João Henrique Carneiro (PDT), contra o domínio tradicional do carlismo, emergiu a expectativa de uma gestão mais democrática e avançada. Contudo, mais uma vez, o novo prefeito não mudou os padrões excludentes de desenvolvimento urbano, não contrariando os interesses do capital imobiliário nem adotando novas práticas e orientações. Nessa gestão, o processo de revisão do PDDU foi pouco divulgado e participativo, e a sociedade civil não teve chance de exercer o necessário controle na fase final de aprovação. Assim, as propostas feitas nos fóruns não foram incorporadas ao projeto de lei, prevalecendo as formulações da equipe técnica da prefeitura e os interesses mais diretos e imediatos dos grupos imobiliários, que se articularam intensamente nessa última fase.

### **3.2.5 O atual PDDU de Salvador (2016)**

Na gestão do prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM), que se iniciou em 2013, o PDDU de 2008 passou por uma nova revisão nos anos de 2015 e 2016. A elaboração do PDDU 2016 não fugiu à regra instituída no processo anterior, mas foi marcada por uma trajetória e resultados muito diferentes das anteriores. Como já visto, o PDDU de 2016 foi apresentado como parte de uma iniciativa mais ampla, que é o Plano Salvador 500. Em razão das contestações, judicializações e pressões do mercado imobiliário por segurança jurídica, dessa vez a prefeitura se preocupou mais com as exigências legais e com o ritual de participação, mesmo assim nenhum desses dois aspectos alcançaram um patamar razoável.

Ordep Serra e Débora Nunes (2019, p. 9) destacam que o PDDU que vige em Salvador não define metas, não estabelece prazos para o seu cumprimento, não prevê os recursos necessários para a sua realização e não alinha as estratégias adequadas para alcançar seus objetivos, bem como não define prioridades nem imprime clareza às diretrizes urbanísticas que pretende adotar no processo de desenvolvimento visado. O Plano repete dados defasados dos

PDDU anteriores. O documento não informa como o plano traçado será financiado e com frequência não define a instância técnica responsável por sua execução. Não há no plano a perspectiva de uma abordagem sistêmica dos ambientes econômico, político, tecnológico, social e ecológico de Salvador. Não foram levadas em conta as implicações da posição nuclear de Salvador na sua região metropolitana, a sua articulação com o conjunto do país e as suas ligações com o campo internacional. É também gritante o descompromisso do Plano com as questões ambientais, ignorando as transformações aceleradas das mudanças climáticas provocadas pelo aquecimento global. O texto não formula orientações ou diretrizes para fomentar programas dedicados a conter o violento processo de segregação, estabelecendo medidas que limitem a gentrificação e impeçam a expulsão de populações pobres de áreas consolidadas que se têm valorizado.

### 3.2.5.1 Sobre a (não) participação popular e a (im)possibilidade de controle social do PDDU de Salvador

A experiência do PDDU de Salvador de 2016 revela uma distância muito grande entre o processo legítimo de participação popular com intuito de construir uma equidade e uma sustentabilidade nesse processo e o que ocorreu na prática, conforme demonstram Débora Nunes e Marina Teixeira (2019, p. 109). A participação é um processo que demanda tempo, métodos, técnicas e um amplo conhecimento das restrições impostas pela história social e política do Brasil à cidadania. Um governo democrático demanda uma mudança cultural profunda, demorada, que envolve a sociedade em novas práticas políticas. Por isso não basta apenas um ato de vontade política ou técnica.

A participação da população comum no processo decisório o enriquece. É de se esperar que as pessoas tenham objetivos divergentes e mesmo contrários aos interesses de grupos econômicos e políticos que buscam manipular os destinos da cidade a seu favor, como vimos ocorrer nos PDDU de 2004 e de 2008 por parte dos grupos imobiliários. A participação de todos os segmentos da população exige uma formação prévia e o estabelecimento de critérios e acordos sobre a forma como ocorrerá o processo em busca de se evitar a manipulação.

Em virtude disso, as autoras sugerem uma pedagogia da participação criada com base em uma experiência vivida em Salvador nos anos 1990 e que serviu de referência para a criação do projeto Participa Salvador. Como vantagens que a participação apresenta do ponto de vista gerencial, elas apontam a instituição de um maior controle dos gastos municipais, a garantias de maior proximidade entre as reais necessidades dos habitantes e a ação dos governos das

cidades e a diminuição de gastos com a manutenção de obras já que a depredação é menor em intervenções desenvolvidas com a participação dos interessados. Do ponto de vista social e econômico, a participação contribui para a inversão de prioridades históricas do Estado, pois a construção de políticas públicas e a execução de intervenções sociais e urbanísticas passam a ter o intuito de compensar a desigualdade que impede o desenvolvimento da cidade, voltando-se para as demandas das parcelas mais pobres da população.

Importa compreender que um convite à participação direcionado aos habitantes da cidade não gera adesão de imediato, porque, estando em um contexto de exclusão e sendo atingidos por diversos estigmas, como o étnico-racial, os grupos marginalizados da cidade que encontram dificuldade em acreditar que suas opiniões gerariam mudança, seja por meio de pressões políticas, seja por meio de propostas e ações. Devido à sua complexidade, envolver-se com documentos de planejamento e de orçamento público pode ser difícil até mesmo para movimentos mais organizados da cidade. Outro fator que dificulta a participação é a descrença em instrumentos legais, que, embora expressem grandes conquistas, são repetidamente descumpridos.

O início da metodologia de participação escolhida pela Prefeitura de Salvador poderia ter gerado resultados positivos já que começou pelo nível local, com as Oficinas de Bairros, mas o trabalho não foi conduzido com seriedade para ser encarado como um instrumento pedagógico e de mobilização. Isso porque os gestores solicitavam a opinião da população sobre temas que não fazem parte do seu cotidiano, e as pessoas tinham que responder às propostas sem terem conhecimento sobre o tema, no prazo legal insuficiente de 15 dias. Muito diferente dos técnicos da Prefeitura que tinham semanas ou meses para elaborar as propostas.

O processo participativo também exige dos profissionais envolvidos que se estabeleça com a população uma relação distanciada da hierarquia e do paternalismo em vistas de uma comunicação de escuta efetivamente mútua, sem a qual não se pode intervir da realidade de forma transformadora. É igualmente importante que os processos da democracia local ultrapassem a consulta aos setores já organizados da cidade e favoreçam o engajamento de setores excluídos, que são atingidos pela baixa escolaridade e pela baixa renda. Daí a relevância de se construírem metodologias adaptadas aos bairros populares, voltando-se também para a juventude em formação política e para ampla informação com consulta pela internet.

A pedagogia proposta pelas autoras compreende o enfrentamento das dificuldades objetivas e subjetivas envolvidas no contexto da falta de participação, que são resultado do despreparo da população para o debate de questões que ultrapassem o seu cotidiano pessoal, suscitando um sentimento de resignação que impede as tomadas de posição. Objetivamente,

aos grupos menos escolarizados falta o conhecimento de termos e ferramentas usadas pelos profissionais da cidade, tanto quanto falta a experiência de rituais da democracia direta, somando-se a isso o descrédito geral na política, que leva muitas pessoas a considerarem inútil seu envolvimento em tais debates.

A proposta da pedagogia da participação engloba tanto uma busca pela quebra da relação hierarquizada, que integra a tradição dos técnicos e políticos, preparando-os para que incorporem a atitude pedagógica e inclusiva; quanto a capacitação popular para o exercício da cidadania e o estímulo à autoestima das pessoas, por meio de ações coletivas que proporcionem vivência e aprendizagem dos processos básicos da democracia, dos mecanismos da comunicação, da negociação e discussão coletivas. Se o intuito é não se restringir a ouvir apenas os setores já organizados da cidade, é preciso ter em mente que há pelo menos dois grupos: os que têm alguma possibilidade de influenciar as decisões públicas e os que se encontram fora do processo decisório. Decorre daí a necessidade de que o processo participativo se inicie nas áreas mais vulneráveis ou desorganizadas da cidade, para, a partir delas, avançar na direção de um maior nivelamento, com a perspectiva da inclusão.

Os grupos econômicos dominantes também não querem participar do processo democrático e transparente. A prática desses grupos é historicamente marcada por influenciar as decisões dos poderes públicos às escondidas a fim de obter vantagens indevidas, por meio das relações pessoais entre colegas de profissão de condomínio ou de clubes privados. A consolidação da democracia participativa sofre, assim, os entraves das práticas do conluio, do apadrinhamento e do favorecimento na obtenção de informações privilegiadas.

Para que o processo participativo funcione, não basta um ato meramente formal, os animadores/gestores/técnicos do processo não podem ter receio do risco de lidarem com uma população mais exigente e mais estimulada a lutar por melhores condições de vida – o que restou evidente no processo de elaboração do PDDU de Salvador. Antes de iniciar os processos nos bairros, a Prefeitura deveria ter proposto a discussão da metodologia prevista, disponibilizando ao público documentos como seu Plano de Trabalho, Plano de Ação, Plano de Mobilização e Comunicação, os regimentos dos encontros públicos, os endereços dos locais reunidos para a reunião e os meios de participação pela internet. Esse conteúdo serviria como uma plataforma interativa de controle social para que a população pudesse acompanhar o processo e avaliá-lo. Outros documentos também necessitam de publicidade, tais como a cartografia completa da cidade, os dados detalhados do orçamento municipal, o mapa dos investimentos previstos, informando as obras e ações realizadas, em andamento e projetadas, bem como a fonte dos seus recursos, se oriundos de convênio, parcerias, entre outros. Ademais,

todo esse conteúdo deve estar em linguagem simples e compreensível. É necessária também uma ferramenta de controle social em funcionamento em todas as etapas, das oficinas nos bairros até às Audiências Públicas, em que devem ser compiladas as propostas com indicação de seu *status*, pendente, descartada, incorporada, etc.

Essa proposta de uma política de incentivo à participação popular tem a vantagem de despertar o interesse pelo coletivo, pois os momentos de debate e de ação propiciam a compreensão da necessidade de se ultrapassarem os interesses pessoais e de cobrar do Estado determinada postura; de fazer emergir líderes mobilizadores, que mediam a vivência de uma cidadania coletiva; e de mudar a relação dos habitantes com as autoridades municipais, quebrando a relação tradicional de dependência e transformando-a numa relação em que o detentor do poder presta conta aos habitantes.

Nunes e Teixeira (2019, p. 134) denunciam que foi o poder judiciário que determinou à Prefeitura o cumprimento do preceito constitucional de implementar um processo participativo na elaboração do Plano Salvador 500, do PDDU e do LOUOS. Contudo, de acordo com as autoras, a equipe da Prefeitura limitou-se à burocracia, promovendo consultas que não possibilitaram a efetiva participação da sociedade civil. O Executivo Municipal contratou por oito milhões de reais a empresa paulista FIPE, que orientou o processo de elaboração de documentos – no entender das pesquisadoras – mal concebidos, confusos e limitados. Com esse recurso financeiro e com a qualidade técnica que Salvador possui em urbanismo, incluindo instituições de nível superior e pós-graduação, além de profissionais reconhecidos e comprometidos com a cidade, é possível contratar um trabalho mais elaborado em conteúdo e metodologia democrática.

O Plano Diretor foi construído “sem a atualização dos dados primários sobre a realidade socioeconômica da cidade, sem metas explícitas e sem indicadores do seu alcance” (NUNES; TEIXEIRA, 2019, p. 134), não permitindo, assim, um controle social de sua aplicação. A formulação do Plano Diretor levou mesmo os técnicos locais, cujas contribuições eram repetidamente ignoradas, à frustração, devido aos contínuos descumprimentos do processo de planejamento. O processo foi conduzido de forma acelerada e superficial, não logrando a mobilização dos diversos grupos sociais de Salvador, tão pouco os setores mais socialmente vulneráveis da cidade, cujos interesses foram bastante afetados pela norma aprovada.

Em 2014, o então prefeito ACM Neto divulgou o início da elaboração do Plano Salvador 500, que servia de guarda-chuva para o PDDU e o LOUOS. Somente meses depois, sob pressão dos técnicos locais e da equipe Participa Salvador, o Termo de Referência que regeria a elaboração foi disponibilizado. Foram feitas catorze Audiências Públicas de 2014 a 2015, e 29

oficinas de bairro, que mobilizaram 1.600 pessoas, de acordo com levantamento feito pelo Participa Salvador, pois a Prefeitura não informou tais dados. As 29 oficinas ocorreram seguindo o agrupamento de bairros das Prefeituras-bairro, que engloba dezenas de bairros contíguos, diferentes e muito distantes entre si, ao contrário do que se recomenda na pedagogia da participação no sentido de buscar atingir as pessoas onde elas vivem e podem facilmente participar.

De março a abril de 2015, a Prefeitura promoveu cinco fóruns temáticos: Rumo aos 500: processos e perspectivas da socioeconomia de Salvador; Salvador metropolitana: configuração urbana e mobilidade espacial; ambiente e cultura soteropolitanos: diversidade, transformações e territorialidades; Habitar Salvador; e Instrumentos urbanísticos: alcances, limitações e possibilidades para Salvador. Esses fóruns possuíam um formato de seminário acadêmico, que não favorece senão a participação daqueles que já conhecem e estão habituados a esse formato, inibindo a intervenção de pessoas externas ao âmbito acadêmico. Ainda assim, mesmo as propostas feitas durante os fóruns não foram atendidas no planejamento, já que sequer houve uma sistematização delas. Era evidente também a hierarquização que dividia as oficinas de bairro, dos fóruns e Audiências públicas, uma vez que estes eram gravados para que as pessoas pudessem mais tarde acessar seu conteúdo, ao passo que as contribuições das oficinas de bairro não chegaram a ter um retorno.

Outrossim, a publicação do Plano Diretor foi antecipada, em virtude da pressa de sua entrega antes do fim do mandato – já que se tratava de ano de eleição –, atropelando o processo participativo e suprimindo as discussões necessárias à sua elaboração. A minuta do seu Projeto de Lei foi entregue em 2015 e apresentou alguns avanços, a exemplo do cronograma de Audiências Públicas, mas a metodologia empregada pelo Legislativo municipal não diferiu da metodologia do Executivo, variando conforme as conveniências políticas, de modo que culminou num resultado frustrante, agravado pela antecipação da votação do Projeto de Lei do dia 15 de junho de 2016 para o dia 13 de junho do mesmo ano, revelando uma manobra política para desmobilizar a participação da sociedade civil. Não obstante essa mudança repentina na agenda, o dia da votação foi marcado por protestos contrários ao Plano, em inequívoca demonstração de que a Câmara prescindiu do seu papel de articular a participação popular, priorizando interesses opostos aos da população soteropolitana.

### 3.2.5.2 Notas sobre a apropriação empresarial do PDDU de Salvador



Com base no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal, o Plano Diretor deve materializar a função social da propriedade urbana. Para tanto, o mencionado Estatuto institui instrumentos urbanísticos aptos a garantir esse princípio, a exemplo do instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), por meio do qual o poder público obriga o proprietário a parcelar, edificar ou utilizar o imóvel que não tiver aproveitamento adequado (art. 5º E.C, art. 182, §4º, CF). Como explica, Hortênsia Gomes Pinho, este instrumento tem “a função de ‘libertar’ os vazios urbanos localizados em áreas com boa infraestrutura, com vistas a combater a segregação socioespacial e propiciar a rica alteridade” (PINHO, 2019, p. 176). Com ele, é possível enfrentar a retenção especulativa, que prejudica a coletividade uma vez que diminui a oferta de terras urbanas, com objetivo de aumentar o seu valor de mercado, estendendo o tecido urbano e aumentando os custos do Município para instalar estruturas e serviços nessas regiões, ou condenando as populações periféricas a viverem sem o mínimo existencial.

Ocorre que, a despeito de o art. 42, I, do Estatuto da Cidade, determinar que o plano diretor do município deverá delimitar as áreas em que o referido instrumento poderá ser utilizado, o PDDU de Salvador o inclui praticamente em as macro áreas elencadas em seu art. 131, parágrafo único, com exceção da Macro área de reestruturação da borda da Baía de Todos os Santos. O resultado disso é que, ao contemplar tudo, não se limita nada. Para se utilizar esse instrumento, é fundamental a identificação das áreas inutilizadas ou subutilizadas, atentando para a existência de infraestrutura e de adensamento da área delimitada, o que não é feito no PDDU. Não há nele o georreferenciamento territorial dos imóveis inutilizados e subutilizados. Na prática, se não há imóveis em que se aplique o PEUC, também não é possível aplicar o IPTU progressivo e a desapropriação sanção.

Sem a indicação de adensamento e de infraestrutura, nenhum dos instrumentos urbanísticos, marcado pelo princípio da função social da propriedade urbana, pode ser utilizado. Outro instrumento usado de forma prejudicial à população é a Transferência do Direito de Construir (TRANSCON). Este acaba funcionando como uma compensação para o empresariado imobiliário em regiões de desapropriação. Ao invés de o Município indenizar o proprietário pela desapropriação, este recebe um título que lhe confere o direito de construir em outra área, levando em consideração o Coeficiente de Aproveitamento. O PDDU de Salvador não determinou as áreas cedentes e receptoras do TRANSCON, possibilitando seu uso em toda cidade, salvo na macrozona de recuperação ambiental, e permitindo sua aplicação em bairros adensados da cidade, onde já há comprometimento da qualidade de vida. O que é ainda mais

absurdo: retirou a necessidade de as áreas receptoras guardarem proporção financeira e local com as áreas doadoras.

Por esses fatores e outros não contemplados nessa discussão, notamos que o PDDU de Salvador revela a tendência de flexibilizar a legislação urbanística para atrair o capital imobiliário, confiante numa governança de empreendedorismo, que não tem compromisso com as necessidades urgentes da população, mas investe na acumulação através da despossessão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão do capitalismo no setor imobiliário, vivenciado no séc. XXI, ganhou centralidade na (re)produção das cidades em nível mundial. Tal fenômeno é notado na modificação das paisagens das metrópoles brasileiras, exibindo uma reconcentração da propriedade pelo aumento acelerado dos processos de formação de renda fundiária, pela manutenção de “vazios construídos”, pela verticalização permissiva, pela generalização da expansão de moradias formalizadas como condomínios fechados e pelo “uso comercial na forma de edifícios corporativos e shopping centers, políticas de contenção dos territórios precarizados, reabilitação de áreas centrais por lógicas gentrificadoras, degradação de recursos naturais pela ação do mercado na produção da cidade.” (FIGUEREDO *et al*, 2019, p. 20)

No incompleto processo (re)democratização do Brasil, que se seguiu ao Golpe militar de 1964, os setores políticos e sociais críticos ao capitalismo e ao neoliberalismo voltaram-se para uma perspectiva de transformação reformista, buscando fomentar o acesso a direitos sociais e coletivos com a forma de políticas públicas promovidas pelo Estado (FIGUEREDO *et al*, 2019, p. 19). A atuação do Estado, se guiada por uma perspectiva democrático-popular, se tornaria conversora da igualdade e da cidadania. As incongruências entre representantes e representados, refletidas, por exemplo, na modificação das cidades comentadas acima, poderiam ser atenuadas pelas instâncias da gestão democrática, tanto consultiva quanto deliberativa. Ao contrário disso, as excessivas desigualdades das cidades brasileiras se tornam ainda mais agudas, devido aos processos de violação dos direitos sociais, à vulnerabilidade e à precariedade das condições de vida na cidade, e ao aumento das diversas formas de violência, inclusive o racismo institucional e ambiental presente nos setores público e privado.

Vemos assim que as leis e os mecanismos legais, isoladamente, não podem gerar mudanças sociais. Eles constituem avanços inegáveis, mas não fazem o direito, não promovem, por si sós, o direito à cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 105), a justiça equitativa (RAWLS, 2000, p. 3), o desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000) e a democracia de participação (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 55). É vasto o aparato legal que subsidia a política urbanística orientada para a participação popular, todavia é insuficiente para garantir que os processos participativos sejam resguardados da cooptação e da manipulação de grupos sócio, cultural, político e economicamente dominantes, do qual Salvador é um retrato fático. A garantia da função social da cidade e da propriedade demanda o envolvimento dos diversos setores da população na esfera política e o controle social a ser exercido tanto na elaboração do planejamento, quanto na sua execução. Isso, como vimos, não se faz sem uma pedagogia da

participação, porque, mais do que leis, é necessária uma mudança cultural direcionada para o exercício democrático. Nesse sentido, vale lembrar a construção de uma nova gramática social e cultural da democracia, para usar a expressão de Boaventura e Avritzer (2002, p. 51), que seja capaz de romper com as tradições estabelecidas, bem como a necessidade de se aprender com as experiências contra hegemônicas bem sucedidas, que já estabeleceram essa ruptura, para que sirvam de alternativa para o modelo hegemônico, passando do plano local para o plano global a fim de que se fortaleça a democracia participativa.

## REFERÊNCIAS

- ARELLANO, Luis Felipe Vidal. **Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas**: empréstimos públicos, securizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro. 1 ed. São Paulo: Bluncher, 2020.
- AVRITZER, Leonardo. (org.). **A participação social no Nordeste**. 1ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- BALIBAR, Etienne. La forme nation: histoire et idéologie. *In*: WALLERSTEIN, Immanuel; BALIBAR, Etienne. **Race, nation, classe: les identités ambiguës**. Paris: La Découverte, 1988. **Race, Nation, Class: Ambiguous Identities**. London & New York: Verso, 1991.
- \_\_\_\_\_. La forma nación: historia y ideología. *In*: WALLERSTEIN, Immanuel; BALIBAR, Etienne. **Raza, nación y classe**. Madrid: IEPALA, 2003.
- BATISTA, Flávia Damares Santos; SILVA, Maria Auxiliadora da. **O orçamento participativo em Salvador**. Disponível em: <<http://ri.ucsal.br:8080/jspui/bitstream/prefix/2883/1/O%20or%C3%A7amento%20participativo%20em%20Salvador.pdf>> Acesso em 16 set. 2021.
- BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. 1 ed. São Paulo: Bluncher, 2019.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Participação popular e gestão democrática: **Salvador como metáfora**. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 1033-1058, set/dez 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4916>>
- CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher, 2020.
- CUNHA JR. Dirley. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2012.
- DUTRA, Luciano. **Direito constitucional essencial**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FIGUEREDO, Glória Cecília, *et al.* Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. (org.) **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**: construindo novas possibilidades. 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2019.
- GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. (org.) **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**: construindo novas possibilidades. ed. Salvador: EDUFBA, 2019.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua.** 3 ed. São Paulo: Bluncher, 2019.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo.** 1 ed. São Paulo: Bluncher, 2016.

MARQUES, Antonio Sérgio Peixoto. **Controle social e judicial do orçamento público: uma abordagem sob a perspectiva da cidadania participativa.** 2008. 200 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza/CE, 2008.

MARQUES, Daniel Maciel. O "Novo PDDU de Salvador" e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade. *In:* GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. (org.) **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades.** 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2019.

NORTH, C. Douglass. **Instituições, mudança institucional e desenvolvimento econômico.** ed. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUNES, Débora; TEIXEIRA, Marina. Entre a pedagogia e a burocracia da participação: notas sobre a (não) participação popular e a (im)possibilidade de controle social no Plano Salvador 500. *In:* GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. (org.) **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades.** 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2019.

PASSEROTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico.** 1 ed. São Paulo: Blucher, 2017.

PINHO, Hortênsia Gomes. PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. *In:* GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. (org.) **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades.** 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2019.

\_\_\_\_\_. Racisme et Nationalisme. *In:* WALLERSTEIN, Immanuel; BALIBAR, Etienne. **Race, nation, classe: les identités ambiguës.** Paris: La Découverte, 1988. **Race, Nation, Class: Ambiguous Identities.** London & New York: Verso, 1991.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. *In:* SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In:* SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, Ordep; NUNES, Débora. Por baixo do plano: o PDDU de Salvador e seus desvios – introduzindo análises críticas. *In:* GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. (org.) **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano:** construindo novas possibilidades. 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 1 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. *In:* **Teoria dos direitos fundamentais.** TORRES, Ricardo Lobo (org). 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999.