

# O DESENVOLVIMENTO URBANO SOB O OLHAR DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: O PAPEL DO CONSELHO DAS CIDADES NA BAHIA

JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR\*

## I. Introdução

A proposta deste artigo é discutir a Administração Política a partir do conceito de gestão das relações sociais de produção e, por meio deste instrumental, conceitual discutir o papel do Conselho Estadual das Cidades, enquanto instância de gestão participativa.

Este trabalho é fruto de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, na qual foram realizadas consultas em fontes secundárias e complementadas com informações primárias além de levantamento bibliográfico sobre a temática. Quanto ao referencial teórico, vamos buscar nos clássicos da administração e da sociologia: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos, que, junto com um grupo de pesquisa, lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominado de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política (que determina o que fazer a partir das demandas coletivas) e a da economia/administração profissional (que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação e, a partir deste, dos projetos em outras dimensões territoriais).

Também, contamos com os clássicos na área do direito à cidade como: Henri Lefebvre, Manuel Castels que analisam as cidades, a partir da sobreposição dos interesses do capital, dos movimentos sociais urbanos e as perspectivas de uma nova configuração urbana que aponte para cidades sustentáveis, mais justas e com gestão participativa. Ainda, em relação ao

---

\* Mestre em Gestão e Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs), Professor da Uneb — Campus XIX.

referencial teórico na temática da participação popular, vamos contar com os autores: Elenaldo Teixeira e Débora Nunes.

Portanto, este trabalho tem como objetivo colaborar com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que buscarão contribuir para o delineamento do perfil do atual modelo de gestão participativa no âmbito do desenvolvimento urbano no estado da Bahia e compreender os limites, desafios e as potencialidades da administração política no sentido de qualificar e modernizar o modelo de desenvolvimento urbano numa perspectiva contemporânea, levando em consideração a promoção humana e o desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental. Para cumprir o desafio posto, este artigo, então, divide-se em seis seções: Introdução; A construção do conceito de Administração Política; Os movimentos sociais e a participação no âmbito do desenvolvimento urbano; O Conselho das Cidades em uma nova configuração do desenvolvimento urbano e Considerações finais.

## **2.A construção do conceito de Administração Política**

O conceito de Administração Política é construído a partir de uma trajetória coletiva liderada pelo professor Reginaldo Souza Santos, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (Eaufba) que inclui a Prof.<sup>a</sup> Elizabeth Matos Ribeiro e os professores Fabrício Vasconcelos Soares e Eduardo Fausto Barreto, aliado a seus alunos da pós-graduação, além dos alunos de graduação, especialmente aqueles da turma do Seminário sobre Temas Especiais em Planejamento do ano de 2000. Mais adiante, tivemos, também, a contribuição de professores da Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre outras instituições que têm colaborado no sentido de ampliar e consolidar as discussões em torno deste novo campo de conhecimento em administração.

Ainda, em 1993, Reginaldo Souza Santos e Elizabeth Matos Ribeiro escreveram um artigo para a *Revista de Administração Pública* (RAP) da FGV/RJ intitulado “A administração política brasileira”. Para esses autores, a preocupação fundamental era saber qual foi o modelo de gestão que o país adotou para retomar o crescimento econômico e, sobretudo, como o modelo compreendia as relações intergovernamentais e as relações entre o Estado e a sociedade (Santos & Ribeiro, 1993).

A discussão sobre a Administração Política é, antes de qualquer coisa, um resgate do elemento epistemológico, é pensar sobre a questão da

administração como um campo disciplinar, seu objeto, seu método de investigação, etc. Entre os administradores contemporâneos, percebe-se que há preocupação de debater uma questão elementar e pouco densa formulada pelos chamados clássicos da administração: a administração é uma arte ou uma ciência? Então, buscando alicerces e aprofundamento nessa investigação, Santos vai reler os clássicos da administração. Nessa incursão, o autor constata as contribuições da escola neoclássica da economia para o surgimento da administração como campo do conhecimento que nasce num ambiente de crise do capitalismo entre o final do século XIX e a constituição dos fundamentos da microeconomia. Os primeiros estudos da administração, como assinala Santos, vão surgir, portanto, nesse ambiente intelectual como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica, materializando-se por meio da obra *Princípios da administração científica*, escrita por Frederick Winslow Taylor.

Como observa Santos, para Taylor, o estatuto de cientificidade para a administração estaria na capacidade que essa teria de generalização dos seus princípios e leis ou como diz o próprio autor: “Esperamos, contudo, ter deixado claro que os mesmos princípios, com resultados iguais, podem ser aplicados em qualquer atividade social: na direção dos nossos lares, na administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de casas comerciais, de universidades e de serviços públicos” (Taylor, apud Santos, 2001).

Santos continua sua incursão por meio dos estudiosos da administração, tentando encontrar elementos para o debate em torno da epistemologia, objeto e o método; aliado a isso, ele vai buscar pistas e elos perdidos na construção do conceito de Administração Política. De maneira geral, conclui que “o curso de administração nas atuais circunstâncias não passa de um amontoado de conteúdos aplicados de outras disciplinas” (Santos, 2001) tais como: Ciência Política, História, Antropologia Cultural, Sociologia, Psicologia Social, Economia entre outras. Depois de Taylor, vai a Dwight Waldo que é considerado um autor destacado da administração; especialmente, pelos seus estudos concernentes à Administração Pública. Santos destaca a menção que Waldo faz sobre Administração Política; mas, frustra-se ao perceber que a abordagem deste autor é no sentido das supostas influências da política partidária no curso da administração, reduzindo, portanto, o sentido e a abordagem sobre a Administração Política. Santos continua sua peregrinação e depara-se com Herbert Simon, que discorre sobre valores éticos e factuais e, às vezes, sobre o bem-estar social

(objetivo da Administração Política), como produto da ação do administrador, sobretudo na administração pública, o autor, entretanto, pontua que esse não é, necessariamente, o objeto da administração; mas, apenas, um dos objetivos traçados por certo administrador, dentro de uma estratégia específica, em um projeto específico (Simon, apud Santos, 2001). Simon, também, vai discorrer sobre política e administração, mas o seu enfoque vai trazer novas frustrações, visto que a preocupação desse autor é distinguir a administração da política, criando uma dicotomia baseada num positivismo lógico-formal.

Mas algumas pistas foram encontradas; particularmente, em Alberto Guerreiro Ramos quando ele mostra a preocupação em se organizar e determinar as relações sociais no âmbito sociedade/Estado, o que, para o autor, não é encontrada em modelos de gestão baseados na administração e na economia política, e sim nas ciências sociais que são chamadas para explicar em que consiste o desenvolvimento, assim como os meios para alcançá-lo. Santos (2001) comenta que, embora próximo, Guerreiro Ramos foi incapaz de perceber que “os meios para alcançar o desenvolvimento” representam o conteúdo próprio da administração política, muito embora esse autor considerasse tênue a diferença entre administração e política.

Santos destaca, no entanto, que o rompimento de Ramos com os velhos paradigmas não ocorre pelo fato de que aquele autor considera como o objeto da administração a organização, ou seja, ao invés de criar uma nova ciência da administração, simplesmente continua falando da mesma coisa utilizando-se de novas categorias analíticas. Para Santos, embora “as organizações/instituições constituam o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina Administração, elas são espaços particulares onde, apenas, habita o objeto. Então, podemos concluir que é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração como um campo próprio do conhecimento” (Santos, 2001).

Ainda, como contribuição, Santos (2001, p. 64) inspira-se na economia política; desse modo, se está no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a Administração Política tende a responder pelo “como” fazer, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade. Aqui, Santos (2001, p. 65) vai constituir o objeto da Administração Política que é a gestão da

materialidade das relações sociais. Então, de um lado, temos a Administração Política e, de outro lado, a Administração Profissional que é a implementação da materialidade das relações sociais. Para completar o referencial teórico, discute-se a noção de temporalidade: uma que se expressa no mandato (tempo administrativo, normativo, burocrático) e outra teórica (que é o tempo técnico necessário para a execução do projeto de nação). E, para entender a Administração Política na perspectiva do processo de desenvolvimento, segundo Santos, temos de colocar a discussão num contexto tridimensional que se apresenta hierarquizado de uma forma lógica: 1) a própria sociedade; 2) o Estado e 3) o modo de produção que, no nosso contexto, é o capitalismo.

Portanto, para construir um novo projeto de desenvolvimento da nação e levando a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado, em vez de ser instrumentalizado pelo capital, deve ser instrumentalizado, agora, numa outra direção e perspectiva, cumprindo a função de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade é o bem-estar social. Na próxima seção, minha intenção é analisar os movimentos sociais e o processo de participação institucional no âmbito do desenvolvimento urbano conectando-o com a constituição do Conselho das Cidades.

### **3. Os movimentos sociais e a participação institucional no âmbito do desenvolvimento urbano**

A abordagem relativa aos movimentos sociais e a participação institucional no âmbito do desenvolvimento urbano serão tematizadas a partir do arcabouço teórico dos seguintes autores: Manuel Castells, Débora Nunes e Elenaldo Teixeira. Os movimentos sociais urbanos vão (res)surgir nos anos 70, a partir das lutas reivindicativas, como respostas, ao mesmo tempo, de infraestrutura e serviços urbanos e a falta de liberdades democráticas, vivenciadas no período franquista na Espanha e em outros países como o Brasil na vigência do regime militar. Em Castells, o movimento social urbano tinha, na sua base, as associações de vizinhos, comitês de usuários, organizações de consumidores, associações de donas de casa, grupos de mulheres, clubes juvenis, associações de aposentados e pensionistas, organizações de comerciantes, associações de paraplégicos, grupos excursionistas e esportivos, entidades cívicas, centros culturais, associações de defesa dos patrimônios artísticos e tantas outras formas de reunião de atividade de expressão, que iam negando, praticamente dia a dia, o silêncio

imposto pela repressão policial e a passividade que tem uma sociedade baseada na ausência de democracia (Castells, 1980). Mas, a partir da criação dessa base, era absolutamente necessário ampliar o leque de classes sociais, de reivindicações econômicas e de objetivos políticos, para que as coisas mudassem tanto no nível da vida cotidiana, como nas formas políticas institucionais. E esse foi o papel histórico cumprido pelos movimentos sociais urbanos.

Os movimentos sociais urbanos vão surgir num ambiente de crise do capitalismo avançado, constituindo-se em múltiplos atores, numa infinidade de expressões sociais que lutam, organizam-se e tomam consciência, na tentativa de provocar transformações da vida cotidiana. Nesse sentido, como assevera Castells (1989), a crise urbana conhecida por experiência própria pelos habitantes das grandes cidades advém da crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana, da moradia às escolas, passando pelos transportes, ainda áreas verdes, etc. Portanto, a concentração espacial dos trabalhadores em grandes cidades e áreas metropolitanas de dimensão cada vez maior determina, por sua vez, a concentração e interdependência crescente do conjunto de meios de consumo que lhes são necessários (Ribeiro & Santos Júnior, 2007).

Essa demanda ocorre tanto no que se refere ao consumo individual (produtos distribuídos pelo mercado de forma fracionada) como ao consumo coletivo bens e serviços indivisíveis, que correspondem à maioria dos serviços urbanos: educação, moradia, transportes, saúde, áreas verdes, centros culturais, etc. (Castells, 1980). A crise urbana e sua politização, a partir da intervenção contraditória do Estado, tornam-se ainda mais profundas devido à crise estrutural que atravessa o sistema capitalista nos últimos anos. De fato, não podendo atender ao conjunto das demandas sociais, o Estado concentra investimentos naquelas funções urbanas necessárias ao funcionamento do polo dominante, isto é, do capital. Enquanto permanecem afastadas as necessidades habitacionais, de transportes e equipamento social da população (Castells, 1980). Nesse contexto, a movimentação dos diversos fatores sociais, ou seja, o movimento ecológico, feminista e racial, direitos civis e humanos entre outros cumprem um importante papel de mobilização na configuração de um novo movimento social urbano que transcende a questão de classe, mas está comprometido com as lutas contra as desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais, raciais e de gênero.

A expressão desse novo movimento social tem reflexos na intensa mobilização urbana social, vivida, a partir dos anos 60, no Brasil, com as chamadas reformas de base. Já na década de 70, foram gestadas mobilizações em torno das lutas e dos protestos urbanos num contexto específico da história da sociedade brasileira.

Nos anos 70, os movimentos sociais urbanos eram constituídos por entidades que somavam favelados, moradores de loteamentos clandestinos e um contingente vasto e variado de camadas populares. Congregados em torno de entidades de bairro, paróquias ou outras formas de defesa, reclamavam por melhores condições de habitação, transporte, saúde ou saneamento (Kowarick, 1993).

Nos anos 80, a temática da participação social como expressão das demandas dos movimentos sociais urbanos vai ganhar força como um ponto de pauta na agenda das elites políticas, representando, de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; e de outro lado, a legitimidade das demandas apresentadas pelos movimentos sociais — novos ou velhos — e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos (Gohn, 1997). Nunes (2006) assevera que, no Brasil, a questão da participação nas decisões de urbanismo colocou-se de forma destacada nos anos 80, período de redemocratização do país, tomando, então, uma amplitude particular e fazendo com que as palavras *participação* e *cidadania* aparecessem juntas.

Nesse período, desenrola-se a transição democrática entre o fim do governo militar e o surgimento de um regime de estado de direito. Aos poucos, os movimentos foram se tornando interlocutores privilegiados do Estado, na esteira da redemocratização, construindo, assim, novas formas de representação na sociedade. Novos desafios, então, foram postos pelas novas formas de relação do Estado com os movimentos sociais organizados.

Surge, nesse processo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em meados dos anos 80, identificado com as bases teóricas do conceito ao Direito à Cidade proposto por Henri Lefebvre. Este movimento será protagonista na luta que terá como desdobramento a incorporação da Função Social da Propriedade e o Direito Social à Moradia trazida pela Constituição Federal de 1988, o que mais adiante vai se refletir na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentando a Política Urbana com base nas diretrizes do Direito à Cidade e da sua Gestão Democrática. Segundo Teixeira (2001), a participação é um instrumento de controle do Estado pela

sociedade; portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

A partir dos anos 90 até os nossos dias, a agenda dos movimentos sociais urbanos ganha novo contorno com a então recém-aprovada Constituição Federal de 1988. Dois aspectos colaboraram para essa mudança: 1) foram eleitas, em algumas cidades, gestões com um perfil considerado progressista, mais identificado com os princípios da reforma urbana; 2) e boa parte dessas gestões municipais, as lideranças dos movimentos sociais foram absorvidas ao aparato governamental (Santos Júnior, 2001).

Além disso, a aplicação dos mecanismos participacionistas da nova constituição motivaram a atuação dos militantes desse movimento em espaços institucionais, a exemplo do que ocorreu com os conselhos de gestão de maneira geral e, em particular, com o Conselho das Cidades, organismo constituído na esteira do processo de discussão na elaboração da Política Nacional do Desenvolvimento Urbano (Santos Júnior, 2009), assunto de que trataremos a seguir.

#### **4. O Conselho das Cidades em uma nova configuração do desenvolvimento urbano**

A discussão sobre o desenvolvimento urbano envolve a compreensão dos mecanismos representados pelas questões de: habitação, saneamento básico, mobilidade (transporte urbano e trânsito), regularização fundiária e planejamento territorial. Portanto, colocar o desenvolvimento urbano como protagonista na concertação de um projeto de nação tendo como lastro teórico/metodológico a Administração Política é um desafio que, em boa medida, depende de uma análise crítica do atual modelo de desenvolvimento urbano e a busca da superação dos seus limites e a conquista de novos horizontes.

O Brasil, hoje, é um dos países mais urbanizados do mundo. O índice é de quase 84% da população do país vivendo na zona urbana. Esse crescimento em direção às cidades se deu, em boa medida, por falta de política pública de controle de uso e ocupação do solo (Santos Júnior, 2009). Tal circunstância acarretou uma série de problemas como: falta de saneamento, déficit habitacional, transporte desordenado, trânsito caótico e ocupação e uso irregular do solo.

Diante desse contexto e em resposta às demandas dos movimentos sociais urbanos e, em especial, ao movimento nacional pela reforma urbana



e também as instâncias estaduais e municipais de planejamento urbano, foi constituído o Ministério das Cidades e junto a ele a Conferência Nacional das Cidades<sup>1</sup> e o Conselho Nacional das Cidades<sup>2</sup> como instrumentos institucionais com o propósito não só de acompanhar a ação governamental, mas, sobretudo, de formular política pública para o desenvolvimento urbano no país. Segundo Bava (2000), os Conselhos de Gestão surgiram por pressão da sociedade, no contexto da Constituição de 1988. Para este autor, os Conselhos são essenciais para a construção de espaços públicos onde os distintos agentes sociais negociam a partilha de recursos, de riquezas e a política. Este ambiente vai gerar, em 2003, a 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional das Cidades com o lema “Reforma Urbana: Cidade para Todos” e criado o Conselho das Cidades (ConCidades), empossado em 2004.

A partir daí, as conferências ocorreram em um número expressivo de cidades e em vários os estados, incluindo a Bahia, por meio das conferências municipais e estaduais, nas quais as propostas fruto desses debates foram encaminhadas para a conferência nacional, servindo de base para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como uma política de Estado que visa a nortear as ações dos poderes públicos, nas suas diversas instâncias, e será a plataforma para a formulação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que busque promover a justiça e a inclusão social.

O Conselho Nacional das Cidades, ao longo desse período, tem apontado alguns temas que refletem os principais desafios para implantação do PNDU no país, tais como: habitação e política fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano, participação e controle social; questão federativa; política urbana regional e metropolitana e financiamento do desenvolvimento urbano. O Conselho ainda promoveu quatro campanhas temáticas no âmbito da PNDU que foram discutidas com a atuação e apoio de entidades vinculadas à luta

---

<sup>1</sup> A Conferência das Cidades é um fórum de discussão e de proposições para a política de desenvolvimento urbano e suas temáticas, no âmbito de cada esfera da Federação, com o objetivo de promover a participação cidadã de setores sociais, tais como: movimentos populares e sociais, sindicatos, entidades empresariais, ONGs, Oscips, universidades, entidades profissionais e os demais níveis de governo que intervêm no território.

<sup>2</sup> O Conselho Nacional das Cidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador, conforme suas atribuições, e integrante da estrutura do Ministério das Cidades. O ConCidades tem por finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial e de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana.

pela reforma urbana, são elas: Os Planos Diretores Participativos, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Marco Regulatório do Saneamento Ambiental e Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana.

Em relação à participação e ao controle social, o processo de conferências tem visado à exigência de compromissos dos diversos segmentos que atuam nesse debate. Segundo Santos Júnior (2009), entre estes segmentos supramencionados devemos destacar: 1) os poderes executivos e legislativos com: *a)* o compartilhamento do poder de decisão com a sociedade na definição das políticas dos investimentos públicos; *b)* o combate às formas de conservadorismo político, clientelismo, interesses particulares e privatistas e a cultura do favor; *c)* o fortalecimento permanente de atores/sujeitos sociais-políticos autônomos; *d)* a organização de sistemas de informação e estruturas institucionais que proporcionem à população o acesso às informações; *e)* a promoção de um processo contínuo de discussão, negociação e de aprendizado coletivo; *f)* a constituição de espaços, instrumentos, canais ou instâncias de participação da sociedade; *g)* o respeito pelas diferenças de pensamento; *h)* a apresentação de suas propostas de forma clara e transparente; *i)* a promoção da democratização do Estado para torná-lo transparente, descentralizado e assegurando o controle social das ações governamentais; 2) as organizações sociais e da população exige compromissos com: *a)* a mobilização das entidades e da população para o reconhecimento das instâncias de participação e para o debate político; *b)* o compartilhamento das informações e das decisões com a população; *c)* a disposição para participar de processos de capacitação de maneira a qualificar as intervenções da sociedade.

No entanto, há uma compreensão de que o mecanismo de participação e o controle social não devem estar circunscritos à instância federal, portanto, os estados e municípios estão sendo pressionados a promover: *a)* constituição democrática de conselhos da cidade, para superar a fragmentação das políticas públicas urbanas, mediante a integração das áreas temáticas e setoriais (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana); *b)* conferências das Cidades, para possibilitar a participação de todos os segmentos da sociedade, com especial atenção aos mais excluídos, e para eleger os membros dos conselhos das cidades; *c)* articulação de conselhos e canais de participação existentes em cada esfera da Federação, incluindo, também, regiões metropolitanas e outros recortes regionais, buscando coordenação e cooperação

nas ações e decisões; *d*) a implementação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e Resolução 25/05 do Conselho das Cidades, tais como: debates, audiências públicas; plebiscito, referendos; *e*) canais de participação da sociedade na elaboração de orçamentos públicos, como planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e planos de todas as temáticas de forma integrada.

Esse conjunto de medidas visa a dotar o desenvolvimento urbano nos estados e nas cidades de um aporte técnico-institucional capaz de estabelecer o diálogo com a sociedade, tendo o Conselho das Cidades como principal instrumento, e constituir políticas públicas voltadas à resolução dos graves problemas urbanos. É nesse contexto que iremos, a seguir, analisar a atuação do Conselho das Cidades do estado da Bahia.

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (Concidades/BA) foi criado por decisão da 3.<sup>a</sup> Conferência Estadual das Cidades e sancionado através da Lei n.º 10.704 de 12 de novembro de 2007, constituindo-se em um instrumento de participação e controle social das políticas estaduais de planejamento e gestão territorial urbana, saneamento básico, habitação e mobilidade urbana. De natureza consultiva e deliberativa, este Conselho tem a finalidade de estudar, debater e propor diretrizes para a formulação das políticas de desenvolvimento urbano, fiscaliza a implementação dessas políticas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, da qual faz parte enquanto estrutura de funcionamento e de gerenciamento.

O Concidades/BA é eleito a partir da Conferência Estadual das Cidades que reúne delegados emanados das Conferências Municipais realizados em cidades do estado da Bahia ele é formado por 122 conselheiros (61 titulares e 61 suplentes) eleitos em Conferência Estadual das Cidades, realizada a cada três anos, tem a seguinte estrutura:

Plenário — quando reúne os/as conselheiros/as ordinariamente e a cada dois meses, para debater, formular e deliberar a política estadual de desenvolvimento urbano;

Presidência — que a Lei de criação do Concidades determina que seja ocupada pelo secretário de Desenvolvimento Urbano para coordenar e encaminhar as reuniões do Conselho;

Secretaria Executiva — é a instância executora do Concidades/ BA e órgão assessor da presidência;

Câmaras técnicas — são grupos temáticos formados por conselheiros, titulares e suplentes, com caráter permanente e com a finalidade de

subsidiar o debate do Plenário e propor resoluções. São quatro as câmaras técnicas: 1) de Habitação, 2) de Saneamento Básico e Ambiental, 3) de Mobilidade Urbana e 4) de Planejamento e Gestão Territorial Urbana.

O Concidades/BA é composto pelo Poder Público e por diversos segmentos da sociedade civil organizada, com os seguintes percentuais de representação:

- 42,3% do Poder Público (União, estado e municípios),
- 26,7% do movimento social e popular,
- 9,9% dos trabalhadores,
- 9,9% dos empresários,
- 7% das entidades profissionais de ensino e pesquisa,
- 4,2% de organizações não governamentais.

Na 4.<sup>a</sup> Conferência Estadual das Cidades, realizada em maio de 2010 que contou com mais de mil delegados/as eleitos/as em conferências municipais, foi avaliada a experiência da gestão do primeiro mandato dos/as conselheiros/as eleitos/as na Conferência anterior (em 2007), e buscou-se discutir e apontar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano para o estado da Bahia, além de eleger um conjunto de representações dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil organizada e poder público para a gestão do 2.<sup>o</sup> Mandato do Concidades/BA (2010/2013).

Como produto da avaliação dos trabalhos do Concidades/BA mencionaremos a seguir o relatório elaborado pela Secretária Executiva, daquela instância, que aborda as ações desenvolvidas pelo Conselho ao longo de 2010, destacando-se a integração do Conselho Estadual das Cidades da Bahia e suas Câmaras Técnicas (CT's) ao processo de elaboração das Políticas Estaduais nas áreas de Saneamento Básico, Habitação, Desenvolvimento Urbano e Mobilidade. As CT's buscaram cumprir seus objetivos de assessorar o Concidades/BA e suas atribuições de discutir questões de suas áreas, levando-as para apreciação e deliberação do Pleno do Conselho, além de dialogar com órgãos e instituições promotoras de estudos relacionados à Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e respectivas políticas setoriais. As atividades realizadas pelas CT's, neste período, foram as seguintes:

1. A CT Habitação esteve voltada para os Programas Minha Casa, Minha Vida e Casa da Gente, acompanhando as demandas de listagem e cadastro de beneficiados  $x$  unidades habitacionais, discutindo formas adequadas de encaminhar a listagem e mobilizar os municípios para o processo

de adesão ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, esclarecendo que um dos pré-requisitos para esta adesão é a disponibilização dos cadastros municipais de demanda para unificação com o cadastro do estado.

Além disso, a CT Habitação discutiu para aprovação em Pleno e sua devida execução:

I — Os três critérios de seleção para entrega das casas do Programa Minha Casa, Minha Vida, quando houver contrapartida do Estado, quais sejam: *a)* famílias vinculadas a Movimento de Moradia; *b)* famílias que utilizam aluguel social ou sofreram remanejamento ou servidor público; *c)* famílias em área de conflitos fundiários;

II — O Termo de Adesão ao Sehis recomendando à PGE celeridade na análise dos termos de adesão dos municípios baianos ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social;

III — Definição do Plano de Trabalho para o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária, apresentando objetivos, diretrizes e metodologia de elaboração, além da proposta do processo participativo na qual está prevista a realização de audiências públicas, encontros e seminários com diversos segmentos sociais, pesquisa, com as prefeituras e/ou gestores públicos e reuniões com os movimentos sociais. Discutiu também a etapa de estudos básicos para consolidação do Diagnóstico do Setor Habitacional na Bahia.

2. A CT de Saneamento teve grande movimentação, pois nas cinco reuniões realizadas em 2010, discutiu e definiu questões que contribuiriam nos processos decisórios de planejamento e implementação da política de saneamento básico do estado da Bahia, a exemplo:

- a)* Dos processos de discussão do reajuste tarifário da Embasa;
- b)* Da elaboração do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (Pemapes);
- c)* Da Proposta de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia;
- d)* Do processo de construção do GT Persólidos e da 4.<sup>a</sup> Conferência Estadual das Cidades.

Além disso, foram ministradas palestras sobre os temas Saneamento no Brasil — 40 anos e Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário — Pemapes — para capacitação dos conselheiros da Ctsan, com objetivo de qualificá-los para acompanhar, discutir e deliberar sobre as diversas questões relativas ao saneamento básico. A Ctsan

também articulou reunião interinstitucional entre o GT de acompanhamento do convênio 0002/2007 — MMA/Sedur,<sup>3</sup> os presidentes de consórcios públicos, associação de municípios, quatro representantes do GT/Persólidos e o MPE. Esta reunião teve o objetivo de validar a proposta de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos e promover um seminário estadual, com a participação de gestores públicos municipais e participantes das 26 oficinas de trabalhos regionais para apresentar e debater a proposta.

3. A CT de Planejamento e Gestão Territorial Urbana atuou, fundamentalmente, na integração do Conselho Estadual das Cidades ao processo de elaboração da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e ao processo de construção e fomento do Planejamento e da Gestão Compartilhada da Região Metropolitana de Salvador, tanto através da institucionalização e consolidação de dois Grupos de Trabalho — GT da Política e GT da Região Metropolitana —, como através da preparação dos novos conselheiros para participarem destes dois importantes processos de retomada do planejamento democrático do desenvolvimento urbano no estado da Bahia.

4. Câmara Técnica de Mobilidade Urbana, em 2010, deu início a um ciclo de debates com os novos conselheiros sobre os mais importantes projetos e investimentos em realização ou planejados relacionados à mobilidade e acessibilidade urbana e interurbana no estado da Bahia, com destaque para: *a)* o Sistema Integrado de Transporte da Região Metropolitana de Salvador, Ferrovia Oeste-Leste, Plano de Mobilidade para a Copa do Mundo — Fifa 2014; *b)* a regulamentação do transporte hidroviário e rodoviário de passageiros na Bahia; *c)* e o projeto do Trem Regional Salvador-Alagoinhas/Salvador-Conceição de Feira. Os debates geraram informação, conhecimento e encaminhamentos como o da criação de políticas públicas de incentivo ao uso de transportes não motorizados e de promoção da acessibilidade universal, principalmente através da adaptação das frotas intermunicipais para pessoas com deficiência física.

Para Elenaldo Teixeira (2000), um Conselho, enquanto instância participativa e com condições de formular políticas públicas, demonstra mais eficácia a depender do seu processo de criação; ou seja, tanto mais haja discussão ou mobilização social, mais será eficaz. Mas, para falar na

---

<sup>3</sup> O convênio 0002/2007 Sedur/MMA tem como objetivo contribuir com a elaboração do Plano de Gestão Resíduos Sólidos do Estado da Bahia.

eficácia, segundo Teixeira, é preciso que falemos, primeiro, da efetividade e, para tanto, devemos levar em consideração três aspectos: *a)* a paridade, entendida na condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico, mas sobretudo na simetria das condições de assessoria, equipamentos e informações; *b)* a representatividade tanto da sociedade civil quanto do governo, o que implica o poder real e legítimo de decisão desta instância e *c)* garantia de exequibilidade da deliberação; ou seja, a materialização das decisões.

Nesse sentido, devemos dizer que o Conselho Estadual das Cidades ainda tem um longo caminho a percorrer, bem como os demais Conselhos existentes na experiência participativa no Brasil. No entanto, não podemos deixar de reconhecer avanços importantes na inserção da sociedade civil na fiscalização e no processo de discussão sobre a políticas públicas em especial no âmbito do desenvolvimento urbano. E esse é um mecanismo fundamental na construção da Administração Política, pois não poderemos lograr um projeto de nação sem a participação dos amplos setores da sociedade.

## **5. Considerações finais**

A construção conceitual a cerca da Administração Política, a partir de estudos pioneiros liderados pelo professor Reginaldo Souza Santos (Ufba) está direcionada para uma perspectiva de desenvolvimento vinculado ao projeto nação, portanto, o contexto tratado é o da dimensão do Estado nacional. Trazer essa discussão para o âmbito do desenvolvimento urbano pode contribuir para um debate interdisciplinar que procure alternativas teóricas e operacionais para as grandes mazelas vividas pela população urbana; desde o problema da habitação, a falta de saneamento, as dificuldades de mobilidade e o trânsito caótico, até o desemprego estrutural e a precariedade dos serviços públicos essenciais.

A gestão das relações sociais de produção deve buscar novos patamares que tenham alicerce no empoderamento das populações vulneráveis e na participação de amplo segmento da sociedade nos destinos das cidades *locus* efetivo da convivência, produção e consumo das pessoas. Os movimentos sociais urbanos têm protagonizado ações nesse jogo de pressões e contrapressões na disputa do modelo de desenvolvimento urbano que, por décadas, tem sido conduzida pela lógica do capital e da tecnoburocracia e, em ambos os casos, as intervenções, na maioria das vezes, obedece a uma

visão pontual e, quase sempre, voltada para o atendimento dos grandes interesses econômicos, relegando a grande maioria da sociedade à degradação urbana, social e ambiental, como destacaram os clássicos e contemporâneos da sociologia urbana.

Nesse sentido, é preciso resgatar o papel do Estado no desenvolvimento urbano e ir além das ferramentas da Administração Profissional, caracterizada pela contribuição acadêmica e executiva da área da administração pública,<sup>4</sup> buscando, na Administração Política, uma nova plataforma conceitual/operativa para requalificar o pensamento e prática do desenvolvimento urbano.

O Conselho Estadual das Cidades enquanto instância participativa, aqui mencionada, apesar de suas reconhecidas dificuldades e limitações apontadas por alguns autores de diversos matizes, pode ser potencializada para cumprir esse papel e, sendo assim, o Conselho Nacional e Estadual das Cidades, bem como nos municípios, é uma proposta que deve ser analisada como uma estrutura articuladora de uma nova gestão das relações sociais que instaure uma concertação cívica promovendo a riqueza pela via da inclusão social e a sustentabilidade ambiental num novo projeto de desenvolvimento urbano que necessariamente deverá se articular com um novo projeto de nação.

### Referências

- BRASIL. *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis/Caixa Econômica Federal, 2001.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *As esquerdas e a democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- DRUCKER, Peter F. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1994.
- DURKHEIM, E. Sociologia e Ciências Sociais. In: *Ciência social e a ação*. Lisboa: Bertrand, 1970.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. São Paulo: Atlas, 1958.
- GONH, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos sociais e educação*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1997.

---

<sup>4</sup> É importante que o debate sobre a Administração Política alcance a discussão sobre o conteúdo programático das disciplinas e a grade curricular dos cursos de administração, e, em especial, dos cursos de gestão pública na graduação e pós-graduação.



- KEYNES, John Maynard. *As possibilidades econômicas dos nossos netos*. In: SZMRECSÁNYI, Tamás. *Keynes Economia*. São Paulo: Ática, 1984.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1990.
- NUNES, Débora. *Pedagogia da participação. Trabalhando com comunidades*. Salvador: Unesco-Quarteto, 2006.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- . *A nova ciência das organizações: uma (re)conceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp, 1997.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de administração política. *Revista de Administração Pública*. Salvador-São Paulo, vol. I, n.º 1, pp. 11-22, out. 2008.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elizabeth M. & CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista de Administração Política*. Salvador-São Paulo, n.º 1, vol. 2, abr. 2009.
- SANTOS, Reginaldo S. & RIBEIRO, Elizabeth M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35 out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In: Idem (org.). *Administração Política como campo de conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2003, pp. 19-57.

- SANTOS, Reginaldo Souza et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva neoliberal. *Revista de Administração Pública* — RAP. Rio de Janeiro, vol. 38, n.º 1, pp. 7-32, jan.-fev. 2004.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001.
- . *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidências e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: Fase, 2009.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- SEDUR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. *Relatório das atividades do Conselho Estadual das Cidades*. Egba, 2010.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1948.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo & TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2000.
- . *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez. Recife: Equip. Salvador: Ufba, 2001.
- VALLADARES, L. & FREIRE-MEDEIROS, B. *Olhares sociológicos sobre o Brasil urbano: o Projeto UrbanData-Brasil*. Texto apresentado no Seminário da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, ago. 2001.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

### Resumo

A proposta deste artigo é discutir o desenvolvimento urbano sob o olhar do conceito de Administração Política que tem como referência a gestão das relações sociais e, por meio deste instrumental conceitual, discutir o papel do Conselho Estadual das Cidades, enquanto instância de gestão participativa. Este trabalho é fruto de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, no qual foram realizadas consultas em fontes secundárias e complementadas com informações primárias, bem como levantamento bibliográfico sobre a temática. Quanto ao referencial teórico, foi-se buscar nos clássicos da administração e da sociologia urbana: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos que, junto com um grupo de pesquisa lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominados de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política e da economia/administração profissional. Também, trouxe-se a temática

da participação popular com autores como: Elenaldo Teixeira e Débora Nunes. Nas considerações finais, apontou-se a necessidade de readequar o Conselho das Cidades enquanto instrumento de gestão democrática, buscando na administração política uma nova plataforma teórica/operativa para requalificar o pensamento e ação do desenvolvimento urbano.

Palavras-Chave: Administração política. Desenvolvimento urbano. Conselho das cidades.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to discuss urban development under the gaze of the concept of Administration Policy that has reference to the management of social relations and through this conceptual instrumental discuss the role of the State Council of Cities, as a forum for participatory management. This work is the result of an exploratory qualitative research, which will hold consultations on secondary sources and supplemented with primary information and literature on the subject. Regarding the theoretical framework, we get the classics of urban sociology and administration: Taylor, Ramos, Marx, Weber and the contemporary author Reginaldo Souza Santos who, along with a research group launched into the incursion of a new field of research and studies called management Policy, backed by two analytical dimensions: the political economy and economics / management professional. It also will bring the issue of popular participation with authors such as: Elenaldo Teixeira and Deborah Nunes. In closing remarks, pointed the need to readjust the Council of Cities as an instrument of democratic management, political administration in seeking a new theoretical platform / operating to retrain the thinking and action on urban development.

Keywords: Urban development. Administration policy. Council cities.