

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

PARTICIPAÇÃO, GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS DAS
CONFERÊNCIAS DAS CIDADES

Elvia Fadul (UNIFACS)

Mônica Mac-Allister (UNIFACS)

Participação, Governabilidade e Governança nos Processos Decisórios das Conferências das Cidades

Resumo

Os modelos participativos de planejamento e gestão, criados e difundidos em função da democracia, necessitam serem avaliados quanto à eficiência e à eficácia de seus processos. Trata-se de identificar as possibilidades do processo participativo de contribuir para o fortalecimento da democracia e, no sentido do aperfeiçoamento das práticas democráticas, apontar as limitações do processo participativo para a melhoria das condições de governabilidade e governança local. Esse artigo tem como objetivo avaliar a eficiência e a eficácia do processo decisório participativo, primeiro, na teoria, utilizando-se do que dizem os autores, e, em seguida, na prática, através da análise de duas conferências realizadas em Salvador, nos anos de 2003 e 2005. Para cumprimento desse objetivo, desenvolve-se, primeiro, uma discussão teórica sobre processo decisório participativo, e, segundo, uma análise do processo decisório participativo das duas Conferências da Cidade do Salvador, contextualizadas no Sistema de Conferências das Cidades. A conclusão é que os modelos participativos de planejamento e gestão apresentam, ao lado de possibilidades, limitações comuns que precisam ser superadas em prol da eficiência e da eficácia dos processos participativos para a governabilidade e a governança local.

1. Introdução

Os modelos participativos, no que tange ao encaminhamento de questões urbanas, a partir da década de 90, foram apresentados como uma bandeira da democracia, sobretudo em países nos quais, em decorrência de regimes políticos autoritários, a sociedade foi, durante longo período, praticamente alijada de qualquer tipo de manifestação organizada e privada de uma interlocução direta com o Estado no encaminhamento de suas reivindicações. No entanto, antes de considerar a participação como o caminho para o fortalecimento da democracia, para a melhoria das condições de governabilidade e governança local, cabe também avaliar os resultados e as consequências reais dessa participação, através de algumas experiências ocorridas em governos locais. Isso permitirá, sem dúvida, evidenciar as possibilidades positivas do processo participativo como alternativa de construção de novos mecanismos de gestão pública e como forma de vislumbrar o aperfeiçoamento de práticas democráticas, mas, também, permitirá avaliar a eficiência e eficácia do processo, bem como apontar suas ambigüidades e contradições, e ainda os entraves à sua ação efetiva na renovação das bases da governabilidade.

No Brasil, assistiu-se nos últimos anos a difusão teórica e prática de modelos participativos de planejamento e de gestão, nos âmbitos local, regional e nacional, bem como de inserção internacional. Em meio aos diversos modelos participativos de planejamento e gestão

experimentados no Brasil, destacam-se as conferências, entendidas como eventos que congregam, durante um curto período de tempo, pessoas interessadas em determinados assuntos. Mais exatamente, as conferências possibilitam que se consulte a opinião, sobre os mais variados assuntos, se não da sociedade em geral, pelo menos daqueles participantes que se apresentam como representantes e se posicionam democraticamente como maioria.

Mas, a discussão que aqui se empreende não passa pelo questionamento do caráter democrático dos modelos participativos de planejamento e gestão, praticados pelos governos federal, estaduais e municipais como meio de consultar a sociedade sobre políticas, planos, projetos, programas e ações, no sentido de adequar ou apenas legitimar seus discursos e suas realizações. O objetivo desse artigo é avaliar a eficiência e a eficácia do processo decisório participativo, primeiro, na teoria, utilizando-se do que dizem os autores, e, em seguida, na prática, através da análise de duas conferências realizadas em Salvador, nos anos de 2003 e 2005.

Esse artigo encontra-se estruturado em quatro tópicos iniciando com esta introdução, seguida de uma discussão teórica sobre processo decisório participativo. Procede-se, a seguir, a uma análise do processo decisório participativo das Conferências da Cidade do Salvador, contextualizadas no Sistema de Conferências das Cidades, no qual se inclui, como última instância e conseqüência, a formação do Conselho das Cidades. Nesse tópico, são analisados os processos participativos decisórios e as suas conseqüências desses processos de modo a avaliar sua eficiência e sua eficácia. Como conclusão, procura-se refletir sobre as possibilidades e as limitações dos modelos participativos de planejamento e gestão para a governabilidade e a governança local.

2. O processo decisório participativo

A combinação entre democracia e maioria, que norteia a realização das conferências e, em uma perspectiva mais ampla, os modelos de planejamento e gestão participativos teorizados e praticados, é objeto de crítica de Carvalho (2006). Para o autor, "não existe nada de democrático no puro e direto governo da maioria", como se evidencia nessa passagem:

A democracia começa no momento em que se concede à minoria o direito de tentar persuadir a maioria e tornar-se assim ela mesma maioria. Ora, isso pressupõe, como condição indispensável, que exista algum critério de verdade e erro que seja superior à lei do maior número. Se o único argumento válido em favor de uma idéia é que ela expressa o desejo da maioria, os argumentos da minoria ficam invalidados a priori e para sempre, a não ser no caso de uma mudança fortuita dos desejos da maioria. [...] Por isso mesmo, a democracia não pode consistir no puro e simples império da opinião, mas da opinião fundada na razão. Não é necessário discutir o conceito de 'razão'. Seja ela o que for, ela representa, na democracia, a instância superior, o

critério de validade objetiva que paira acima das leis dos grandes muros. O bom funcionamento da razão pressupõe que em favor de uma idéia deva haver argumentos objetivamente válidos bem superiores à simples alegação de que ela expressa o desejo dos muitos. [...] Tudo isso demonstra que, para além da simples persuasão retórica, tem de haver um critério objetivo que decida a veracidade ou a falsidade dos argumentos independentemente dos desejos da maioria e eventualmente contra eles. A capacidade de obter esse critério pode denominar-se razão, inteligência, consciência, ou como queiram. O que importa é que a retórica e o marketing operam num nível inferior a ela, no nível puramente quantitativo em que o supremo critério consiste na somatória das ilusões.

Carvalho (2006) critica não exatamente a democracia, mas seu processo decisório quanto à representatividade, em função de minorias alijadas desse processo, e quanto à validade das decisões tomadas nesse processo, considerando que quantidade ou maioria não é critério suficiente para a veracidade ou a falsidade da decisão. Em prol da qualidade da decisão, o autor propõe a substituição da opinião "retórica", "mercadológica" e infundada pela opinião "fundada na razão" e válida. Nessa perspectiva, a proposta de Carvalho (2006) de qualificação da opinião com razão e validade pode ser entendida como qualificação do processo decisório participativo, que talvez não precise deixar de ser democrático para se tornar também técnico, eficiente e eficaz. Para Lakaze (1993) o que diferencia os modelos de planejamento participativos dos não participativos é o processo decisório. O autor considera que enquanto os processos decisórios participativos são democráticos, os não participativos podem ser gerencialistas, personalizados, tecnocráticos ou autocráticos. Nesse mesmo sentido, o processo decisório vai também distinguir o "urbanismo participativo" do "urbanismo de gestão", sendo participação, sinônimo de democracia, e gerencialismo, de gestão. Indaga-se, então, por que os processos decisórios participativos e democráticos não podem ser, em certa medida, também, gerencialistas e tecnocráticos, se isto significar imprimir técnica ao processo gerando eficiência e eficácia?

Indo além e em um sentido diverso ao de Lakaze (1993), Souza (2002) observa que planejamento é conceituado como autoritário e tecnocrático, o que compromete a capacidade de seu sistema e a legitimidade de seu processo, mas que a gestão é conceituada como democrática e legítima. Então, novamente, participação e democracia são consideradas como opostas à tecnocracia ou mesmo à técnica. No entanto, será que se deve privilegiar a participação e a democracia em detrimento da técnica, da eficiência e da eficácia do planejamento e da gestão? Será, também, que não existe, para o planejamento e para a gestão, um ponto de convergência entre, por um lado, participação e democracia, e, por outro lado, técnica, eficiência e eficácia?

Nos processos decisórios participativos de planejamento e gestão, a participação pode ser analisada com base na escala de avaliação da participação (SOUZA, 2002), que vai da participação autêntica à não-participação, e, em correlato, da autogestão à coerção.

Tipo de situação	Descrição	Grau de participação
Autogestão	as políticas e intervenções são conduzidas de modo autogestionário pela população, como sociedade civil, na total ausência do Estado	participação autêntica
Delegação de poder	o Estado abdica de atribuições, relativas a políticas e intervenções, em favor da população, como sociedade civil; trata-se de co-gestão entre Estado e sociedade civil	participação autêntica
Parceria	a população, como sociedade civil, e o Estado colaboram em políticas e intervenções; trata-se de co-gestão entre Estado e sociedade civil	participação autêntica
Cooptação	a população é cooptada (consultada, ouvida sistematicamente) em relação a políticas e intervenções, através de canais e instâncias permanentes de participação,	pseudoparticipação
Consulta	a população é consultada sobre políticas e intervenções, através de pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares	pseudoparticipação
Informação	as informações sobre as políticas e intervenções são disponibilizadas para a população,	pseudoparticipação
Manipulação	a população envolvida é induzida a aceitar políticas e intervenções	não-participação

Quadro 1: Escala de participação

Fonte: adaptado por Fadul e Mac-Allister (2006) de Souza (2002)

Essa escala de participação permite analisar a quantidade ou a intensidade da participação, mas não é suficiente para analisar a qualidade da participação, considerando a eficiência e a eficácia do processo decisório. A eficiência e a eficácia do processo decisório participativo parece depender do conhecimento por assim dizer técnico e do comprometimento dos participantes. O conhecimento técnico e o comprometimento dos participantes podem ser encontrados na única abordagem de planejamento e gestão identificada como de participação autêntica, o planejamento e a gestão urbanos autonomistas, conforme caracterizado por Souza (2002, apud FADUL, MAC-ALLISTER, 2006):

[...] pela autonomia individual e coletiva, como idéia força central, pela recusa de receitas apriorísticas e aceitação da variabilidade de soluções e preferências, como filiação estética, pelo escopo não estritamente físico-territorial, pelo grau de interdisciplinaridade muito grande, por ser radicalmente reconstrutivista e assim altamente permeável em face da realidade, por ter uma atitude fortemente crítica em face do mercado e ter, como referencial político-filosófico, a sociedade autônoma.

O que se infere é que o processo decisório participativo no planejamento e na gestão urbanos autonomistas deva ser considerado como uma participação autêntica, não só pela quantidade ou intensidade da participação, mas também pela qualidade da mesma considerando o conhecimento técnico e o comprometimento de quem participa e a eficiência e a eficácia de todo o processo.

Se na teoria ou, mais exatamente, no modelo de planejamento e gestão pode-se conciliar participação, democracia, técnica, eficiência e eficácia, o mesmo não se verifica nas práticas brasileiras de planejamento e gestão participativos, como indicam estudos como os de Fadul (1999), Fadul e Muniz (2000), Fadul e Mac-Allister (2006), Leal (2006), Murta (2006) e Randolph (2006).

Tal como as práticas brasileiras, as experiências soteropolitanas de planejamento e gestão participativos têm enfrentado problemas de ordem quantitativa e qualitativa. No que se refere à quantidade e à intensidade da participação, são freqüentemente acusadas de não democráticas e de pseudoparticipações. Quanto à qualidade, contrapõem participação democrática a posicionamento técnico, em prejuízo da eficiência e da eficácia do processo decisório.

Ao analisar o Orçamento Participativo de Salvador, realizado no período de 1993 a 1996, Fadul (1999) e Fadul e Muniz (2000) ressaltam que o modelo teoricamente se justificava no avanço da democratização, na efetivação de uma maior equidade social, na possibilidade de estabelecer novos padrões de articulação entre o Estado e a Sociedade, e na criação de novas condições de governabilidade e de governança local. O Orçamento Participativo de Salvador na prática, segundo Fadul e Muniz (2000), apresentou contradições entre a participação democrática da sociedade e a eficiência e a eficácia do Estado, interferindo negativamente nas condições de governabilidade e de governança local ao afetar três áreas sensíveis: a da competência técnica e da racionalidade dos órgãos do poder executivo responsáveis pela elaboração orçamentária; a do processo decisório; e a das prerrogativas de representatividade do legislativo que vota a lei.

Ao analisar a discussão e a revisão do PDDU Salvador (2004), realizadas em 2005, Fadul e Mac-Allister (2006) verificam a quantidade e a intensidade da participação, mas questionam a qualidade da mesma considerando: o pouco ou nenhum conhecimento sobre o que é um plano diretor, as expectativas de soluções não contempláveis pelo plano, e as reivindicações particulares, pontuais e localizadas. Ao analisar a participação no processo de discussão e revisão do PDDU Salvador 2004, Fadul e Mac-Allister (2006) consideram essa participação, quanto à efetividade, autêntica, e, quanto à eficácia, pseudoparticipação. Em ambas as experiências de participação, a do Orçamento Participativo e a de discussão e revisão do PDDU 2004 em Salvador, é evidente a dificuldade em praticar um processo decisório, tão participativo e democrático, quanto eficiente e eficaz. Com base na análise dessas experiências, Fadul e Mac-Allister (2006) por um lado observam que "unicamente o processo interno aos órgãos governamentais municipais, realizado por técnicos [...] parece não ser mais

adequado, ou, em outros termos, nos dias atuais não é considerado o mais conveniente" e, que, "ao agregar novos agentes políticos, a participação é capaz de alterar a qualidade da negociação entre governantes e governados, construir um compromisso entre governo e cidadãos, ampliando a governabilidade e a *accountability*". Por outro lado, Fadul e Mac-Allister (2006) questionam a capacidade dessa participação de contribuir para a eficiência e a eficácia do planejamento e da gestão, apontando limitações nas dimensões representativa, política e técnica, e concluindo que:

A noção de participação social de cidadãos em uma comunidade urbana, consagrada pela Constituição Federal, nasce, de fato, como um mecanismo utilizado para mudar qualitativamente determinados padrões de planejamento e gestão das cidades, através da construção de novos padrões de articulação de forças sociais. Contudo, para além das práticas e propósitos clientelistas e eleitoreiros aos quais o processo possa servir, há que se levar em conta os seus limites, as suas fragilidades e dificuldades provenientes inclusive de fatores políticos e institucionais que interferem no processo decisório e, sobretudo, a capacidade gerencial do município de articular essas relações e de operacionalizar os resultados que emanam desse processo participativo.

Considerando o processo participativo "não apenas como alternativa de construção de novos mecanismos de gestão pública e de aperfeiçoamento de práticas democráticas", mas como meio de "renovação das bases da governabilidade", Fadul e Mac-Allister (2006) acusam a dificuldade, se não da teoria, pelo menos da prática em operacionalizar um processo participativo e democrático que apóie substancialmente a governabilidade, aqui entendida como "as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder" (COELHO, DINIZ, 1995), e a governança, como a "capacidade de ação do Estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas" (COELHO, DINIZ, 1995). Na prática, a participação pode paradoxalmente reduzir a "capacidade governativa" conceituada por Santos (1999 apud FADUL; MAC-ALLISTER, 2006) como a "capacidade de um sistema político em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou a capacidade dos governos de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas".

Nessa perspectiva, com base em um referencial teórico e na reflexão também teórica de outras experiências práticas de participação, é que se analisa nas dimensões representativa, política e técnica o processo participativo das Conferências da Cidade de Salvador, procurando verificar não apenas a eficiência do processo, associada à quantidade ou intensidade de participação, mas, principalmente a eficácia do processo, em função da governabilidade e da governança, associada à qualidade da participação.

3. O processo participativo das Conferências da Cidade do Salvador

3.1. O sistema de Conferências das Cidades

As Conferências da Cidade do Salvador integram um sistema de conferências proposto pelo governo federal e, mais especificamente, pelo Ministério das Cidades, que oportuniza a participação da sociedade em geral na discussão e definição de políticas públicas voltadas para as cidades brasileiras.

O sistema de conferências encontra-se estruturado em três níveis: municipal ou regional, no qual respectivamente uma só cidade faz a conferência ou várias cidades, em forma de adesão, fazem conjuntamente a conferência; estadual, que agrupa as cidades do estado que aderiram ao processo; e nacional, que agrupa os estados que aderiram ao processo. Em cada um desses níveis, participam delegados indicados ou eleitos em fases anteriores que elegem os delegados do nível subsequente. No nível municipal ou regional, participam delegados municipais que elegem delegados estaduais. No nível estadual, participam delegados estaduais que elegem delegados federais. No nível federal, participam os delegados federais que elegem os conselheiros, os quais, em última instância, integram o Conselho das Cidades, ConCidades. Também, em cada um dos níveis são discutidos temas indicados pela coordenação geral do sistema de conferências, em um processo contínuo e progressivo que tem, nas conferências regionais, consolidações das posições municipais, nas conferências estaduais, consolidações das posições municipais e regionais, e na conferência nacional, uma consolidação das conferências estaduais. Nesse sistema já ocorreram dois ciclos de conferências, em 2003 e em 2005, havendo entre a primeira e a segunda série de conferências diferenças irrelevantes quanto à forma e relevantes quanto ao conteúdo, no que se refere particularmente aos temas e aos objetivos.

O 1º ciclo de conferências das cidades envolveu 1.430 conferências municipais e 2.027 conferências regionais, totalizando 3.457 municípios dos 5.560 municípios brasileiros, além de 26 conferências estaduais, uma do Distrito Federal e, ainda uma nacional, a 1ª Conferência das Cidades, que contou com a participação de 2.510 delegados. As conferências do 1º ciclo tiveram como lema "cidade para todos" e como tema "construindo uma política democrática e integrada para as cidades", sendo este tema tratado em um texto base que serviu de referência principalmente para as conferências municipais e regionais. As conferências estaduais tomaram também como referência sobre o tema, os textos produzidos nas conferências municipais e regionais, e a conferência nacional, aqueles produzidos nas conferências estaduais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006a).

O 2º ciclo de conferências das cidades envolveu um número não divulgado de conferências municipais e regionais, 26 conferências estaduais, uma do Distrito Federal e, ainda uma nacional, a 2ª Conferência das Cidades, que contou com a participação de 1.820 delegados. As conferências do 2º ciclo tiveram como temas "participação e controle social", "questão federativa", "política urbana regional e metropolitana" e "financiamento do desenvolvimento urbano". Tal como no 1º ciclo de conferências, esses temas foram tratados em um texto base que serviu de referência principalmente para as conferências municipais e regionais; e as conferências estaduais tomaram também como referência sobre os temas, os textos produzidos nas conferências municipais e regionais, e a conferência nacional os textos produzidos nas conferências estaduais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006a).

Entre o 1º ciclo e o 2º ciclo de conferências, em abril de 2004, foi criado o Conselho das Cidades, ConCidades. Esse conselho integra o Ministério das Cidades, na condição de órgão colegiado, consultivo e deliberativo, que "tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU [Política Nacional de Desenvolvimento Urbano], bem como acompanhar sua execução" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006b). Os conselheiros que compuseram o Conselho das Cidades na sua criação e os que hoje o compõem foram eleitos respectivamente nas 1ª e 2ª Conferências das Cidades, segundo as categorias sociais e nas proporções e correspondentes quantidades de representantes dessas categorias (Ver Tabela 1).

Tabela 1: Composição do Conselho das Cidades

	2004		2006	
	Quant	%	Quant	%
Poder público federal	14	19,72	16	18,60
Poder público estadual e distrito federal	6	8,45	9	10,47
Poder público municipal	10	14,08	12	13,95
Movimentos populares	19	26,76	23	26,74
Entidades empresariais	7	9,86	8	9,30
Trabalhadores	7	9,86	8	9,30
Entidades de profissionais, acadêmicas e de pesquisa	5	7,04	6	6,98
Organizações não-governamentais	3	4,23	4	4,65
Total	71	100,00	86	100,00

Fonte: Elaborado com base em documentos e dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (2006b)

A análise da composição do Conselho das Cidades em 2004 e 2006 permite apenas verificar a quantidade, em números absolutos e relativos, de participantes em cada uma das categorias sociais e, de um modo geral, no Conselho. Nota-se, por exemplo, que a maior parte de participantes está concentrada no Poder Público, Federal e Municipal, e nos Movimentos

Populares. Com o Poder Estadual, o Poder Público totaliza, em 2004, 30 participantes e 42,25% da participação, e, em 2006, 37 participantes e 42,95% da participação. No que se refere à participação do Poder Público, ressalta-se que as representações podem ser também de entidades civis e que na composição de 2006 os representantes do Poder Público Estadual e Distrito Federal, e Entidades Civis de Representação Estadual e do Distrito Federal obedecem a um rodízio. Quanto aos Movimentos Populares, em 2004, tinham 19 participantes e 26,76% da participação, e, em 2006, têm 23 participantes e 26,74% da participação. Comparando-se as composições de 2004 e 2006, verifica-se que há um aumento no número de participantes, mantendo-se a percentagem de participação de cada uma das categorias. Ainda em relação à quantidade, nada se pode dizer sobre a intensidade de participação ou mesmo frequência dos participantes, para o que seria necessário examinar as atas e as listas de presença das reuniões. Mas, quanto à qualidade da participação, o que se observa inicialmente é que o Poder Público Municipal (Ver Quadro 2) — que responde por 5.560 municípios e pelo mesmo número de governos municipais e atua diretamente na cidade — é representado apenas por entidades civis, sendo as mesmas entidades em 2004 e 2006, com exceção de uma que deixou de participar em 2006. O aumento do número total de representantes nessa categoria se dá não pela ampliação e diversificação de entidades, mas pelo aumento de representantes de algumas dessas entidades. No que ainda se refere ao Poder Público Municipal, o que também se observa é a ausência de governos municipais e, mais especificamente, de técnicos dessa instância governamental. Desse modo, a participação da Poder Público Municipal fica comprometida nas dimensões representativa, política e técnica.

REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL OU ENTIDADES CIVIS DE REPRESENTAÇÃO MUNICIPAL NO CONSELHO DAS CIDADES	
EM 2004	EM 2006
Associação Brasileira de COHAB, ABC	Associação Brasileira de COHAB, ABC
Associação Brasileira dos Municípios, ABM	
Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, ASSEMAE
Confederação Nacional dos Municípios, CNM	Confederação Nacional dos Municípios, CNM (2 representantes)
Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito - FNSDTUT	Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito - FNSDTUT
Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana, FRENAVRU	Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana, FRENAVRU (2 representantes)
Frente Nacional dos Prefeitos, FNP (3 representantes)	Frente Nacional dos Prefeitos, FNP (3 representantes)
União dos Vereadores do Brasil, UVB	União dos Vereadores do Brasil, UVB (2 representantes)

Quadro 2: Representantes do Poder Público Municipal ou Entidades Civis de Representação Municipal no Conselho das Cidades

Fonte: Ministério das Cidades, 2006b

Da mesma forma que o Poder Público Municipal, as categorias que supostamente respondem pela sociedade brasileira em geral ou pelos habitantes de todas as cidades brasileiras estão representadas por um conjunto extremamente limitado de organizações dos Movimentos Populares, das Entidades Empresariais, dos Trabalhadores, das Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa e das Organizações Governamentais. Dentre essas categorias, aqui se destaca a dos Movimentos Populares (Ver Quadro 3) em função do número e do percentual de participantes no Conselho das Cidades. Essa categoria é, de fato, representada por um número reduzido de organizações, com interesses muito específicos e de atuação explicitamente corporativa. Essas organizações enfatizam a dimensão política, ao tempo que comprometem a dimensão representativa e freqüentemente se opõem à dimensão técnica.

REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS POPULARES NO CONSELHO DAS CIDADES	
EM 2004	EM 2006
Central dos Movimentos Populares, CMP (5 representantes)	Central dos Movimentos Populares, CMP (5 representantes)
Confederação Nacional de Associações de Moradores, CONAM (5 representantes)	Confederação Nacional de Associações de Moradores, CONAM (7 representantes)
Movimento Nacional de Luta pela Moradia, MNLM (4 representantes)	Movimento Nacional de Luta pela Moradia, MNLM (5 representantes)
União Nacional por Moradia Popular, UNMP (5 representantes)	União Nacional por Moradia Popular, UNMP (6 representantes)

Quadro 4: Representantes dos Movimentos Populares no Conselho das Cidades em 2004 e 2006
 Fonte: Ministério das Cidades, 2006b

Considerando a quantidade e, principalmente, a qualidade da participação popular no Conselho das Cidades, pode-se avaliar essa participação quanto à sua efetividade como pseudoparticipação. Não se tem contudo informação suficiente para se avaliar essa mesma participação quanto à sua eficácia, no sentido da governabilidade e da governança, embora seja possível inferir que se trate, também, de uma pseudoparticipação.

Nessa perspectiva, questiona-se se a pseudoparticipação no Conselho das Cidades, se não quanto à eficácia, mas quanto à efetividade, ocorre apenas na instância nacional, a partir da eleição dos seus membros nas duas Conferências [Nacionais] das Cidades, de 2003 e 2005, ou se há um desvirtuamento progressivo da participação no processo de eleições sucessivas, da instância municipal ou regional, passando pela instância estadual, até a instância nacional, dentro dos dois ciclos de conferências, em 2003 e 2005. Ou, ainda, se essa participação já se inicia, na instância municipal e regional, como pseudoparticipação.

Para responder a essas questões, seria necessário fazer uma pesquisa mais ampla, envolvendo um número significativo das conferências municipais, regionais, estaduais e as duas nacionais, nos dois ciclos de Conferências das Cidades. Remetendo-se essas questões para um

estudo posterior, o estudo aqui apresentado limita-se a avaliar a efetividade e a eficácia da participação nas Conferências da Cidade do Salvador.

3.2. As Conferências da Cidade do Salvador

A 1ª Conferência da Cidade do Salvador foi denominada de 1ª Conferência dos Municípios da Cidade do Salvador, convocada pela Prefeitura Municipal de Salvador através da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, SEPLAM, em 27 de junho de 2003 (Decreto nº 14.322), e realizada nos dias 18 e 19 de agosto de 2003 (Regimento). Essa primeira conferência teve um caráter regional, sendo que os municípios envolvidos não pertencem apenas à Região Metropolitana de Salvador (SEPLAM, 2003; 2006). Assinaram o termo de adesão a essa conferência, além de Salvador, catorze municípios, mas apenas sete dos municípios que *a priori* aderiram à conferência participaram efetivamente em todas as etapas do processo, quais sejam: Camaçari, Dias D'Ávila, Salvador, Santo Amaro, São Francisco do Conde, Saubara e Vera Cruz. Os demais municípios ou se limitaram a participar como convidado ou não participaram (SEPLAM, 2003; 2006). Embora vários municípios estivessem envolvidos, a organização da 1ª Conferência da Cidade do Salvador ficou sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Salvador e, particularmente, da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, SEPLAM, que contratou um profissional com essa finalidade, nomeando-o como coordenador geral (SEPLAM, 2003; 2006). Na tentativa de descentralizar o processo, todos os municípios e, mais diretamente, os governos municipais foram convidados a participar desde o início da organização. Contudo essa participação se deu de forma desigual, em função da disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros de cada município. A Comissão Preparatória da 1ª Conferência da Cidade do Salvador foi composta de modo a contemplar esses municípios e as categorias na proporção indicada pela organização nacional, totalizando 39 representantes assim distribuídos: 15 dos poderes públicos (executivo e legislativo, federal, estadual, e municipais); 10 dos movimentos sociais e populares; 3 de ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 4 de trabalhadores, através de suas entidades sindicais; 3 de empresários relacionados ao desenvolvimento urbano; e 4 de operadoras e concessionárias de serviços públicos (SEPLAM, 2003; 2006). No que ainda se refere a essa Comissão Preparatória da 1ª Conferência da Cidade do Salvador, vale também observar que a seleção das organizações convidadas a representar cada uma das categorias foi arbitrária, com base em critérios como ser reconhecidamente representativa dentro de uma das categorias e poder ser facilmente

contatada. Já a seleção dos participantes da 1ª Conferência da Cidade do Salvador — como delegados municipais, com direito a voz e voto, e como convidados, apenas com direito a voz —, essa foi feita de forma variada, por cada um dos municípios, nas categorias, proporções e correlatas quantidades indicadas pelo Regimento (SEPLAM, 2003; 2006). Os representantes do município de Salvador na 1ª Conferência da Cidade do Salvador foram selecionados pela própria Comissão Preparatória, subdividida em grupos formados pelos representantes de cada categoria. Esses grupos examinaram as solicitações das organizações interessadas em participar, verificando, primeiro, se a organização interessada existia, segundo, se pertencia à categoria indicada na solicitação e, terceiro, se era representativa dessa categoria. Em função da representatividade das organizações em cada uma das categorias é que foram definidos os delegados municipais, com direito à voz e voto, os suplentes, que poderiam substituir os referidos delegados passado o tempo regulamentar de inscrição, e os convidados (SEPLAM, 2003; 2006). Na 1ª Conferência da Cidade do Salvador, 105 delegados representaram o município de Salvador, sendo assim distribuídos: 34 do poder público municipal (26 do executivo e 8 do legislativo); 30 dos movimentos sociais e populares; 9 de ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 12 de trabalhadores, através de suas entidades sindicais; 9 de empresários relacionados ao desenvolvimento urbano; 5 de operadoras e concessionárias de serviços públicos (4 públicas e 1 privada); e 6 outros representantes do poder executivo federal e estadual, do poder legislativo estadual e entidades não enquadradas nas categorias anteriores (SEPLAM, 2003; 2006). Salvador, como os demais municípios que participaram efetivamente da 1ª Conferência da Cidade do Salvador, elegeu seus delegados estaduais por categoria, na proporção e quantidade indicadas por Regimento, sendo: 8 do poder público municipal (3 do executivo e 5 do legislativo); 5 dos movimentos sociais e populares; 2 de ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 2 de trabalhadores, através de suas entidades sindicais; 2 de empresários relacionados ao desenvolvimento urbano; 2 de operadoras e concessionárias de serviços públicos, sendo ambas concessionárias públicas (SEPLAM, 2003; 2006).

A 2ª Conferência da Cidade do Salvador foi denominada de 2ª Conferência do Município de Salvador, convocada pela Prefeitura Municipal de Salvador através da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, SEPLAM, em 10 de maio de 2005 (Decreto nº 15.639), e realizada nos dias 29 e 30 de julho de 2005 (SEPLAM, 2005; 2006). Essa segunda conferência teve o caráter municipal, e não regional como a primeira, mas, tal qual a primeira, foi organizada pela Prefeitura Municipal de Salvador através da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, SEPLAM, que contratou e nomeou a mesma coordenadora

geral da conferência anterior (SEPLAM, 2005; 2006). A Comissão Preparatória da 2ª Conferência da Cidade do Salvador foi composta de modo a contemplar as categorias na proporção indicada pela organização nacional, totalizando 31 representantes assim distribuídos: 13 de poderes, executivos e legislativos, federais, estaduais e municipais; 8 dos movimentos sociais e populares; 1 de ONGs, com atuação na área; 2 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 3 de trabalhadores, através de suas entidades sindicais; 3 de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; e 1 de conselhos federais (SEPLAM, 2005; 2006). Na composição da 2ª Conferência da Cidade do Salvador, tal qual na primeira, a seleção das organizações convidadas a representar cada uma das categorias foi arbitrária, com base em critérios como ser reconhecidamente representativa dentro de uma das categorias e poder ser facilmente contatada. Ainda sobre essa composição, vale observar que, para facilitar o processo, foram convidadas prioritariamente as organizações que participaram ativamente da primeira conferência. Quanto à seleção dos participantes da 2ª Conferência da Cidade do Salvador — dos delegados municipais, com direito à voz e voto, e dos convidados, apenas com direito a voz, e ainda dos suplentes —, essa foi feita, tal qual na primeira conferência, pela Comissão Preparatória, subdividida em grupos formados pelos representantes de cada categoria (SEPLAM, 2005; 2006). Na 2ª Conferência da Cidade do Salvador, participaram 89 delegados municipais assim distribuídos: 42 de poderes, executivos e legislativos, federais, estaduais e municipais; 27 dos movimentos sociais e populares; 4 de ONGs, com atuação na área; 4 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 8 de trabalhadores, através de suas entidades sindicais; 3 de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; e 1 de conselhos federais (SEPLAM, 2005; 2006). Nessa 2ª Conferência da Cidade do Salvador foram também eleitos delegados estaduais por categoria, na proporção e quantidade indicadas por Regimento: 9 do poder municipal, sendo 6 do executivo e 1 do legislativo; 5 dos movimentos sociais e populares; 1 de ONGs, com atuação na área; 1 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 2 de trabalhadores, através de suas entidades sindicais; 2 de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; e 1 de conselhos federais (SEPLAM, 2005; 2006).

Comparando a 1ª e a 2ª Conferências da Cidade do Salvador, verifica-se que, embora do número de participantes tenha sofrido uma pequena redução, a proporção entre as diversas categorias sociais como Delegados municipais e Delegados estaduais não apresentou mudanças significativas, mesmo porque, as diretrizes nacionais também se mantiveram relativamente iguais (Ver Tabelas 2 e 3).

Tabela 2: Delegados municipais representantes de Salvador 1ª e a 2ª Conferências da Cidade do Salvador

	1ª Conferência da Cidade do Salvador		2ª Conferência da Cidade do Salvador	
	Quant	%	Quant	%
Poder público, executivo e legislativo, federal, estadual e municipal	37	35,24	42	47,19
Movimentos sociais e populares	30	28,57	27	30,34
Entidades empresariais	9	8,57	3	3,37
Trabalhadores, através de suas entidades sindicais	12	11,43	8	8,99
Organizações não-governamentais e entidades de profissionais, acadêmicas e de pesquisa	9	8,57	8	8,99
Operadoras e concessionárias de serviços públicos	5	4,76	0	0,00
Conselhos federais e entidades não enquadradas nas categorias anteriores	3	2,86	1	1,12
Total	105	100,0	89	100,00

Fonte: SEPLAM, 2003; 2005; 2006

Tabela 3: Delegados estaduais eleitos na 1ª e na 2ª Conferências da Cidade do Salvador

	1ª Conferência da Cidade do Salvador		2ª Conferência da Cidade do Salvador	
	Quant	%	Quant	%
Poder público, executivo e legislativo, federal, estadual e municipal	8	38,10	9	42,86
Movimentos sociais e populares	5	23,81	5	23,81
Entidades empresariais	2	9,52	2	9,52
Trabalhadores, através de suas entidades sindicais	2	9,52	2	9,52
Organizações não-governamentais e entidades de profissionais, acadêmicas e de pesquisa	2	9,52	2	9,52
Operadoras e concessionárias de serviços públicos	2	9,52	0	0,00
Conselhos federais e entidades não enquadradas nas categorias anteriores	0	0,00	1	4,76
Total	21	100,0	21	100,00

Fonte: SEPLAM, 2003; 2005; 2006

Quanto à eficiência, a participação nas duas Conferências da Cidade do Salvador pode parecer autêntica considerando a quantidade e a proporção das diversas categorias, dentro do que se observa que a participação do poder público varia entre 38,19% e 42,86% e da sociedade varia entre 61,81% e 57,14%. Por outro lado, considerando a iniciativa do poder público em promover as conferências e questionando a representatividade da quantidade, da proporção e, antes, das categorias sociais envolvidas no processo, entende-se que se trata de uma pseudoparticipação.

A avaliação da eficácia da participação aqui se faz por extensão da eficiência, com o aprofundamento da análise do processo participativo na dimensão representativa e com a continuidade dessa análise nas dimensões política e técnica. Trata-se de avaliar a qualidade do processo participativo em função de seus resultados, por exemplo, expressos nos delegados estaduais e nos membros do Conselho das Cidades eleitos, nas opiniões em relação aos temas abordados e, em síntese, na contribuição do processo para a governabilidade e a governança.

Ao analisar os representantes do poder público como delegados estaduais, eleitos nas 1ª e 2ª Conferências da Cidade do Salvador, o que se verifica é que, enquanto na primeira conferência predomina o poder legislativo, na segunda predomina o poder executivo. Essa inversão se explica no processo participativo que, na primeira conferência, alijou os técnicos e favoreceu o legislativo, entendendo o evento como fundamentalmente político, e, na segunda conferência, privilegiou o executivo no reconhecimento do caráter técnico das questões tratadas.

No que ainda se refere ao poder público, comparando os delegados estaduais, eleitos nas 1ª e 2ª Conferências da Cidade do Salvador, com os membros do Conselho das Cidades, eleitos nas 1ª e 2ª Conferências (Nacionais) das Cidades, respectivamente em 2004 e 2005, o que se verifica é que: os delegados estaduais não chegam a se tornar membros do Conselho das Cidades; esses membros são representações nacionais do poder executivo e legislativo; e esses membros mantêm-se nas duas composições, de 2004 e 2006 (Ver Quadro 4).

REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO: DELEGADOS ESTADUAIS E MEMBROS DO CONSELHO DAS CIDADES			
DELEGADOS ESTADUAIS ELEITOS NA 1ª CONFERÊNCIA DA CIDADE DO SALVADOR	MEMBROS DO CONSELHO DAS CIDADES EM 2004	DELEGADOS ESTADUAIS ELEITOS NA 2ª CONFERÊNCIA DA CIDADE DO SALVADOR	MEMBROS DO CONSELHO DAS CIDADES EM 2006
Agência Municipal de Desenvolvimento do Salvador , ADESA			
	Associação Brasileira de COHAB, ABC		Associação Brasileira de COHAB, ABC
	Associação Brasileira dos Municípios, ABM		Não
	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, ASSEMAE		Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, ASSEMAE
Câmara Municipal de Salvador (5 representantes)		Câmara Municipal de Salvador (1 representante)	
	Confederação Nacional dos Municípios, CNM		Confederação Nacional dos Municípios, CNM (2 representantes)
	Fórum Nacional de		Fórum Nacional de

	Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito - FNSDTUT		Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito - FNSDTUT
	Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana, FRENAVRU		Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana, FRENAVRU (2 representantes)
	Frente Nacional dos Prefeitos, FNP (3 representantes)		Frente Nacional dos Prefeitos, FNP (3 representantes)
Prefeitura Municipal de Salvador, PMS (2 representantes)		Prefeitura Municipal de Salvador, PMS (8 representantes)	
	União dos Vereadores do Brasil, UVB		União dos Vereadores do Brasil, UVB (2 representantes)
	Associação Brasileira de COHAB, ABC		Associação Brasileira de COHAB, ABC

Quadro 4: Representantes do poder público: delegados estaduais e membros do Conselho das Cidades
Fontes: Ministério das Cidades, 2006b; SEPLAM, 2003; 2005; 2006.

Na evolução do processo participativo, da instância municipal e regional para a instância nacional, nota-se uma perda de representatividade em relação ao município, acompanhada de um distanciamento técnico dos problemas, não só desse município como dos municípios em geral, isto é, das cidades, em prol de um fortalecimento da dimensão política ou mais exatamente do poder público federal.

No que se refere aos representantes dos movimentos populares como delegados estaduais, eleitos na 1ª Conferência da Cidade do Salvador, o que se verifica é que algumas entidades locais e sem articulação nacional participaram como delegados municipais e foram eleitos como delegados estaduais. Na 2ª Conferência da Cidade do Salvador, a participação como delegados municipais de entidades locais e sem articulação nacional é ainda menor e apenas as entidades que possuem articulação nacional foram eleitas como delegados estaduais. Também sobre essa segunda conferência, vale registrar que representantes das Regiões Administrativas de Salvador e de uma série de pequenas entidades locais tentaram participar como delegados municipais mas foram barradas pelos representantes da categoria de movimentos populares que integraram a Comissão Preparatória e fizeram os delegados municipais e estaduais. Vale também registrar, que da primeira para a segunda conferência houve uma certa profissionalização da participação das entidades de atuação nacional, de modo que os movimentos populares chegaram à segunda conferência com os delegados estaduais já previamente definidos, fazendo da eleição apenas uma forma de legitimação desses nomes.

Ao analisar comparativamente os representantes dos movimentos populares como delegados estaduais, eleitos nas 1ª e 2ª Conferências da Cidade do Salvador, com os membros do Conselho das Cidades, eleitos nas 1ª e 2ª Conferências (Nacionais) das Cidades, respectivamente em 2004 e 2006, é que apenas quatro entidades representam essa categoria no Conselho das Cidades. Dessas entidades representantes dos movimentos populares, três foram antes eleitas como delegados estaduais por Salvador, o que não significa que elas tenham qualquer compromisso com esse município. Trata-se de entidades engajadas na política nacional, e pouco representativas em meio a outras organizações locais, bem como defensoras de causas específicas, notadamente a habitação ou a moradia, com posicionamentos pontuais e corporativos (Ver Quadro 5)

REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS POPULARES: DELEGADOS ESTADUAIS E MEMBROS DO CONSELHO DAS CIDADES			
DELEGADOS ESTADUAIS ELEITOS NA 1ª CONFERÊNCIA DA CIDADE DO SALVADOR	MEMBROS DO CONSELHO DAS CIDADES EM 2004	DELEGADOS ESTADUAIS ELEITOS NA 2ª CONFERÊNCIA DA CIDADE DO SALVADOR	MEMBROS DO CONSELHO DAS CIDADES EM 2006
	Central dos Movimentos Populares, CMP (5 representantes)	Central dos Movimentos Populares, CMP	Central dos Movimentos Populares, CMP (5 representantes)
Centro de Orientação e Estudo Quilombo, COE Quilombo			
Comissão Civil de Acessibilidade de Salvador, COCAS			
	Confederação Nacional de Associações de Moradores, CONAM (5 representantes)	Confederação Nacional de Associações de Moradores, CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores, CONAM (7 representantes)
Federação de Associações de Bairro de Salvador, FABS		Federação de Associações de Bairro de Salvador, FABS	
Fórum de Entidades Negras			
		Movimento dos Sem Tetos de Salvador, MSTS	
	Movimento Nacional de Luta pela Moradia, MNLM (4 representantes)		Movimento Nacional de Luta pela Moradia, MNLM (5 representantes)
União Nacional dos Movimentos Populares, UNMP	União Nacional por Moradia Popular, UNMP (5 representantes)	União Nacional dos Movimentos Populares, UNMP	União Nacional por Moradia Popular, UNMP (6 representantes)

Quadro 5: Representantes dos movimentos populares: delegados estaduais e membros do Conselho das Cidades
Fonte: Fontes: Ministério das Cidades, 2006b; SEPLAM, 2003; 2005; 2006.

Nas 1ª e 2ª Conferências da Cidade do Salvador, é possível também verificar que os temas tratados — da primeira, "construindo uma política democrática e integrada para as cidades", e da segunda "participação e controle social", "questão federativa", "política urbana regional e metropolitana" e "financiamento do desenvolvimento urbano" — , que foram previamente definidos e cuja discussão foi conduzida por textos bases disponibilizados pela Comissão Organizadora Nacional, não foram devidamente apropriados pelos participantes em geral. Sobre os temas, couberam aos representantes do poder executivo e de entidades de profissionais, acadêmicas e de pesquisa, algumas opiniões fundadas na razão técnica e instrumental, e à grande maioria dos representantes das demais categorias, opiniões políticas infundadas e muitas vezes sem qualquer relação com o que estava sendo discutido. No que também se insere na dimensão técnica, o que se evidencia é a falta de desdobramentos técnicos em termos de planos, projetos, programas e ações governamentais.

Ao lado da dimensão técnica, a 1ª e a 2ª Conferências da Cidade do Salvador na dimensão política não apresentam conseqüências, sendo emblemática a ausência dos prefeitos em ambas as conferências, a também a ausência ou o impedimento de participação de outros segmentos sociais.

Em síntese, analisando as 1ª e 2ª Conferências da Cidade do Salvador quanto à eficácia da participação, isto é, quanto à qualidade dos resultados nas dimensões representativa, política e técnica, o que se verifica é que se trata de pseudoparticipação e, desse modo, são limitadas suas possibilidades de contribuição desses processos participativos para a governabilidade e a governança local.

4. Conclusão

Ao analisar as 1ª e 2ª Conferências da Cidade do Salvador e, por extensão, o Sistema de Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades, verifica-se que esse modelo participativo de planejamento e gestão apresenta possibilidades e limitações comuns a outros modelos experimentados em Salvador, como o Orçamento Participativo, analisado por Fadul (1999) e Fadul e Muniz (2000), e a discussão e a revisão do PDDU 2004, analisado por Fadul e Mac-Allister (2006).

No que se refere a possibilidades, esses três modelos expressam o fortalecimento da democracia brasileira e particularmente soteropolitana, ao passo que promovem a interlocução direta e a correlata articulação entre Estado e Sociedade, além de permitir, se não o aperfeiçoamento, pelo menos o aprendizado de práticas participativas e democráticas de gestão e planejamento.

Mas, além de aprender práticas participativas e democráticas de gestão e planejamento, aumentando a quantidade de experiências, e ampliando e intensificando a participação, faz-se necessário aprender com essas práticas de modo a aperfeiçoá-las, qualificando-as e promovendo sua eficiência e sua eficácia.

Nessa perspectiva de aprendizado e aperfeiçoamento, é que se evidenciam as limitações dos três modelos participativos de gestão e planejamento quanto à qualidade e, em correlato, à eficiência e à eficácia de seus processos para a governabilidade e a governança local.

As limitações se evidenciam nas dimensões representativa, política e técnica dos três modelos. Na dimensão representativa, os três modelos apresentam, na prática, limitações que parecem ser inerentes aos processos participativos e democráticos e, em uma perspectiva mais ampla, à democracia. Trata-se de participantes que representam melhor os interesses pessoais e corporativos, do que interesses sociais. Na dimensão política, os três modelos reforçam a fragmentação política e social da sociedade, ressaltando as diferenças e potencializando os conflitos, fortalecendo freqüentemente o poder corporativo e o poder partidário. Na dimensão técnica, os três modelos privilegiam a participação e a democracia em detrimento da técnica, e, mais exatamente, privilegiam opiniões infundadas e pontuais em detrimento de opiniões fundamentadas e abrangentes, dificultando e por vezes impedindo ações governamentais tecnicamente qualificadas e socialmente responsáveis.

Na teoria e na prática de modelos participativos de planejamento e gestão e de processos participativos, o desafio é superar as limitações representativas, políticas e, principalmente, técnicas, investindo em qualidade de modo a promover a eficiência e a eficácia dos processos participativos e, por conseguinte, contribuir efetivamente para a governabilidade e a governança local.

Referências

- CARVALHO, Olavo de. **Imbecil Coletivo I**: atualidades culturais brasileiras. 6ª ed. São Paulo: Realizações, 2006.
- COELHO M. P. E DINIZ, E. **Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ - Projeto GURI, IUPERJ/Universidade de Toronto, 1995. (mimeo)
- FADUL Elvia. Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador. **Organizações & Sociedade**, EAUFBA, v.6 n.15 maio/agosto, p. 149-158, 1999.
- FADUL, Elvia; MAC-ALLISTER, Mônica. **Síntese da Lei nº 6.586/04 – PDDU**. Disponível em: <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>> Acesso em: 16 out. 2006.
- FADUL, Elvia; MAC-ALLISTER, Mônica. Governança Urbana, Governabilidade e Participação: uma análise da experiência de revisão do PDDU no município de Salvador.
- COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão, CIAGS, 2006. 1 CD-ROM.

FADUL Elvia; MUNIZ Reynaldo. *Contradicções em un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas*. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. nº 18, p. 131-154, octubre, 2000.

LACAZE, Jean-Paul. **Os Métodos do Urbanismo**. Campinas: Papirus, 1993.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Arranjos Políticos Institucionais de Governança Local e Implicações sobre a Gestão Democrática das Cidades. COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão, CIAGS, 2006. 1 CD-ROM.

MAC-ALLISTER, Mônica. Estratégias de Importação de Idéias para o Planejamento de Salvador. **Conjuntura & Planejamento**, Bahia, p. 15-18, 1997.

MAC-ALLISTER, Mônica; MOURA, Maria Susana S. Cidade Estratégica e Gestão Empreendedora: uma operação de planejamento de marketing. **Organização & Sociedade**, Salvador, Bahia, v. 7, p. 7-29, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conferências das Cidades**. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=10&menupid=150&menutp=conselho> Acesso em 17 dez. 2006a.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conselho das Cidades**. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=10&menupid=150&menutp=conselho> Acesso em 17 dez. 2006b.

MURTA, Anamaria Sant'Anna. Projeção Inversa: da prática do orçamento participativo à apropriação do espaço urbano. COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão, CIAGS, 2006. 1 CD-ROM.

RANDOLPH, Rainer. Nas Fronteiras da Participação: à procura da superação dialética do planejamento comunicativo por uma 'virada materialista'. COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão, CIAGS, 2006. 1 CD-ROM.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da Cidade à Nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: PECHMAN, Robert; RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.) **Cidade, Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53 – 78.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Capacidade**

Governativa: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SEPLAM, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. **Arquivo da 1ª Conferência dos Municípios da Região de Salvador [1ª Conferência da Cidade do Salvador e de outros municípios, em adesão]**.

Salvador, 2003.

SEPLAM, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. **Arquivo da 2ª Conferência Municipal de Salvador. [2ª Conferência da Cidade do Salvador]** Salvador, 2005.

SEPLAM, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. **Conferência das Cidades**. Disponível em:

http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/das_cidades/index.htm Acesso em 17 dez. 2006.

SILBERSCHNEIDER, Wieland. Orçamento Participativo: redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular: a experiência de Belo Horizonte/ Minas Gerais/Brasil. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 3, Madrid, España. **Anais...** Madrid, España: CLAD, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.