

REFLEXÃO SOBRE MODELOS PARTICIPATIVOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS¹

RESUMO

O objetivo desse artigo é refletir sobre modelos participativos de planejamento e gestão urbanos. A estratégia metodológica é composta de duas etapas. A primeira etapa é de abordagem teórica e conceitual, na qual é desenvolvido o conceito de modelo participativo de planejamento e gestão urbanos, que procura integrar planejamento e gestão, e técnica e participação. Ainda nessa etapa, são revisados estudos sobre modelos participativos de planejamento e gestão urbanos. A segunda etapa é de abordagem histórica e empírica, na qual são analisadas duas Conferências da Cidade de Salvador, 2003 e 2005, como modelo participativo de planejamento e gestão urbanos. A conclusão é que esse modelo participativo de planejamento e gestão apresenta, 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.

Palavras-chave: Cidade. Gestão. Participação. Planejamento.

ABSTRACT

The objective of this paper is to discuss participatory models of urban planning and management. The methodological strategy consists of two steps. The first step is a theoretical and conceptual approach, in which is developed the concept of participatory model of urban planning and management, which seeks to integrate planning and management, and technique and participation. Even at this stage, it is reviewed studies of participatory models of urban planning and management. The second step is an empirical and historical approach, in which is analyzed two Conferences of the City

Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva²
Élvia Mirian Cavalcanti Fadul³



of Salvador, in 2003 and 2005, as participatory model of urban planning and management. The conclusion is that participatory model of planning and management presents, along with possibilities, common limitations that must be overcome for the sake of efficiency and effectiveness of participatory processes for governability and governance.

Keywords: City. Management. Participation. Planning.

¹ Este artigo foi originalmente publicado com o título Participação, Governabilidade e Governança nos Processos Decisórios das Conferências das Cidades, isto no XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Anpur, em Belém, 2007; tendo sido revisado para publicação neste periódico

² Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva - Doutora em Administração, Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Graduada em Arquitetura e Urbanismo; Vice-coordenadora do Núcleo de Pós-graduação em Administração, NPGA, e Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia, Ufba. Coordenadora das Conferências da Cidade de Salvador de 2003 e 2005. E-mail: monica.macallister@ufba.br

³ Élvia Mirian Cavalcanti Fadul - Doutora em Urbanismo, Mestre em Administração, Graduada em Administração Pública; Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Administração, PPGA, e Professora Titular da Universidade Salvador, Unifacs / Laureate International Universities. E-mail: elvia@unifacs.br

1 INTRODUÇÃO

A participação, no que tange ao encaminhamento de questões urbanas, foi apresentada como uma bandeira da democracia, sobretudo em países nos quais, em decorrência de regimes políticos autoritários, a sociedade foi praticamente alijada de qualquer tipo de manifestação organizada e privada de uma interlocução direta com o Estado no encaminhamento de suas reivindicações. No entanto, ao considerar a participação como o caminho para o fortalecimento da democracia, cabe também investigar os resultados efetivos e as consequências reais dessa participação, através de algumas experiências ocorridas em governos locais. Isso permite, sem dúvida, evidenciar as possibilidades positivas da participação como alternativa de construção de novos mecanismos de gestão pública e como forma de vislumbrar o aperfeiçoamento de práticas democráticas; mas, também, permite flagrar as ambiguidades e contradições, e ainda os entraves à ação efetiva da participação.

No Brasil, assistiu-se nos últimos anos a difusão teórica e prática de modelos participativos de planejamento e 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 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 refletir sobre modelos participativos de planejamento e gestão urbanos. Para desenvolvimento dessa reflexão e, em correlato, cumprimento desse objetivo, utiliza-se uma estratégia metodológica composta de duas etapas: na primeira etapa, de abordagem teórica e conceitual, são desenvolvidos conceitos de participação, modelos de planejamento e gestão urbanos, e, em síntese, modelos participativos de planejamento e gestão urbanos, e são revisados estudos sobre aplicações práticas desses modelos; e na segunda etapa, de abordagem histórica e empírica, são analisadas, como modelo participativo de planejamento e gestão urbanos, duas Conferências da Cidade de Salvador, realizadas nos anos de 2003 e 2005.

Esse artigo encontra-se estruturado em quatro seções iniciando com esta Introdução, seguida de: Modelos Participativos de Planejamento e Gestão Urbanos; Análise de Conferências da Cidade de Salvador como Modelo Participativo de Planejamento e Gestão Urbanos; e Conclusão.

2 MODELOS PARTICIPATIVOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

A combinação entre democracia e maioria, que norteia a realização das conferências e, em uma perspectiva mais ampla, os modelos participativos de planejamento e gestão teorizados e praticados, é objeto da seguinte crítica:

Em primeiro lugar, não existe nada de democrático no puro e direto governo da maioria. A democracia exige respeito pelas minorias. Esse respeito, por sua vez, nada tem de democrático se consiste apenas em deixá-las em paz no seu canto, intactas pela marginalidade. 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. A democracia, longe de se identificar com o império da maioria, tem um dos fundamentos essenciais na crença de que é possível a minoria ter razão contra a 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. (CARVALHO, p. 189-191).

Carvalho (2006) critica não exatamente a democracia, mas seu processo decisório quanto à representatividade e à validade das decisões tomadas nesse processo, considerando que quantidade ou maioria não é critério suficiente para a veracidade ou a falsidade da decisão, isto é, para a qualidade da decisão. Essa crítica faz pensar que um processo decisório possa ser representativo, no sentido de democrático e, em correlato, participativo, e ao mesmo tempo válido, no sentido de técnico, e, mais exatamente, 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 processos decisórios 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 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 o planejamento é considerado autoritário e tecnocrático, o que compromete a capacidade de seu sistema e a legitimidade de seu processo, mas que a gestão é considerada 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? Em busca dessa convergência, define-se a priori modelos que são ao mesmo tempo de planejamento e gestão, e, em correlato, técnicos e participativos, isto é, modelos participativos de planejamento e gestão.

Nos modelos participativos de planejamento e gestão, a participação pode ser caracterizada com base na escala de avaliação da participação (SOUZA, 2002), que vai de participação autêntica até não participação, e, em correlato, de autogestão a manipulação (Ver Quadro 1).

Essa escala de participação permite caracterizar a quantidade ou a intensidade da participação, mas não é suficiente para caracterizar a qualidade da participação, nem permite avaliar a eficiência e a eficácia do processo decisório que dependem do conhecimento e do comprometimento dos participantes. O conhecimento e o comprometimento dos participantes são considerados na única abordagem de planejamento

Quadro 1: Escala de Participação

Tipo de situação	Descrição	Grau de participação
Autogestão	as políticas e intervenções são conduzidas de modo autogestivo 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

Fonte: adaptado por (FADUL; MAC-ALLISTER-DA-SILVA, 2006 apud SOUZA, 2002)

e gestão identificada como de participação autêntica, o planejamento e a gestão urbanos autonomistas:

Vale a pena, por razões didáticas, iniciar a exposição da abordagem autonomista do planejamento e da gestão urbanos respondendo à seguinte pergunta (na verdade, três em uma): quem planeja (ou gere) o quê e como?

Sobre a subquestão a propósito do agente do planejamento e da gestão, a resposta convencional, no âmbito da maioria das correntes teóricas, seria simplesmente: o Estado. [...] não é, a partir de uma perspectiva autonomista, somente o Estado que planeja e gere, e a visão de “participação popular” deve ser radicalizada ao máximo [...]. Em uma sociedade basicamente autônoma, a própria ideia de “Estado” seria um contra-senso, e tanto o legislativo quanto a administração de negócios de interesse coletivo (incluindo-se aí, o planejamento e a gestão das cidades), certamente obedeceriam a uma dinâmica muito diferentemente da atual, em que cidadãos conscientes e efetivamente livres decidiriam, com reconhecimento de causa, os destinos de seus espaços de moradia, trabalho, circulação, lazer e consumo. [...]

Responder à segunda pergunta requer da parte do analista a capacidade de fazer uma lúcida avaliação da constelação de forças. Isso significa, concretamente, possuir capacidade de identificar os interesses latentes ou manifestos dos diferentes grupos sociais envolvidos. [...]

Por fim, a terceira pergunta exige da parte do analista habilidade para identificar corretamente as carências de ordem material e institucional (desde a disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e midiático-comunicacionais até as competências e atribuições legais). Requer, igualmente, a capacidade de identificar os grupos dominantes que, previsivelmente, serão focos de resistência ativa ou passiva à implementação de políticas distributivas e à implicação da democracia. [...] (SOUZA, 2002. p. 176 - 181)

No planejamento e na gestão urbanos autonomistas, a participação é autêntica não só por sua quantidade ou intensidade, mas também por sua qualidade considerando o conhecimento e o comprometimento de quem participa e a eficiência e a eficácia de todo o processo decisório.

Se na teoria pode-se conceber um modelo participativo de planejamento e gestão urbanos, caracterizado como de participação autêntica, e nesses termos tão democrático, quanto técnico, em função o conhecimento e o comprometimento de quem participa e a eficiência e a eficácia de todo o processo decisório; o mesmo não se reconhece nas práticas brasileiras de planejamento e gestão participativos, como indicam estudos como os de Fadul (1999), Fadul e Muniz (2000), Fadul e Mac-Allister-da-Silva (2006), Leal (2006), Murta (2006) e Randolph (2006).

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: competência técnica e racionalidade dos órgãos do poder executivo, responsáveis pela elaboração orçamentária; processo decisório; e prerrogativas de representatividade do legislativo que vota a lei.

Ao analisar a discussão e a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU Salvador (2004), realizadas em 2005, Fadul e Mac-Allister-da-Silva (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. Nessa análise, Fadul e Mac-Allister-da-Silva (2006) consideram essa

participação, quanto à eficiência, 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-da-Silva (2006) fazem uma série de considerações. Por um lado, reconhecem 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-da-Silva (2006) questionam a capacidade dessa participação de contribuir para a eficiência e a eficácia do planejamento e da gestão, apontando limitações, 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. (FADUL; MAC-ALLISTER-DA-SILVA, 2006.)

Fadul e Mac-Allister-da-Silva (2006) consideram o processo participativo como “alternativa de construção de novos mecanismos de gestão pública e de aperfeiçoamento de

práticas democráticas” e meio de “renovação das bases da governabilidade”; mas acusam a dificuldade, se não da teoria, pelo menos da prática, em operacionalizar o processo participativo e democrático que apoie substancialmente: a governabilidade, 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-DA-SILVA, 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 modelo participativo de planejamento e gestão urbanos configurado nas Conferências da Cidade de Salvador, de 2003 e 2005.

3 ANÁLISE DE CONFERÊNCIAS DA CIDADE DE SALVADOR COMO MODELO PARTICIPATIVO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

3.1 O SISTEMA DE CONFERÊNCIAS DAS CIDADES

As Conferências da Cidade do Salvador integraram um sistema de conferências proposto pelo governo federal e, mais especificamente, pelo Ministério das Cidades, que davam oportunidade a participação da sociedade em geral na discussão e definição

de políticas públicas voltadas para as cidades brasileiras.

O sistema de conferências foi estruturado em três níveis: nível municipal ou regional, no qual respectivamente uma só cidade fazia a conferência ou várias cidades, em forma de adesão, faziam conjuntamente a conferência; nível estadual, que agrupava as cidades do estado que aderiram ao processo; e nacional, que agrupava os estados que aderiram ao processo. Em cada um desses níveis, participavam delegados indicados ou eleitos em fases anteriores que elegiam os delegados do nível subsequente. No nível municipal ou regional, participavam delegados municipais que elegiam delegados estaduais. No nível estadual, participavam delegados estaduais que elegiam delegados federais. No nível federal, participavam os delegados federais que elegiam os conselheiros, os quais, em última instância, integravam o Conselho das Cidades, ConCidades. Também, em cada um dos níveis eram discutidos temas indicados pela coordenação geral do sistema de conferências, em um processo contínuo e progressivo que tinha, 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 são aqui analisados dois ciclos de conferências, em 2003 e em 2005, com 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 (BRASIL. 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 (BRASIL. 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 integrou o Ministério das Cidades, na condição de órgão colegiado, consultivo e deliberativo, com a “finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU [Política Nacional de Desenvolvimento Urbano], bem como acompanhar sua execução” (BRASIL. Ministério das Cidades, 2006b). Os conselheiros que compuseram o Conselho das Cidades 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).

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,

Tabela 1: Composição do Conselho das Cidades

Composição	2004		2006	
	Qtde.	%	Qtde.	%
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 por BRASIL. Ministério das Cidades (2006b).

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, tinham 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 freqüência 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 do Poder Público Municipal ficou comprometida nas dimensões representativa, política e técnica.

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 foram 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

Quadro 2: 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)

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades, 2006b

Quadro 3: Representantes dos Movimentos Populares no Conselho das Cidades em 2004 e 2006

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)

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades, 2006b

número e do percentual de participantes no Conselho das Cidades. Essa categoria foi, de fato, representada por um número reduzido de organizações, com interesses muitos específicos e de atuação restrita. Essas organizações enfatizam a dimensão política, ao tempo que comprometem a dimensão representativa e freqüentemente se opõem à dimensão técnica.

Considerando a quantidade e, principalmente, a qualidade da participação popular no Conselho das Cidades, pode-se analisar essa participação como pseudoparticipação. Não se tem, contudo, informação suficiente para se analisar essa mesma participação quanto à eficiência e à 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 identificada no Conselho das Cidades, ocorreu apenas na instância nacional, a partir da eleição dos seus membros nas duas Conferências [Nacionais] das Cidades, de 2003 e 2005; ou se houve 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 a participação desde o início na instância municipal e regional foi pseudoparticipação.

3.2 AS CONFERÊNCIAS DA CIDADE DO SALVADOR DE 2003 E 2005

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, Seplam⁴, em 27 de junho de 2003 (Decreto no 14.332), 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 pertenciam apenas à Região Metropolitana de Salvador (SALVADOR, 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

A organização ficou sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Salvador e, particularmente, da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, Seplam, que contratou uma profissional com essa finali-

⁴ Atualmente Sedham - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente

dade, nomeando-a como coordenadora geral (SALVADOR, 2003; 2005). Na tentativa de descentralizar o processo, todos os municípios e, mais diretamente, os governos municipais envolvidos foram convidados a participar desde o início da organização, mas essa participação se deu de forma desigual, em função da disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros de cada município.

A Comissão Preparatória 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

No que ainda se refere a essa Comissão Preparatória, 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 conferência – 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

Os representantes do município de 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 ao passar o tempo regulamentar de inscrição, e os convidados (SALVADOR, 2003; 2005).

Representaram o município de Salvador 105 delegados, 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

Salvador, como os demais municípios que participaram efetivamente da conferência, teve seus delegados estaduais eleitos 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

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 (SALVADOR,

2003; 2005). 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

A Comissão Preparatória 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

Na composição da Comissão Preparatória, 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 conferência – 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

Nessa conferência, 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 (SALVADOR, 2003; 2005).

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 (SALVADOR, 2003; 2005).

Comparando a 1ª e a 2ª Conferências da Cidade do Salvador, verifica-se que, embora o 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).

Quanto à participação, ela pode parecer autêntica nas duas conferências 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.

Ao analisar os representantes do poder público como delegados estaduais, eleitos nas duas conferências, o que se verifica é que, enquanto na primeira conferência predomina o poder legislativo, na segunda predomina o poder executivo. Essa inversão se explica

Tabela 2: Delegados Municipais Representantes de Salvador na 1ª e na 2ª Conferências da Cidade do Salvador

Delegados	1ª Conferência da Cidade do Salvador		2ª Conferência da Cidade do Salvador	
	Qtde.	%	Qtde.	%
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: SALVADOR. Seplam, 2003; 2005; 2006

Tabela 3: Delegados Estaduais Eleitos na 1ª e na 2ª Conferências da Cidade do Salvador

Delegados	1ª Conferência da Cidade do Salvador		2ª Conferência da Cidade do Salvador	
	Qtde.	%	Qtde.	%
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: SALVADOR. Seplam, 2003; 2005; 2006

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 conferências de Salvador de 2003 e 2005,

com os membros do Conselho das Cidades, eleitos nas 1ª e 2ª Conferências (Nacionais) das Cidades, respectivamente em 2004 e 2006, 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).

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 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)
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

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades, 2006b; SALVADOR. 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, 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 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 conferências de Salvador, de 2003 e 2005 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).

Nas duas conferências de Salvador, é possível também verificar que os temas tratados foram previamente definidos pela Comissão Organizadora Nacional e discutidos com base em textos disponibilizados por essa comissão, não foram devidamente apropriados pelos participantes em geral. Os temas tratados foram: na primeira conferência, “construindo uma política democrática e integrada para as cidades”; e na segunda conferência, “participação e controle social”, “questão federativa”, “política urbana regional e metropolitana” e “financiamento do desenvolvimento urbano”. Sobre esses 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. Ainda 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, as duas conferências não apresentam consequências significativas na dimensão política, sendo emblemática a ausência dos prefeitos em ambas as conferências, e também a ausência ou o impedimento de participação de outros segmentos sociais.

Em síntese, analisando as 1ª e a 2ª Conferências da Cidade do Salvador quanto à participação 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.

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)

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades, 2006b; SALVADOR. Seplam, 2003; 2005; 2006

4 CONCLUSÃO

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

No que se referem às 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 como essas práticas se processam de modo a aperfeiçoá-las, qualificando-as e promovendo a eficiência e a eficácia de seus processos.

Nessa perspectiva de aprendizado e aperfeiçoamento é que se evidenciam as limitações dos três modelos participativos de gestão e planejamento urbanos. 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 frequentemente 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 urbanos 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

BRASIL. 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.

_____. **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.

CARVALHO, Olavo de. **Imbecil Coletivo I: atualidades culturais brasileiras**. 6 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**, Eaufta, v.6 n.15, p. 149-158, maio/ago, 1999.

FADUL, Elvia; MAC-ALLISTER-DA-SILVA, Mônica. Governança urbana, governabilidade e participação: uma análise da experiência de revisão do PDDU no município de Salvador. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Ciags, 2006.

_____; MUNIZ Reynaldo. Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto PARTICIPATIVO en las ciudades brasileñas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. n. 18, p. 131-154, octubre, 2000.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. Campinas: Papyrus, 1993.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Arranjos políticos institucionais de governança local e

implicações sobre a gestão democrática das cidades. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS, 2006. 1 CD-ROM.

MAC-ALLISTER-DA-SILVA, Mônica. Estratégias de importação de ideias para o planejamento de Salvador. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, v.3, n.2, p. 15-18, 1997.

_____.; MOURA, Maria Susana S. Cidade estratégica e gestão empreendedora: uma operação de planejamento de marketing. Organizações e Sociedades. **Revista da Escola de Administração da Ufba**. Salvador, v.3, n. 6, p. 7-29, jun. 1996.

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: 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: 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.

SALVADOR. Decreto no 14.332 de 27 de junho de 2003. Convoca a 1ª Conferência dos Municípios da Região de Salvador (Conselho das Cidades). **Diário Oficial do Município**, Salvador: PMS, v.16, n.3483, p.3, 01 jul.2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SALVADOR. SEPLAM. **Arquivo da 1ª Conferência dos Municípios da Região de Salvador** [1ª Conferência da Cidade do Salvador e de outros municípios, em adesão]. Salvador, 2003.

_____. **Arquivo da 2ª Conferência Municipal de Salvador**. [2ª Conferência da Cidade do Salvador] Salvador, 2005.

_____. **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: CLAD, 1998.

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