

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

PARTICIPAÇÃO NO ESPAÇO PÚBLICO:
O CASO DO CONSELHO DAS CIDADES

Autora: Erica Maria Barroso Bernhardt

Brasília, 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

PARTICIPAÇÃO NO ESPAÇO PÚBLICO:
O CASO DO CONSELHO DAS CIDADES

Autora: Erica Maria Barroso Bernhardt

Dissertação apresentada ao
Departamento de Sociologia da
Universidade de Brasília/UnB como
parte dos requisitos para a obtenção do
título de Mestre.

Brasília, junho de 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PARTICIPAÇÃO NO ESPAÇO PÚBLICO:
O CASO DO CONSELHO DAS CIDADES

Autora: Erica Maria Barroso Bernhardt

Orientador: Doutor Eurico Antônio Gonzalez Cursino dos Santos (UnB)

Banca: Prof. Doutora Maria Francisca Pinheiro Coelho (UnB/SOL)

Prof. Doutor Lúcio Remuzat Rennó Jr. (UnB/CEPPAC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao CNPq, pela concessão da Bolsa de Mestrado, que significou ajuda considerável para a execução deste trabalho.

Agradeço ao meu Orientador, Professor Eurico Antônio Gonzalez Cursino dos Santos pelo seu incentivo e dedicação ao trabalho. Também agradeço à Professora Maria Francisca Pinheiro Coelho e à Professora Débora Messenberg Guimarães pela leitura e críticas proveitosas realizadas na defesa do projeto. Por fim, agradeço a toda a equipe de secretários do Departamento de Sociologia pela ajuda e eficiência no trabalho;

Aos meus pais e à minha irmã, pelo constante apoio e por acreditarem em mim.

Aos amigos que estiveram presentes e que me incentivaram a não desistir.

E principalmente, ao meu namorado, que sobreviveu às crises ocasionadas por esta dissertação e à sua família, que me acolheu nesta cidade.

RESUMO

Esta Dissertação trata do processo de participação dos diferentes segmentos que fazem parte do Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades. Buscou-se saber em que medida a criação dessa instância participativa representou, de fato, uma mudança na forma como a política urbana nacional é desenvolvida e implementada. O processo de participação foi analisado considerando-se as experiências de diversos conselheiros, enfatizando as formas que decisões são tomadas. O Conselho faz parte de uma tentativa de aprofundar a prática democrática e incluir novos atores na discussão sobre políticas urbanas, tendo como premissa que a participação é uma força democratizante e complementar à democracia representativa. Os resultados mostram que houve limitações nesse processo de participação, pois houve a inserção de atores que, sem outros meios de influenciar essas políticas, não conseguem modificar o *status quo*. Entre os motivos estão: a discrepância entre a capacitação dos conselheiros, que criou condições desiguais no processo de deliberação e permitiu que o uso do discurso técnico e jurídico para fins políticos; a forma como são desenvolvidas as discussões premia práticas que não levam em conta a publicidade e transparência do processo, sendo utilizados principalmente espaços informais para definir as posições finais do Conselho; o caráter consultivo do Conselho, fazendo com que suas resoluções não sejam necessariamente implementadas. Apesar das limitações o Conselho, criou-se um espaço onde ocorre debates que modificam o entendimento e posicionamentos dos seus participantes. Portanto, é um espaço onde identidades políticas são construídas coletivamente e faz parte de um contexto político que busca a maior democratização das instituições com a adoção de práticas participativas.

ABSTRACT

This dissertation addresses the participation process of different segments part of the Cities Council, linked to the Cities Ministry. Our goal was to understand until which point the creation of this participative sphere represented an actual change in the way that national urban policies are developed and implemented. The participation process was analyzed considering the experiences of many councilmen, emphasizing the way decisions are made. The Council is part of a tendency to try to deepen democratic practices and including new actors in the discussion about urban policy. Its premise is that participation is a democratizing force and complementary to representative democracy. The results show that there were limitations in the participation process, since new actors were in fact included, but who were not able to modify the status quo. The reasons for this are: a discrepancy between the capabilities of its councilmen, which created unequal conditions in the deliberating process and made the use of technical and judicial discourses for political purposes possible; the way in which discussions are developed rewards practices that do not take into account publicity and transparency of the process, in that mainly informal spaces where used to define the final positions of the Council; the consultive character of the Council, making it possible for its decisions not to be implemented. Even though the Council has many limitations, a space where debates that modify the understanding and positioning of its participants happen was created. Therefore, it is a space where political identities are built collectively and it is part of a political context that strives to democratize institutions by adopting participative practices.

LISTA DE GRÁFICOS

01 - Presença dos conselheiros no ConCidades, da 3ª a 18ª reunião.....	55
02 - Proporcionalidade da presença interna de cada segmento de acordo com a média presencial.....	57
03 - Retrato da presença de cada segmento da 13ª a 18ª reunião.....	57-58
04 - Comparação entre proporção oficial e proporção “real”.....	59
05 - Presença total dos conselheiros do ConCidades.....	60

SUMÁRIO

Introdução.....	10
------------------------	-----------

Capítulo 1 - O Fenômeno Urbano no contexto da democracia participativa

O Fenômeno Urbano.....	16
A ênfase na participação cidadã.....	21
Os fundamentos do modelo liberal e a crítica comunitarista.....	26
A democracia participativa.....	31
O Estatuto da Cidade.....	35
O Ministério das Cidades.....	37
As Conferências das Cidades.....	38
O Conselho das Cidades.....	40
A Estrutura do ConCidades.....	44
O Fórum Nacional de Reforma Urbana.....	50

Capítulo 2 - A participação dos Segmentos do ConCidades

A participação em termos de presença física.....	54
A participação dos movimentos populares e dos empresários.....	61
A participação dos Poderes Públicos.....	72
A Mudança do Ministro Dutra (PT) para o Ministro Fortes (PP).....	77
A participação das ONGs, Trabalhadores, e Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa.....	86

Capítulo 3 - A busca pelo consenso e a importância dos bastidores

O Papel do Indivíduo no ConCidades.....	90
Os bastidores do ConCidades.....	100
Pacto ou consenso?.....	119
Quando existe “consenso”.....	123
O papel no conflito na construção de identidades políticas.....	127

Conclusão

O modelo de Hannah Arendt.....	133
O modelo de Jürgen Habermas.....	139
O modelo de Chantal Mouffe.....	148
Considerações Finais.....	154

Referências Bibliográficas.....	161
--	------------

Entrevistas Realizadas.....	165
------------------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Os consensos políticos e as hegemonias existentes na nossa sociedade dizem quem nós somos e como vimos o mundo. De todos os modelos de democracia conhecidos e vividos, há hoje ênfase na democracia de maior participação cidadã. O modelo da democracia representativa agora é visto como insuficiente para lidar com todas as questões da sociedade, e a sociedade civil é colocada como um dos atores centrais na legitimação das ações governamentais. Existe também a percepção de uma relação entre participação social e solidez de uma cultura política, ou seja, quanto mais participativa a sociedade, mais politizada e engajada nas questões éticas e morais de seu interesse.

A construção de uma democracia mais participativa e construída "de baixo para cima", respeitando as regras da boa governança parece ser uma preocupação recorrente não só entre aqueles inseridos não institucionalmente nessa esfera, mas é também uma postura que vem sendo adotada pelo Estado e legitimada por ele. A abordagem da construção democrática "de baixo para cima" deriva de um projeto da sociedade civil e dos movimentos populares no método de organização de seus membros e o fato de que recusam em participar em políticas estabelecidas a partir do Estado. A ampliação da sociedade civil nas últimas décadas e a inserção de questões colocadas por movimentos sociais nas instâncias políticas formais é sinal de que a sociedade como toda esteja reconhecendo esse esforço não só como legítimo, mas muitas vezes como a raiz de uma "verdadeira política", mais próxima às bases e interesses daqueles tradicionalmente excluídos. Nesse sentido, o Estado tem perdido o monopólio do fazer político.

No que se refere à democracia e à participação, novas práticas foram reconhecidas. À primeira vista, parece possível afirmar que se desenvolve no Brasil uma nova cultura, vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988, como à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Desde a década de 1990, o papel exercido pelo poder público e a atuação dos novos atores sociais vêm reconfigurando os mecanismos e os processos de tomada de decisões. Isso faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre o poder público e a sociedade, através de canais e mecanismos de participação social, principalmente em torno dos conselhos.

Tem-se falado muito a respeito da importância da participação para intensificação

de democratização. Porém, a real eficácia de mecanismos de participação, adotados no sentido de proporcionar uma vida política mais rica, ainda é pouco conhecida. O valor da participação é comemorado sem considerar aspectos que podem ser muitas vezes essenciais, como o conteúdo das questões em jogo, circunstâncias políticas, ou a forma do seu desenrolar. O pressuposto que uma democracia baseada num cidadão ativo é mais substancial e assim, mais representativa das vontades da sociedade pode deixar de lado as relações escondidas nesses arranjos, criando a sensação de que consensos construídos a partir dessa participação são seguros e legítimos diante de toda a sociedade. É tarefa, assim, de disciplinas como a sociologia investigar noções que são entendidas como consenso, óbvias ou naturais e analisar de forma crítica, chegando a suas raízes, suas funções e configurações muitas vezes escondidas.

Tomando como premissa que a democracia faz parte inequivocamente do interesse humano, já que, de todos os sistemas políticos, é aquele que melhor protege seus cidadãos do abuso de poder e fornece a oportunidade para uma voz nas escolhas dos rumos políticos, foi investigada a relação entre participação e democracia, no sentido de explorar os possíveis significados que essa ela pode ter e o tipo de contribuições que pode proporcionar à sociedade. O problema central da pesquisa é como acontece a participação nos espaços público do sistema democrático. Existem diversos tipos de espaços públicos, desde espaços institucionalizados, aos mistos, a aqueles destinados somente à sociedade civil, ou espaços locais informais de discussão. Dentro deste grande leque de possibilidades, foi feita a opção por uma instituição que permitisse a inclusão de diversos setores da sociedade. Entende-se que a prática política e a construção de discursos democráticos sejam realizáveis por todas os sujeitos, institucionalizados ou não, associados ou não em organizações formais. No entanto, é objeto de estudo nesta Dissertação de Mestrado o processo de participação no Conselho das Cidades (ConCidades), que incorpora diversos setores da sociedade e tem como grande participante o âmbito governamental.

Alguns critérios foram considerados ao escolher o ConCidades, um de muitos espaços públicos. Em primeiro lugar, é um conselho vinculado ao Ministério das Cidades, cujo espaço físico está em Brasília, onde a pesquisa foi realizada. Em segundo lugar, é um conselho recentemente criado, ainda em processo de construção. Nesse sentido, uma pesquisa sociológica pode lhe servir para ajudar a abrir novas perspectivas na sua

consolidação como espaço, ao avançar no entendimento das oportunidades e desafios das esferas públicas para a democracia. Em terceiro lugar, o ConCidades é um espaço público rico em diversidade, e foi possível observar e analisar a participação de diversos atores construindo suas identidades políticas.

Por último, o ConCidades faz parte de um conjunto de conselhos institucionalizados que se vêem como maior exemplo de espaço público porque acoplam vários segmentos da sociedade: Estado; setor produtivo; organizações sociais; ONGs; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais. Nesse sentido, o Conselho das Cidades é visto por ele mesmo como espaço público e ator fundamental na construção não só de políticas urbanas, mas também da construção de ações políticas e democráticas. Segundo sua própria definição¹:

Ele [ConCidades] viabiliza o debate em torno da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem. [...] O ConCidades é, portanto, uma verdadeira instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades. [...] A origem plural desses órgãos [...] possibilitam aos segmentos uma atuação caracterizada pela articulação e negociação política, ação propositiva e qualidade técnica nos debates, possibilitando, dentre outras coisas, a construção de políticas públicas que favoreçam o acesso a todos os cidadãos, tendo sempre como referência as deliberações advindas das Conferências Nacionais das Cidades.

No que refere à pesquisa de campo e tendo em vista que a observação da interação do ConCidades interagindo era fundamental, foram observadas seis reuniões do ConCidades, começando pela 13ª Reunião do Conselho das Cidades, realizada de 04 a 06 de Setembro de 2007 até a 19ª Reunião do Conselho das Cidades realizada de 01 a 03 de Dezembro de 2008. A pesquisa também contou com a observação da 3ª Conferência das Cidades, realizada de 25 a 29 de novembro de 2007.

As formas de fazer política vai muitas vezes além do discurso, e a observação de práticas e performances ganharam importância pois demonstrou como e onde a ação política ocorreu. Nesse sentido, foi importante prestar atenção às coerências internas dos códigos culturais compartilhados pelos participantes do ConCidades que estavam no âmbito do não falado e do performático. Apenas com a observação direta foi possível esmiuçar os elementos estruturantes desses códigos, os fatores extra-lingüísticos, como as

1 Definição encontrada no site do Conselho das Cidades, no portal do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>).

regras implícitas de quem pode e não falar, quem determina as regras da fala apropriada naquele espaço e o acesso a essa forma apropriada da fala, assim como as estratégias da apresentação das propostas. Assim, a observação foi fundamental para compreender como participam os atores nesse espaço e quais mecanismos de inclusão e exclusão por eles são utilizados, a partir não somente do conteúdo de suas falas, mas de como falam.

Ao observar as reuniões, foi também possível encontrar os elementos constitutivos desse espaço e identificar os principais atores que participam, observando sua frequência e intensidade em relação a outros, além da participação em termos numéricos, ajudando a verificar quais segmentos estavam presentes na discussão. A dinâmica das diversas discussões também foi observada, permitindo entender relações de poder internas, a força política de determinadas questões, quando alianças eram necessárias (ou não). Muito importante também foi observar como consensos são criados e de que forma são percebidos e tratados os conflitos. O conteúdo das falas dos conselheiros indicou diversos aspectos da pesquisa, como seus interesses de estarem participando e na forma como acontece a participação, mostrando possíveis alianças, discordâncias ou construção de consensos.

Outra forma de coleta de dados foi a realização de entrevistas semi-estruturadas em profundidade. Enquanto a maioria foi entrevistada durante a realização das reuniões, alguns, principalmente aqueles que residem em Brasília, deram a entrevista em outros momentos. No total, foram realizadas vinte e uma entrevistas. Dezoito entrevistas foram gravadas e transcritas, enquanto duas foram realizadas, por pedido do entrevistado, sem gravação. A relação entrevista/segmento se deu da seguinte forma: Poder Público Federal (duas entrevistas); Poder Público Estadual (duas); Poder Público Municipal (duas); Movimentos Populares (cinco); Trabalhadores (duas); Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa (duas); Empresários (duas); ONGs (quatro). Inicialmente, planejou-se realizar duas entrevistas com cada segmento, exceto os movimentos populares, já que é o grupo maior do Conselho. Após realizadas o mínimo intencionado, alguns conselheiros extras se manifestaram e foram entrevistados.

Para melhor completar os dados, foram utilizadas como fontes três tipos de documentos: lista de presença e ausência das reuniões do Conselho das Cidades, Atas das Reuniões, e Resoluções elaboradas pelo Conselho. Alguma parte desse material foi encontrada na internet, no site do Ministério das Cidades. Já para obter o restante foi

preciso entrar em contato com a Secretaria Executiva do Conselho das Cidades que o fornece. A análise desse material, junto à participação nas reuniões e conferências, foi essencial para retratar a configuração das relações sociais e políticas do ConCidades.

Esta dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e a conclusão. O Capítulo 1 trata da situação das cidades brasileiras e da gestão de seus problemas, tendo-se optado pela literatura que mais bem se adequava à análise pretendida. Aqui é possível encontrar um pequeno histórico de como o fenômeno urbano foi tratado ao longo das últimas décadas, assim como a crescente participação de atores não-governamentais como a sociedade civil e movimentos sociais na elaboração dessas questões. Pretende-se mostrar como o modelo democrático passou por diversas reconstruções, dos fundamentos da democracia liberal, a crítica comunitarista para o desenvolvimento de uma noção de cidadania mais ampla, até a democracia radical. Após a contextualização da criação do Ministério das Cidades e decorrentemente, do ConCidades, a estrutura do Conselho e suas ramificações são analisadas.

No Capítulo 2, os diferentes segmentos e a forma como participam no ConCidades são tratados. Primeiro são analisadas as listas de presença, que indicam quais segmentos participam mais e menos e em que proporções em relação ao Conselho como todo e em relação aos próprios segmentos. Em seguida, uma análise a respeito do papel de cada segmento e seu relacionamento com os outros segmentos é desenvolvida. As relações mais conflituosas e mais pacíficas são analisadas, assim como o papel do Ministério das Cidades na definição da postura do Conselho com a troca de Ministros.

Em seguida, o Capítulo 4 trata da construção de pactos e/ou consensos no ConCidades. Essas práticas tornam necessário discutir outros fenômenos, como o papel de determinados indivíduos no Conselho e dos bastidores nessas construções. Aqui, foram analisadas as diferentes formas de criar entendimentos nesse espaço, como os conselheiros concebem o pacto e o consenso e o que isso significa para o Conselho enquanto espaço político.

A conclusão apresenta modelos normativos do espaço público e discute o que eles têm para oferecer na análise de espaços públicos reais como modelos descritivos. Argumenta-se que o espaço público é o local por excelência da realização de uma cidadania participativa e desenvolve-se uma discussão a respeito das diferentes teorias de espaço público, concentrando no trabalho de Hannah Arendt e no modelo normativo de

Jürgen Habermas, um dos mais influentes na teoria política. O último modelo considerado é de Chantal Mouffe, que trata principalmente das consequências da adoção de uma visão política habermasiana que valoriza o consenso e dá pouca atenção aos conflitos inerentes às lutas políticas, que encontramos como centrais para o entendimento do funcionamento de espaços de participação.

Capítulo 1 – O Fenômeno Urbano no contexto da democracia participativa

O Fenômeno Urbano

Hoje é indiscutível que a maioria da população mundial está concentrada em áreas urbanas. É um fenômeno não apenas restrito à realidade dos países classificados como “desenvolvidos”, mas que se expande principalmente em países emergentes e/ou “subdesenvolvidos”. Existem diversos tipos de cidades, que servem determinadas funções nas diferentes sociedades. Podem ser históricas, industriais, comerciais, portuárias, turísticas. Podem ser planejadas ou se desenvolverem ao longo da sua história sem o planejamento, o que muitos chamam de “cidade natural”. Essa expansão ocorre no último século e tomou proporções até então desconhecidas com o início da dita era global.

[T]anto os tradicionais países ditos “desenvolvidos” como os emergentes, e mesmo os chamados “subdesenvolvidos”, nos cinco continentes do Planeta, vêm maciçamente consolidando um processo contínuo de fixação de suas populações em aglomerações chamadas cidades. Esse fenômeno planetário vem carregado de especificidades que advêm tanto de fatores econômicos como de fatores sociais, físicos e, sobretudo, culturais. Entre as cidades mundiais e as megalópoles presentes, sobretudo de experiências urbanas comprovando a heterogeneidade do fenômeno (NUNES, 2006, p. 7)

Até o início do século XX, as cidades brasileiras se desenvolveram nas áreas onde as atividades econômicas eram relacionadas ao dinamismo da demanda exterior das atividades agro-exportadoras e mantiveram, de forma geral, características rurais (SCHMIDT e FARRET, 1986). A transformação de um país rural para um predominantemente urbano começou somente após a década de 1930 com o fortalecimento do parque industrial. Até então, o país era caracterizado por suas pequenas concentrações populacionais isoladas, desligadas entre si e localizadas no litoral. Essa distribuição populacional, que refletia a dinâmica dos diversos ciclos econômicos por quais o Brasil passou, começa a sofrer grandes transformações com movimentos migratórios em direção aos núcleos urbanos. A crise de 30, que atingiu diretamente o ciclo do café, foi um dos elementos que estimulou a dispersão populacional, deslocando a população em direção às cidades já estabelecidas e pequenas cidades no interior do país (CHAFFUN, 1996).

Entre 1945 e 1980, fatores como aumento das oportunidades de emprego, intensificação da industrialização, aposta no desenvolvimento econômico e produtivo junto

à substituição das importações, estimularam um aumento significativo da migração urbana. Isso inverteu radicalmente a relação entre população urbana e rural. Com um crescimento que chegava a 7% ao ano do PIB e um grande volume de investimentos em infra-estrutura básica, a realidade urbana foi transformada com a estruturação da rede de cidades e pelo crescimento rápido das metrópoles no país, que gerou e consolidou um modelo excludente de ocupação das cidades, onde as camadas mais economicamente vulneráveis ficavam restritas a áreas periféricas e precárias (*idem*).

Esse fenômeno se expressou com uma excessiva expansão horizontal da cidade, pouco investimento em transporte público e um modelo legal, rígido e formal sem um olhar orgânico da cidade. O modelo excludente se caracteriza por áreas com excelente infra-estrutura, convivendo com imensas favelas repletas de sub-habitações em precárias condições de saneamento básico, infra-estrutura e serviços coletivos. Essa situação demonstra as contradições postas na produção do espaço de habitação, que são determinadas, prioritariamente, pelas condições sócio-econômicas da população que habita esses espaços, ou seja, pela capacidade ou não que essa população tem de pagar por espaços privilegiados de moradia (RIBEIRO E LAGO, 1994).

As grandes distorções na questão do direito à moradia se devem, a princípio, ao complexo financeiro-imobiliário que compreende essa dinâmica como o resultado das relações entre mercado e política urbana (AZEVEDO E RIBEIRO, 1996) o qual acaba estabelecendo altos preços à áreas nobres, limitando o acesso a apenas uma parcela reduzida da população em função das condições sócio-econômicas extremamente desiguais que se colocam em nossa sociedade. Por outro lado, a população de baixa renda fica excluída do mercado imobiliário e passa a recorrer a formas alternativas para assegurar a necessidade da habitação. Aqui a cidade é dividida em duas faces: uma formal e outra informal ou ilegal. A primeira se encaixa na regras urbanísticas, já a segunda é ligada à população de baixa renda. O espaço urbano informal se concretiza em forma de favelas, cortiços, loteamentos clandestinos ou edificações não regularizadas (ROLNIK, KOVARICK E SOMECH, 1989).

Esse modelo é marcado pela ilegalidade na forma de moradia, com grande parte da população excluída das determinações urbanísticas legais. Quem é sujeito a essas circunstâncias, fica, assim, sem acesso a determinados serviços urbanos, fenômeno justificado pela ausência da regulação legal. Para Rolnik, Kovarick e Somech (1989), essa

situação não se desenrolou por causa de uma ausência de planejamento, mas por uma estratégica de acumulação capitalista no âmbito imobiliário que somente explorou a possibilidade de desenvolver o mercado de uma maneira que não incluísse camadas de baixa renda. Assim, o mercado imobiliário passou a ser exclusivo a camadas sociais com determinado poder aquisitivo, enquanto as camadas de renda mais baixa passam a depender das políticas urbanas adotada pelo Estado. É um modelo que "amplia as possibilidades de especulação imobiliária e de rendimento eleitoral" (*ibidem*, p. 77).

Para Rolnik (1997), a política urbana a partir dos anos 1960 tem como principal elemento a esfera técnica do planejamento, onde é contemplado um único modelo de cidade do ponto de vista saudável e legítimo. O modelo se baseia no regime jurídico da propriedade privada, privilegiando a hierarquização dos valores do solo, assim como uma diminuição significativa de espaços públicos. O modelo de gestão urbana com ênfase técnica é, assim, um processo estatal de tomada de decisões com objetivo de atingir uma cidade ideal que faz parte de um projeto modernizador e integrador, com fundamento no domínio de uma técnica considerada capaz de impor racionalidade às ocupações urbanas.

Houve, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, a adoção de um modelo desenvolvimentista, onde setores empresariais dominavam a economia urbana e investimentos públicos eram destinados a interesses privados. As normas e padrões urbanísticos permeáveis aos movimentos eram de capital incorporador. Exercido durante o Regime Militar, esse modelo é caracterizado por muitos, como Ribeiro e Alves (2007) como exemplo máximo de "desgovernança", ou seja, altamente autoritário e de função e capacidade vazia.

Para Lefebvre (1991), a cidade deve ser considerada a partir de uma base morfológica material, "realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico" e o urbano, "a realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento" (*ibidem*, p. 50). O desenvolvimento urbano em bases sustentáveis se apresenta, assim, como aposta e meio para preservar e garantir a vida de todos os indivíduos, espécies e sociedades que habitam o complexo ambiente urbano. Sua linha de pensamento nega a visão de uma cidade construída a partir de um modelo tecnicista e vê o fator humano como sua principal constituinte. Outros teóricos como Harvey também adotam uma linha semelhante:

Esse processo desenvolve-se num meio espacial estruturado, criado pelo homem.

A cidade pode, por isso, ser olhada como um ambiente tangível construído – um ambiente que é um produto social. (...) Ela é construída com uma tecnologia dada e elaborada no contexto de um dado modo de produção. O urbanismo é uma forma social, um modo de vida, ligado entre outras coisas, a uma certa divisão do trabalho e a uma certa ordem hierárquica de atividades, que é amplamente consistente com o modo de produção dominante. (*idem*, 1980, p. 174)

A partir da década de 1980, houve um declínio do modelo voltado prioritariamente à técnica e de urbanização periférica. Isso se dá principalmente pela crescente dificuldade do acesso à terra e à moradia agravado pela crise econômica. Tornou-se também cada vez mais evidente a infelicidade do modelo em resolver as diferenças entre as áreas legais e as informais, adotando uma expansão horizontal ostensiva e destruição do meio ambiente. Nesse período houve uma redução na taxa de metropolização no Brasil, caindo de 41,3% (taxa da década de 1970) para 28,9% nos anos 1980. Houve, nesse momento, maior crescimento nas cidades acima de 20 mil habitantes, uma tendência que continuou na década de 1990 (CHAFFUN, *op. cit.*).

O último censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), de 2000, aponta que 81,2% da população brasileira vive em áreas urbanas. Há aqui um salto significativo em comparação com a taxa de 1960, de 31,3%. Esse quadro está circunscrito a uma contingência não só influenciada por tendências nacionais, mas também pelos efeitos da globalização da economia e reestruturação produtiva. Nesse contexto, a cidade se torna o local principal onde os efeitos da globalização que atingem tanto a população de renda mais baixa, quanto a faixa mais abastecida da população, beneficiada pelas mudanças sistêmicas que ocorrem com a globalização, são visíveis. A diferenciação entre áreas urbanas legais, com a intenção de serem inseridas no modelo urbano global, e áreas informais, onde vive a parcela mais vulnerável, fora do modelo desenvolvimentista global, continua. Ou seja, o problema da informalidade ou ilegalidade ainda é grave e compromete o bem estar nas cidades brasileiras. Nos municípios de médio porte, com população entre 100 e 500 mil habitantes – os que mais crescem em população urbana na última década –, também já se verifica o aumento da cidade informal, ainda que boa parte dos problemas urbanos não seja verificada na mesma escala que nas grandes metrópoles.

No final da década de 1970 foi criado a partir de iniciativa de movimentos sociais urbanos, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Até então, reforma urbana era baseada em boas técnicas urbanísticas e não contemplava a participação popular como elemento decisivo na elaboração, desenho e implementação de políticas públicas. Um novo

momento político no país, nos anos 1980, possibilitou uma reformulação do conteúdo e papel até então desempenhado por movimentos sociais e a sociedade civil (GRAZIA, 2003). Surgem, assim, novos paradigmas urbanos que partem da discussão a respeito da redemocratização do país. Uma 'nova ética urbana' é levantada com ênfase não no planejamento, mas na gestão de questões junto à uma 'nova ética social' que ganha respaldo na sociedade brasileira. A cidade passa a ser vista a partir do ângulo do consumo coletivo e não mais unicamente a partir da problemática da propriedade individual (BASSUL, 2004). Nesse momento, o MNRU apresentou fortes críticas às políticas urbanas até então desenvolvidas pelo Estado, que mantinham, aos seus olhos, um planejamento altamente tecnocrático, autoritário, com fortes restrições aos canais de manifestação popular, fundamentalmente como instrumento a serviço da manutenção do *status quo*.

As críticas feitas pelo MNRU, assim como por outras entidades não-governamentais, consideravam a atuação do Estado problemática não pela lógica do planejamento em si, mas porque adotava uma atitude planejadora que reproduzia um modelo urbano altamente discriminatório, de alta exclusão através de instrumentos, técnicas e meios legislativos. Com a realização dos primeiros Fóruns Nacionais de Reforma Urbana (a partir de 1988), a discussão se volta para a questão da função social da propriedade, com intenção de levantar a problemática da cidade a partir do olhar coletivo. A idéia de que a cidade não pode ser pensada somente a partir da propriedade individual e privada se torna amplamente aceita tanto pelos movimentos que iniciam a discussão quanto por segmentos tradicionalmente vinculados ao interesses mercadológicos, como empresários. Evidência disso é a própria Constituição de 1988, que dá contorno mais consistente à idéia de função social da propriedade, ao afirmar que deve ser estabelecida pela legislação urbanística, definida em nível municipal.

Apesar do reconhecimento da importância do caráter social da propriedade, ela é pouco delineada e abrange orientações geralmente vinculadas à utilização da propriedade rural, como produtividade, utilização adequada de recursos naturais e preservação do meio ambiente. Mas a obrigatoriedade de atender às exigências expressas no plano diretor em relação à organização urbana já é um indício de que estava havendo um rompimento com a tradição individualista da propriedade. Apesar desse avanço, as condições de cumprimento da função social da propriedade ainda são pouco claras e muito vagas, colocando, muitas vezes, a efetivação do princípio diante de demasiados obstáculos procrastinadores

(BASSUL, 2004). Com o papel de desenvolver critérios que guiem a desapropriação-sanção de territórios urbanos, o plano diretor passa a ser um instrumento não mais repudiado pelos defensores da reforma urbana, mas fundamental para levar a frente o cumprimento da função social da propriedade. Apesar disso, a operacionalização da função social da propriedade urbana é muito difícil e, com uma exigência prévia de cinco normas legais para a desapropriação ou sanção, é altamente procrastinatória. Por mais que tenha regras e princípios claros que o oriente, o processo andou lentamente por mais de uma década por força do entendimento jurisprudencial (*ibidem*, p. 61).

A ênfase na participação cidadã

As cidades brasileiras, como qualquer outra aglomeração, foram construídas e desenvolvidas a partir de planos ou lógicas políticas, durante séculos, que não incluíam a participação de determinados atores nas decisões tomadas. Em muitos momentos, sequer entendeu o fenômeno urbano como uma questão a ser tratada no espaço institucional. O déficit habitacional, assim como em transporte e saneamento, criaram a demanda por uma instância institucional responsável inteiramente por assuntos urbanos. A exclusão de uma parcela da população mais vulnerável no campo social e econômico se reflete na forma como vivemos nos nossos espaços urbanos. Muitos vêm, assim, a entrada dessas camadas em espaços criados especificamente para tratar dos problemas urbanos como uma promessa de um futuro melhor.

É possível afirmar que se desenvolve no Brasil uma nova cultura, vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federativa de 1988, como à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Durante a década de 1990, pôde-se observar o surgimento de diversos conselhos em âmbito nacional, estadual e municipal, visando à implementação de políticas sociais nas diversas áreas: saúde, educação, assistência social, meio ambiente, habitação, previdência; e de defesa de direitos da criança e do adolescente, da mulher, dos idosos, dentre outros. O papel exercido pelo poder público e a atuação dos novos atores sociais começaram a reconfigurar os mecanismos e os processos de tomada de decisões. Isso faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre o poder público e a sociedade, através de canais e mecanismos de participação social, principalmente em torno dos conselhos. A Constituição de 1988 consagrou o princípio de

participação da sociedade civil forneceu as condições jurídico-políticas para a criação e funcionalidade de órgãos de natureza pluri representativa com função de “controle social” e de participação social na gestão da coisa pública. Os conselhos de políticas públicas e de direitos são, portanto, formas concretas de espaços institucionais de exercício da participação social².

A Constituição de 1988 representa bem o momento político que vivia o Brasil. Ela está fundada na idéia de um Estado democrático de direito, com ênfase em direitos individuais, mas com a preocupação de promoção de justiça social e transformação do

2 A natureza jurídica dos conselhos está ancorada nos dispositivos constitucionais que instituem a democracia participativa e asseguram a participação popular na gestão pública, na formulação e no controle das políticas. Estão previstos no artigo 14 da Constituição Federal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, também como direitos políticos.

Art. 1º Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição.

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - Plebiscito

II - Referendo

III - Iniciativa Popular. -*participação* da comunidade nas ações de seguridade social (art. 194, VII – CF);

Para Borges (2006), a Constituição prevê e assegura o controle participativo da gestão pública pelos cidadãos por diversos meios de ação, informais, formais, judiciais, não judiciais, junto a cada um dos Poderes da República:

-participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados dos órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (art. 10 – CF);

-colaboração de *associações* representativas da coletividade no planejamento municipal (art. 29, XIII – CF);

-colocação das contas dos municípios à *disposição dos cidadãos*, que poderão questionar-lhes a legitimidade (art. 31, § 3º- CF)

-*participação* dos usuários dos serviços públicos na administração direta e indireta –(art. 37, §3º- CF);

- realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da *sociedade civil* (art. 58, II – CF);

- *participação* da comunidade, na gestão administrativa das ações de seguridade social (art. 194, parágrafo único, inciso VII);

- *participação* da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III – CF);

- colaboração da *sociedade* na promoção e incentivo da educação, direito e dever de todos (art. 205- CF);

-colaboração da *comunidade* com o poder público, para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º- CF);

- exercício, pela coletividade, do dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225 – CF);

-*participação* das entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde das crianças e adolescentes (art. 227, §1º- CF);

-*participação popular*, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações de assistência social, em todos os níveis (art. 204), bem como em defesa da criança e do adolescente (art. 227, § 7º-CF).

status quo. Ela associa direito e justiça social, reconhecendo também a proteção ao indivíduo, já consolidada na tradição jurídica liberal. O indivíduo deixa de ser entendido como uma entidade neutra e passa a ser visto como histórica e culturalmente situado. A Constituição de 1988 é expressão do surgimento de um novo paradigma de direito, construído a partir da materialização das idéias abstratas de liberdade e igualdade que nivelam a importância dos direitos sociais, individuais, políticos e cívicos. Portanto, há uma ruptura com o purismo liberal e o direito é crescentemente reconhecido como elemento ativo e político, um fato normalmente obscurecido pela ideologia liberal.

É modificada a noção jurídica até então adotada pelo país, utilizando com mais intensidade a linguagem dos direitos humanos, assim como elementos do constitucionalismo comunitário da matriz ibérica, onde a cidadania ganha contornos mais ativos, vista como potencialmente capaz de avaliar e tomar decisões no âmbito político. Os pressupostos do constitucionalismo comunitário se adequam à contingência política daquele momento, levando em conta a complexidade da realidade social brasileira, que reconhece a existência de grandes desigualdades e pobreza. Daí a incorporação da idéia de justiça social, inclusão e ampliação de direitos fundamentais, preservando o teor liberal, mas adotando um modelo mais abrangente e substantivo. É importante enfatizar que a noção de justiça social, além de ser um valor constitucional, passa a ser também um princípio central e orientador dos caminhos jurídicos legítimos.

Há também uma ampliação da idéia de participação política, estendendo esse direito a um número vasto de novos atores, que legitima a ação de atores na reconstrução da realidade sócio-econômica, agora partindo de normas constitucionais. Esses atores agora podem não só influenciar com mais intensidade o cenário político, mas são tidos como sujeitos capazes de interpretação (informal) da Constituição, com direito a propor ações diretas de inconstitucionalidade, uma tarefa anteriormente destinada aos altos níveis do aparato jurídico. A problemática da participação social e sua inclusão nos princípios da Constituição de 1988 se devem a uma crise do modelo jurídico liberal, propiciada pela apropriação da linguagem jurídica por movimentos sociais na década de 1980, junto a uma emergência de demandas sociais. A intensificação da luta pelo reconhecimento jurídico deu resultados quando são observados os novos direitos adquiridos pelos movimentos sociais como sujeitos coletivos de direitos, aptos a participarem de forma integral da vida pública pela Constituição de 1988 (SANTOS JÚNIOR., 2005).

Participação é uma forma de inclusão política que dá ao indivíduo ou grupo legitimidade de influenciar direta ou indiretamente nos resultados das lutas políticas. Seu nível também pode variar de forma ampla, desde a participação na escala micro, como em assuntos comunitários, por exemplo, a assuntos nacionais ou até internacionais. Ela varia na sua capacidade e expressão, podendo ser demonstrada, por exemplo, no apoio a um candidato, na contribuição com doações financeiras ou força de trabalho ou simplesmente votando. Mas a participação política pode remeter a um significado mais substancial - às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania, no sentido de fortalecer a sociedade civil e a capacitar para construir possíveis caminhos diferentes que apontem para uma nova realidade social, com a intenção de anular injustiças, exclusões, desigualdades e discriminações. Ou seja, pode ser também um caminho para a mudança do *status quo* e a procura de uma nova hegemonia. (GOHN, 2001)

Dentro dessa perspectiva, a participação passa a ser um critério medidor de nível de cidadania democrática e está associada a uma outra categoria, a da inclusão política. Inclusão é caracterizada pela experiência social amplamente compartilhada pela sociedade e pela participação tanto “passiva” e “ativa”, assim como por uma igualdade abrangente de oportunidades e opções entre indivíduos e grupos. É a possibilidade da contribuição na construção de percepção de mundo. Inclusão política significa, assim, o reconhecimento de que uma determinada colaboração é legítima na estruturação do mundo político de uma sociedade.

Um dos locais de exercício do direito de participação política é o espaço público. É o local, por excelência, de competição entre visões diferentes do bem comum. Diferencia-se de espaços privados porque nele são discutidas questões que fazem parte de realidades compartilhadas e acessíveis a todos, ou seja, consideradas como questões de interesse público. Mas as definições de público e privado são mutáveis e devem ser renegociados constantemente de acordo com os interesses e percepções coletivas. Com o objetivo de explorar o máximo de pluralidade possível, o espaço público é um local onde conflitos são colocados e expostos, com a meta de fazer com que as diferentes concepções da realidade sejam compreendidas, mas não necessariamente adotadas por todos.

É um dos âmbitos que possibilita a criação de identidades políticas, pois estimula a prática de articulação e deliberação de diferentes percepções de como devem ser tratadas determinadas questões. É um local livre no sentido de que cada indivíduo participante é

visto como ator legítimo para contribuir para aquela realidade. Mas como o projeto democrático se baseia nos princípios de liberdade e igualdade, a experiência do espaço público democrático é restrita somente àqueles que compartilham esses valores.

A relação entre participação e democracia é fortalecida pela noção de governança, onde a participação tem caráter mais ativo (no mesmo sentido que tem na sua prática no espaço público) e o projeto democrático é um sistema transparente, onde os tomadores de decisões políticas podem ser responsabilizados pela sociedade. A noção de governança estabelece que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizações entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis. Segundo Andrade & Clementino (2007, p. 249),

A governança supõe uma gama de modos sociais de coordenação, diferentes dos modos de organização social formais (burocracias, hierarquias, normas e leis). O seu campo não é o campo tradicional do poder, é o campo da resolução dos conflitos, o que garante à idéia de governança o estatuto de mecanismo estratégico para o enfrentamento de conflitos e problemas das mais diversas naturezas. A governança como resultante de um *mix*, envolvendo a sociedade civil (...) supõe a idéia de uma sociedade organizada, o que traz a noção de participação cidadã para o centro do debate.

A participação é uma forma atualmente legitimada na prática democrática, mas nem sempre esse foi o caso. A participação de diferentes grupos no processo político formal é um discurso atualmente apoiado por indivíduos e grupos e diversas tendências e crenças políticas, mas o processo de democratização e as formas como concebemos a democracia tiveram que mudar substancialmente para essa nova forma ser realizável. As tendências políticas expressam uma época, suas preocupações, concepções e como interpretam determinadas questões. São construções que se baseiam na contingência. Associações entre tradições políticas que hoje parecem naturais podem um dia ter sido não tão harmônicas e serem fruto de um desenvolvimento histórico específico e único. É o caso da tradição liberal e democrática, por exemplo, que passaram a serem vistos como complementares somente a partir do século XIX (MACPHERSON, 1973). Hoje a democracia que não respeitar princípios liberais como liberdade individual e religiosa é altamente questionada e considerada até contraditória. Porém, esse nem sempre foi o caso, já que esse elo nem sempre existiu. Nossas construções partem da nossa realidade mas também nos ajudam a

criar nosso mundo. Modelos políticos hegemônicos têm o poder de definir os contornos da realidade e assim, moldar o que concebemos como a realidade. É importante, assim, compreender as diferentes modelos de democracia e seus principais fundamentos.

Os fundamentos do modelo liberal e a crítica comunitarista

O conceito de cidadania é central para a democracia e por isso seu significado é intensamente discutido. As bases filosóficas de uma tradição já iniciada na Antigüidade grega no contexto da *polis* foram fornecidas com o contratualismo de Locke e Rousseau, vinculando a idéia de cidadania com liberalismo. A partir desse momento, ser cidadão passou a significar pertencer a uma comunidade política com base em preceitos jurídico-legais e tendo como princípios igualdade e liberdade. O cidadão passou a ter garantias formais. Maior exemplo foi o direito de escolha no processo político. A motivação da concepção liberal clássica foi a proteção do indivíduo contra a possibilidade de um poder arbitrário ou opressor e por isso são consideradas liberdades negativas, pois procuram impedir o abuso de poder por parte do governo. A partir desses princípios, surge um modelo de democracia minimalista, tendo como base uma estrutura jurídico-legal e tendo como ponto central a livre escolha de representantes que, para muitos, é o principal objetivo da democracia.

Junto com esse modelo veio também a noção de pluralidade. Para teóricos como Dahl (1966) e Bobbio (1987), a democracia não pode existir sem reconhecer diversidades políticas de diferentes grupos ou indivíduos. Tendo como base o princípio normativo de que todos são formalmente iguais dentro da lei, o modelo da democracia minimalista seleciona a igualdade de direitos, principalmente o direito de voto, como valor democrático máximo. Diferenças sociais e econômicas não eliminam, assim, a igualdade formal entre cidadãos. Os direitos concebidos como proteção contra injustiças aos indivíduos não foi o suficiente para teóricos como Marx, que não enxergava nos direitos formais uma garantia da igualdade. O célebre trabalho de Marshall propôs a primeira teoria sociológica de cidadania ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, em especial no conflito frontal entre capitalismo e igualdade, Marshall estabeleceu uma tipologia dos direitos de cidadania.

No seu entendimento, a cidadania seria o direito dado pelo Estado a ter direitos. Tomando como exemplo o processo de democratização do Estado britânico, Marshall

concebe a cidadania como um processo que é conquistado, a partir das incompatibilidades e impasses existentes entre a expansão capitalista e o direito a uma condição de vida digna, principalmente no que concerne a situação dos trabalhadores. Essa expansão de direitos é entendida como um processo de democratização, onde novos grupos são incorporados ao Estado, juntamente com suas reivindicações. O papel do Estado, nesse sentido, é central para pensar a cidadania, pois foi a partir dele que foi possível sua concepção tal como a conhecemos hoje.

A cidadania, desse modo, é uma conquista de todos, inclusive de grupos marginalizados de direitos que foram estabelecidos posteriormente pelo e para aqueles no poder. Os primeiros direitos conquistados, no século XVIII, são os civis, que dizem respeito ao direito de ir e vir, ou seja, as liberdades mínimas. No século XIX, surgem os direitos políticos, que garantem participação política de todos, seja ela ativa ou passiva. A última leva de direitos são os sociais, que só passam a ser considerados a partir do século XX. Eles garantem padrões mínimos de bem-estar e segurança social.

Um importante teórico para a democracia liberal é Rawls, que compõe uma teoria de justiça. Na sua concepção, os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo de interesses sociais. Os princípios de justiça social regulam a escolha de uma constituição política e os elementos principais do sistema econômico e social. Estes princípios são os escolhidos na posição original e resultam de uma situação de escolha racional. Também importante para a teoria de Rawls (1997) é sua abordagem da questão dos princípios fundamentais de justiça, sendo o primeiro o valor equitativo garantido dos direitos políticos e o segundo a discussão em torno das desigualdades econômicas e sociais que devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades. Rawls considera que esses princípios devem obedecer a uma ordenação serial, na qual o primeiro antecede o segundo. Assim, as violações às liberdades básicas não poderão ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens econômicas, pois estas liberdades só poderão ser limitadas quando entram em conflito com outras liberdades básicas. Nota-se, assim, que um traço característico da teoria de Rawls é a afirmação da prioridade do direito sobre o bem, o que significa que os direitos individuais não podem ser sacrificados em prol do bem-estar geral. Por este motivo, os princípios da justiça têm que ser originados independentemente de qualquer concepção de bem, respeitando uma pluralidade de

concepções a fim de ser aceitos por todos.

Apesar da grande repercussão que a democracia liberal teve, ela chamou a atenção de muitos críticos, principalmente os chamados comunitaristas, como Sandel, MacIntyre, Taylor e Walzer. Apesar de todos utilizarem o conceito de comunidade de maneiras significativamente diferente, têm algo em comum: a crítica da linha liberal e os princípios que servem de base para a teoria de Rawls. Ela enfatiza o sentimento de solidariedade acima da ação visando benefícios individuais. Suas características principais que permitem uma coesão social são: identidade comum, solidariedade, participação e integração. A busca do bem comum é central para esta abordagem, sendo que as obrigações têm um peso pouco maior que os direitos.

Segundo os comunitaristas, a tradição liberal enxerga elementos normativos da política como parte do campo da moralidade particular e assim, destrói o componente ético da política. A ética estaria vinculada ao desenvolvimento de determinadas virtudes necessárias para a participação dentro de uma concepção cívico-republicana. Os liberais teriam, assim, adotado uma abordagem meramente instrumental, tendo em vista levar a frente interesses privados. Também diferentes entre liberais e comunitaristas é a forma pela qual esses interesses são desenvolvidos. Para os comunitaristas, é um equívoco conceber tais interesses de forma independente das discussões públicas e apenas como experiência particular. Essa forma de enxergar a política está diretamente relacionada com a maneira que liberais têm de conceber o indivíduo. Isso constituiria uma comunidade instrumental, diferentemente da visão dos comunitaristas, de uma comunidade constitutiva, que tem como foco central a construção da identidade política dos participantes daquele processo. A crítica dos comunitaristas vê um empobrecimento da cultura política se encarada dessa forma, pois não reconhece a esfera pública e o seu papel na constituição das identidades políticas, mas também no desenvolvimento de virtudes cívicas, caras à democracia.

Nessa perspectiva, a concepção de pessoa como um ser anteriormente individualizado não dá espaço para a possibilidade de vínculos que indivíduos podem adquirir às suas concepções de bem e valores. Além disso, a visão liberal não trata do papel que comunidades e a participação podem ter na identidade política do indivíduo. Existe, assim, a idéia de que é um erro filosófico presumir que os fins, valores e identidade do indivíduo podem ser pensadas de forma independente das comunidades da qual o indivíduo é pertencente. Para os comunitaristas, existe também o erro substantivo na visão liberal em

deixar de reconhecer o verdadeiro significado de bens particulares humanos cujo conteúdo ou foco é inerentemente comunal (MULHALL & SWIFT, 1996).

Outra crítica que os comunitaristas têm em relação aos liberalistas é em relação à teoria de justiça de Rawls, considerada universalista, nem dar atenção às especificidades culturais, ou seja, a pretensão da validade universal e também de neutralidade e objetivismo. O foco de debate aqui está nas escolhas dos indivíduos, com intenção de mostrar como são expressões arbitrárias de preferência e não baseadas em justificações racionais. É argumentado que existe uma idéia falsa da neutralidade na competição pela melhor concepção do bem. A teoria de justiça de Rawls não permitiria a inovação de concepções do bem na arena política

A visão comunitarista de Sandel dá ênfase à sua preocupação em torno das exclusões que a conceitualização do *self* como anteriormente individualizada pode realizar. Enquanto o *self* tem uma integridade que está dada antes e independentemente de sua escolha de fins, ele também é incapaz de passar por determinadas experiências sem desenvolver vínculos que, por sua vez, ajudam a moldar sua identidade. O exemplo maior para Sandel é a comunidade ou comunidades das quais o indivíduo participa, em particular, a comunidade política (MULHALL & SWIFT, 1996; MOUFFE, 2005).

O foco de MacIntyre está na relação entre o indivíduo e a comunidade. De acordo com ele, é impossível conseguir compreender o indivíduo e a moralidade a partir da ação racional. Deve ser levado em conta a participação de indivíduos em fenômenos essencialmente sociais tais como práticas e tradições. Essa participação possibilita a criação de visões de mundo que influencia no tipo de escolha que o indivíduo tomará a respeito do bem comum. Essa também é a posição de Walzer, que considera o significado, assim como a própria natureza, de bens definidos por qualquer teoria de justiça numa escala distributiva independente de contextos sócio-culturais específicos. São produzidos, discutidos e utilizados e circunscritos em espaços criados socialmente e por isso, têm significados sociais e devem ser considerados bens sociais. A própria discussão e prática da teoria política também estão inseridas nesse campo social e qualquer tentativa de criar um conceito de justiça deve ser visto como parte de um quadro comunal (WALZER, 2003).

O último comunitarista a ser considerado é Taylor, que argumenta que qualquer conceitualização de moralidade, razão prática e indivíduo é construída a partir de elementos de um quadro qualitativo que pode ser estabelecido através da participação de

uma comunidade lingüística. Como a linguagem utilizada na interpretação do mundo é uma construção fundamentalmente social, a comunidade é uma condição estrutural da agência humana. Uma preocupação central para Taylor é a ontologia moral, a tentativa e procura pela natureza indefinida das nossas crenças morais. A moralidade está intimamente ligada à questão da orientação da identidade. Os indivíduos se localizam dentro do espaço moral a partir do seu entendimento e posicionamento a respeito de determinadas escolhas morais. O “eu” é enquadrado por compromissos universalmente válidos, mas também por identificações também entendidas como particulares. Dentro dessa perspectiva, Taylor propõe um ‘estudo’ sobre o eu que leva em conta a profundidade e complexidade das identidades formuladas dentro do campo moral. (TAYLOR, 1997, p. 32)

A agência humana para Taylor não pode existir sem a orientação do que consideramos como o bem que acaba moldando nosso campo moral e nos direciona em determinados caminhos. Como não é possível ser indiferente ao lugar em que estamos em relação ao bem, e como é um lugar que está em constante mudança e transformação, a questão da agência humana é de vital importância. A forma pela qual enxergamos o bem e o indivíduo está claramente inserido num campo social e moral que não pode ser considerado em termos neutros, fora de um quadro de questões morais. Dessa forma, a experiência da participação é central para seu entendimento de agência humana.

A democracia participativa

Tanto a tradição liberal quanto a comunitarista contribuíram de forma significativa para a discussão sobre cidadania e democracia. A democracia representativa, até o século XX defendida como a melhor maneira de exercer a cidadania, sofreu grandes desafios e hoje é considerada como insuficiente para uma democracia plena e saudável. Para melhor contextualizar essa transformação:

[P]artidos políticos de massas perderam sua centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação por sua posição na estrutura ocupacional; e, se isso não bastasse, uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo. (LAVALLE, A.G.; HOUTZAGER, P.P.; CASTELLO, G., 2006, p. 49)

A vitalidade e qualidade da democracia representativa sofrem profundas quedas durante o século XX e pode-se afirmar que esse modelo entrou em crise. Entretanto, para muitos teóricos, essa crise não significa a derrota da democracia em si, mas uma reconfiguração de seus principais elementos. Tanto partidos como sindicatos, passaram a ter mais dificuldade em construir identidades, cada vez mais incorporadas pelos chamados novos movimentos sociais que exploram identidades não vinculadas à luta de classes (SMITH, 1998). Esses movimentos se referem a uma forma organizacional baseada em questões de identidade até então mais visto como características pessoais ou secundários, diferente da noção de classe que era a base da retórica dos partidos políticos e sindicatos, uma identidade menos particularista. Então no meados dos anos 1980s surgem novos movimento baseados numa maior pluralidade, em gênero, raça e sexualidade, entre outros. Esse modelo é distinto pois coloca ênfase em significados compartilhados e política de identidade em detrimento de uma política de distribuição. Laclau e Mouffe (1988) reconhecem a pluralidade do sujeito político. Trabalhadores, por exemplo, não são apenas trabalhadores, mas são também mulheres ou estudantes, também identidades importantes no processo político. Eles argumentam que apenas uma facetada identidade (classe) não deve ser privilegiada em termos de entender como mudança social é possível. Além disso, não há necessariamente nenhum vínculo intrínseco entre identidade de classe e posição de classe. Com a intenção de evitar o reducionismo de classe, Laclau e Mouffe argumentam que o modelo de produção apenas, não determina os interesses de atores políticos. Dessa maneira, atores políticos têm um papel ativo e consciente na formação de sua identidade, construindo-as em torno daquilo que é reconhecido como seu interesse, enfatizando a própria agência desses atores.

Inicialmente sem espaço de participação formal, esses movimentos gradualmente começaram a ganhar força política e passaram a ser não apenas importantes no campo da sociedade civil, mas também na lógica de entidades governamentais e inter-governamentais. A participação de atores não-governamentais, como ONGs e movimentos sociais, seja ela direta ou indireta, não está apenas cada vez mais reconhecida pela estrutura política tradicional, mas é, em muitos casos, exigida como forma de dar maior transparência às ações governamentais. O papel da sociedade civil, movimentos sociais e associações civis, é de fundamental importância tanto para o surgimento quanto para a utilização dos espaços públicos. Eles têm o mérito não só de usar esses espaços como também de ampliá-

los para seu maior uso pela sociedade, ou seja, não só trazem novas preocupações e agendas políticas, mas trabalham para uma maior difusão de novas formas de participação política. “Aprofundamos a democracia quando encorajamos o florescimento das associações que as pessoas formam de acordo com os interesses, opiniões e perspectivas que consideram importantes.” (YOUNG, 2006, p. 187)

Vieira (2001) examina a noção de esfera pública não-estatal, apontando o papel dos movimentos sociais para a democratização do sistema político pela mudança nas regras de procedimento, nas formas de participação e organização, na ampliação dos limites da política, politizando temas antes considerados da esfera privada.

Constata-se que cidadania e sociedade civil são noções diferentes: ao passo que a primeira é reforçada pelo Estado, a última abrange os grupos em harmonia ou conflito, mas ambas são empiricamente contingentes. A sociedade civil cria grupos e pressiona em direção a determinadas opções políticas, produzindo, conseqüentemente, estruturas institucionais que favorecem a cidadania. Uma sociedade civil fraca, por outro lado, será normalmente dominada pelas esferas do Estado ou do mercado (VIEIRA, 2001, p. 37).

Críticas de uma democracia apenas representativa vêm a participação como fator positivo da própria democracia. Um cidadão “passivo” seria aquele que apenas elege seus representantes e depois é dispensado. Outra crítica comum é de que, essencialmente, a noção da representação é falha, pois pressupõe que seria possível captar os "atributos essenciais dos eleitores, o singular bem comum que transcende a diversidade de seus interesses, experiências e opiniões" (YOUNG, 2006, p.147). Para a teórica, o processo de representação envolve duas etapas, sendo a primeira a autorização do mandato dos representantes pelos cidadãos e a segunda a prestação de contas, sendo a última o momento mais fraco que o primeiro na maioria dos casos (*ibidem*, p.155).

A transformação do conceito de cidadania não apenas baseada em noções tradicionais como direitos negativos, com preocupações preventivas e não ativas, mas em novas identidades que constituem uma sociedade civil é vista como positivo para o próprio processo de democratização, incluindo cada vez mais a participação de diferentes atores. Vieira entende que é por meio de uma governança ampliada, ou seja, a criação de um conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade (orçamento participativo, conselhos, mecanismos de consulta, câmaras setoriais referendo etc.), que riscos anti-democráticos serão administrados, reconquistando-se a legitimidade da governabilidade e dos mecanismos de representação política.

A ampliação desses espaços públicos faz parte do processo democratizante, permitindo conexões entre as instituições políticas e os interesses da comunidade. A prática democrática, assim, parte da própria sociedade e não das entidades governamentais, ou seja, a ação vem de “baixo” e não de uma instância de “cima” que está no poder estatal. A origem do poder vem da sociedade e não apenas do Estado. A sociedade civil não teria somente como papel pressionar e influenciar as decisões governamentais, mas também fortalecer as políticas de identidade, que garantem a *autonomia e a democratização das relações sociais fora do âmbito político institucional*. Isso significa que se trata de um processo de democratização tanto externo, das entidades estatais, quanto interno, possibilitando o surgimento e funcionamento de uma sociedade civil.

Muitas propostas recentes de maior inclusão política nos processos democráticos defendem medidas que propiciem maior representação dos grupos sub-representados, especialmente quando esses grupos são minorias ou estão sujeitos a desigualdades estruturais.

Sociedade civil e participação aparecem como elementos-chave em agendas diversas de reforma da democracia como, por exemplo, aquelas do aprofundamento da democracia (*deepening democracy*), da transparência e controle social das instituições políticas (*social accountability*), do fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública (*empowered participation*), da democracia deliberativa e, é claro, nas literaturas da democracia participativa e da própria sociedade civil. Obviamente, existem diferenças de ênfases, focos e distinções analíticas nessas agendas; todavia, é fácil identificar traços compartilhados que, conectados à idéia de participação e a certa compreensão da sociedade civil, exercem efeitos de bloqueio sobre a possibilidade de se conceber a ação dos atores societários e as dinâmicas participativas em termos de representação política. (LAVALLE, A.G.; HOUTZAGER, P.P.; CASTELLO, G., 2006, p. 78-79)

Para os autores, a idéia de uma democracia participativa passou a ser elevada à forma máxima de democracia, como a maneira de garantir sua qualidade, “sobrecarregada de expectativa” (*ibidem*, p.80). Mas como argumenta Young (2006), apesar de elementos participativos serem de fato benéficos à democracia, a democracia participativa não pode substituir a democracia representativa, pois a representação é necessária. “Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos” (*ibidem*, p. 144). Além desse aspecto, a autora também afirma que mesmo com um alto índice de participação em comitês e conselhos, há sempre uma maioria de indivíduos “passivos”, que escutam mais do que se expressam em

público. O fator representativo não pode ser, assim, inteiramente negado.

[U]ma democracia forte deve conter em seu repertório procedimental institutos de democracia direta, tais como o do plebiscito. Além disso, uma sociedade é mais plenamente democrática quanto mais possui fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões sobre políticas, e pelos menos alguns deles devem influenciar procedimentalmente as decisões governamentais. A posição anti-representação, no entanto, recusa-se a encarar as realidades complexas do processo democrático e erroneamente opõe a representação à participação (YOUNG, 2006, p. 144).

Na sua visão, a representação e a participação não devem ser excludentes numa democracia comunicativa inclusiva. Na realidade, uma precisa da outra.

Estabelecer e manter processos de representação legítimos e inclusivos impõe responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos. Estes precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os eleitores e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões. Essa mobilização e essa conectividade podem ser promovidas ou obstadas pelo desenho das instituições representativas. (*ibidem*, p 156)

As políticas públicas urbanas estão, nitidamente, inserida num cenário que valoriza a participação no processo político, tanto pela proliferação no plano das idéias, assim como na Constituição de 1988, que claramente anuncia meios para torná-la realizável. Um importante passo para as políticas públicas urbanas foi o Estatuto da Cidade, que não apenas modificou a forma como elas seriam tratadas, mas caminhou em direção à criação de instâncias participativas.

O Estatuto da Cidade

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição no país que elaborou a questão urbana e o Estatuto da Cidade, previsto por ela, finalmente regulamentou os instrumentos que definem a função social da cidade e da propriedade. Muitos vêem o momento da sua criação como a “construção de uma nova ética urbana” (SAULE JÚNIOR, 2008, p. 16). O tema urbano não foi só tratado, como foi significativamente influenciado pelas concepções e diretrizes estabelecidas pelo MNRU e FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana). Um importante ator na consolidação das políticas urbanas brasileiras, o FNRU conta com a participação de diversos atores de inúmeros segmentos que trabalham com a questão. São movimentos sociais, organizações não-governamentais, associações de classe, instituições

acadêmicas e de pesquisa. O FNRU participou de importantes etapas do desenvolvimento da questão urbana no país que se direcionavam à gestão democrática. Fez parte da equipe que elaborou a emenda constitucional de iniciativa popular em torno do capítulo de política urbana durante a Constituinte de 1987-1988, assim como a discussão e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que resultou na criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesses Social e, finalmente, nas discussões a respeito da criação do Ministério das Cidades em 2001 (MARICATO E SANTOS, 2007, p. 169).

Quase a totalidade dos preceitos legais defendidos pelos movimentos foi incorporada juridicamente ou pela Constituição de 1988 ou pelo Estatuto das Cidades, fenômeno que mostra como a dinâmica do tratamento da questão pelo Estado foi modificada (BASSUL, *op. cit.*), assim como a percepção jurídica do problema urbano pelos movimentos sociais. Um dos primeiros passos tomados foi a aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana, que defendia princípios originários de movimentos populares urbanos como a submissão da propriedade para sua função social, a obrigatoriedade do Estado em assegurar direitos urbanos a todos os cidadãos e o desenvolvimento de uma gestão democrática da cidade. A respeito da função social da propriedade, houve muita polêmica entre a percepção dos movimentos sociais e os empresários que, por sua vez, sugeriram sua eliminação. Esse conflito, que surgiu no início do processo constituinte, desaparece no final das negociações em 2001 quando foi aprovada de forma unânime o Estatuto da Cidade.

Segundo Bassul (*ibidem*, p. 139),

[O] setor imobiliário, em princípio refratário ao projeto, gradativamente deixou de vê-lo como ameaça. Na verdade, passou a considerar alguns de seus instrumentos como úteis e necessários à expansão de suas atividades e, outros, como verdadeiras oportunidades de novos, inovadores e lucrativos negócios.

Ocorreu um momento raro de conciliação entre os interesses do setor empresarial com de outro grupo que tradicionalmente luta a favor de princípios contrários. Uma reconfiguração da temática para ambos os segmentos foi, assim, essencial numa nova elaboração do problema urbano, possível através de uma preocupação com a transparência política, a boa governança, e a institucionalização da participação. Também importante foi a percepção de que a operacionalização da função social da propriedade, já em vigor em

alguns municípios, não prejudicou o desempenho do setor empresarial naquelas áreas. Mas houve concessões também dos movimentos sociais, que abdicaram de algumas propostas, tornando o projeto de lei mais instrumental e mais acessível ao gosto empresarial (GRAZIA, 2003).

No final de 1999 foi aprovado por unanimidade este substitutivo do Estatuto da Cidade na Comissão de Desenvolvimento Urbano. No final de 2000, o Estatuto da Cidade foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, adotando basicamente o substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano. No início de 2001, o projeto obteve a aprovação final na Câmara dos Deputados e retornou finalmente para o Senado Federal, tendo sido aprovado por unanimidade na Comissão de Assuntos Sociais. No dia 18 de junho desse mesmo ano, houve a aprovação final no plenário do Senado, também por unanimidade. O Senado Federal aprovou sem nenhuma alteração o substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados. No dia 10 de julho de 2001 a lei do Estatuto da Cidade foi sancionada pelo Presidente da República.

O Ministério das Cidades

Com um longo histórico de não estar nas prioridades do Estado, sem o desenvolvimento de projetos estratégicos claros, as políticas urbanas desenhadas e implantadas aconteceram "[s]empre de forma fragmentada e subordinada à lógica de favorecimento que caracterizava a relação intergovernamental, as políticas urbanas foram de responsabilidade de diferentes órgãos federais." (MARICATO E SANTOS, *op. cit.*, p. 168) A política habitacional foi tratada por seis diferentes órgãos entre 1987 e 2002. Assim, a criação do Ministério das Cidades foi uma tentativa de unificar a política urbano sob o teto de um mesmo aporte institucional, com a intenção de adotar uma linha mais estruturada e menos fragmentada de desenvolvimento e implementação de políticas urbanas no país. Esse ato expressou o reconhecimento, por parte do governo federal, de que determinadas políticas urbanas, principalmente aquelas ligadas à questões metropolitanas, deveriam estar no plano nacional, ao contrário das diretrizes do Estatuto da Cidade que estabelece o município como centralizador das questões urbanas.

Para Maricato (2007), as estruturas administrativas urbanas do Brasil eram carentes, deficientes e fragmentadas e precisavam passar por reformas que redefiníssem atribuições operacionais na tentativa de aproximar as políticas urbanas da realidade urbana brasileira.

A ação administrativa fragmentada não permitia um diálogo entre as secretarias, departamentos, empresas e autarquias, que, para solucionar problemas básicos da infraestrutura urbana no país, precisariam estar intimamente ligadas, trabalhando juntamente.

Na tentativa de conciliar os interesses de múltiplos atores políticos e privados inseridos na questão urbana, além de aproximar a noção de eficiência na gestão de serviços com a prestação dos mesmos no nível do cidadão, a idéia de governança passa a ocupar uma posição forte na esfera urbana. Para Andrade & Clementino (2007), a governança se inseriu de maneira intensa na gestão da cidade por causa de um aumento significativo das demandas e problemas urbanos decorrentes de um crescimento descontrolado de áreas urbanas no país. Com as estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades ganhando força e respaldo na sociedade brasileira, houve também um aumento nas demandas urbanas e suas formas de execução. A prestação de serviços exclusivamente a partir do Estado, sem cooperações público-privado, passa a ser vista como ineficiente e incapaz de resolver determinadas questões. Assim, o ideal buscado pelos atores inseridos nas questões urbanas passa a ser baseada numa união de entidades governamentais e não-governamentais (*idem*, p. 250).

Com o entendimento de que a participação da sociedade era necessária para o planejamento urbano e o desenvolvimento de políticas públicas urbanas, também houve uma preocupação com o processo decisório inclusivo. Houve o reconhecimento de que um espaço aberto e coletivo seria de grande escala e, assim, complexo de organizar e manter, além de difícil implementação. Dessa maneira, etapas específicas foram delineadas, renegando a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal. A partir desse momento, os papéis de Estado e sociedade civil são redefinidos, apontando para ampliação de co-gestão entre público e privado, aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade.

A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido (s). (SOUZA, 1994, p. 133).

O Ministério das Cidades foi, assim, criado em 2003 pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva com a intenção de preencher um vazio institucional e dar diretrizes gerais

para um problema tão amplamente distribuído no país. Junto ao Ministério, foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que procura definir diretrizes, com a participação da sociedade civil e principalmente de movimentos sociais, princípios, prioridades e integrar as políticas setoriais de planejamento urbano e política fundiária, habitação, saneamento ambiental e transporte.

As Conferências das Cidades

A 1ª Conferência Nacional das Cidades foi realizada entre os dias 23 a 26 de outubro de 2003 e tinha como objetivo definir as diretrizes da criação do Conselho das Cidades, dando-lhe atribuições, uma estrutura e composição, assim como realizar as votações dos seus primeiros membros titulares e suplentes. Foram também decididos os comitês técnicos que passariam a existir dentro do âmbito do ConCidades e suas composições. A Conferência foi organizada por uma coordenação executiva com 33 representantes de diversos segmentos. Participaram 2.510 delegados: 40% composto por gestores, administradores públicos e legislativos, 25% por movimentos sociais, 7,5% por entidades não-governamentais, 10% por entidades trabalhistas, 7,5% por empresários e 10% por operadores e concessionários de serviços públicos. Todos eram representativas da política urbana ou trabalhavam com políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte ou planejamento territorial. 75% dos delegados foram escolhidos a partir de processos eleitorais nas Conferências Estaduais das Cidades, enquanto 25% foram indicados por organizações nacionais (MARICATO E SANTOS, *op. cit.*).

Foram avaliadas 3.850 propostas de origem de conferências municipais, estaduais e regionais (onde participaram mais de 300.000 indivíduos) e foram discutidas tanto as diretrizes e objetivos da PNDU como as funções, atribuições, estrutura e composição do Conselho das Cidades. Após a aprovação dessas medidas, foram eleitos 71 membros e 27 observadores para acompanhar o Conselho.

A 2ª Conferência Nacional das Cidades foi realizada entre os dias 30 de novembro e 03 de dezembro de 2005. Essa conferência foi marcada por um aprofundamento nas propostas e diretrizes a serem tomadas na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Avançou também em aspectos como periodicidade, convocação e organização das próximas conferências de nível nacional. A respeito do próprio Conselho, foram feitas avaliações de seu mandato, com propostas de alterações na sua natureza, composição e

atribuições. Assim como a 1ª Conferência, ela também foi precedida por conferências em nível municipal, estadual e regional. Essa conferência obedeceu às mesmas regras da proporcionalidade, mas teve um número menor de delegados, 1.820.

Essa segunda etapa também ajudou a consolidar o Conselho Nacional das Cidades, alterando sua composição, agora com 86 membros, sendo 16 do poder público federal, 9 do poder público estadual, 12 do poder público municipal, 23 dos movimentos sociais, 8 de entidades empresariais, 8 de entidades sindicais e trabalhadores, 6 de entidades profissionais, acadêmica e de pesquisas e 4 de organizações não-governamentais.³ Tendo em vista a questão da legitimidade representativa, as entidades envolvidas precisam ter capacidade de organização nacional, de representatividade ampla, no sentido do ConCidades ter condições de se apresentar como espaço público de representação dos principais sujeitos coletivos envolvidos com a problemática urbana.

No período de 25 a 29 de novembro de 2007 foi realizada a 3ª Conferência Nacional das Cidades com o tema "Avançando na gestão democrática das cidades". Novamente houve a precedência de conferências em nível municipal, estadual e regional e o avanço nas discussões a respeito do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e uma eleição dos novos conselheiros.

O Conselho das Cidades

Criado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso por Medida Provisória n. 2.220 em 2001, após a aprovação do Estatuto da Cidade, o Conselho das Cidades foi regulamentado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por meio do decreto no. 5.031 de 2 de abril de 2004. Foi estabelecido que é um órgão colegiado de natureza consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, com a função de propor diretrizes para a formulação, implementação e execução da PNDU. Como é resultado de decreto presidencial, a própria existência do ConCidades é frágil, pois não tem as garantias que seriam estabelecidas se fosse aprovada pelo Poder Legislativo. O Ministro Olívio Dutra presidiu o ConCidades até 2005, quando foi substituído pelo atual Ministro Márcio Fortes. Como consequência da mudança, houve a interrupção de algumas linhas que vinham sendo adotadas pelo primeiro Ministro, mas de forma geral, o ConCidades manteve seu

3 Fonte: Portal do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/2a-conferencia-das-cidades/>)

funcionamento regular.

Para Maricato (2007), a criação do Conselho das Cidades foi essencial na garantia da existência de um espaço que possibilitasse o debate democrático capaz de dar visibilidade à discursos que apresentam conflitos e controversas. Apóia-se no princípio de gestão democrática - “fundamentado na concepção de democracia participativa que considera a participação direta e pessoal dos cidadãos na formulação dos atos de governo como um das formas fundamentais de realização da democracia” (Silva, 1996, p. 141). É um canal plural de participação da sociedade que requer um tipo de institucionalização de caráter deliberativo, permanente e de forma que garanta a participação efetiva de segmentos populares⁴. Determinados mecanismos que permitem esse tipo de institucionalização são importantes tanto para o funcionamento do Conselho como espaço de articulação, assim como sua consolidação como espaço reconhecido pela sociedade mais ampla envolvida com a questão (MARICATO E SANTOS, *op. cit.*).

A criação e manutenção do ConCidades como espaço de articulação política foi uma mudança na maneira como a política urbana tinha sido conduzida no país. A sociedade civil, dentro do entendimento já que sua contribuição para a discussão política é positiva e legitimadora para o Estado, foi inserida nas tomadas de decisões. Foi também um passo transformador no sentido de dar mais ênfase às questões sociais, que, por mais que tinham sido formalizadas no Estatuto das Cidades, muitas vezes se transformaram em ‘plano-discurso’. Segundo Maricato apud Bassul (2004, p. 137), a respeito do Estatuto, “Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos, que obedecem a um plano não explícito”.

A promessa de democratizar a participação na elaboração das políticas urbanas finalmente se concretizou com a criação do ConCidades. Mesmo que as grandes questões continuem ficando no ‘plano-discurso’, a sociedade civil ganha maior capacidade de tirar essas questões desse âmbito e impulsionar o Estado a agir de forma que ela proponha. A interação potencialmente possível através do ConCidades ajuda a dar vazão à conflitos latentes que agora podem encontrar formas legítimas e formais de serem colocadas.

4 Apesar dessa afirmação, o Conselho das Cidades não tem caráter deliberativo e como foi criado por Medida Provisória, seu caráter permanente também não é garantido. Essas questões serão tratadas nos capítulos seguintes.

Segundo Maricato e Santos (*op. cit.*, p. 187-188),

[O] Conselho das Cidades está se construindo em uma arena de interação entre o governo e a sociedade, no qual os interesses oriundos da sociedade, do mercado e do poder público são expressos, mediados, criando, portanto, condições para a instauração de processos consensuais de tomada de decisões e aumento da eficácia de uma agenda legitimada de problemáticas e políticas que impulsionaram ações do Ministério das Cidades ... (...) De fato, esta experiência [ConCidades] possibilitou uma nova forma de fazer política para os todos os atores envolvidos, o que implica, ao mesmo tempo, no reconhecimento dos interesses contraditórios e conflitantes, sem os quais não pode haver negociações e construção de consensos verdadeiros.

Apesar de um nítido desenvolvimento em prol da participação da sociedade na elaboração das políticas públicas urbanas, muitos conselheiros levantam a questão do caráter do Conselho. Por não ter caráter deliberativo e apenas consultivo, seu real poder dentro da estrutura de decisões é questionado. O fato de ter sido criada por Medida Provisória também levanta diversas dúvidas a respeito da sua permanência no cenário político brasileiro. A aprovação de medidas no ConCidades não necessariamente significa uma mudança real, pois apesar do Ministro do Ministério das Cidades ter como obrigação assinar as resoluções aprovadas no Conselho, elas não precisam ser encaminhadas e implementadas, pois têm caráter apenas consultivo.

Para muitos conselheiros, esse fato prejudica o desenvolvimento do trabalho do Conselho. Para alguns, o conselho não deveria ser deliberativo em todos os assuntos^{5,6},

5 Os depoimentos utilizados neste trabalho são produto de entrevistas realizadas entre novembro de 2007 e dezembro de 2008 de conselheiros do Conselho das Cidades. As entrevistas foram realizadas, na sua maioria, no local das reuniões do Conselho e duravam em torno de uma hora. Alguns conselheiros de Brasília foram entrevistados no seu local de trabalho. O roteiro de entrevista foi semi-estruturado com onze perguntas. A ordem das perguntas nem sempre foi obedecida em decorrência do conteúdo da conversa e algumas perguntas não foram feitas por fatores externos como falta de tempo. Segue o roteiro de entrevista:

- 1) Trajetória pessoal e profissional
- 2) Como surgiu o Conselho das Cidades? Que atores foram relevantes para sua criação?
- 3) Qual sua concepção de espaço público? O Conselho das Cidades se encaixa nessa concepção? Quais são suas qualidades e suas fraquezas?
- 4) Como se estrutura a participação no ConCidades? Quem participa mais? Quem participa menos? Essas frequências significam o que na sua opinião?
- 5) Durante as discussões no Conselho, como se tomam as decisões? Por consenso? Por votação? Você poderia exemplificar situações onde ambas formas foram utilizadas?
- 6) Como é possível criar consensos num âmbito tão diversificado como o ConCidades? O que é consenso, na sua opinião? Em que situações é mais difícil chegar nele e quando é mais fácil?
- 7) Onde se tomam as decisões? Qual a importância de espaços informais, os bastidores em comparação aos espaços oficiais de debate? Você pode citar algum exemplo onde o espaço informal foi mais importante do que o espaço formal no resultado das decisões?
- 8) Que tipo de influência ou força tem o ConCidades na formulação das políticas públicas urbanas? Quais foram os avanços nesse sentido ao longo das diferentes gestões? Quando houve retrocessos?
- 9) Qual é a relação entre seu segmento com outros segmentos? Com quais há mais consenso? Com quais

mas apenas em alguns, no sentido de garantir que a ação dos conselheiros no conselho tenha um resultado concreto em determinadas áreas. Já outros consideram que o ConCidades deveria ser inteiramente deliberativo, justamente para evitar a força dos arranjos políticos e as vontades do cenário político. Como disse um conselheiro, “*é o calcanhar de Aquiles, o fato dele não ser deliberativo*”⁷. Sendo apenas consultivo, o Conselho precisa não apenas acordar entre si, mas também convencer o Ministro a assinar e implementar suas resoluções. Esse fenômeno é grave para outro conselheiro, “*às vezes o Ministro não publica as resoluções, a gente tem que ficar brigando o tempo inteiro por causa da natureza desse conselho. Várias vezes ele não assinou. Quando não interessa ao governo, ele não publica. A gente tem que ficar brigando. Aí depois publica. Depende do interesse do governo no momento.*”⁸

Se o Conselho fosse deliberativo, a forma como participam os conselheiros seria modificada de forma significativa, pois sabendo que suas ações levariam necessariamente à implementação das resoluções aprovadas durante a plenária, os conselheiros desenvolveriam uma relação diferente com o resultado do seu trabalho, o que muitos colocam como um maior senso de responsabilidade. Um conselheiro acha que a mudança de um regime consultivo para o deliberativo pode transformar o conselho da seguinte maneira: “*acho que ele vai evoluir quando ele chegar a ser deliberativo não só pelo poder que ele vai exercer, mas pela responsabilidade que as pessoas vão passar a ter, já que seus CPFs estarão comprometidos com as decisões que ali foram tomadas. Os conselheiros vão passar a ser responsabilizados individualmente. E isso é correto e nos levará a tomar*

há mais conflitos?

10) Há atores mais relevantes que outros? Quais são e por que?

11) É importante o Conselho seja deliberativo? Como essa transformação mudaria a forma como se participa nele? Sua participação mudaria? A de outros mudaria?

6 CARRION, Raul Kroeff Machado. União Nacional dos Legislativos Estaduais. Entrevista concedida 01 de Abril de 2008. Afirma que há questões que o Conselho não deveria ter caráter deliberativo justamente porque são obrigações do Congresso Nacional. “*É evidentemente que o Conselho não pode se sobrepor ao Congresso ou a um processo eleitoral onde milhões votaram. O Conselho tem que tirar resoluções que não podem impor que o governo, que o Ministério e o Ministro vão fazer tal coisa. Não podemos deliberar que o Ministro vai diminuir os juros. Mas podemos fazer uma resolução dizendo que nós achamos que o Ministro tem que baixar os juros. Tem que ser deliberativo em algumas coisas e consultivo em outras.*”

7 SANTOS FILHO, Edmundo Xavier dos. Vida Brasil. Entrevista concedida 31 de Março de 2008.

8 BARBOSA, Benedito Roberto. Central de Movimentos Populares. Entrevista concedida 02 de Dezembro de 2008.

decisões mais refletidas e menos apaixonadas, dentro da lei.”⁹

Também foi enfatizada a necessidade de melhorar o preparo técnico e jurídico, no sentido de garantir uma melhor qualidade e pertinência das resoluções aprovadas. *“Quando você não tem poder nenhum, qualquer coisa pode acabar sendo aprovada, as coisas mais doidas, tipo “o Conselho apóia os povos da Bósnia”. Com o poder deliberativo, você tem que ser mais realista. É importante ter mais responsabilidade por causa das conseqüências.”¹⁰* O conselheiro toca, indiretamente, numa questão importante: a motivação dos conselheiros. Quando não existe poder real na transformação das políticas públicas urbanas, perde-se o foco e a motivação de participação do conselho. *“Tudo que se encaminha não é implementado em momento algum aqui no Ministério. Então as pessoas vêem que é um espaço aberto e amplo mas sem efetividade.”¹¹*

A Estrutura do ConCidades

A composição do Conselho das Cidades e sua complexidade expressa bem um grupo de pessoas que abrange muitos elementos e que pode ser considerado sob vários pontos de vista. Ele funciona não somente como um corpo único, mas na forma de inúmeros grupos de trabalhos e comissões. Conselheiros, assim, dividem seu trabalho e têm a oportunidade de participar e fazer parte de diversos sub-grupos que constituem o Conselho. Essas ramificações foram incorporadas ao longo dos anos da existência do Conselho e são decorrentes dos interesses e vontades de desenvolvimento de determinadas questões pelos segmentos que compõem o Conselho.

As reuniões do Conselho são, dessa forma, somente um entre vários momentos de encontro entre os conselheiros. Elas acontecem quatro vezes por ano, geralmente de três em três meses. São três dias de encontro. Há diversas atividades e nem sempre seguem uma ordem cronológica recorrente em todas as reuniões. Exceto eventos comemorativos ou apresentações extraordinárias, as reuniões seguem relativamente da seguinte forma: apresentação de projetos de diversos programas urbanos, avaliação e acompanhamento de programas ou apresentação de pesquisas acadêmicas sobre determinados assuntos. Se houver outro assunto de grande importância, que necessita de uma votação imediata, o

9 PINHEIRO, Haroldo. Instituto de Arquitetos do Brasil. 10 de Dezembro de 2008.

10 SANTOS, Ubiratan Félix Pereira dos. Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros. Entrevista concedida 01 de Abril de 2008.

11 GRAZIA, Grazia de. Gerente de projetos da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Entrevista concedida 15 de Abril de 2008.

Conselho também pode começar pela discussão em torno de sua aprovação.

Após esse primeiro momento, os diferentes segmentos que compõem o Conselho se encontram. Cada segmento se reúne e discute as questões que consideram importantes, além de definir a postura que devem adotar durante as discussões nos comitês técnicos. Esse encontro foi instituído somente durante a atual terceira gestão após reivindicações de diversos segmentos. Anteriormente, não havia esse espaço de discussão entre os próprios segmentos e por conta disso, pouco tempo de interação entre seus membros. A criação dessa oportunidade foi importante para garantir posições mais coerentes entre os membros dos grupos, no sentido da adoção de uma visão mais tática. Também foi importante para criar um sentimento de união entre o segmento, já que muitos não se conheciam anteriormente ao Conselho e podem não ter a oportunidade de convívio por pertencer a diferentes comitês técnicos, que toma a maior parte do tempo durante as reuniões.

Existem raramente outros momentos onde membros do mesmo segmento podem se encontrar como grupo. Esse espaço é importante porque ajuda a fortalecer uma postura política específica, servindo também como um espaço de debate entre os membros do segmento. Muito importante também é a função desse encontro como um espaço instrutivo. Os conselheiros recebem informações sobre os assuntos que serão discutidos nos comitês e, caso não estejam já informados sobre o tema e já tenham uma postura política, podem aqui receber informações que influenciarão no resultado da discussão. Aqueles que já estão envolvidos podem trocar e receber novas informações. Esse momento é importante porque permite uma maior interação entre os colegas de segmento, ajudando a esclarecer as questões colocadas na pauta e determinando se uma atuação mais tática é necessária ou não por parte do segmento.

O segundo dia geralmente começa com as reuniões dos quatro comitês técnicos: Comitê Técnico de Habitação, Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano. Estes comitês têm a função de assessorar o Conselho nesses temas que correspondem às secretarias estabelecidas no Ministério das Cidades. De acordo com o Regimento Interno do ConCidades:

Eles possuem a finalidade de subsidiar os debates, promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, apresentar relatórios ao plenário do ConCidades, propor regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos federais, entre outras. São compostos por, no máximo, 50 representantes, respeitada a

proporcionalidade dos diferentes segmentos integrantes do ConCidades.

Para muitos conselheiros, é justamente nos comitês técnicos que a “verdadeira discussão” ocorre, pois é aqui que se discute as políticas públicas a serem implementadas pelo Ministério na sua maior profundidade. A divisão do Conselho em comitês técnicos permite que os conselheiros se especializem em questões específicas ou participam em discussões sobre temas que conheçam com maior profundidade. Conselheiros que trabalham com a questão da habitação, por exemplo, claramente optam pela participação no Comitê Técnico de Habitação e assim por diante. Com número reduzido de conselheiros, e ao mesmo tempo respeitando a proporcionalidade dos segmentos, o espaço de discussão dos comitês técnicos é onde os debates tomam forma e ganham vida.

Há uma distribuição equilibrada de conselheiros nos comitês técnicos, pelo que indica a lista de composição de cada um. Apesar disso, ao observar as reuniões, foi possível verificar um grande desequilíbrio na participação nos comitês. Enquanto a sala de encontro do Comitê de Habitação está razoavelmente cheia de conselheiros, outros comitês como de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano ficam mais esvaziados. Se todos têm relativamente o mesmo número de participantes, por que isso não corresponde a quantidade efetiva de participação? A política habitacional, assim, parece ter centralidade no Conselho e chamar a participação dos conselheiros de forma mais intensa que outros assuntos.

A presença maior dos conselheiros no Comitê de Habitação e a centralidade do tema nas discussões parece corroborar com o comentário de um conselheiro: “[O] *pessoal que trabalha com política habitacional e moradia tem muito mais força dentro do Conselho do que a pessoa que está no Comitê de Mobilidade Social, por exemplo.*” e depois, “*Para mim a questão da moradia aparece muito mais que as outras questões. A da mobilidade é a que tem menos peso na discussão. Aparece mais a questão da moradia porque os grandes grupos presentes aqui têm isso como enfoque. [...] Você tem um déficit na moradia que é até palpável. Agora como você vai medir o déficit da mobilidade?*”¹²

Os “grandes grupos presentes” a qual o conselheiro se refere são os movimentos populares que militam especificamente nessa área, assim como algumas entidades

12 SANTOS FILHO, Edmundo Xavier dos (op. cit.).

empresariais que trabalham com a construção de moradias. Além do interesse das diversas entidades com a habitação, também é abordada a questão da visibilidade que o tema tem, devido à facilidade de contabilizar sua realidade, ao contrário de problemas relacionados à mobilidade, por exemplo. Uma maior ênfase às questões habitacionais e também às questões de saneamento se reflete na relação entre Ministério e Conselho. Enquanto o Comitê de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana não conta com a participação efetiva de seu secretário, o Comitê de Habitação conta com a presença da Secretária, Inês da Silva Magalhães. De acordo com um conselheiro anônimo participante do Comitê de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, ele sequer viu o rosto do secretário e nunca soube de sua participação no Conselho ou no Comitê, apesar dele ser um conselheiro titular. Uma prática comum nesses comitês é o envio de funcionários encarregados de determinados setores dentro da secretaria. Muitos conselheiros vêem essa abordagem como indicação de falta de interesse ou até falta de respeito pelo Conselho e seus conselheiros.

A participação dos secretários do Ministério das Cidades é vista, assim, como expressão de valorização e consideração do trabalho do Conselho. A figura do secretário é importante porque indica autoridade e dá mais prestígio do que apenas a presença de funcionários que não têm a capacidade de tomar determinadas escolhas ou decisões políticas. A presença de secretários nos comitês indica que o Conselho teve força política suficiente para “exigir” sua participação ou tornar a presença desses atores indispensável para o Ministério. Torna-se claro, assim, que alguns comitês no Conselho têm menos importância para o Ministério do que outros e como isso se expressa na prática. A temática da habitação é central para os movimentos sociais e, em decorrência disso, torna-se também temática principal do Conselho. A pressão e o embate político é visto por muitos como mais intenso nesse comitê e menos em outros, justamente pela real presença de atores e consequências políticas. Outros comitês têm, de forma geral, uma existência menos conturbada, justamente devido a falta de presença de sujeitos políticos que são implementadores das políticas públicas.

As reuniões dos comitês técnicos duram normalmente uma manhã e uma tarde inteira. A próxima etapa é a noite do segundo dia, após as deliberações nos comitês técnicos, iniciam-se os ciclos de debate na plenária, onde todos os segmentos e conselheiros estão presentes, independentemente da sua área de interesse. No primeiro momento, informes dos comitês técnicos, coordenação executiva e grupos de trabalhos são

anunciados. A discussão é muitas vezes abandonada em prol de um único encontro no dia seguinte, devido à sensação de cansaço de forma geral entre os conselheiros.

As discussões do plenário giram principalmente em torno das resoluções aprovadas nos comitês técnicos e também moções que podem ser apresentadas por qualquer segmento dentro do Conselho. Aqui a discussão é aberta a todos os conselheiros. Todas as questões colocadas já vêm previamente discutidas nos comitês técnicos e, assim, a última etapa da resolução é ser aprovada pela plenária. A não-aprovação nesse momento é raro. O mais comum é a discussão em torno de itens específicos e sua omissão ou sua alteração. Mas a rejeição de uma resolução no seu conjunto é um ato fora do comum. Nesse momento o Presidente do Conselho, o Ministro Márcio Fortes geralmente está presente e preside a mesa com a participação de conselheiros de todos os outros segmentos. Também presente está o Secretário-executivo do Conselho, Elcione Diniz Macedo, representando o Poder Público Federal. Os outros representantes da mesa são escolhidos no momento da reunião.

Essa mesa preside e apresenta as resoluções aprovadas nos comitês técnicos. Qualquer conselheiro tem direito de pedir a voz e comentar da maneira que achar necessário a resolução. Não existe limite de tempo institucionalizado, nem um limite na quantidade de vezes que um conselheiro pode intervir. Porém, se a reunião estiver já passando do limite do tempo estabelecido, há tentativas de acelerar a discussão e pede-se que os conselheiros sejam mais breves nas declarações. É recorrente que na reta final da reunião, quando muitos conselheiros já não estão mais presentes, ou porque já deixaram a cidade ou porque se cansaram, as decisões são tomadas mais rapidamente, com menos declarações. Existe uma lógica interna de resoluções mais significantes e outras menos importantes que a mesa encaminha. Alguns conselheiros não reconhecem essa lógica e seguem adiante com suas intervenções, às vezes chamando atenção ao discurso da desconsideração que coloca alguns temas como secundários e menos importantes em prol de outras agendas políticas. Mas de forma geral, a plenária fica significativamente esvaziada e se aprova com mais facilidade as resoluções ou moções.

Além das reuniões do ConCidades, os conselheiros também se encontram em reuniões dos diversos grupos de trabalhos que existem dentro da estrutura do Conselho: Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos, Grupo de Trabalho de Acompanhamento do Orçamento Público do Ministério das Cidades, Grupo de Trabalho de Revisão do Regimento Interno do Conselho das Cidades, Grupo de Trabalho do Ano

Nacional do Saneamento, Grupo de Trabalho PLANSAB, Grupo de Trabalho Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Grupo de Trabalho da Agenda do Conselho. Os grupos de trabalho são criados para aumentar a profundidade de discussões que são consideradas complexas demais para serem atendidas no espaço dos comitês técnicos. Esses grupos têm duração limitada aos seus objetivos específicos e refletem necessidades imediatas do Conselho, como resoluções que precisam ser aprovadas rapidamente para encaminhar ao Ministério ou ao Congresso Nacional.

Como seus calendários não estão vinculados à dinâmica do ConCidades, esses grupos têm autonomia própria e muitas vezes têm liberdade de tomar decisões de forma deliberativa. Alguns grupos são criados justamente para tomarem decisões difíceis de serem tomadas dentro do comitê, com maior quantidade de conselheiros e maior quantidade de temas a serem tratados. Os grupos de trabalho podem dedicar maior tempo a determinados assuntos e também com um número reduzido de conselheiros, mas sempre mantendo a proporcionalidade entre os segmentos, é um mecanismo que o ConCidades encontrou para lidar com temas conflituosos, onde um consenso ou é impossível ou difícil de atingir.

Uma situação concreta foi a discussão em torno do Projeto de Lei 3057/00. Mesmo depois de realizar cinco seminários regionais para discutir o PL, conhecido como Lei da Responsabilidade Territorial, o Conselho não chegou a um consenso sobre a proposta, que já estava em fase de votação no Congresso Nacional. Por isso, decidiu formar uma comissão com representantes de todos os segmentos para discutir o assunto nos meses seguintes. Os pontos mais polêmicos da proposta, que modifica a lei que regula o parcelamento do solo urbano, tratam da regularização de áreas de interesse social, da autorização de condomínios urbanos do licenciamento de áreas a serem loteadas e do custo do primeiro registro fundiário, além da regularização fundiária.

Um conselheiro do segmento empresarial descreve a situação: "*[N]ós fomos para a plenária e o pau quebrou. Houve uma discussão muito boa. [...] Depois de muita briga, chegamos a conclusão, e isso foi uma unanimidade, que não poderia ser votada o Conselho e não deveria se posicionar como uma idéia majoritária, nem minoritária. Isso prejudicaria o andamento do PL. Porque o objetivo do Conselho é criar um ambiente de pactuação.*" E sobre o mesmo tema, "*Então o Conselho não é só aquela plenária ali. Aquilo ali é só uma perna dele. A verdadeira inteligência dele está em criar comissões de*

pactuação e discutir coletivamente. O Conselho tem vários tipos de manifestação: a plenária, que são aqueles três dias de encontro, mas os grupos de trabalho e as comissões são o Conselho do dia-a-dia."¹³

Nesse caso, uma comissão com objetivo de pactuar uma possível solução foi criada, ao invés de continuar desenvolvendo a discussão dentro do espaço da plenária do Conselho, onde nem se chegava a um consenso, nem a um pacto político. Foi concordado entre os conselheiros que a decisão tomada pela comissão seria respeitada como decisão do Conselho. Essa comissão foi criada justamente para tomar uma decisão que o Conselho como ente não tinha condições no momento para tomar. Mas o que diferencia um do outro? Seria apenas o número reduzido de conselheiros que facilitaria o pacto? Por que não construir o pacto dentro do espaço da plenária? Como o conselheiro colocou, a ação política “verdadeira” acontece não na plenária, mas em espaços como a Comissão de Pactuação. São nesses pequenos grupos que as decisões que afetarão as políticas públicas urbanas ganham forma e contorno. O pacto necessário nesse momento seria possível somente dentro de um espaço especializado no tema, com os atores com envolvimento maior, mais interessados e mais dispostos a negociar. Foi decidido nessa situação que a discussão só se encerraria com o consenso e para chegar a essa condição foi preciso criar um grupo diferenciado, menor, onde não haveria um consenso político, mas uma forma de pacto político, levando para frente a implementação do PL 3057/00.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana

A estrutura do ConCidades na sua totalidade envolve, assim, diversos espaços diferenciados onde os conselheiros criam as visões políticas que guiam o Conselho. É importante mencionar mais um espaço fundamental para o Conselho, apesar de não fazer parte dele institucionalmente: o Fórum Nacional de Reforma Urbana. O FNRU é um grupo de organizações brasileiras que lutam por três princípios: o Direito à Cidade, a Gestão Democrática das Cidades e a Função Social da Cidade e da Propriedade. Ele existe desde 1987 e tem a participação de movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa. Todas as entidades dos segmentos dos movimentos populares e ONGs do Conselho fazem parte do FNRU. O FNRU não faz parte formalmente do

13 NETTO, Marcos Augusto. Confederação Nacional do Comércio. Entrevista concedida 07 de Dezembro de 2008.

ConCidades, mas a presença dele é claramente forte nos espaços do ConCidades.

O fato de todas as entidades dos segmentos dos movimentos populares e das ONGs fazerem parte do FNRU diz muito a respeito da sua força e papel deles dentro do Conselho e também em relação ao campo das políticas públicas urbanas de forma geral. Vários conselheiros, a serem entrevistados, participantes ou não do FNRU, mencionaram a importância da entidade não só na sua atuação no Conselho, mas na própria construção do ConCidades e do Ministério das Cidades. O FNRU estava presente nas negociações que encerraram as últimas discussões a respeito do Estatuto da Cidade, com a tarefa de reescrevê-lo dentro dos limites constitucionais. E principalmente enfatizado pelos atores que fazem parte do FNRU, é seu papel na criação do Ministério das Cidades e posteriormente o Conselho das Cidades, dando concretude às reivindicações tanto da necessidade da institucionalização de uma política urbana quanto da criação de mecanismos que desenvolvam a idéia de gestão democrática.

De acordo com uma conselheira do segmento das ONGs e também participante do FNRU, ele é uma entidade central para pensar o ConCidades. *“[O] Fórum é um dos principais atores na criação desse Conselho. Ele é o produto de uma quantidade enorme de reivindicações históricas na questão urbana. O próprio Ministério das Cidades também.”* e *“[U]ma das principais bandeiras do Fórum foram atendidas: a necessidade de espaços de participação popular, de forma deliberativa na formação das políticas públicas. Então logo no primeiro ano tínhamos pessoas inseridas no Ministério das Cidades que também tinha essa bandeira e fomos aos poucos criando esses espaços. E aí houve a 1ª Conferência das Cidades e as resoluções foram justamente para a criação de um Conselho Nacional das Cidades com os segmentos que participaram da Conferência. Então posso dizer que o Fórum de Reforma Urbana é um dos principais, não... é o principal formulador de opinião nesse campo das políticas públicas urbanas”*¹⁴.

Também do segmento das ONGs e do FNRU, outro conselheiro discute a força do FNRU não somente pelo seu papel na elaboração do Estatuto da Cidade, na criação do Ministério e do ConCidades, mas olhando para a própria dinâmica do ConCidades e as eleições no segmento das ONGs para o terceiro mandato. *“Assim como aqui no Conselho, das oito ONGs aqui, todas são ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana. Num*

14 FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Federação de Órgãos para Assistência social e Educacional. Entrevista concedida 09 de Outubro de 2008.

*universo de setenta ONGs nós conseguimos eleger oito ONGs que estão no nosso campo das tantas que estavam aqui. Por quê? Porque seguimos um processo de debate há décadas. Estamos nesse processo porque fomos nós que pressionamos pelo Estatuto das Cidades, pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Nacional, dentro de tantas outras iniciativas nesse campo.”*¹⁵ A participação do FNRU também pode se transformar em legitimidade na atuação dentro do ConCidades. Se das setenta entidades no segmento das ONGs que concorreram nas últimas eleições do ConCidades e das oito vencedoras, 100% faziam parte do FNRU, é porque ele é um espaço essencial para o desenvolvimento de capital político, e que mantém monopólio sobre determinadas vagas no Conselho.

O mesmo conselheiro descreve a força do ConCidades a partir da força política das articulações que vêm anteriormente ao Conselho, que criam articulações e coalizões políticas fora do espaço do Conselho, enfatizando o papel do FNRU nesse cenário: “[A] força do Conselho são processos que antecedem isso, que são os representantes articulados e organizados. Nosso campo de atuação, que é o Fórum Nacional de Reforma Urbana... nós conversamos lá antes de vir até aqui nas reuniões do Conselho.” As conseqüências da política desenvolvida, a dinâmica e a influência que Conselho exerce sobre as políticas urbanas é, assim, resultado não só de interações internas ao Conselho, mas também da vida das entidades e instituições localizadas fora dele.

A presença do FNRU no ConCidades também é uma forma de transmissão de capital político, do Fórum para o Conselho e vice-versa. Com sua participação intensa nas negociações do Estatuto da Cidade e também a realização de uma das suas principais reivindicações: o Ministério das Cidades, é possível afirmar que o FNRU estava, mesmo anteriormente ao Governo Lula, posicionado de forma estratégica na discussão a respeito das políticas públicas urbanas. Ganhou mais força política com a eleição do Governo Lula e se estabeleceu dentro de uma instituição governamental, o Ministério das Cidades. As relações diretas com o Ministério e a familiaridade dos agentes do Ministério com as reivindicações do FNRU e seus participantes criou uma situação favorável de interação e colaboração entre as duas partes.

A distinção entre entidades participantes do FNRU daquelas que não fazem parte é visível durante as reuniões do Conselho. O ciclo de interação entre as entidades do FNRU

¹⁵ MEIRELLES, Emanuel Pontes. Centro de Educação e Assessoria Popular. Entrevista concedida 28 de Novembro de 2007.

é íntimo e muitas vezes fechado. Essas entidades se reúnem de forma sistemática antes de cada reunião do Conselho e discutem as táticas e estratégias que adotarão nos dias seguintes. Também realizam pequenas reuniões durante a própria reunião, durante as pausas ou depois do encerramento das atividades. O caráter íntimo da relação entre as entidades do FNRU cria uma cultura de convivência e uma visão política em comum que se destaca dentro da dinâmica do Conselho. Como o FNRU se encontra antes de cada reunião, ele tem a oportunidade de vir com uma postura mais costurada, mais estratégica do que outras entidades e segmentos que, por exemplo, não têm um fórum de debate e construção de posicionamentos políticos.

Tantos os atores que fazem parte do segmento das ONGs quanto os atores do segmento dos movimentos populares afirmam a importância do FNRU na criação de laços próximos entre esses segmentos. Foi possível verificar com a realização de entrevistas que, ao serem perguntados sobre a relação entre seu segmento com outros, tanto as ONGs quanto os movimentos populares se colocaram como parceiros mais próximos, onde a relação era menos tensa e conflituosa. Muitos atribuíram essa relação mais harmoniosa ao fato de ambos pertencerem ao FNRU. Para eles, foi no FNRU e não no Conselho que as relações de confiança e aliança política foram criadas. O espaço do FNRU foi próprio para essa convergência porque atores como os empresários, citados como o segmento mais adverso, não se encontram aqui. Os posicionamentos são, assim, criados num ambiente distinto daquele do ConCidades, com menos diversidade e se não posições mais homogêneas, pelo menos origens e histórias de lutas mais parecidas. Outros segmentos que têm contato com o FNRU também têm maior facilidade de interagir com segmentos do FNRU no âmbito do Conselho. Portanto, é um espaço onde entidades vistas com desconfiança, como entidades empresariais e órgãos do governo, não estão presentes, criando um ambiente de confiabilidade entre as entidades participantes e, assim, também desenvolvendo uma cultura em comum entre essas entidades que passam a se ver como um conjunto único.

Dessa forma, o FNRU é uma frente fundamental na análise do ConCidades, pois fornece um espaço de participação importante na formação de identidade do maior segmento do Conselho, os movimentos populares, assim como das ONGs. Esse fator, conseqüentemente, influencia na forma como são desenroladas as discussões dentro do Conselho e a qualidade da força política que determinadas propostas terão. O

endossamento do FNRU de uma política é, assim, legitimada pelo seu papel já estabelecido na sociedade e na política institucional. O espaço do FNRU tem de ser considerado na descrição da estrutura do Conselho, pois diz respeito a uma esfera de intensa influência nas políticas públicas urbanas fora e dentro do âmbito do Conselho.

Capítulo 2 – A participação dos Segmentos no ConCidades

A participação em termos de presença física

A participação no ConCidades é uma atividade que envolve múltiplas facetas, pois está circunscrita em determinadas condições e é qualitativamente diferente dependendo dos interesses de determinados grupos inseridos em momentos específicos. Ou seja, a forma como acontece a participação no Conselho é decorrente da contingência das forças presentes e das conseqüências dos temas tratados. A análise dessa participação se dará a partir de duas frentes: quantitativa e qualitativa. O aspecto quantitativo trata da presença física dos conselheiros. Com as listas de presença disponíveis da 3ª a 18ª reunião do ConCidades, é possível verificar padrões na participação e observar quais segmentos estão proporcionalmente mais presentes nas reuniões. A análise se dará não apenas pela quantidade de titulares presentes de cada segmento, mas considera também a presença de suplentes, já que têm a mesma capacidade de participação e também têm o direito de voto. A organização dos conselheiros por segmento é uma decisão baseada na própria forma organizacional do ConCidades. Já a frente qualitativa será feita através das percepções dos próprios conselheiros, em comparação com os dados fornecidos nas listas de presença e a observação possível de determinadas reuniões.

É possível verificar determinados padrões através da análise das listas de presença das reuniões do ConCidades fornecidas pelo site do Ministério das Cidades. As listas de presença são por encontro e não por dia, então a presença de um conselheiro num determinado dia do encontro não garante sua presença em todos os dias do encontro. Outro problema encontrado na análise desses dados foi a possível diferenciação entre conselheiros titulares e suplentes. Na lista de presença são contabilizados de forma distintas, mas na atuação real do ConCidades, ambos têm os mesmos direitos de voto. Apenas os observadores não têm esse direito e por isso não foram contemplados nessa contagem. Outro aspecto que deve ser observado é a inexistência das listas de presença do primeiro e segundo encontro do ConCidades. Apesar disso, com os dados disponíveis do restante de reuniões, não prejudicará a análise.

O primeiro aspecto a ser visto é a proporcionalidade dessa participação presencial. De acordo com o regimento inteiro do ConCidades, o número de vagas no ConCidades

deve estar sempre de acordo com estas proporções: Poder Público Federal (16 vagas - 17%), Poder Público Estadual (9 vagas - 16%), Poder Público Municipal (12 vagas - 13%), Movimentos Populares (23 vagas - 25%), Empresários (8 vagas - 9%), Trabalhadores (8 vagas - 9%), Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa (6 vagas - 7%) e Organizações Não Governamentais (4 vagas - 4%). Como tanto suplentes quanto titulares podem participar das reuniões sem restrições (suplentes podem frequentar a participar com ou sem a presença do seu titular) é mais interessante pensar nesses números de forma duplicado. Por exemplo, é mais apropriado pensar em 46 conselheiros do segmento Movimentos Populares ao invés de apenas 23, justamente porque é perfeitamente possível que os 46 representantes, na sua totalidade, participem da reunião. No gráfico a seguir, tanto conselheiros titulares quanto suplentes foram contabilizados.

Gráfico 01: Presença dos conselheiros no ConCidades, da 3ª a 18ª reunião.

Fonte: Atas das Reuniões do ConCidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/atas-reunioes-concidades>)

	Fed.	Estad.	Munic.	Mov. Pop.	Empres.	Trab.	Prof.	ONGs
Reunião 3	10	5	4	26	10	9	7	4
Reunião 4	10	7	8	34	10	8	8	4
Reunião 5	12	11	8	34	10	8	8	4
Reunião 6	9	6	8	27	6	7	4	2
Reunião 7	8	3	9	27	7	9	6	2
Reunião 8	7	4	8	31	7	7	8	1
Reunião 9	19	15	20	41	14	9	10	8
Reunião Extra.	6	2	4	16	5	7	3	2
Reunião 10	15	8	12	32	12	10	8	8
Reunião 11	14	3	15	42	8	12	8	6
Reunião 12	12	13	11	45	7	14	9	7
Reunião 13	13	7	9	38	10	10	10	3
Reunião 14	7	3	10	31	7	5	8	7
Reunião 15	16	8	14	44	10	14	11	7
Reunião 16	9	6	4	35	8	10	7	6
Reunião 17	13	10	13	32	9	10	6	8
Reunião 18	14	9	16	32	11	12	10	8

Média	11,41	7,06	10,18	33,35	8,88	9,47	7,71	5,12
-------	-------	------	-------	-------	------	------	------	------

A partir desses dados é possível estabelecer uma média de participação para cada segmento que ajuda a estabelecer a real proporção de participação entre os segmentos. Essas médias mostram que a participação em número absoluto dos três segmentos que representam o poder público estão abaixo do número de titulares, ou seja, estão abaixo da metade do número total de conselheiros. Dos 32 conselheiros do Poder Público Federal, a média de participação é apenas 11,41, menos do que 16, o número total de conselheiros titulares do segmento, por exemplo. O mesmo acontece com o Poder Público Estadual¹⁶, com o total de 30 conselheiros, a média de presença é menor ainda, 7,06. O Poder Público Municipal tem uma média melhor, de 10,18, com a quantidade de 24 conselheiros. A presença desses segmentos é, assim, significativamente abaixo do almejado. A presença não é a única forma de verificar a qualidade da participação, mas o esvaziamento físico dos poderes públicos pode dizer muito a respeito do seu compromisso com o ConCidades ou até seu papel no seu funcionamento. Os poderes públicos têm, assim, uma presença que indica um descompromisso e dificuldade na participação no ConCidades.

¹⁶ De acordo com o Decreto nº 5.031, há 18 vagas reservadas para o segmento Poder Público Estadual. Apesar disso, houve a decisão de manter o número de 30 para seguir o mesmo critério que foi observado para os outros segmentos nessa análise. Porém, ao contrário dos outros segmentos, não é a metade do número total de conselheiros que expressa a quantia de titulares e suplentes, pois há 09 titulares e 09 suplentes no segmento do Poder Público Estadual e 12 vagas reservadas para observadores.

Esse fenômeno não ocorre com o restante dos segmentos. A média de presença do segmento dos movimentos populares é de aproximadamente 33, perto do número total de conselheiros tanto titulares quanto suplentes, 46. Os 16 conselheiros do segmento dos empresários têm uma média de aproximadamente 9 de presença, um pouco acima do número de titulares. A média de presença dos Trabalhadores é 9,47 com a quantidade total de conselheiros de 16. As Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa têm uma média também acima da metade do número de conselheiros de aproximadamente 8 e número total de 12 conselheiros. Assim como o segmentos das Organizações Não-Governamentais, com o total de 8 conselheiros e a média de 5 de presença.

Ao fazer uma relação entre a média e quantidade de conselheiros de cada segmento, os dados permitem afirmar que a maior participação, em termos de presença confirmada, é do segmento dos Movimentos Populares. A média de presença desse segmento representa 72% do total possível de presença. Já o nível mais baixo de participação, do Poder Público Estadual é apenas 23% do total possível de presença. As colunas a seguir colocam em ordem decrescente essa relação de cada segmento.

Gráfico 02: Proporcionalidade da presença interna de cada segmento de acordo com a média presencial.

Fonte: Atas das Reuniões do ConCidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/atas-reunioes-concidades>)

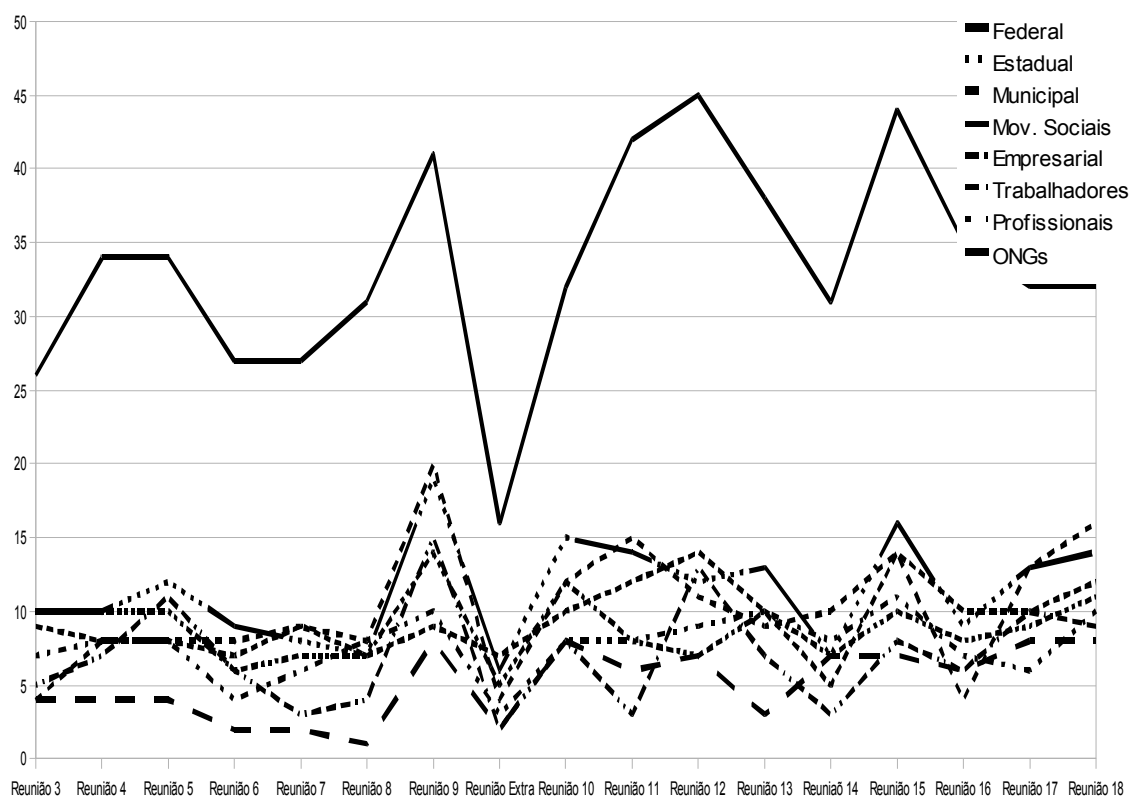
Movimentos Populares	72,51%
Profissionais, Acadêmicos e de Pesquisa	64,22%
ONGs	63,97%
Trabalhadores	59,19%
Empresários	55,51%
Poder Público Municipal	42,20%
Poder Público Federal	35,66%
Poder Público Estadual	23,53%

É possível verificar que há uma grande discrepância entre a proporção de presença entre os segmentos, principalmente entre os poderes públicos e não públicos. Se presença é um indício de interesse em participação, é possível afirmar que em relação ao Poder Público Federal, a presença é extremamente baixa. O fator que leva a isso é a baixa presença nas vagas destinadas a outros Ministérios. Isso faz com que o Poder Público Federal, apesar de sua baixa média de participação, não tenha a mesma aparência de

esvaziamento como os outros poderes públicos, pois os conselheiros que são mais presentes são justamente aqueles vinculados diretamente ao Conselho das Cidades. Figuras como o Secretário Elcione Diniz Macedo e o Ministro Márcio Fortes freqüentam as reuniões do ConCidades. Como já foi mencionado, enquanto alguns secretários têm presença regular, outros participam raramente. Conselheiros de outros Ministérios são os que mais faltam às reuniões. É comum que os nomes indicados como conselheiros sejam frequentemente alterados e há pouca continuação. Dessa forma, apesar de um número baixo de presença, os conselheiros mais intensamente vinculados com a causa urbana, ou seja, aqueles que estão na estrutura do Ministério das Cidades, participam mais do que conselheiros de outros órgãos federais.

Gráfico 03: Retrato da presença de cada segmento da 13ª a 18ª reunião.

Fonte: Atas das Reuniões do ConCidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/atas-reunioes-concidades>)



Esse gráfico ajuda a visualizar a discrepância entre o segmento dos movimentos

populares e os demais segmentos do ConCidades. Como vimos acima, o número maior de conselheiros do segmento dos movimentos populares ajuda a condicionar um cenário onde os movimentos populares estão amplamente presentes. Mas além do número total de conselheiros é preciso pensar em mais um fator: a maior presença proporcional desse segmento. Como já foi mostrado através da média da presença, 72% dos conselheiros do segmento dos movimentos populares participam fisicamente das reuniões do ConCidades, significativamente acima dos outros segmentos. Esse fator junto com um maior número absoluto de conselheiros faz com que os movimentos populares sejam sem dúvida o grupo mais presente nas reuniões do ConCidades. A proporcionalidade estabelecida formalmente de 25% se torna 35,8%. Isso significa que outros segmentos perdem espaço de participação por estarem menos presentes nas reuniões. As faltas dos segmentos dos poderes públicos faz com que outros segmentos ganhem na proporcionalidade. Os segmentos dos empresários, trabalhadores, profissionais e ONGs acabam tendo proporções maiores do que foi estabelecido no Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, estabelecendo as proporções dos segmentos do ConCidades. Apesar disso, todos mantêm uma proporção relativamente próxima ao combinado. Existe uma discrepância apenas no segmento dos movimentos populares, de mais de 10,00%. Os poderes públicos federal, estadual e municipal têm uma proporcionalidade abaixo do idealmente criado, sendo o Poder Público Estadual o segmento que mais perde, com quase 8,00% de diferença entre a proporcionalidade formal e a “real”.

Gráfico 04: Comparação entre proporção oficial e proporção “real”¹⁷

Fonte: Atas das Reuniões do ConCidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/atas-reunioes-concidades>)

¹⁷ A proporção “real” foi estabelecida através da relação entre a média de presença de todos os segmentos e a média da presença entre todos os segmentos (93,18).

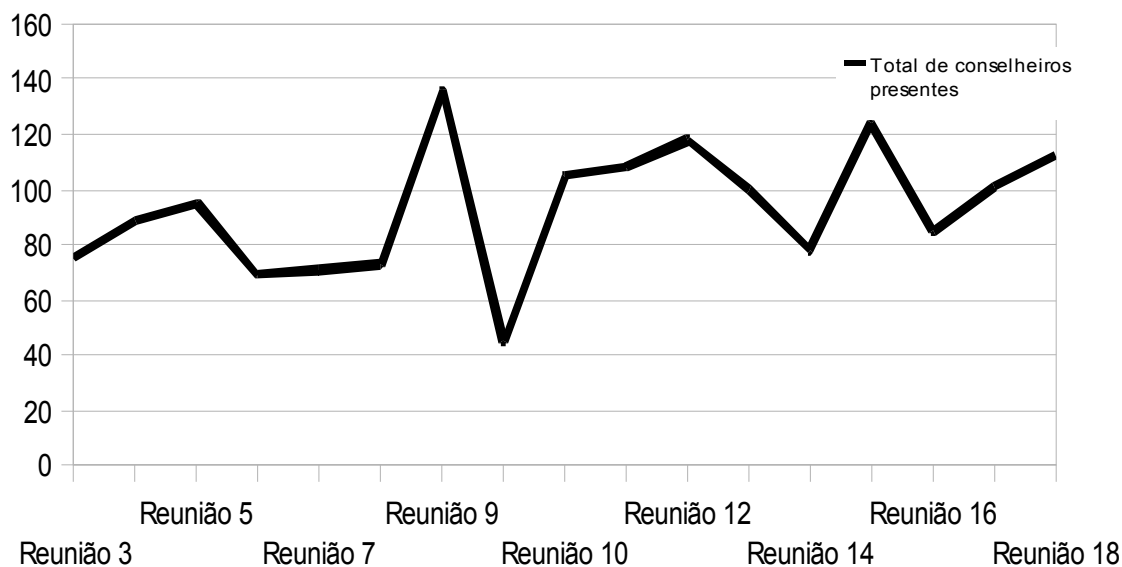
	Proporção estabelecida	Proporção “real”
Federal	17,00%	12,25%
Estadual	16,00%	7,58%
Municipal	13,00%	10,92%
Mov. Pop.	25,00%	35,80%
Empresários	9,00%	9,53%
Trabalhadores	9,00%	10,16%
Profissionais	7,00%	8,27%
ONGs	4,00%	5,49%
Total	100,00%	100,00%

As listas de presenças permitem calcular o número total de presença nas reuniões do ConCidades. O que esse cálculo permite mostrar não apenas a quantidade de conselheiros presentes em cada reunião, mas a consistência presencial dos conselheiros. Foi possível visualizar esse fator acima de acordo com cada segmentos com a figura 03. Os dados permitem afirmar que há pouca consistência na presença entre os conselheiros tanto de forma geral, quanto pela presença de cada segmento. A oscilação entre as presenças nas reuniões é um fator que mostra pouca estabilidade no número total de conselheiros presentes. A variação de presença demonstra a fragilidade do ConCidades. Como exemplo utilizaremos as reuniões 08 e 09 que estão próximas uma da outra e têm os números mais alto e baixo de presença: enquanto uma reunião conta com apenas 73 conselheiros (reunião 08) outra pode contar com 136 (reunião 09)¹⁸. A presença pode cair e subir dentro de um período relativamente curto de tempo.

Gráfico 05: Presença total dos conselheiros do ConCidades.

Fonte: Atas das Reuniões do ConCidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/atas-reunioes-concidades>)

¹⁸ A reunião seguinte era de caráter extraordinário e contou com apenas 45 conselheiros. Devido ao seu caráter, será considerada como exceção e o número de 45 não foi considerado como número mais baixo de presença.



Essa variação mostra que a participação no Conselho não depende tanto do funcionamento do Conselho em si, mas dos temas e assuntos sendo tratados em cada reunião. Os picos indicam reuniões onde determinadas questões consideradas importantes são definidas. Figuras 03 e 05, a primeira mostrando a presença de acordo com cada segmento e a segunda a presença total, têm os mesmos picos assim como os mesmos baixos. A quantidade de conselheiros presentes não tem muito a ver com o interesse de cada segmento específico, mas de pautas e interesses gerais. Geralmente, quando há um aumento no número de conselheiros presentes, o mesmo fenômeno ocorre entre todos os segmentos. Ou seja, quando há um aumento na presença de um segmento, há geralmente um aumento em outro segmento e assim por diante.

As listas de presença são importantes para ajudar a quantificar a participação dos conselheiros do ConCidades. Apesar disso, é um elemento limitado na análise qualitativa dessa participação, nos mostrando apenas alguns de muitos aspectos importantes para estabelecer quem são os principais atores presentes nesse espaço e como ele é utilizado pelos atores políticos. Para o maior aprofundamento nesses aspectos, foi crucial adotar outras técnicas de coleta de dados, como entrevistas dos conselheiros e observação das reuniões.

A participação dos movimentos populares e dos empresários

A partir da observação de seis reuniões, ficou claro que apesar de não haver apenas

um grupo nitidamente dominante nas discussões do ConCidades, o segmento dos movimentos populares era, claramente, o ator central nesse cenário. Essa visão foi confirmada não apenas pelas declarações dos membros desse segmento, assim como pelo depoimento de atores de diversos outros segmentos que participam do ConCidades. Nos depoimentos fornecidos através das entrevistas não houve consenso ao fato de haver ou não apenas um grupo que participava mais que os demais. Apesar disso, quando a resposta era positiva, que havia sim um grupo dominante nesse aspecto, esse grupo era o segmento dos movimentos populares. As perguntas *“Como se estrutura a participação no ConCidades? Quem participa mais? Quem participa menos? O que isso significa na sua opinião?”* foram elaboradas com a intenção de entender com maior profundidade o que o entrevistado entende por participação no Conselho e mapear os atores que são percebidos como relevantes nas discussões do Conselho. Elas foram respondidas de diversas maneiras, com cada ator dando importância a diferentes aspectos da participação. Alguns mencionaram a presença física, como já foi colocado aqui através do uso das listas de presença. Outros exploraram a questão das pautas e os atores que têm força e legitimidade de reforça-las. Também colocado foi a capacidade não só do segmento, mas também individual dos atores em trazer suas questões para o espaço do ConCidades.

Apesar dessa diversidade, é possível afirmar que grande maioria colocou os movimentos populares como segmento central nessa questão. Entre poucos que declaram não haver diferença entre os segmentos em termos de participação está não só um integrante, mas um ator considerado liderança de movimentos populares. Ele enfatiza que não há distinção entre quem participa mais e quem participa menos, logo, todos os segmentos participavam da mesma maneira. Se houver maior participação de algum segmento, isso é um fenômeno da proporcionalidade (movimentos populares têm 25% das vagas do Conselho e, assim, maior número de conselheiros). *“[P]ode-se até achar que alguns segmentos têm mais participação que outros, mas acredito que não. A participação é proporcional. Alguns segmentos têm menos representantes. É claro que alguns segmentos que têm uma intervenção mais qualificada em determinados assuntos. Então isso coloca eles na frente do debate. Mas todos os segmentos têm o mesmo nível de importância no debate.”*¹⁹ Apesar de mencionar um aspecto que poderia tornar a participação não-

19 Ênio Nonato de Oliveira da Confederação Nacional de Associações de Moradores, integrante do

proporcional ou desigual entre os conselheiros, a qualificação dos segmentos para temas específicos, o entrevistado reforça sua crença que os segmentos participam da mesma forma e com a mesma importância na tentativa de reforçar o papel e a necessidade de cada segmento presente.

Um dos líderes dos movimentos populares também respondeu de forma parecida, problematizando a questão da participação e ao mesmo tempo afirmando que não há diferença entre atores nos segmentos: *“Eu acho que não tem isso. Todos participam. Agora óbvio que como todo local, você tem efetivamente pessoas que têm mais a contribuir então participam mais. E pessoas que estão chegando agora, que têm pouco a contribuir. Quem contribui mais é quem teve mais história na política urbana. Mas se você fizer uma pesquisa sobre quem participa mais nas resoluções e no debate, você vai ver que são os movimentos populares. O movimento popular na política urbana é o movimento que tem mais acúmulo, que tem mais história. A contribuição dos demais é boa e propícia, agora a construção dos movimentos sociais é central para a política urbana.”*²⁰ Ele começa afirmando que, em relação à questão da participação, não há atores nem segmentos que participam mais ou menos. Mas ao longo de sua resposta, sua posição muda e a centralidade dos movimentos populares se torna clara. Ela se consolida não em termos numéricos ou de proporcionalidade, mas pela sua experiência na questão urbana que no ConCidades se converteria numa contribuição mais benéfica do que a de outros segmentos, com menos vivência na questão.

As duas respostas vêm de atores que atuam amplamente no ConCidades e nos seus respectivos movimentos. A ambiguidade de suas respostas se dá pelo fato de quererem estabelecer a imagem do conselho como um espaço público legítimo, onde todos os segmentos da sociedade podem e de fato participam de forma igual. Negar esse aspecto pode ser algo destrutivo do ponto de vista de conselheiros que estão na ponta mais vulnerável do ConCidades, justamente os movimentos populares, em comparação com membros de outros segmentos que têm menos a perder com essa afirmação. Ou seja, a interpretação da fala desses atores necessariamente leva em consideração onde eles estão situados e suas origens. O ConCidades é uma frente essencial para os movimentos

segmento dos movimentos populares. Entrevista realizada dia 03 de Dezembro de 2008.

20 SILVA, Miguel Lobato. Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Entrevista concedida 09 de Outubro de 2008.

populares, pois é a primeira instância vinculado ao Estado onde têm direito de participação. É, assim, um espaço único e sem precedente e conseqüentemente, extremamente valorizado entre os membros dos movimentos populares. A preservação do ConCidades é, portanto, de maior importância a esse segmento do que outros, que lidam de outra forma com a questão urbana.

Legitimar a idéia de um conselho das cidades significa assim não só garantir a participação dos movimentos populares, mas também criar um espaço onde todos os segmentos têm voz. A visão externa de que o Conselho é principalmente um local de participação para os movimentos populares poderia ser criticado por outros membros da sociedade e deslegitimar esse espaço. A visão de que o ConCidades é, assim, um ente plural e mais diverso possível colabora com uma concepção de espaço público ideal, necessário para criar estruturas legitimadoras que apóiam a criação e manutenção dessa instância. As falas dos últimos conselheiros mostram, assim, essa necessidade e uma postura menos problematizadora de questões como a participação no ConCidades. A maior participação dos movimentos populares é tratada nessas respostas como algo que se dá não pela força maior dos movimentos, mas pela experiência maior no campo das questões urbanas e, assim, um a contribuição inevitavelmente maior ou pelo simples fato de haver maior número de conselheiros. A segunda parte da última fala começa com a afirmação de que há pessoas que participam mais porque têm mais experiência ou vivência com a questão urbana e por isso têm mais o que contribuir. Após essa afirmação, diz que uma história mais extensa com a questão urbana vem da vivência dos movimentos populares. Uma característica que poderia ser considerada sob o aspecto individual é assim rapidamente colocada como a visão de que um espaço é conquistado pela superioridade de um determinado tipo de acúmulo acaba descartando o acúmulo de outros segmentos presentes no ConCidades como experiências legítimas na construção das políticas urbanas. Existe aqui um acúmulo propício à participação, aquela advinda da experiência da participação. Já outro acúmulo não é sequer mencionado. A direção em que devem ser guiadas as políticas públicas urbanas é, para o ator, aquela já criada pelos movimentos populares que são conselheiros no ConCidades.

Uma visão significativamente diferente vem de um integrante não inserido no meio dos movimentos populares. Para outro conselheiro, os movimentos populares participam mais não apenas porque têm mais “acúmulo”, mas porque têm uma maior tradição de

discussão, em comparação com outros segmentos. “[E]m termos de segmentos os movimentos populares, pela própria dinâmica deles, são mais atuantes. Primeiro porque eles precisam discutir mais para entender mais o assunto. E eles estão acostumados a discutir muito. Muitas vezes são até repetitivos. Mas vão ajustando nuanças para chegar num conhecimento melhor. Então pela própria gênese dos movimentos populares, eles são mais atuantes.”²¹ Nessa fala, existe tanto uma cultura de maior participação em termos de discutir, quanto uma necessidade da discussão para compreender melhor os temas sendo tratados dentro do espaço do ConCidades. A dificuldade de compreensão que faz com que a discussão seja necessária é bastante diferente da visão dos conselheiros dos movimentos sociais, onde estes têm naturalmente o domínio da discussão por decorrência da sua atuação na luta em prol dos direitos urbanos ao longo dos anos. Na visão do último, eles utilizam o ConCidades como espaço de aprendizagem e também de reprodução de uma prática já criada anteriormente como parte da lógica de funcionamento da interação e discussão das idéias no campo dos movimentos populares.

Porém, a participação não é sempre colocada a partir desses elementos. Enquanto alguns colocam a participação dos movimentos populares como algo inevitável devido à sua maior experiência com a questão urbana, outros colocam a participação dos movimentos populares em termos de necessidade. “[O]s movimentos sociais acabam participando mais. Os empresários participam menos. Os movimentos têm que participar nem que não queiram.”²² A participação dos movimentos populares aqui é posta em oposição à participação dos empresários no ConCidades, uma colocação comum entre as respostas dos conselheiros. Os movimentos populares participam nesse cenário pela necessidade de se inserir na discussão a respeito das políticas públicas urbanas dentro de estruturas governamentais. O Conselho das Cidades se apresenta como instância crucial na consolidação dos movimentos populares como atores legítimos na discussão urbana. Se eles precisam participar, “nem que não queiram”, é porque o espaço oferecido pelo ConCidades é o único para esse determinado segmento. Outros segmentos, como os empresários têm outros espaços disponíveis, onde suas colocações podem ser não só ouvidas, como levadas às últimas conseqüências.

Essa opinião é também compartilhada por outros conselheiros e a participação do

21 PINHEIRO, Haroldo (op.cit.)

22 SANTOS FILHO, Edmundo Xavier dos (op. cit.)

segmento dos movimentos populares é frequentemente posta em oposição à participação dos empresários. Uma conselheira que trabalha no Ministério das Cidades, expressa bem essa idéia ao afirmar: “*Quem participa mais é justamente o segmento dos movimentos populares. Tem maior número dentro do Conselho, e eles vêm todos porque têm passagem garantida. Então acaba que os outros segmentos se subordinam a participação dos movimentos populares. Têm alguns que conseguem não se subordinar, mas são poucos. Os empresários não conseguem falar. Só quando[...] é uma questão muito vinculada aos empresários é que eles entram no debate. Quando eles vêm que o tema e o plenário é contra os interesses deles, continuam no método antigo de pressionar o secretário, de pressionar o Ministro, de pressionar o Congresso e não debater no Conselho. [...] Os empresários sempre agiram por outros meios e continuam tendo essas mesmas portas abertas. Nunca dependerem de espaços desse tipo para conquistar seus interesses.*”²³

Uma opinião parecida é expressa por outra conselheira, “[N]ão tenho dúvida que os movimentos sociais são os mais participativos no Conselho. E é o segmento justamente mais excluído da cidade e que aposta nesse espaço como espaço de construção de inclusão cidadã. Existe um desejo de mudança e vê nesse espaço uma possibilidade de transformação de mudar. É um segmento que dá vida ao Conselho. Uma das coisas que a gente percebe é uma ausência dos empresários que começa lá na Conferência. Então isso revela para mim que esse espaço não é visto por esse segmento como um espaço estratégico na disputa pela cidade. Eles utilizam outros espaços.”²⁴

A oposição movimentos populares-empresários é nítida nos últimos dois depoimentos. Enquanto o primeiro *precisa* estar lá porque é o único espaço institucional acessível a ele, o último está lá porque *quer*, apesar de contar com outras estruturas que beneficiam a consideração da sua visão política em relação às políticas públicas urbanas. A importância que o espaço representa para cada segmento ajuda a compreender o tipo de participação os segmentos têm, tanto nos seus aspectos quantitativos, quanto em aspectos que levam em conta a forma qualitativa que essa participação desenvolve. Os movimentos populares participam extensivamente mais que outros segmentos, como vimos com a ajuda das listas de presença. Uma média alta de 72,51% dos conselheiros desse segmento freqüenta as reuniões, representando quase 36% da totalidade do ConCidades. Tanto as

23 GRAZIA, Grazia de (op. cit.)

24 FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca (op. cit.).

listas de presença quanto e os depoimentos extraídos através das entrevistas apontam que os movimentos populares são os mais participativos. Os empresários, com uma média de apenas 55,51% de participação do seu segmento, representam um pouco mais que sua proporção ideal com aproximadamente 9,5% do Conselho. Os empresários têm menor participação por dois fatores, 1) têm número significativamente inferior de conselheiros e 2) apenas metade dos conselheiros indicados participam efetivamente das reuniões. Mas o aspecto físico da presença não é a única maneira de enxergar o fenômeno. A diferença na quantidade entre os dois segmentos torna a comparação entre a participação de ambos uma tarefa complexa, pois pode ofuscar a real participação dos empresários. A suposta baixa presença dos empresários e a impressão criada pelos conselheiros entrevistados de que os empresários participam pouco durante as reuniões pode nos dizer muito a respeito das suas conjunturas políticas. Por estarem em número significativamente menor, de fato aparecem menos. Porém, considerando justamente esse número pequeno e como o grupo participa dentro das estruturas do Conselho, pode-se afirmar que é um segmento essencial para as tomadas de decisão.

Enquanto os movimentos populares participam de forma bastante enfática no ConCidades porque lhes falta outra alternativa, os empresários podem escolher entre diversos meios e, portanto, não vêem o ConCidades como único fórum de tomada de decisões. O principal motivo para explicar sua baixa participação é, assim, a existência de outras instâncias políticas onde o segmento pode participar. A criação do ConCidades não mudou esse cenário e, assim, as estruturas políticas existentes anteriormente à criação do Conselho permanecem intactas. O ConCidades abriu um espaço para determinados grupos, mas não fechou espaços para outros.

Se os empresários não precisam do Conselho, como os movimentos populares, por que participam? Se há outros meios de fazer com que suas visões e reivindicações sejam ouvidas, por que utilizam o Conselho das Cidades também? Para um conselheiro do segmento dos trabalhadores, *“Eu acho que os empresários não queriam o Conselho. Mas aí eles vieram para cá porque tinha uma nova regra no jogo. Já que tinha um novo modelo e eles tentaram se adaptar a esse novo processo. Mas eu acho que com o passar do tempo eles também mudaram a relação. Eles continuam tendo os outros canais mas [...] [e]les começaram a perceber que isso aqui também é um espaço de poder. Como ainda existem os outros espaços tradicionais, eles participam aqui com menos intensidade. Os canais*

mais tradicionais continuam mais fortes. Mas eles aceitam o Conselho porque não é um espaço que vai acabar com os espaços tradicionais que eles já tinham.”²⁵ O conselheiro coloca a questão de *aceitar* a existência do Conselho. De acordo com o vocabulário escolhido para expressar a idéia colocada pelo conselheiro, os empresários estão, assim, nitidamente numa posição superior em termos de força política. Os empresários teriam inicialmente lutado contra a criação de um Conselho das Cidades, mas esse posicionamento teria mudado após a verificação de que o conselho não mudaria as estruturas de poder já existentes, ou seja, não prejudicaria as formas políticas já operacionalizadas pelo grupo.

Essa diferença de posicionamento de forças torna o Conselho uma instância de múltiplas faces, dependendo do segmento e sua posição dentro do campo das políticas públicas urbanas. Enquanto o segmento dos empresários pode ter menos compromisso com o sucesso ou funcionamento do Conselho, enquanto o enxerga como fórum de disputa de visões políticas, outros segmentos como os movimentos populares vêem a criação e manutenção do Conselho como uma grande vitória, já que é a primeira vez que têm acesso a um local institucionalizado onde sua visão política será não apenas ouvida, mas inserida nas grandes pautas. Em outras palavras, para os movimentos populares a existência do Conselho é um fórum importante para avançar suas propostas políticas dentro das estruturas formais da política. Já o segmento dos empresários, como foi visto acima, já tinha suas próprias formas de fazer política e a criação do Conselho das Cidades não era uma reivindicação sua. Apesar dessas afirmações aparentemente firmarem lados opostos, o ConCidades não é uma instância longe de ser ignorada pelo segmento dos empresários. Ao longo dos anos passou a ser visto como um local de importância na definição das políticas públicas urbanas e o segmento dos empresários opera de forma efetiva dentro das estruturas do ConCidades.

Em comparação com outros segmentos, os empresários de fato têm uma participação menor nos temas tratadas pelo ConCidades. Seu número pequeno de membros e o fato do Conselho ser dominado pela presença e pautas dos movimentos populares faz com que os empresários tenham dificuldade em colocar suas principais questões. Enquanto segmento, se vêem principalmente como um grupo que reage às propostas colocadas,

25 SANTOS, Ubiratan Félix Pereira dos (op. cit.).

muito mais do que sujeitos e colocadores de propostas. O espaço do ConCidades segue, primordialmente, as orientações do segmento dos movimentos populares. Apesar disso, ao longo do anos e mandatos, o segmento dos empresários, visto como o grupo “naturalmente” contrário aos ideais das organizações que compõem os movimentos populares, aprendeu a não apenas conviver com o número dominante de conselheiros de outros segmentos, mas também a jogar a favor de suas propostas e pautas com armas políticas encontradas fora do mundo interno do ConCidades.

Apesar do pouco poder na definição das pautas e do número pequeno de conselheiros, o segmento dos empresários, por ter força significativa fora do âmbito do ConCidades, é um grupo importante no desenho e na aprovação das políticas públicas urbanas. Sua influência previamente construída em outros meios políticos, que continua em pleno vigor, é ainda o que marca essa centralidade no ConCidades. Sua aprovação é muitas vezes vista como forma de medir se resoluções terão ou não sucesso na sua aplicação. Isso significa que o espaço criado no ConCidades, apesar de criar proporcionalidades que tentam terminar com determinadas realidades e formas de poder existentes, não consegue eliminar as forças que atuam por outras vias.

Descrevendo a discussão em torno da Projeto de Lei para Parcelamento e Uso do Solo que substitui a Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979²⁶ onde o segmento dos empresários e o segmento dos movimentos populares estavam em discordância profunda, um conselheiro empresário cita a necessidade da pactuação e não da votação quando um grupo como os empresários estarão inteiramente contra a aprovação. A resolução passaria pela votação, sem o apoio dos empresários. Porém, devido ao impasse, foi decidido criar uma comissão especial para tratar especificamente do assunto e “pactuar” entre os segmentos ao invés de aprovar uma resolução sem o apoio de todos os segmentos. *“Nós [empresários] defendemos que não deveria haver votação, até porque as nossas posições jamais seriam vencedoras. Ai nós fomos para a plenária e o pau quebrou. [...] Depois de muita briga, chegamos à conclusão, e isso foi uma unanimidade, que não poderia ser votada. O Conselho não deveria se posicionar com uma idéia majoritária, nem minoritária. [...] Então o Conselho foi maduro o suficiente para decidir dessa forma.*

26 Conhecida como “Lei de loteamento”. Outros exemplos são i) a discussão a respeito da Projeto de Lei nº 5296/2005 que institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico e ii) Projeto de Lei nº 6.981/06 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

Então isso mostra hoje que não precisa maioria. O que você precisa hoje é de bons argumentos para convencer o resto. [...] Se fosse votado, o setor empresarial ia se sentir prejudicado, mas ia dizer, “Tá bom, vocês forçaram a barra. Nós pedimos para não votar porque éramos minoria. Então vocês continuam defendendo suas idéias com seus deputados e nós com nossos meios. Chega lá na frente nós não vamos evoluir”. Então essa foi a sacada do negócio. Todos entenderem que não deveriam votar. Isso fortaleceu o Conselho, que mostrou maturidade.”²⁷

O conselheiro coloca essa tomada de decisão em termos de “maturidade” de Conselho. Na realidade, essa “maturidade” diz respeito à capacidade dos conselheiros entenderem que sem o apoio do empresários, as discussões sobre o projeto de lei não andariam para a frente. Eles foram “maduros” o suficiente para não escolherem a opção da votação, sabendo que mesmo se fosse aprovado, o projeto de lei sofreria significativamente. Os empresários tiveram, assim, um papel decisório nesse processo, principalmente após terem deixado claras as conseqüências se a resolução fosse para a votação. São nesses momentos que a força política dos empresários fora do conselho entram em destaque. Como o trecho acima deixou claro, os vínculos políticos são característica não apenas do mundo empresarial, mas também dos movimentos populares e dos outros segmentos. As discussões dentro das paredes do Conselho raramente ficam circunscritas apenas a essa área e as pressões “fora” desse âmbito são bastante visíveis. A importância da escolha de não votar na resolução e sim buscar um pacto entre os segmentos parece ter se dado não apenas pelo desejo de operar as decisões do Conselho dentro de uma lógica de pacto ou consenso no sentido de manter uma coesão interna, mas principalmente pela ameaça da sobrevivência da resolução após ter sido aprovada. Como o conselheiro acima indicou, os empresários tiveram a força de mudar o resultado de uma decisão importante mostrando sua opção de buscar outros meios para levar adiante as políticas públicas urbanas da forma como eles gostariam, assumindo um papel muito maior do que sua presença física e real por si só indicam. Portanto, é um grupo peculiar nesse sentido, por não precisar de uma grande representação na estrutura do Conselho para que suas vontades sejam consideradas. Sua força fora do campo do Conselho é utilizada para garantir que as decisões continuem dentro de uma determinada linha de pensamento que

27 NETTO, Marcos Augusto (op. cit.).

não rejeita a lógica empresarial.

Outro aspecto a respeito da participação específica dos empresários está relacionado à sua identidade enquanto empresários. Essa questão foi também levantada durante a entrevista com o mesmo conselheiro. Sobre a participação dos empresários no ConCidades: *“Eu acreditava que esse [ConCidades] era o caminho certo. Outros empresários jamais entenderiam o problema dessa forma. “Você tá louco! Você vai se meter no meio daquela confusão toda, lá não decide nada, lá você não vai ter voto.” Então sempre teve rejeição.[...] E muitos empresários estão acostumados com o estilo antigo que decide nos gabinetes. Senta com o Ministro, faz um lobby político e resolve.”* Também foi colocado pelo mesmo conselheiro que a grande maioria dos empresários no Brasil que lida com a questão urbana também rejeita o ConCidades, principalmente porque existem outros caminhos disponíveis, e também uma visão pejorativa da atividade desenvolvida nos conselhos. Em outros momentos da entrevista, o conselheiro afirmou que existe preconceito e uma incapacidade de determinados empresários de enxergarem nos conselhos um meio não apenas legítimo, mas proveitoso de fazer política.

A interação com outros segmentos, principalmente aqueles mais distantes, como os movimentos populares é uma experiência até a criação do ConCidades pouco praticada pelos empresários dos ramos que representam os interesses urbanos. O trabalho em conjunto com movimentos de moradia popular, por exemplo, era uma exceção e apenas empresários com uma postura social e política distinta faziam parte desse meio. Ou seja, os empresários que participam do ConCidades de forma geral já têm alguma experiência num campo de atuação onde a participação como forma de agir político se não incentivada, é reconhecida e vista como forma legítima de atuação. Empresários fora desse meio tendem a rejeitar a idéia de um conselho e tendo em vista facilidade de obtenção de resultados a partir de outras vias, a participação no ConCidades pelos empresários é limitada. Ou seja, os empresários que participam do ConCidades têm uma identidade em comum não apenas porque fazem parte do mesmo segmento, mas porque têm uma visão diferenciada a respeito do papel dos empresários enquanto membros de uma sociedade civil que tem também como membros outros grupos como, por exemplo, os movimentos populares. Aqueles que desejam participar de uma instância como o ConCidades estão dispostos a se lançarem num meio onde não têm completo domínio das pautas, onde estão longe de terem maioria dos votos e como veremos mais adiante, podem ser vistos como inimigos.

A participação dos empresários é perceptível apenas em determinadas questões que lhe são de interesse. Ou seja, pode-se dizer que o segmento empresarial atua mais em função de temas específicos, ao contrário dos movimentos populares que estão presentes em todas as esferas. Uma conselheira dos movimentos populares forneceu um exemplo de participação intensa dos empresários. Ela, após afirmar que os movimentos populares participam mais que os empresários, percebe o aumento na participação dos empresários quando o assunto sendo debatido é por eles considerado importante. *“Depende muito do tema que a gente tá vendo. No grupo de trabalho sobre a lei do uso do solo, tem mais empresário do que gente do movimento social, porque eles estão muito preocupados com a questão dos condomínios fechados. Eles vêm em peso. Quando é para vir em dois, eles vêm em cinco. Com dois efetivos deles e mais três ou mais ainda.”*²⁸ O caso mostra que a presença maior de atores do segmento dos movimentos populares, em alguns momentos deixa de ser. Para a conselheira, isso apenas ocorre quando o tema sendo discutido ameaça algum interesse concreto dos empresários, como seria o caso da lei de loteamento. A definição de diretrizes políticas para as políticas públicas urbanas não seria, dessa forma, uma prioridade para o segmento dos empresários. Suas ações, analisadas pelo ponto de vista de sua participação nas discussões do ConCidades estão confinadas a áreas específicas onde têm grande interesse em avançar sua visão política. Quando a discussão gira em torno de assunto considerados “menores”, sua participação é mais baixa e seu número baixo de conselheiros é ainda mais reduzido.

As circunstâncias mostram que os empresários têm, em comparação com outros grupos, principalmente os movimentos populares, mais possibilidade de escolher em termos de participar ou não de um conselho como o Conselho das Cidades. Como vimos, o grupo de empresários que se candidata aos cargos de conselheiros têm uma identidade mais próxima com a cultura política que se pratica dentro das estruturas do Conselho. No mínimo, são indivíduos cuja orientação social e política indicam uma maior abertura e disponibilidade em dialogar com outros segmentos. A rejeição por parte de grande parcela dos empresários, mostra a distância desse segmento de um tipo de agir político que coloca a participação como sua maior qualidade. A existência de outros caminhos para concretizar seus desejos políticos criou uma forma de agir político onde o diálogo com outros

28 PÁDUA, Antônia de da Central de Movimentos Populares, integrante do segmento dos movimentos populares. Entrevista realizada dia 03 de Dezembro de 2008.

segmentos não é necessário, mas pode ser benéfico. Torna-se claro, assim, que a participação do segmento dos empresários está relacionada profundamente com o tipo de expectativa e visão política que cada conselheiro tem. Pode-se afirmar que isso vale para qualquer segmento, mas há uma diferença quando falamos do segmento dos empresários justamente pela falta de necessidade dessa participação. Esse empresário é um tipo específico de empresário e não representa o sentimento geral desse segmento. O conselheiro empresário tem de estar, assim, disposto a trabalhar em conjunto com outros conselheiros de organizações provavelmente distantes da realidade de trabalho dele, sem contar com o aspecto da crença de que esse diálogo será benéfico não só a ele, mas às políticas públicas urbanas do país.

A participação dos Poderes Públicos

Outro segmento visto como essencial ao funcionamento do ConCidades porém, com baixos números de participação, é o Poder Público Federal, principalmente o Ministério das Cidades. Sua centralidade vem do seu papel de congregador e condutor do ConCidades. Os poderes públicos atuam de diferentes formas, organizando as estruturas necessárias para o funcionamento do Conselho e oferecer apoio técnico, sancionando as leis e agindo como mediador. Essa última função envolve ação entre diversos atores e significa mudanças nas práticas administrativas e técnicas. Requer a capacidade de envolver atores que saibam escutar e aceitar visões divergentes, evitar a imposição de decisões, e também possuir a capacidade de negociar, que significa a aceitação de idéias e interesses de outros atores que são legítimos e devem ser considerados. Mas os poderes públicos também têm a legitimidade de agir como mediador justamente porque continuam sendo os atores que detêm o poder e recursos necessários para transformar as políticas públicas urbanas. O poder público é um participante único, que pode dar legitimidade a esse processo político e ajudar a atingir os resultados políticos que procura.

As estruturas que organizam, dão funcionalidade e mantêm o conselho estão dentro das estruturas do Ministério das Cidades, pois ele é “integrante da estrutura do Ministério das Cidades”²⁹. Como agente condutor do ConCidades, o Ministério passa a ser um dos grandes atores nas deliberações durante as reuniões, não como entidade que propõe, mas

²⁹ Regimento Interno do Conselho das Cidades. Homologado pela Resolução Normativa nº 02, de 08 de junho de 2006, e alterado pela Resolução Normativa nº 07, de 02 de abril de 2008.

um que reage às demandas colocadas pelos demais conselheiros. A institucionalidade do Conselho depende dessa participação e parte da legitimidade do Conselho vem da ligação estrutural entre ambos. Como já foi tratado, a criação do Ministério das Cidades previu também a criação de uma instância de “controle social”, ou seja, uma entidade ligada ao Ministério com capacidade de acompanhar as ações do Ministério das Cidades e também de participar de forma efetiva das suas tomadas de decisões, principalmente no que diz respeito à elaboração de políticas públicas urbanas e à destinação de verbas.

Um conselheiro do segmento dos trabalhadores trata essa questão da seguinte maneira: “*O ConCidades] legitima o governo. O governo tem interesse em respaldar seus projetos com o apoio da sociedade civil. Então esses são os dois grandes atores no Conselho – os movimentos populares e o Governo Federal.*”³⁰ Esse depoimento reconhece que a centralidade do Conselho está contida nos segmentos do Governo Federal e nos movimentos populares. O primeiro porque tem a legitimidade de conduzir as políticas públicas urbanas e o último por ser exemplo maior da inclusão social numa democracia participativa. Esses critérios dão importância a ambos os segmentos. O papel do Ministério como organizador das atividades do Conselho teve diferentes momentos de importância. Até meados da segunda gestão, ele foi essencial para criar uma ordem necessária para iniciar os trabalhos, se comprometendo a organizar não apenas as reuniões do Conselho mas também as primeiras conferências. Ao longo dos anos, seu papel se modificou, delegando muitas das suas funções aos conselheiros que, por sua vez, se tornaram mais responsáveis pelas atividades desenvolvidas pelo Conselho. Essa mudança permitiu uma maior compreensão por parte dos conselheiros a respeito do trabalho que o Ministério desempenhava. A definição das atividades desenvolvidas durante a 3ª Conferência, ao contrário das primeiras duas conferências, foi decidida primordialmente pela Comissão Executiva, cuja constituição obedece as mesmas proporções estabelecidas para o Conselho. Mesmo com a participação também de conselheiros do Ministério das Cidades, a entidade que fornece a verba necessária para a realização das conferências e demais atividades do ConCidades, a Comissão Executiva responde apenas ao Conselho e não diretamente ao Ministério.

Uma conselheira do segmento empresarial recorda o momento de mudança nessa

30 SANTOS, Ubiratan Félix Pereira dos (op. cit.).

ordem constitucional, “*Eu acho que o Ministério é central, por ser a Secretaria Executiva. Ele tem uma atuação muito forte, ele conduz, sabe? Eu acho que ao mesmo tempo essa questão do Ministério vai [...] sumindo pelo Conselho. A primeira virada disso foi agora na 3ª Conferência. No começo o Ministério organizava todas as Conferências, fazia tudo internamente, e comunicava para a gente. Na 3ª Conferência nós decidimos bancar a Conferência. Fizemos um grupo, a Comissão Executiva, nos dividimos em sub-grupos e trabalhamos para burro. Mas organizamos e a Conferência aconteceu. O Ministério foi um apoio, não foi o ator principal.*”³¹ A partir da segunda gestão o papel do Ministério como instância organizadora se modifica, dando mais espaço para a ação direta dos conselheiros. Apesar disso, o Ministério continua tendo imensa importância para a dinâmica interna do Conselho, pois a liberação de verbas ainda depende de sua aprovação. A modificação é, assim, relativa pois a centralidade do Ministério é ainda um fator determinante nos resultados das decisões tomadas apenas pelos conselheiros.

Enquanto o Ministério é o núcleo do ConCidades, o restante do Poder Público Federal tem uma das piores médias de presença física nas reuniões do ConCidades. A Presidência do Conselho é reservada ao Ministro do Ministério das Cidades e há também uma Secretaria Nacional do Conselho das Cidades que tem importante papel na estruturação do Conselho. Tanto o Presidente Márcio Fortes de Almeida, assim como o Secretário Elcione Diniz Macedo são figuras centrais e acabam sendo os principais atores na representação do Poder Público Federal. Apesar da baixa frequência do segmento como um todo nas reuniões, esses dois principais atores têm uma alta frequência nas reuniões. Outros secretários como Inês da Silva Magalhães da Secretaria Nacional de Habitação e Leodegar da Cunha Tiscoski da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental têm um bom índice de participação³². Outros conselheiros que fazem parte da estrutura do Ministério das Cidades também tendem a participar mais em comparação com outros conselheiros do mesmo segmento. Por mais que o segmento tenha uma baixa frequência, o fato de haver muitos atores do próprio Ministério presentes no ConCidades dá uma impressão de participação, que o segmento efetivamente não tem.

As listas de presença, assim como a observação das reuniões confirmam que a

31 ALVES, Maria Henriqueta Arantes Ferreira. Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Entrevista concedida 31 de Março de 2008.

32 Informação retirada das listas de presenças disponíveis no portal do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br>)

presença de outros órgãos do segmento do poder público federal é sistematicamente pequena. As vagas destinadas aos outros ministérios são preenchidas, entretanto, os conselheiros raramente comparecem. Essa participação, quando ocorre, oscila significativamente, mostrando uma certa inconsistência no interesse por parte de outros ministérios em fazer parte do ConCidades. Há uma grande rotatividade nessas posições, fazendo com que poucos conselheiros permaneçam por muito tempo na vaga indicada. A mudança constante de conselheiros faz com que haja pouca continuidade na passagem da vaga para outro representante. Os ministérios, assim, participam de forma inconsistente e quando de fato estão presentes, não têm a mesma capacidade de participação de conselheiros que freqüentam o ConCidades há mais tempo. A pouca experiência desses atores os torna pouco influentes nas decisões finais, na exposição de propostas, assim como no debate. Os demais conselheiros sentem esse esvaziamento e muitas vezes chamam atenção desse fenômeno durante seus discursos no plenário, principalmente integrantes dos movimentos populares, que vêem a falta de presença desses conselheiros como forma de falta de prestígio do Conselho para as instâncias públicas. Essa falta de presença indica para o ConCidades como um todo que o governo não está tão bem articulado como se pretendia e não está pronto para enxergar os problemas urbanos de forma multifocal e integrado com outros órgãos pertinentes do governo. Um conselheiro dos movimentos populares reclama dessa falta de articulação. *“No segmento do governo eu enxergo que o Ministro e o Ministério das Cidades participam bem, mas o Conselho não é somente dele, e de outros ministérios também. E eles deveriam participar do Conselho também. Eu sinto um certo esvaziamento do governo no Conselho.”*³³

Em relação ao tipo de participação exercida por esse segmento, é possível afirmar que ao contrário de segmentos como os movimentos populares que utilizam o espaço para propor novas visões políticas, novas formas de fazer e desenvolver as políticas públicas urbanas, o segmento do Poder Público Federal primordialmente exerce a função de escutar as reivindicações dos segmentos que representam a sociedade não-governamental. Essa visão do papel do segmento confirma a noção de que o ConCidades seja um instrumento criado principalmente para a satisfação de uma pressão da inserção dessa sociedade no âmbito governamental. Um conselheiro vê o papel do segmento do Poder Público de forma

33 BARBOSA, Benedito Roberto (op. cit.).

que o caráter dele determina o tipo de participação que tem: *“A tendência é que o setor público, como ele não é propositor, fique um pouco com o pé atrás. Porque é ele quem executa a política de habitação. Não sou eu, eu só sugiro e ajudo. Não sou eu que tem a chave do cofre. A tendência é que o setor público fique mais “quieto”. E aí quem é mais debatedor, quem toma mais a frente, é aquele que se sente mais longe da execução.”*³⁴

De acordo com essa visão, os Poderes Públicos têm outro tipo de participação, diferente daquela praticada pelos outros segmentos. Sua condição de governo os condena a reagirem à ação exercida pelos segmentos que não fazem parte dessa ordem. O espaço do ConCidades é, assim, tomado por aqueles que fazem as propostas que têm como intenção justamente modificar a realidade das práticas já exercidas pelos poderes públicos. Dentro dessa lógica, os poderes públicos, principalmente o Ministério das Cidades participam de forma menos intensa, dedicando seu tempo no Conselho a ouvir as sugestões de como proceder com as questões urbanas. Como é executor e detentor das verbas que potencialmente financiam as obras, projetos e trabalhos nessa área, seu papel é pouco de propor mudanças, mas de ajudar a inserir as propostas de outros segmentos na forma de praticar a política urbana.

Percebe-se que a baixa frequência não é apenas um problema do ramo Federal, mas principalmente do Poder Público Estadual, com a pior média proporcional de presença (como visto acima, uma média de apenas 23,53% dos integrantes do segmento participam das reuniões). Essa realidade é expressa por uma conselheira da seguinte forma, *“O Poder Público Municipal e Estadual é outro problema sério. O Estadual é mais complicado ainda. Toda a constituição do Conselho é feita pela representação em termos nacionais, menos o Poder Público Estadual porque ele não tem entidades nacionais. Eles pressionaram tanto a representação dentro do Conselho para ter sempre nove titulares, nove suplentes e nove observadores. Só que não conseguem participar, primeiro porque há uma mobilidade muito grande e ninguém fixa, não tem a continuidade do outro que foi embora. E a articulação entre eles é pequena demais. [...] [N]ão tem esse interesse todo em assuntos urbanos. É uma questão que ainda não está presente no conjunto das políticas dos estados. Então como fazer essa articulação nacional? Esse é o problema mais*

34 ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. Entrevista concedida 02 de Abril de 2008.

complicado dentro do Conselho.”³⁵ O mesmo problema da descontinuidade que ocorre com as indicações nos Ministérios de conselheiros acontece também dentro do segmento do Poder Público Estadual. Além disso, a articulação entre apenas as três entidades estaduais que existem, o Fórum de Secretários de Habitação, o Fórum de Secretários de Saneamento e o Fórum de Secretários de Mobilidade é fraca, facilitando uma circunstância onde há pouco diálogo e concordância à respeito de como proceder. Dessa forma, o segmento do Poder Público Estadual tem uma compreensão muito pequena de si mesmo como grupo, uma circunstância que enfraquece o grupo como todo. A dispersão entre as organizações que compõem o segmento favorece, assim, uma cultura interna fraca e de pouca coerência política entre os integrantes do segmento, tornando difícil um trabalho em conjunto e articulado.

Já o Poder Público Municipal possui um número maior de entidades municipais a nível nacional, que facilita uma participação um pouco mais consistente no ConCidades. Apesar disso, os índices de participação são os terceiro piores, indicando que o Poder Público como um todo participa pouco do Conselho. Em comparação com os segmentos que representam a sociedade não-governamental, os poderes públicos mostram menor capacidade de articulação e planejamento no que diz respeito à política urbana.

A Mudança do Ministro Dutra (PT) para o Ministro Fortes (PP)

Muitos conselheiros enfatizam a diferença na participação e na dedicação do Ministério das Cidades de acordo com a visão política de quem ocupava sua principal posição: o Presidente do Conselho. O primeiro Presidente foi o ex-Ministro Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT) que permaneceu no Conselho até meados de 2005, quando então assumiu o Ministro Márcio Fortes do Partido Progressista (PP). Muitos conselheiros citam esse momento de mudança como o início do fracasso do ConCidades enquanto instância de elaboração de políticas públicas urbanas. A relação com o governo muda nesse momento, com a entrada de um Ministro que parte de outra visão e tradição política, mais vinculado com a ala considerada mais conservadora ou de direita, ao contrário do Ministro do PT, geralmente ligado à grupos de esquerda e aos movimentos sociais. A linha política adotada pelos ministros determina o tipo de participação que o

35 GRAZIA, Grazia de (op. cit.).

Poder Público Federal tem no Conselho, como muitos conselheiros sentiram com a saída do Ministro Dutra.

Para uma conselheira do segmento das ONGs, *“A atuação do governo federal também mudou um pouco. No 1º mandato ele era mais participativo e mostrava maior interesse. Com a saída do Ministro Dutra, acho que acabou esse protagonismo do governo federal e do Ministério das Cidades. [...] Acho que o início do Governo Lula foi um momento mais forte no sentido de participação e também de participação do Governo. Ao colocar os secretários nacionais na frente dos comitês técnicos, por exemplo, onde ocorre o debate político e as resoluções. Acho fundamental a atuação das secretarias nacionais. Então acho que esse momento inicial do governo foi um momento mais forte em termos de compromisso político do governo federal na implementação das decisões do conselho.”*³⁶

A partir dessa visão o governo não apenas deixou de participar com a mesma intensidade, como também deixou de apoiar as decisões políticas do Conselho com a mesma ênfase, mostrando um descompromisso com o futuro do Conselho. Durante a gestão do Ministro Dutra havia maior participação dos secretários nas instâncias de debate, como os comitês técnicos e o próprio plenário, além da presença e aprovação maior do próprio Ministro. A participação dos secretários é extremamente importante porque são elas que orientam os trabalhos das determinadas secretarias que lidam diretamente com os problemas urbanas que são discutidos pelo ConCidades.

A mudança no direcionamento das secretarias foi o aspecto mais perceptível a outro conselheiro do segmento das ONGs. *“[O] que mais mudou para mim não foi nem tanto a mudança do Ministro, mas foram as mudanças nas secretarias, que de fato implementam as políticas. Sentimos muito quando essas pessoas que estavam desde o começo, construindo as políticas não tiveram a oportunidade de executá-las.”*³⁷ E também compartilhada por outro conselheiro, *“Sejamos claros, quando foi criado o Conselho era outro Ministro, o Dutra, com uma posição bem diferente do Ministro atual, Márcio Fortes. O Dutra tinha uma compreensão e uma relação muito mais próxima com as questões do avanço da reforma urbana e do direito a cidade. O atual Ministro não tem essa compreensão, ele não é ligado ao grupo, a esses movimentos que atuam. [...] Muitos conselheiros falaram que as resoluções encaminhadas até o Ministro Fortes não eram*

36 FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. (op. cit.).

37 SANTOS FILHO, Edmundo Xavier dos (op. cit.).

*assinadas. Então houve uma grande mudança entre os dois ministros. Foi uma mudança para o pior, e não para o avanço. O atual Ministro é ligado a determinados grupos econômicos de um partido tradicional, de um certo coronelismo. [...] Nos identificamos com apenas uma secretaria que ficou um dirigente que é sensível das questões da reforma urbana e das reivindicações dos movimentos. Mas nós temos problemas nas outras secretarias que, em princípio, não têm diálogo.”*³⁸ O mesmo conselheiro também afirma que apesar de participar do Comitê Técnico de Mobilidade, ele sequer conheceu o Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, Luiz Carlos Bueno de Lima. Isso, na sua visão, demonstra um enorme desinteresse por parte dessa Secretaria em levar em consideração as discussões e resoluções lançadas pelo Comitê Técnico. Apesar dos secretários não terem sido substituídos imediatamente com a entrada do Ministro Fortes, os conselheiros sentiram rapidamente uma diminuição no apoio institucional muitas vezes fornecida através da participação desses agentes. Os novos secretários indicados, não particularmente próximos aos movimentos de base na questão urbana, têm uma relação não apenas diferente com os conselheiros, mas também com maiores dificuldades e conflitos, principalmente com os movimentos populares, que se identificavam significativamente com os secretários indicado pelo Ministro Dutra, muitos também membros do FNUR.

A transição do ex-Ministro Dutra para o Ministro Fortes não foi sem conseqüências. Além de novas indicações às posições de secretário na estrutura do Ministério das Cidades, mudou também a própria dinâmica de interação já estabelecida no Conselho entre os conselheiros e o ex-Ministro Dutra. A proximidade do ex-Ministro com os movimentos populares e principalmente com o Fórum de Reforma Urbana, além de ser acolhedor da idéia de um Conselho e um dos atores centrais do âmbito governamental responsáveis pela sua criação. A relação do ex-Ministro com entidades da sociedade civil integrantes do Conselho criou uma dinâmica de trabalho onde havia muita confiança entre governo e sociedade civil, algo que mudou com a vinda do novo Ministro.

Para uma conselheira dos movimentos populares, a questão da confiabilidade foi central nessa mudança ministerial. *“No primeiro Conselho que era o Olívio Dutra a gente tinha uma confiabilidade muito grande. O que a gente queria era o mesmo que ele queria. Agora com o Márcio a gente teve que ir aos poucos buscando essa confiabilidade de novo.*

38 MEIRELLES, Emanuel Pontes (op. cit.).

Ele é um Ministro muito jeitoso no aspecto de arrumar um jeitinho para cada coisa, [...] A gente tem convivido com isso de uma maneira que às vezes nos agrada e às vezes não.”³⁹

Outro conselheiro descreve o mesmo problema: *“No primeiro mandato do Conselho havia ainda muita sintonia entre o o conselho e o Ministro Dutra e seus secretários. Com a saída do Dutra, apesar da permanência dos secretários, enfraqueceu um pouco a parte do apoio do Ministério ao Conselho. Isso atrapalhou bastante o processo. [...] Com o Dutra havia uma parceria muito aberta e clara. Com o Fortes, você percebe o esforço dele, mas não existe uma clareza da política do Ministério. Quando saiu o Dutra em 2005, o Fortes, muito inteligente, não mudou os secretários. O Conselho naquela época estava muito consolidado com as secretarias, havia um apoio muito grande às políticas que estavam sendo elaboradas. Então até se iniciar o segundo mandato no Conselho ele não mexeu com os secretários. Então até lá não houve muitas mudanças nas secretarias. E aí aos poucos foram saindo as pessoas de seus cargos. E agora já temos todos novos secretários. [...] E agora temos uma política de balcão feita pelo Ministro. [...] Os conselheiros da sociedade civil precisam ter uma postura muito forte e fazer muita pressão, senão o Ministro vai anular todas as conquistas que os conselheiros fizeram nos mandatos passados. Isso é um medo generalizado, não é uma posição particular minha. Mas ainda temos aí uma zona cinzenta, porque o Ministro é muito simpático, ele atende as pessoas, então nem sempre é tão nítido.*”⁴⁰

O depoimento acima traz várias questões pertinentes à forma como ocorre a participação no Conselho a partir de uma perspectiva que leva em conta a mudança do Ministro. A confiança existente entre o Ministro Dutra e conselho tinha uma “sintonia” no sentido que permitia um diálogo maior entre ambas as partes. Já com o Ministro Fortes, a relação deixa de ser clara e entra para um âmbito “cinzento”, onde há pouca confiança e os conselheiros sentem que suas conquistas no âmbito do Conselho podem ser anuladas a qualquer momento. Ambos os depoimentos tratam de uma característica pessoal do Ministro Fortes, que tem o poder de desorientar os conselheiros e criar uma espécie de armadilha. Para a conselheira, o Ministro é “jeitoso” e para o último conselheiro, ele é “simpático”, dois aspectos que poderiam ofuscar o que seriam seus verdadeiros interesses.

39 PÁDUA, Antônia de (op. cit.).

40 PESSINA, Leonardo. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Entrevista concedida 29 de Novembro de 2007.

Apesar do Ministro Dutra ter apenas participado de seis reuniões do ConCidades, a comparação entre ele e o Ministro Fortes é recorrente. O atual Ministro participou de onze das treze reuniões que fizeram parte da sua gestão, ou seja, ele não pode mais ser visto como uma figura nova na configuração do Conselho, nem como um Ministro ausente de sua responsabilidade de presidir o ConCidades.

Para outro conselheiro, apesar das diferenças entre o posicionamento do atual Ministro e o caminho que o ConCidades já vinha desenvolvendo, não houve uma ruptura completa, já que o Ministro conseguiu se adaptar e criar uma nova relação e estabelecer laços de confiança da sua própria maneira. Além da postura do próprio Ministro, ele considera também o papel que o Conselho tem de pressionar e fazer cobranças e criar mecanismos que responsabilizam o Ministro pelas conseqüências de suas ações e fazer com que ele honre seus compromissos. *“[O] Ministro participa das reuniões e é cobrado pessoalmente e tem que se explicar. O atual Ministro recebeu esse pacote pronto. Tenho certeza que esse Ministro jamais se submeteria a um conselho assim, jamais criaria um conselho desse jeito. Mas quando ele assumiu, ele enfrentou, freqüentou as reuniões. Imagina, né? Um Ministro do PP, Partido Progressista. Mas aos poucos ele acabou conseguindo um certo nível de confiança. Agora quando ele pisa fora da linha ele é cobrado.”*⁴¹ Dentro da perspectiva do depoimento, é surpreendente que um Ministro membro do Partido Progressista, um partido que, no olhar do conselheiro, faria parte de um âmbito que desconsidera esferas participativas estruturadas como o ConCidades e que enxerga o poder de forma diferente, sem o “controle social” exercido pela sociedade civil, se adapte às condições do Conselho das Cidades.

Até aqui a confiança foi colocada como aspecto positivo na relação entre Ministro e Conselho, ou seja, algo que facilita o diálogo entre as partes, que torna o trabalho em conjunto possível e cria “sintonia”. Mas o perigo da confiança e suas conseqüências também foram apontadas por uma conselheira dos movimentos populares, ao descrever o primeiro momento com o Ministro Dutra e como essa relação baseada em plena confiança, posteriormente levou a uma espécie de retrocesso. Com o Ministro Dutra no comando, os movimentos populares passaram a confiar plenamente nas ações do Ministério das Cidades, exigindo poucas garantias formais das promessas feitas pelo Ministro. Essa

41 PINHEIRO, Haroldo (op. cit.).

situação provou-se infrutífera posteriormente quando o Ministro Fortes assumiu o cargo, pois sem evidência de muitos acordos, não houve obrigação em reconhecer o que já tinha sido supostamente estabelecido e concordado entre governo e Conselho.

“Fui eleita num momento em que o Lula tinha sido eleito e tinha o governo do nosso lado, um Ministro que era parceiro da nossa luta. Por conta disso muitas coisas ficaram no âmbito do acordo e a gente deixou de escrever no regimento, no regulamento, nas resoluções muitas coisas que deveriam ter feito.” e posteriormente, “Mas isso era uma coisa que a gente tinha pautado porque antes a gente podia entrar no ministério para pautar. Era um outro ministro. A gente tinha secretários nacionais que eram mais próximos da nossa área, da nossa luta. Isso inibiu a exigência que as coisas fossem escritas. Temos que estabelecer essa nova cultura, principalmente para aqueles que estão entrando nesse momento. Temos que mostrar que não é o fato de você exigir a coisa em escrita que você está duvidando. [...] Agora estamos vendo as conseqüências disso. Muitas das coisas que já foram resolvidas, mas não escritas, agora a gente tem que sentar na mesa para pactuar.”⁴²

O fato do Ministro Dutra estar posicionado politicamente de forma semelhante aos movimentos sociais fez com que a atuação desse segmento ficasse cada vez mais inibida. A relação próxima entre governo e movimentos sociais criou uma circunstância de constrangimento em exigir garantias que em outras circunstâncias seriam prioridade. A confiança no governo gerou uma cultura baseada em acordos verbais, sem muito compromisso com a formalidade, algo que passaria a ser exigido na gestão do Ministro Fortes. Houve, assim, pouca pressão por parte dos conselheiros em fortalecer a situação formal do Conselho e em torna-lo deliberativo e não apenas consultivo. Enquanto o Ministro Dutra assinava e implementava as resoluções aprovadas pelo Conselho, não havia necessidade de pressionar esses aspectos. Na compreensão de um conselheiro do segmento dos trabalhadores, isso foi um problema. *“[N]o começo, mesmo não sendo deliberativo, tudo que era deliberado era encaminhado ao Ministro que implementava. [...] E então não houve tanta essa preocupação naquela época, apesar de sempre estar na nossa pauta, como é hoje. Tem a ver com a mudanças das circunstâncias. Então eu acho que a gente deveria ter sido mais crítico nesse processo. Ninguém queria naquela época fazer crítica*

42 VERZEGNASSI, Marli Aparecida Carrara. União Nacional por Moradia Popular. Entrevista concedida 09 de Outubro de 2008.

ao Ministro, agora já não tem tanto isso.”⁴³ O sentimento de amizade e proximidade em relação ao Ministro Dutra pelos movimentos populares e grupos vinculados a uma política mais de esquerda, impedia uma atitude mais crítica, algo que posteriormente retrocedeu vários avanços políticos que determinados grupos próximos ao Ministro Dutra teriam conseguido. Já o tipo de relação com o Ministro Fortes facilita a abertura à críticas, principalmente de conselheiros e segmentos com visão política incompatíveis.

O Ministro Fortes, ao contrário de Dutra, não assina todas as resoluções aprovadas pelo plenário do ConCidades. A boa relação com um Ministro, transforma-se em uma de pouca confiança e incerteza. Para muitos conselheiros, a confirmação do Ministro ocorre apenas quando as resoluções mudam pouco ou nada a política já existente ou que segue a orientação política do mesmo. Esse é o entendimento da situação por um conselheiro, *“Teve algumas resoluções que o Ministro não assinou, apesar de ser obrigação dele. E aí nós batalhamos e às vezes ele acaba assinando, mas quando o Dutra era Ministro, ele assinava imediatamente. Ele realmente tentava implementar, esse ministro não. Ele só assina sem restrições aquelas resoluções que não mudam muita coisa.”*⁴⁴ Para ele, apesar do Ministro Fortes já estar presente no ConCidades há um tempo grande, os laços de confiança ainda precisam ser trabalhados e o Conselho tem de fazer pressão como nunca fez antes para aprovar suas resoluções. A automaticidade entre a seqüência aprovação pelo Conselho e assinatura do Ministro, deixou de ser uma garantida, intensificando um mal estar entre alguns conselheiros e o Ministro.

Apesar de um determinado desconforto entre a maioria dos conselheiros entrevistada, principalmente aqueles do segmento dos movimentos populares ou que trabalham há muito tempo com grupos de militância de tradição esquerda, essa mudança não causou a mesma impressão em todos os conselheiros. Como não havia uma pergunta que tocasse diretamente nesse aspecto no roteiro da entrevista aplicada aos conselheiros, as impressões a respeito da troca de ministros foi mencionado por iniciativa própria, ou seja, nem todas as entrevistas contém esse tema. Foi possível verificar que os conselheiros que mais enfatizaram o tema são do segmento dos movimentos populares, ONGs e de organizações trabalhistas que vêm, de forma geral, de tradições políticas diferentes das do atual Ministro. Quando o assunto é levantado, geralmente acompanha uma crítica ao

43 SANTOS, Ubiratan Félix Pereira dos (op. cit.).

44 PESSINA, Leonardo (op. cit.).

Ministro Fortes e cita a proximidade entre a visão política do conselheiro com a do Ministro Dutra, resultando em ações do Conselho que, para o conselheiro, importavam para as instâncias governamentais e eram frutíferas.

Porém, muitos conselheiros que também tiveram a espontaneidade de mencionar a troca de ministros, o fizeram com a intenção não de chamar atenção a um retrocesso no Conselho, mas para afirmar justamente que não houve muitas mudanças, ou para criticar seus colegas que colocam muita ênfase e dão muita importância à atuação dos ministros. Para Marcos Augusto Netto, do segmento dos empresários, o Ministro indicado pelo Presidente Lula representa uma vontade geral do governo e, por estar dentro das mesmas estruturas governamentais, não significa nenhuma ruptura. Já o conselheiro Ubiratan Félix Pereira dos Santos, do segmento dos trabalhadores, comenta justamente o contrário, que houve de fato uma ruptura na postura do governo, mas que falta a percepção entre os conselheiros de que o governo continua sob o mesmo comando, do Presidente Lula. Existe, para ele, uma falsa dicotomia estabelecida entre o Partido dos Trabalhadores, o Presidente Lula, o ex-Ministro Dutra e a política do Partido Progressista e seu Ministro, Márcio Fortes. *“O Ministério faz parte de uma leitura que o governo faz da sociedade. Por isso que houve mudança de Ministro. Num determinado momento ele deixou de representar a visão desse governo. Então não é Olívio, Márcio Fortes, equipe do PT, equipe do PP. [...] Então às vezes ficam pessoas criticando o Ministro, dizendo que algo foi culpa dele, e não entenderam que isso foi uma escolha do governo Lula, que é o governo do PT. Não dá para colocar a culpa no Ministro. O Lula está satisfeito com o Ministro, senão ele não estaria lá.”*

A mudança de ministros no Ministério das Cidades não tem, portanto, o mesmo significado para todos os conselheiros. Muitos não reconhecem a importância dessa mudança, enquanto outros a vêem como principal motivo de recentes retrocessos na política do Conselho. A exposição do tema por apenas alguns conselheiros torna claro que o segmento que mais sentiu a diferença foi os movimentos populares, assim como grupos que também participam do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Ou seja, aqueles que sentem que têm maior compromisso político com o ConCidades viram a mudança como um retrocesso de avanços políticos que seguiam uma linha de pensamento semelhante aquela desenvolvida no FNRU e nos grupos de militância de base. Um indivíduo que trabalha no âmbito do governo, mas que pediu anonimidade, afirmou que houve, no seu

entendimento, um retrocesso que prejudicou significativamente os feitos políticos do ConCidades. A mudança de ministros trouxe um esvaziamento do Conselho pelos órgãos do Ministério das Cidades, e um desinteresse geral na forma participativa de fazer política. Sem o mesmo apoio do Ministério, o Conselho tornou-se uma instância ainda mais fragilizada, com sua força originando-se principalmente dos grupos de base como os movimentos populares e organizações do FNRU. Para grupos que têm história na militância de rua, a estabilidade frágil do Conselho é uma realidade clara e não há muitas ilusões a respeito da relação conflituosa com o Ministro Fortes. O fato dele participar das reuniões e interagir com os conselheiros não significa necessariamente que suas demandas serão atendidas. Para uma conselheira do segmento dos movimentos populares, fazer parte do Conselho e dialogar com o Ministro não significa que não há espaço para a ação política fora desse âmbito. *“[H]ouve sim um retrocesso com a mudança no ministério. Só porque você é atendido não significa que há controle social. Só porque você senta na mesma mesa que o Ministro não quer dizer controle social. A gente aprendeu que mesmo sentando nessa mesa, isso não deve impedir que você saia para a rua.”*⁴⁵

A situação de aprendizagem citada pela conselheira remete ao arrependimento em confiar em meios informais dentro de uma estrutura de incerteza, onde determinados atores podem mudar suas posições internas, assim como seus posicionamentos políticos. Portanto, a força dos movimentos populares continua nesse cenário girando em torno da sua força originária: a rua. Essa força pode ser usada de diversas formas e em vários níveis. Durante a gestão do ex-Ministro Dutra, um aliado dos movimentos populares, essa força era menos importante na definição de pautas e processos de tomadas de decisão. Mas quando a situação mudou com a entrada do Ministro Fortes, os movimentos populares se viram novamente sem o apoio institucional lhes dado pelo ex-Ministro Dutra e, assim, contando novamente com a força de mobilização de rua. O ator apontado para presidir o ConCidades é, assim, um fator importante para compreender como participam os conselheiros, tanto como consequência de suas definições políticas, mas por fatores muitas vezes desconsiderados, como a forma pessoal de lidar com questões políticas, como a citada “simpatia” do Ministro Fortes, mesmo quando as relações não estão claras, por exemplo. Esses elementos ajudam a entender a dinâmica da participação interna e, nesse

45 VERZEGNASSI, Marli Aparecida Carrara (op. cit.).

caso, permitem afirmar que a escolha do Ministro responsável por levar à frente as pautas do ConCidades é determinante para a força política do Conselho, mas também em como os demais conselheiros agem politicamente dentro dos espaços estabelecidos pelo Conselho. A participação do Ministério das Cidades é, assim, fundamental para essa definição.

A participação das ONGs, Trabalhadores, e Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa

Já foram abordadas participação dos principais segmentos que compõe o ConCidades, faltam ainda três organizações que também têm o potencial de influenciar significativamente as decisões do Conselho. Assim como o segmento dos empresários, estes três segmentos também têm um pequeno número de conselheiros. Mas, diferentes dos empresários, eles são vistos como apenas complementares, e não principais, à discussão urbana e não essenciais, como são classificados os segmentos dos poderes públicos e os movimentos populares. Eles estão, assim, numa categoria diferenciada, onde sua contribuição é importante, porém não necessariamente fundamental ao andamento do Conselho.

As ONGs que fazem parte do ConCidades estão inseridas no mesmo campo político que os movimentos populares urbanos – o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Essa proximidade cria uma relação com um número relativamente baixo de conflitos com os movimentos populares e um compartilhamento de uma visão política e social. Este 'mundo em comum' não faz com que esses dois grupos concordem a respeito de tudo, mas cria uma linguagem e molda as questões urbanas dentro de uma perspectiva peculiar. Os grupos tendem a ver, assim, as questões urbanas discutidas no ConCidades a partir de uma visão política formulada dentro dos encontros do FNURU, onde as questões são discutidas previamente aos encontros do Conselho.

Existem algumas organizações do segmento das Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa como Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA) que também fazem parte do FNURU. É também o caso do segmento dos Trabalhadores, com três de suas organizações também dentro da estrutura do FNURU: Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (FISGENGE) e Federação Nacional das Associações de

Empregados da Caixa Econômica (FENAE). Isso as coloca também numa posição de aliança mais próxima aos movimentos populares e às ONGs, cujas totalidade de organizações fazem também parte do FNRU. Mas são apenas três entre doze organizações do segmento das entidades profissionais que fazem parte do FNRU e quatro entre dezesseis conselheiros do segmento dos trabalhadores estão no FNRU. A penetração desses segmentos no FNRU é pequena, mas é o suficiente para criar ligações importantes entre ambos. Como já foi colocado, conselheiros que participam também do FNRU mantêm contato fora do âmbito do ConCidades. Isto inclui encontros formais entre as organizações do FNRU, mas também pequenas reuniões antes das reuniões do ConCidades começarem, assim como pequenos encontros durante as próprias reuniões. Esses conselheiros têm, assim, uma oportunidade que outros conselheiros não têm: de discutir as questões urbanas antes delas chegarem aos comitês técnicos e ao plenário geral. Conselheiros cujas organizações fazem parte do FNRU já chegam nos espaços de discussões entre os segmentos já articulados com outros segmentos e organizações, já preparados e já tendo discutido as questões dentro de determinadas perspectivas e orientações políticas. Ao chegarem no espaço de discussão construído apenas entre membros do mesmo segmento, esses conselheiros podem exercer uma vantagem justamente por terem já discutido a pauta em outras circunstâncias e já estarem informados de uma maneira que outros conselheiros podem não estar. A influência do FNRU pode ser, dessa forma, maior que apenas o número de conselheiros que participam de ambos espaços, pois as reuniões entre membros do mesmo segmento ajudam a formar identidades e definir posicionamentos antes das discussões nos comitês técnicos.

Dentro do espaço total do ConCidades, as ONGs, trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa não chamam muita atenção e é difícil definir os papéis que esses segmentos têm. Como são pequenos em comparação aos outros segmentos, nem com seu alto índice de participação têm uma participação muito expressiva. Nenhum desses segmentos se sobressai, apenas alguns atores específicos que participam mais ou que têm maior capacidade de articular os interesses de diversos segmentos ou grupos dentro do ConCidades. Esses atores são importantes individualmente para o Conselho devido principalmente às suas qualidades pessoais, não necessariamente ligado a suas posições nas organizações ou segmentos que representam.

Diferentemente dos empresários, que também têm um número pequeno de

conselheiros, esses últimos segmentos não têm outros espaços de participação junto ao governo e têm interesses de diferente teor, e por conta disso, se envolvem de forma diferente. As ONGs seguem, de forma generalizada, as orientações dos movimentos populares, trabalhando diretamente com suas causas e, muitas vezes, compartilhando as mesmas bases. As organizações de trabalhadores têm também uma maior proximidade com os movimentos populares, não apenas através do FNRU, mas também a partir de alianças políticas de outras circunstâncias como, por exemplo, dentro das estruturas partidárias. A base ideológica de muitas organizações compartilham princípios e ideais, tornando os dois segmentos mais politicamente compatíveis. Já as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa não necessariamente compartilham os mesmo princípios que os segmentos mencionados acima, mas se consideram mais próximos a eles em comparação aos empresários, de acordo com os depoimentos coletados durante a pesquisa.

Ao analisar a participação física e também qualitativa dos conselheiros, assim com esmiuçar as opiniões de conselheiros de todos os segmentos, foi possível verificar que os atores centrais do ConCidades são os movimentos populares, o Ministério das Cidades, e, em determinados assuntos, os empresários. Pode-se afirmar que os outros segmentos têm papel secundário, mas são também importantes, pois possuem indivíduos que podem ser altamente influentes nas tomadas de decisão, assim como fazer parte de alianças em torno de temas, questões ou pautas. O ConCidades encontrou, ao longo dos anos, diferentes formas de “funcionar” e cada segmento preenche um papel ou função, seja facilitando relações entre determinados segmentos, levantando questões conflituosas ou apenas contribuindo com conselheiros capacitados, que podem esclarecer determinadas questões.

Capítulo 3 – A busca pelo consenso e a importância dos bastidores

O Papel do Indivíduo no ConCidades

A construção de governança é um processo e para que sua execução seja bem sucedida, é preciso que seja estruturada e tenha procedimentos (LEFFÈVRE, 2003). Os procedimentos são importantes porque não só estruturam o processo, mas ajudam a obter consenso. Na chamada "era da globalização", o sentido das políticas públicas e da ação coletiva não são mais inteiramente definidas pelo Estado, mas podem ser interpretadas pelos seus próprios atores. Para Lefèvre, essa interpretação ocorre nos procedimentos que, por sua vez, precisam ser orientados a longo prazo, ser gradual e envolver os participantes. Levar em conta as visões de atores plurais precisa ter uma orientação fixada para longo prazo porque criar consenso normalmente requer tempo. Precisa ser gradual porque o consenso necessita de um ajuste mútuo que ocorre geralmente na forma progressiva. E finalmente, os procedimentos precisam invocar todas as partes diretamente interessadas para evitar que partes não contempladas criem empecilhos.

Envolver todas as partes diretamente interessadas é arriscado, pois significa abrir um sistema de atores que pode ser uma espécie de "caixa de Pandora" (LEFFÈVRE, 2003, p. 42). Nesse aspecto, é necessário compreender e canalizar as expectativas dos atores justamente porque os atores não compartilham dos mesmos poderes e recursos. A questão que permanece é: quem decidirá? Quem terá a última palavra? Independente da resposta, os processos e procedimentos precisam ser controlados de forma mínima. Atores são importantes para encaminhar e direcionar as ações de instâncias como o ConCidades. A questão da liderança é, assim, importante para pensar a construção da governança.

Um líder pode ser tanto um indivíduo, um grupo ou agente coletivo que é central em decisões onde questões conflituosas surgem. Como já foi visto, não existe um grupo que seja líder das negociações no ConCidades. Cada segmento do Conselho tem uma função, um papel e uma importância, mas não há um que, isoladamente, possa ser considerado como liderança. É possível afirmar que alguns segmentos são mais procurados para participarem de determinadas discussões, mas estão longe de serem considerados lideranças de forma geral. Se é possível falar em liderança no ConCidades, é por causa do papel e importância de indivíduos específicos na dinâmica da participação, que perpassam

todas os segmentos.

Essa liderança não se legitima pela representação clássica (voto), mas principalmente pela sua “capacidade de agir”. A concepção de liderança está em mudança junto com as mudanças que determinam as concepções de política, ou seja, com a base legitimadora em mudança, a liderança também está em mudança. O que está em jogo é a habilidade de agir e não a capacidade de impor ou forçar atores a obedecerem. Essa habilidade significa que líderes precisam ter qualidade e características diferentes que funcionam numa sociedade mais plural, mais fragmentada, menos centralista e onde o consenso é mais necessário (Stone, 1993). Nesse contexto, uma qualidade importante de um líder é a capacidade de adicionar interesses plurais e fragmentados a projetos que ele ou ela possa legitimar. Apesar de valores sociais ainda serem importantes, eles não são suficientes, pois a legitimidade política baseada em valores compartilhados não é o suficiente para construir uma habilidade de ação (Lefèvre, 2003). Para que isso seja possível, a base de legitimidade precisa mudar nesse processo. Um líder, seja individual ou coletivo, precisa demonstrar que ele pode representar o interesse geral e que tem os recursos necessários para agir nesse sentido. Esses recursos vêm de sua posição, mas principalmente da sua capacidade de juntar os recursos de outros atores importantes, que significa ter a capacidade de negociar, de se relacionar a outros segmentos, criar relações e promover a busca pelo consenso e finalmente, ter a capacidade de apresentar um projeto para a maioria das partes diretamente interessadas.

Os conselheiros do ConCidades são representantes de determinadas organizações que se qualificam para participar de um entre sete segmentos que melhor definem seu papel frente à sociedade. Dessa forma, pode-se afirmar que o discurso político dos conselheiros não é um discurso pessoal ou individual, mas remete a uma visão política da instituição que é representada. Mesmo que essa instituição dê plena liberdade ao indivíduo que a representa, ela tem autoridade em cima das posturas e decisões tomadas pelo conselheiro. Diante dessa visão, qual é o papel das qualidades pessoais? Teria o indivíduo uma função importante no ConCidades ou sua atuação seria secundária às organizações que representam?

É permitido que todos participem das discussões, mas apesar disso, ao observar as reuniões do Conselho, fica claro que há determinados atores que não só falam e debatem mais que outros, mas também aqueles que têm maior capacidade de convencimento, seja

pelas suas habilidades oratórias, seja pelo prestígio, pela liderança e legitimidade que tem com as bases, ou pelo carisma. Atores individuais podem, assim, por inúmeras razões ter um maior sucesso em se comunicar com seus colegas. Uma das óbvias vantagens que um indivíduo específico pode ter em relação aos outros é um melhor qualificação “técnica” nos assuntos abordados. Ter as informações corretas no momento e lugar certo podem alavancar as chances de sucesso de um determinado posicionamento. O conhecimento de como as instâncias envolvidas nas tomadas de decisões funcionam também aumenta essa chance. A forma pela qual essas qualidades são definidas depende dos atores envolvidos e o que consideram como informações e conhecimentos pertinentes ao avanço das políticas públicas urbanas.

Conselheiros que não têm esse tipo de informação ou conhecimento são descartados, desconsiderados ou desmerecidos nas discussões com mais facilidade. *“Têm questões que são muito técnicas, se você não se apropria, não ler, não se prepara para intervir, tem um outro setor lá que é mais qualificado e tem o poder da argumentação.”*⁴⁶ Essa circunstância é mais comum entre conselheiros novatos e muda apenas após a participação em várias reuniões, quando ganham maior familiaridade com os principais temas e questões discutidos no Conselho. *“[V]ocê tem pessoas que participam menos porque não têm a mesma capacitação técnica que outros, então a gente tenta nivelar com alguns cursos de capacitação e também pela própria experiência de participação. Porque é um discurso que tem que ter muita qualidade.”*⁴⁷ Porém, a qualificação reconhecida pelos seus pares não depende apenas dos conhecimentos e informações que possui, mas também na forma pela qual são expressos e também pela linha política que acompanham. A questão da qualidade ou capacidade “técnica” dos conselheiros perpassa, assim, diversas frentes e é necessário considerar todas para compreender a participação nos espaços de debate do ConCidades.

Para um conselheiro do segmento Poder Público Municipal, as questões técnicas dominam as discussões no ConCidades. *“Os dados que entram no Conselho são dados estatísticos, são necessidades, são soluções com base científica. Evidentemente que quando esses dados são defendidos por uma pessoa que consegue impressionar de uma maneira melhor, eles têm mais força. Não dá para tirar o caráter da importância de quem*

46 MEIRELLES, Emanuel Pontes (op. cit.).

47 PESSINA, Leonardo (op. cit.).

representa. Mas as decisões são causadas, construídas com dados técnicos e científicos.”⁴⁸

Dentro dessa perspectiva, há pouco lugar para fatores não-técnicos ou que não sejam “científicos” como são descritos pelo conselheiro. A influência que um indivíduo pode trazer pelos seus atributos pessoais são importantes e podem ajudar a perpetuar sua visão política, porém, apenas até certo ponto, pois os dados falam mais alto. Essa análise é recorrente nas visões emitidas por conselheiros de todos os segmentos. Muitos, mesmo aqueles que reconhecem a significância dos atributos não deixam também de enfatizar que os elementos que pesam mais nas tomadas de decisão são dados que descrevem e ajudam a entender a realidade da questão. Para a conselheira do segmento dos empresários, *“São figuras que têm mais carisma, têm mais força na fala. Mas elas não determinam o Conselho. Já temos um nível de universalização de conhecimento que na ausência de uma dessas pessoas terá um outro que a substituirá e defenderá a mesma linha de posicionamento.*”⁴⁹

A importância do discurso apoiado no conhecimento técnico ou científico para os conselheiros é tamanha que alguns negam sua participação no ConCidades como uma atividade política e enfatiza seu caráter “técnico” ou “profissional”, considerando seus posicionamentos não como afirmações de fundo político, mas como opiniões neutras, baseadas meramente em fatos intocáveis por qualquer ideologia. *“[E]u sou técnico. Sou e defino como tal. Atua como profissional. Eu não posso fazer política partidária. Claro que tenho minhas preferências. Mas eu não atua politicamente. Minha atuação é prática e profissional e eu defendo uma aproximação da cidade brasileira em direção a civilidade.*”⁵⁰ A posição do conselheiro é de que seu objetivo é criar políticas públicas urbanas e para tanto, não é necessário o envolvimento de um contorno político para as questões tratadas. A melhor forma de tratar as questões seria considerá-las de forma apolítica, mas maior atenção aos seus aspectos “técnicos”. O fato do conselheiro exercer a profissão de arquiteto o legitimaria, diferentemente de outros conselheiros, como aqueles que fazem parte do segmento dos movimentos populares, que não trabalham como engenheiros, arquitetos ou empresários. Essa também é a visão de um conselheiro que fala

48 GHELLER, Luiz Antônio Grechi. Confederação Nacional de Municípios. Entrevista concedida 01 de Abril de 2008.

49 ALVES, Maria Henriqueta Arantes Ferreira (op. cit.).

50 PINHEIRO, Haroldo (op. cit.).

do conhecimento específico que seu segmento, o dos empresários, tem para oferecer ao ConCidades. *“O que nós temos que a maioria das entidades não tem? O conhecimento do dia-a-dia. Temos o conhecimento técnico. Quem sabe falar sobre loteamento, o que vai dar certo, o que não vai dar certo. É quem trabalha o dia inteiro com lote. Não tem gente mais especializada que a gente.”*⁵¹ O detentor do conhecimento “técnico” são, assim, aqueles que trabalham cotidianamente com esses temas. A importância dessa afirmação é justamente a distinção entre o tipo de conhecimento que cada conselheiro pode carregar consigo. Um empresário ou arquiteto, de acordo com essa lógica, participam de forma menos pautada pela sua “preferência” ou visão política. Um integrante de um determinado movimento popular deve apenas trabalhar com categorias políticas e ideológicas, sem considerar os aspectos técnicos da questão em discussão, justamente porque não os conhece.

Esse entendimento traz uma questão fundamental: quais dados, informações e/ou conhecimentos são considerados legítimos ou pertinentes para o avanço de uma determinada questão? Poderia haver dados controversos ou que se contradizem? Até que ponto a discussão é meramente política e quando pode-se dizer que as decisões são de fato definidas a partir do que muitos chamam de qualificação técnica dos conselheiros? Voltaremos à essa questão mais tarde. Outra questão que permanece é: se o conhecimento técnico é tão valorizado no cenário do ConCidades, que atributos deve um conselheiro no rol daqueles que não são especialistas “técnicos” ter?

Para um conselheiro, há uma distinção clara entre discussões baseadas em dados técnicos e aquelas que partem de aspectos políticos. *“Na discussão temos as duas coisas: atores centrais e debates guiados pela técnica e pela razão. Quando uma proposta tem um fundamento técnico, ela chega com mais força. Claro que a disputa política existe porque a proposta pode ser tratada de diversas maneiras. E aí você tem segmentos específicos que têm pessoas que são muito importantes para o Conselho. Eles têm um papel de mediação, de tentar um consenso. Têm alguns empresários que se destacam, que sabem, que têm interesse em dialogar. [...] Mas aqui tem muito respeito entre os conselheiros, e muita amizade também.”*⁵² Há, aparentemente, duas forças jogando: a força da tecnicidade e a força de indivíduos em conduzir o debate. No entendimento do conselheiro, essas forças

51 NETTO, Marcos Augusto (op. cit.).

52 PESSINA, Leonardo (op. cit.).

podem lutar entre si, mas quando um dado considerado técnico é reconhecido, há maior dificuldade de um conselheiro que tenha força política para derrubar. Nesse depoimento, a força política dos indivíduos diz mais respeito a sua capacidade de mediar conflitos do que de colocar dados e argumentos de forma convincente.

Conhecer bem os assuntos que são tratados no ConCidades significa estudar a história daquele tema, compreender as diferentes possibilidades técnicas e políticas de tratar o problema, assim como entender como afeta a vida dos brasileiros. A tarefa de conhecer tantos elementos a respeito de uma questão é, assim, bastante desafiador e exige um esforço considerável dos conselheiros. A divisão do Conselho em comitês técnicos facilita esse empreendimento, pois concentra as capacidades dos conselheiros em cima de apenas uma temática. Mesmo assim, a quantidade de assuntos complexos tratados em cada comitê técnico é imenso e em si já exige bastante trabalho por parte dos conselheiros. A forma como o conhecimento “técnico” é tratado ou buscado depende significativamente da experiência individual do conselheiro. Muitos conselheiros do segmento dos movimentos populares, por exemplo, consideram a prática da militância e a vivência dos problemas urbanos como essenciais para compreender de forma substancial as questões urbanas. Já conselheiros do ramo empresarial consideram também importante a experiência de trabalhar em empreendimentos comerciais que tentam justamente suprir a carência criada pelos problemas urbanos. Conselheiros dos segmentos que representam os poderes públicos consideram importante conhecer os caminhos burocráticos, as questões legais e orçamentárias como passo importante para definir a possibilidade ou não de realizar determinados projetos. Conselheiros da área acadêmica ou de pesquisa enfatizam muito a necessidade de estudar mais aprofundadamente um determinado fenômeno. Todas essas visões são importantes e não há como afirmar que uma é mais correta que outra. Essa compilação de valores diferentes é talvez o que torna o Conselho das Cidades tão diverso e repleto de conflitos.

A forma como os conselheiros julgam a qualificação de um colega depende, assim, de sua própria concepção de preparação. Porém, pode-se afirmar que de forma geral, conselheiros qualificados são aqueles que apresentam um conhecimento mínimo da questão e têm também a capacidade de expressar seu ponto de vista de forma articulada, assim como possuir capacidades comunicativas que tornam o debate possível. Conselheiros que têm qualidades acima do mínimo são vistos como importantes ao bom

andamento das discussões, porém não essenciais. Para outro conselheiro, são poucas essas pessoas e a qualidade da discussão depende de forma significativa da participação desses indivíduos. *“A gente poderia somar uns 20 muito qualificados. Pessoas que vêem a circularidade da coisas, estão aqui mas vêem mais que o papel. Se eles não forem bem substituídos, haveria uma queda na qualidade da discussão política no Conselho. Se for entrar para discutir papel, artigo primeiro e tal, todo mundo faz. [...] Capacitação técnica e política, é assim que você forma a pessoa nesse perfil.”*⁵³

As capacidades individuais e não apenas os segmentos são, assim, fundamentais para julgar a qualidade da discussão do ConCidades. Durante as reuniões fica claro que alguns indivíduos, independentemente do segmento que representam, são mais procurados que outros. Conselheiros que pedem para falar muitas vezes não necessariamente são mais ouvidos ou considerados que aqueles que apenas expressam uma idéia uma vez. O poder de convencimento da fala vem muito da legitimidade que determinado indivíduo tem para falar daquele assunto. Assim, por mais que repetir a mesma idéia inúmeras vezes pode ser uma tática que surge efeito, não é o único fator importante para fazer com que determinados posicionamentos sejam levados em conta.

A não-qualificação pode ser uma forma de exclusão de determinados atores do ConCidades. Se os méritos de conhecimento individuais não existirem ou não forem reconhecidos pelos colegas, a única outra forma de inclusão no ConCidades é através da participação de grupos menores, como o FNRU, por exemplo. O conselheiro do segmento das ONGs levantou esse aspecto após ser perguntado a respeito da importância da presença de atores com destaque no ConCidades nas tomadas de decisão.⁵⁴ *“Eu acredito que são vários cenários para serem analisados. A primeira questão é a capacidade de argumentação política e ela tem a ver com o lugar de onde venho, tem a ver com o acúmulo que tenho sobre o tema. Se eu venho lá do Município de Quixadá do Ceará e eu venho de um sindicato de trabalhadores que não tem acumulado uma discussão sobre política urbana, obviamente vou ficar isolado aqui. O que vai acontecer? Ou eu vou votar em determinadas propostas que me simpatizo, pressuponho ou acredito que tenham a ver*

53 ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de (op. cit).

54 A pergunta definida no roteiro de entrevista foi “Há atores mais relevantes que outros? Quais são e por que?” Porém, durante a realização das entrevistas, outros aspectos foram acrescentados como: Há atores com destaque aqui dentro? Isso acontece devido a quais fatores? O que mais influencia as decisões? São os atores ou é a deliberação, argumentação?

com minha região. Ou eu vou me aliar a um grupo, e isso é bem difícil de acontecer porque quando vimos de nossos municípios para cá desarticulados continuamos desarticulados e isolados. A tendência é não participar, às vezes. Muitos vêm para passear, nem têm interesse de fazer parte da discussão. Somos eleitos pelas Conferências Estaduais. Muitos de nós viemos para cobrir tabela, é isso mesmo. Cobrir tabela. Então podemos dizer que há um grupo que decide.”⁵⁵

Além da valorização da qualificação do conselheiro do ConCidades, é também importante que o indivíduo tenha certas capacidades pessoais que podem ajudar a convencer outros conselheiros, quando apenas os dados técnicos não são suficientes. O mesmo conselheiro continua, *“Uma outra questão que tem a ver com isso que você perguntou são as lideranças que surgem nas conferências que têm uma boa capacidade de articulação. Não têm uma boa capacitação, mas têm uma capacidade de comunicação, oralidade, e se destacam. São carismáticos. Tem muito a ver com esse perfil do pastor pentecostal contemporâneo. Aquele que tem seu discurso bem elaborado, na maioria das vezes, é um discurso à direita, que reproduzem os chavões de sempre, reproduzem frases feitas, mas que consegue. E nós temos as lideranças legítimas. Aqueles que lá na ocupação no município junto com um coletivo conseguiu ocupar aquele espaço, aquele prédio, conseguiu planejar. Consegue multiplicar conceitos. Consegue formar; é também um educador que consegue multiplicar os temas. Consegue delegar funções. Existem esses também, que influenciam no processo de decisão. Conseguem se articular com aquele isolado. Conseguem perceber que aquele é um isolado e consegue dialogar, consegue conversar. Você vê que aqui nos corredores tem conversa para todos os lados e segmentos.”*

A importância de traços de carisma fica claro no último depoimento. Para o conselheiro há dois tipos de lideranças, uma legítima que expressa as verdadeiras preocupações nas questões urbanas e que consegue se comunicar com outros conselheiros, inclusive aqueles que estão isolados. Já a outra liderança é baseada em capacidades puramente carismáticas, ou seja, de origem pessoal. O carisma é um fator importante a ser considerado, tanto que foi identificada como uma entre três tipos de dominação legítima na tipologia de Weber. O poder legal é fundamentado na lei, o poder tradicional se firma na

55 MEIRELLES, Emanuel Pontes (op. cit.).

tradição e o carismático é baseado no caráter sacro do indivíduo, assim como na sua dedicação afetiva. Assim como o poder tradicional e ao contrário do poder racional, o carismático é baseado em qualidade de ordem pessoal. Diferente do poder tradicional, é legítimo enquanto determinadas características mantêm sua validade enquanto tal. Ela é “especificamente irracional no sentido de não conhecer regras” (Weber, 2000, p. 160). O maior problema do poder carismático é da sucessão, já que as qualidades pessoais não passam de um indivíduo para outro naturalmente. No ConCidades, a saída de um conselheiro com tais características abala a forma de funcionamento do espaço, pois são indivíduos que, por possuírem certas qualidades motivam a maior participação e mobilização do restante dos conselheiros.

A participação de um conselheiro com qualidades carismáticas, por mais que não tenha os conhecimentos técnicos considerados importantes para melhor debater determinadas questões, tem um papel importante em ajudar a traduzir vontades utópicas em lutas e torná-las em obras realizáveis. Para Weber, o líder carismático tem um papel na transformação da ordem vigente. “[C]ontra a ordem institucionalizada se insurge o líder carismático, que irá estabelecer uma ruptura e reorientar as ações de seus seguidores. A idéia de carisma em Weber, a predisposição anti-institucional do carisma que instaura um senso de utopia, constitui-se num sinal contra a inexorabilidade ao desencantamento deste mundo moderno, pois há a sua intromissão mesmo na ordem burocrática.” (Pechincha, 1999, p. 38) A relação entre alguns segmentos e a ordem legal ou burocrática é, muitas vezes, conflituosa e, como veremos mais adiante, a presença de alguns conselheiros que sabem criar um diálogo entre os dois mundos é essencial para que algumas questões sejam reconhecidas e aprovadas no conselho.

Apesar dos conselheiros não estarem legalmente subordinados uns aos outros, há claramente indivíduos na estrutura do ConCidades que não apenas participam com maior intensidade, mas que têm maior legitimidade na fala e também lideram grupos ou segmentos específicos. Além daqueles que carregam essa função pelo seu carisma, há também as chamadas “lideranças legítimas” como mencionadas acima, não consideradas como tal pelas suas capacidades pessoais ou habilidades sociais como boa oralidade, por exemplo, mas pelo teor e validade dos seus argumentos. Pode-se fazer um paralelo entre esses atores e o poder racional de Weber, que é “baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão

nomeados para exercer a dominação” (Weber, 2000, p. 140). Esses indivíduos são considerados bem-instruídos nos assuntos que são discutidos no Conselho e tendem a se concentrar em questões de legalidade ou técnicas. Muitas vezes, suas visões políticas são consideradas secundárias ou até inexistentes. Seu posicionamento é visto, assim, por muitos, como uma posição neutra que apenas leva em consideração fatos. O poder que esses indivíduos possuem tem sua origem aparente na validade factual e argumentações que seguem a racionalidade. Como essa validade não é definitiva, mas aberto a discussão no ConCidades, o conselheiro que exerce seu poder através desse tipo de autoridade não é definitivo, nem unânime. Esse aspecto ficou claro com as diferentes visões apresentadas pelos conselheiros. Enquanto alguns consideravam a “capacidade técnica” como primordial, outros já vêem o engajamento político como mais importante e mais legitimador.

A natureza do Conselho não é determinada, mas é certamente influenciada pela ação individual de determinados conselheiros. A saída de um conselheiro importante, seja pela seu carisma ou pela sua chamada “capacidade técnica” faz diferença no andamento da discussão. Quando indivíduos com maior conhecimento em determinadas áreas não estão presentes ou saem do Conselho, a falta de informação impede que resoluções sejam criadas de forma consciente. Indivíduos centrais que possuem qualidades carismáticas facilitam o diálogo entre lados opostos e ajudam a mobilizar os conselheiros e a aprovar resoluções com maior peso. São importantes para chamar atenção a determinados temas e visões que podem ser, em outras circunstâncias, pouco divulgadas. O conselheiro carismático, assim, tem a capacidade de convencer pela sua eloquência e simpatia, assim como através da validade de seus argumentos.

A liderança dentro de um segmento ou organização geralmente se traduz para o espaço do ConCidades. Líderes dentro do Conselho são normalmente também líderes nas suas organizações, sejam elas de nível local, regional ou nacional. O espaço do ConCidades é, portanto, não apenas um local para ampliar o alcance dessa liderança para outros segmentos, mas também dentro dos próprios segmentos. Líderes locais de determinados movimentos populares podem utilizar o Conselho para ter maior contato com outros membros de seu próprio movimento, expandindo sua influência. Dessa forma, a motivação de participação no ConCidades não é apenas de debater as políticas públicas urbanas, mas de avançar também agendas políticas pessoais.

Os conselheiros do ConCidades representam organizações e não seus interesses pessoais. Apesar disso, é impossível separar por completo a pessoa do conselheiro. Além dos limites naturais que podem influenciar na participação, como a indisponibilidade física de um conselheiro que o impede de participação de forma ideal, existem outros fatores, como sua capacidade de expressão, por exemplo. A experiência de participação é única a cada indivíduo, não apenas pelo seu significado político individual, mas também de acordo com traços de personalidade individuais. Os três dias de reuniões oficiais e extra-oficiais podem ser tanto excruciantes para alguns e já parte de uma rotina normal para outros. Esses fatores são importantes para considerar, pois afetam diretamente a qualidade do debate e da participação. O cansaço físico de muitos conselheiros é visível tanto na quantidade de indivíduos presentes quanto na intensidade do debate. Não é por acaso que nos finais das reuniões, há sempre poucos conselheiros presentes e as resoluções são aprovadas com menos debate ou menos questionamento. O esvaziamento do local de debate significa, assim, um esvaziamento também do debate político. Conscientes desse fenômeno, as resoluções que são consideradas mais importantes são colocadas na frente da agenda. Mas nem sempre isso é possível e muitas vezes há um comprometimento da qualidade da participação com a pouca presença ou até mesmo o cansaço de atores nesse processo de debate.

Os bastidores do ConCidades

Uma das formas que um conselheiro tem de combater o cansaço durante a longa reunião do ConCidades é utilizar de espaços secundários para fazer pequenas pausas. Esses espaços variam de forma física com o desenho de cada local específico utilizado para a realização das reuniões. Os locais de encontro são, de forma geral, espaços criados para encontros, ou seja, hotéis e centros de convenções, com uma ou duas salas maiores e várias pequenas, além de extensivos espaços de lazer, onde normalmente são feitos os lanches e *coffee breaks*. As salas maiores são usadas para o plenário, enquanto que as pequenas salas são utilizadas para as reuniões entre os segmentos ou entre os comitês técnicos. O trânsito entre as salas de reunião e os espaços intermediários, sejam os corredores, o espaço do cafezinho é intenso. Conselheiros estão constantemente se movimentando de um lado para o outro, conversando e trocando idéias com outros conselheiros. Essa atividade pode ser tanto casual ou planejada, ou seja, enquanto muitos podem se encontrar numa circunstância

de coincidência (ambos estão tomando café no mesmo horário), há também movimentações propositais (um conselheiro no plenário pode chamar outro para sair daquele espaço e interagir ou conversar sobre assuntos do plenário entre si).

A distinção entre esses dois tipos de espaços é clara na literatura que trata de espaço público. Apesar disso, no caso do ConCidades, a distinção entre os usos do plenário (espaço público de debate) e os espaços informais (espaços privados) onde as relações pessoais prevalecem é quase indefinível. O trânsito intenso entre ambos cria uma atmosfera onde não há regras definidas a respeito da localização apropriada da definição de pautas, discussões e tomadas de decisões. Debates ocorridos nos corredores têm, assim, o mesmo peso que aqueles realizados dentro do espaço oficial de debate: o plenário. Isso, porém, não significa que há determinados grupos ou indivíduos que têm de poder de decidir pelo conselho fora do plenário, pois todas as resoluções precisam ser aprovadas oficialmente pelo Conselho como todo. Apesar disso, os espaços informais são tão importantes que todos os conselheiros que foram entrevistados e perguntados a respeito dessa divisão expressaram essa idéia ou enfatizaram que é o espaço mais importante para as tomadas de decisões no Conselho. É, assim, um aspecto fundamental para compreender as dinâmicas de participação no espaço do ConCidades.

Como já foi mencionado, há considerável trânsito durante as reuniões do ConCidades, criando diferentes espaços de interação. O espaço público, propriamente dito, diz respeito ao espaço do plenário, onde todos conselheiros podem estar presentes e têm direito de participação. Os outros espaços criados são normalmente improvisados e temporários, servindo sua função apenas para aquela determinada interação. Eles podem variar entre pequenas reuniões entre determinados grupos como, por exemplo, as entre membros do FNRU ou podem ser mais informais ainda, como um simples encontro não intencional entre conselheiros. Independentemente das circunstâncias que possibilitou a criação desse espaço de interação, eles não fazem parte da estrutura formal, onde as decisões do Conselho são tomadas oficialmente. Apesar disso, eles existem e têm importância na definição das decisões.

Os espaços extra-oficiais não têm abertura para todos e justamente por esse caráter de impermeabilidade, não permitem ser pesquisado de forma meticulosa, pois o conteúdo discutido ali é fechado a quem não se encontra naquela interação. Recorreu-se, assim, aos relatos dos próprios conselheiros que, de forma surpreendente, responderam à perguntas a

respeito desses espaços com considerável abertura.⁵⁶ Pode-se afirmar que em comparação com as outras perguntas elaboradas, foi a única onde todos os entrevistados responderam de forma similar. Apesar de explorarem aspectos diferentes, todos expressaram não apenas a importância dos espaços informais dos bastidores para as tomadas de decisão, mas sua preponderância em relação ao espaço do plenário. *“Os corredores são mais importantes. Eu resolvo no corredor para aprovar no plenário. Isso é sempre. Se resolve no jantar, em vários lugares.”*⁵⁷ disse um conselheiro. Outra conselheira afirma que os espaços informais *“são muito mais importantes que a plenária”* e *“a plenária é um espaço pouco utilizado.”*⁵⁸

Há inúmeras razões para a utilização desse espaço durante as discussões no ConCidades. Enquanto alguns conselheiros mencionam a sua importância para a criação de pactos ou vê os bastidores como um local de trocas políticas legítimas, outros lidam com sua existência de outra forma, enxergando esse espaço informal como um local de descanso de práticas políticas duras que lhes são impostas. Apesar desse aspecto, nenhum conselheiro, ao falar do uso do espaço dos bastidores, elabora a questão apenas dessa forma, e sempre enfatiza também que é um espaço importante para a negociação no processo de criação e discussão das políticas públicas urbanas. *“O formato é um pouco ingrato. Pegar uma pessoa e fazer ela sentar por 4 horas, tomar café, depois almoçar e voltar e ficar sentada 4 horas. É muito difícil. Então esses espaços do corredor, do cafezinho são utilizados mesmo. A pessoa tem que se levantar, tem que sair, dar uma andadinha, tomar uma água ou café. Depois do almoço muita gente fica com sono. Esses espaços são importantes por causa disso, mas também para trocar idéias com outros conselheiros. É importante. Possibilita isso. Além de estar sentado, você pode trocar idéias com os outros conselheiros sobre o que está acontecendo. Na plenária você tem que estar atento a que está sendo colocado ali na frente pelo orador, pela pessoa apresentando. Não dá para você ficar conversando na plenária. Então nesse espaço do café talvez seja mais adequado para trocar essa idéia. Isso acontece muitas vezes. Às vezes você tem alguém se manifestando de alguma maneira que não corresponde ao segmento e aí você chama o*

56 As perguntas no roteiro de entrevista são definidas como “Onde se tomam as decisões? Qual a importância de espaços informais, os bastidores em comparação aos espaços oficiais de debate? Você pode citar algum exemplo onde o espaço informal foi mais importante do que o espaço formal no resultado das decisões?”

57 ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de (op. cit.).

58 VERZEGNASSI, Marli Aparecida Carrara (op. cit.).

*coordenador e pergunta: “É assim mesmo que vocês pensam?” E aí eles respondem: “Não, é um louco!” Essas questões sempre acontecem.”*⁵⁹

Para o conselheiro, o próprio formato do espaço do ConCidades prejudica a discussão, pois a troca considerada importante para ele é impossível de ser feita no espaço do plenário e por isso, ele utiliza o espaço dos corredores. Além das longas horas de trabalho, onde o conselheiro é exigido muitas habilidades, como escutar, falar, contra-argumentar em momentos apropriados, o conselheiro também deve ter a disponibilidade de acompanhar as discussões, respeitando a opinião e fala de todos que se apresentam. Esse ambiente, apesar de ter sido criado justamente para fornecer os recursos necessários para um espaço público de debate, não pode agradar a todos, pois cada indivíduo tem uma determinada resistência física e mental, além de ter ou não qualidades, como paciência, que determinam o tipo de participação que terá. A impossibilidade que o último conselheiro expressou em relação a permanecer sentado no mesmo local por horas criou circunstâncias diferenciadas, onde foi possível desenvolver conversas políticas em outros espaços, usando outras linguagens que não poderiam ser utilizadas no espaço do plenário. Como ele demonstrou, o esclarecimento a respeito do posicionamento de um segmento apenas tornou-se clara após uma interação fora do espaço público formal, onde foi possível expor sua dúvida e receber uma resposta formulada de uma maneira diferenciada e supostamente mais franca do que ocorre no plenário. “*Não, é um louco!*” é uma fala fora do comum no plenário e não está de acordo com as leis de comportamento estabelecidas pelos conselheiros, pois expressa desrespeito à visão política de um conselheiro e é um argumento fora do campo da razão. É uma fala, assim, possível apenas em espaços onde não existem preocupações com esses elementos. O espaço dos bastidores é, assim, mais propício a esse tipo de conversa, com regras menos rígidas, onde os procedimentos de exposição são definidos por acordos interpessoais e não a partir de regras procedimentais gerais.

A face mais “evidente” do fenômeno é porém a distinção radical que o meio social opera entre a linguagem utilizada nos contextos regulados pelo regimento interno (e pela norma jurídica) e a linguagem empregada nos bastidores: são duas maneiras completamente diferentes de expressão, quanto ao vocabulário, à postura e à “intimidade”. [...] Nos “bastidores”, onde acontecem os acordos, as negociações, as trocas, os argumentos e os interesses que não são visíveis para o grande público, as conversas são coloquiais, soltas e freqüentemente se usam gírias ou palavrões. Esses dois aspectos do fenômeno político constituem-se,

59 OLIVEIRA, Ênio Nonato de (op. cit).

portanto, efetiva e analiticamente, de duas linguagens distintas quanto às regras, aos efeitos, à eficácia e aos contextos sociais nas quais se aplicam, fazem sentido. (Abreu, 2005, p. 332)

Para Abreu (ibidem), no mundo da linguagem política, há duas formas de realidade. Uma diz respeito às “regras pertinentes ao funcionamento” de determinadas instituições que são definidas por regimentos internos, resoluções e leis. Mas há também uma outra, onde ocorre o “mundo de trocas, acordos, compromissos e interesses que se esconde atrás de portas fechadas - 'nos bastidores’” (ibidem, p. 331). Apesar do autor estar se referindo à realidade do Congresso Nacional, sua distinção é pertinente também para o caso do Conselho das Cidades, pois é uma instituição integrante do Ministério das Cidades e assim, segue regras institucionais formais. Pode-se separar os espaços do ConCidades a partir desse critério da linguagem. O espaço criado institucionalmente, o plenário, assim como os comitês técnicos, faz parte de um universo onde há regras formais ou informais que indicam o tipo de comportamento que os conselheiros devem ter, como uma discussão deve proceder e como argumentações e contra-argumentações devem ser construídas. As regras definem o que pode ser dito publicamente, ou seja, o conteúdo da fala, mas também sua forma.

Durante as discussões no plenário e nos comitês técnicos, há determinadas regras que estabelecem quando a intervenção é apropriada, quando é possível verbalizar os conflitos, e quando é permitido rebater argumentos. A mesa é responsável por uma ordem que permite o andamento da discussão, assim como seu encerramento também num momento apropriado, normalmente quando um consenso é estabelecido ou quando se chega à conclusão de que não haverá consenso e a discussão deve passar para a próxima reunião devido a falta de tempo. Com um limite de tempo já pré-estabelecido, um consenso precisa ser atingido até um horário específico. Como já foi mencionado, caso não ocorra e se os conselheiros sentirem que não há potencial de se chegar nem num consenso, nem num pacto político, muitas vezes novas comissões são criadas com a intenção de permitir uma construção de consenso. A utilização desse recurso permite que as situações onde o consenso é impossível de ser atingido possa ser discutido com menos pressão em relação ao limite de tempo e com menos conselheiros, acelerando o ritmo da discussão, filtrando os conselheiros com maior conhecimento do tema e mais disponibilidade de participar, ou seja, aqueles também com maior interesse. As comissões criadas a partir dessa necessidade

também seguem as mesmas regras procedimentais que o Conselho segue como todo.

Outra forma de lidar com a falta de consenso em determinadas questões é a utilização dos espaços informais, onde as regras de funcionamento criadas para o ConCidades não necessariamente valem. Aqui, são outras regras que existem, girando em torno de um tipo de relacionamento distinto daquele baseado no convívio e discussão pública. Além do fator do “descanso” que alguns conselheiros colocaram, há também outras razões que tornam o espaço dos bastidores tão atraente durante as reuniões do ConCidades. Com menos ou diferentes regras, a negociação pode se desenvolver de forma mais livre de acordo com as necessidades individuais de cada conselheiro. Ao discutir o papel dos bastidores, outro conselheiro também mencionou a necessidade de um descanso da dinâmica da reunião, mas viu esse aspecto como secundário em relação à verdadeira necessidade de sair do espaço formal do Conselho. *“É um momento de você estar trabalhando nas articulações, para costurar uma política específica de interesse aos conselheiros, ou algum ponto que queremos que seja discutido. Ou a gente sai para descansar mesmo, porque é muito cansativo. Mas normalmente essas saídas são um momento em que a gente aproveita para fazer reunião, como o pessoal do Fórum da Reforma Urbana, por exemplo.”*⁶⁰

Esse momento é importante para o conselheiro, pois permite um tipo de ação política onde é possível “costurar” políticas de forma mais intensa em comparação com o tipo de interação que ocorre no plenário. É também um espaço onde determinados grupos internos ao ConCidades podem se encontrar e discutir assuntos pertinentes apenas entre eles, ou, como no caso do FNURU, estabelecer estratégias políticas e discutir temas dentro de uma linha política específica. A partir da própria percepção dos conselheiros em relação à importância dos bastidores nas tomadas de decisão no ConCidades, é possível afirmar que apesar do estabelecimento de um espaço formal, público e aberto a todos os participantes, o espaço essencial para “costurar” políticas é o espaço informal dos bastidores. Mas ainda permanece uma questão: por que os bastidores são tão importantes se existe um espaço criado especialmente para a discussão política no ConCidades? Seria porque o que é dito nos bastidores é indizível e/ou porque é uma forma mais “confortável” de interagir para os conselheiros?

60 BARBOSA, Benedito Roberto (op. cit.).

O pacto criado no espaço do plenário envolve seguir determinadas regras pré-estabelecidas e já vimos que os conselheiros precisam ter inclinações individuais a esse tipo de interação para participar. Isso significa manter relações de respeito mútuo, vontade de discutir, mesmo que tenha uma posição já definida e ouvir a posição de um conselheiro, por mais que ela esteja ideologicamente distante. Como um dos conselheiros deixou claro, obedecer às regras procedimentais envolve um tipo de comportamento que pode ser considerado cansativo, tornando a discussão fora dos parâmetros do espaço formal do Conselho mais desejável. O espaço dos bastidores fornece um local onde não há regras que definem quem deve ou não estar presente, quem pode falar e em que ordem. Não existe observação por outros conselheiros ou por funcionários do Ministério das Cidades. A comunicação estabelecida no campo do plenário está registrada em atas e na memória oficial do Conselho e segue as regras de falas cooperativas e diretas, diferentemente daquela que surge no espaço dos bastidores. As conversas que acontecem nesse âmbito permanecem, se desejável aos seus atores, na esfera do segredo. A informação trocada nesse espaço pode ser utilizada de diversas maneiras, e como normalmente está nas mãos de indivíduos seletos, há pouca, se não nenhuma, transparência em como ela é posteriormente usada. Conselheiros utilizam esse espaço, assim, tanto para utilizar uma linguagem diferenciada da estabelecida para o plenário, como vimos no caso ilustrado por um dos conselheiros, assim como para a troca de informações que podem ser valiosas se manuseadas nos bastidores e para os olhos de apenas alguns conselheiros específicos. Como coloca Abreu (2005, p. 338): “Claro, não é possível ter certeza se o diálogo realmente aconteceu ou se foi exatamente assim. Faz parte do jogo, em um caso como esse, espalhar a sua versão, versão que tenha um uso qualquer (dizer que alguém é poderoso ou influente, mostrar uma diferença política, contar uma história que beneficie alguém, espalhar um boato etc.).”

Ele também argumenta que os atores que estão inseridos no mundo política concebem o espaço dos bastidores como o local primordial do fazer político. Seria nos bastidores onde a “magia” da política acontece, onde as verdadeiras trocas e intensões são expostas. “Para os que vivem a política como atividade cotidiana, são os bastidores” que servem para caracterizar o que, segundo sua experiência, seria o “político”. “Nos bastidores está toda a criatividade, a política de verdade’, já me disseram.” (ibidem, p. 334). Esse também é o posicionamento dos conselheiros entrevistados durante esta

pesquisa. Não é um mero acaso que a troca política acontece mais nos bastidores do que no plenário, mas tem a ver com a necessidade do ConCidades ter que tomar decisões que nem sempre são consensos, mas precisam ter o apoio pelo menos da maioria dos conselheiros. Discutir a política nos bastidores torna isso possível.

De acordo com o regimento interno do ConCidades, a forma de tomada de decisão é o voto.⁶¹ Não existe nenhuma regra que exige o consenso para que uma resolução seja aprovada. Apesar disso, criou-se essa prática no ConCidades, ou seja, por mais que não seja necessário, o consenso é sempre buscado e decisões tomadas dessa maneira têm mais peso e legitimidade do que resoluções que são aprovadas com o voto de maioria. Dependendo do tema sendo discutido, procura-se necessariamente um consenso, senão o conselho artificialmente prolonga sua discussão. Para temas considerados menos importantes, mesmo que não haja consenso, que estão contra a resolução não fazem pressão para derrubá-la, pois tomariam tempo do conselho, considerado por eles como desperdício. Esse tipo de atitude está diretamente ligado ao fato do Conselho ser apenas consultivo e não deliberativo, uma questão que será explorada à frente.

A pressão para atingir o consenso pode indicar a importância que determinadas questões têm para grupos ou indivíduos que o promovem. O caso da discussão em torno da Lei de Loteamento já foi mencionada. Um conselheiro do segmento dos empresários⁶² mostrou como poderia ter sido possível desenvolver a questão através do voto. Nessa condição, a posição dos empresários, grande minoria do conselho, teria perdido para o posicionamento defendido pelos outros segmentos, principalmente os movimentos sociais. Como já foi discutido, a implementação de uma resolução de tamanha importância, sem a aprovação de um segmento como o dos empresários seria difícil, mesmo tendo ganhado pela votação, pois há outros meios políticos disponíveis e possíveis de serem navegados. Essas outras formas de pressionar torna determinados grupos que fazem parte do conselho desproporcionalmente mais poderosos que outros. Se houvesse uma votação, os empresários estariam excluídos da decisão, mas para que a resolução seja bem sucedida, é necessário que eles façam parte da equação. Eles sabem disso, assim como outros

61 Art. 17 do Regimento Interno estabelece que “as deliberações do ConCidades serão tomadas por maioria simples dos presentes com direito a voto.

§ 1º O quorum mínimo para instalação dos trabalhos será de (1/3) um terço dos representantes com direito a voto que compõem o Plenário. § 2º O quorum mínimo para as deliberações será de metade mais 1 (um) dos representantes com direito a voto que compõem o Plenário.”

62 NETTO, Marcos Augusto (op. cit).

conselheiros e assim, cria-se uma necessidade de se chegar a um consenso. Nesse caso, não foi possível chegar a um suposto consenso através das discussões no comitê técnico e nem no plenário e, assim, uma comissão de pactuação foi criada.

O espaço dos bastidores, regido por leis diferentes daquelas do espaço público, também é procurado quando não se chega a um consenso ou um pacto durante as discussões no plenário. Muitas vezes, perde-se a paciência de aguardar a exposição extensiva de argumentos e há um atropelamento por parte de determinados atores, interessados na aprovação ou no derrubamento de uma resolução. Uma conselheira descreveu o papel dos bastidores em relação à criação de consenso em referência a seu segmento, os movimentos populares, da seguinte maneira: *“São nesses espaços que nós tomamos nossas posições políticas. Então saímos para o cafezinho, fazemos às vezes nossas posições e entramos lá na plenária com uma posição mais consensuada. Não é por segmento, depende da matéria. Às vezes são o movimento social e os empresários, ou o governo. Depende. Ali você faz uma posição mais coletiva mesmo. Você falar ali dentro é muito mais difícil você convencer. Ali você tem que pensar as palavras para colocar. Por isso a gente tenta o tempo todo consensuar para que, quando a gente toma uma posição, a turma lá dentro sabe que é a posição dos movimentos.”*⁶³

O espaço dos bastidores serve, assim, para ajudar criar um idéia de consenso em torno de diversos assuntos, mas não apenas entre segmentos, agindo como espaço alternativo para criar estratégias políticas e estabelecer coalizações concretas para agirem em conjunto no espaço do plenário. Outro aspecto importante a ser considerado é a maior facilidade de expressão que existe no espaço dos bastidores. De acordo com a conselheira, o empreendimento de convencer outro conselheiro através da vitória do melhor argumento, no espaço do plenário, é mais difícil, pois significa preparar os argumentos de forma mais precisa. Como envolve um público mais universal, o conselheiro que tem a fala no plenário precisa não apenas seguir as leis ditas e não ditas, mas se compromete com o conteúdo da sua fala. Ela precisa, assim, estar preparado para ser questionado e analisado pelos demais conselheiros. A responsabilização não é garantido na interação nos bastidores e é uma das causas pelas quais esse espaço não pode ser considerado *público*.

Uma conselheira fala da importância específica que os bastidores têm para os

63 PÁDUA, Antônia de (op. cit).

movimentos populares. *“O papel dos bastidores é muito grande para o Conselho, mas é basicamente para as entidades dos movimentos populares. Como o nível de preparação é baixo, acaba que são aprovadas resoluções que não têm nada a ver. Resoluções que não têm cabimento. São aprovadas porque as pessoas não entendem e não querem discutir com os movimentos sociais. Às vezes umas coisas bem complicadas acabam sendo aprovadas.”*⁶⁴ O espaço dos bastidores está aqui relacionado a um local onde é possível costurar políticas sem necessariamente contar com o apoio do conhecimento técnico. Para a conselheira, há pouco preparo por parte dos movimentos populares e, por conta disso, utilizam o espaço informal para compensar essa deficiência. A articulação fora do plenário torna possível a criação de coalizações e pactos políticos que garantem o apoio de determinados segmentos e indivíduos aos projetos de resoluções que, por sua vez, podem passar com ou sem justificativa racional ou técnica, apoiada em critérios que podem ser possivelmente não legítimos no plenário.

Alguns conselheiros do segmento dos movimentos populares afirmaram que suas falas não são consideradas da mesma maneira durante a plenária como são de outros conselheiros pertencentes a outro segmentos no ConCidades. Mas esse fato não significa que são inteiramente ignorados, pois a força de suas palavras continuam vindo da mesma maneira que vieram antes da criação do ConCidades: através da mobilização. O segmento dos movimentos populares, assim, utilizam uma estratégia antiga sua para ganhar poder de alavancagem no espaço do Conselho. Para uma conselheira, não há dúvida disso. *“A força da rua é ainda a maior. [...] Eles nos respeitam por causa disso. Dificilmente você é respeitado por uma fala melhor, por aquilo que você acumulou. É mais porque a gente é entendido por causa do medo que as pessoas têm da ocupação. Eu não tenho a menor dúvida disso. Quem se ilude de que nós somos respeitados pelo convencimento da fala.... Mas isso não é bom de cultivar porque ocupar não é bom para ninguém. Mas as conquistas que nós temos aqui são, até hoje, a base disso.”*⁶⁵ Essa opinião é também compartilhada por um conselheiro do mesmo segmento. *“A força dos movimentos populares é a força da rua, da ocupação, assinaturas. [...] É a mobilização que está na rua. Enquanto fizermos isso, vamos continuar tendo força política dentro do Conselho. Se*

64 GRAZIA, Grazia de (op. cit).

65 VERZEGNASSI, Marli Aparecida Carrara (op. cit).

a gente parar, vamos perdendo força.”⁶⁶

Nas suas percepções, a característica básica e talvez essencial de um espaço público, o dever de não apenas ouvir, mas também reconhecer a opinião do outro como legítima, não vale para membros dos movimentos populares. Eles utilizam outros meios, externos ao conselho, no sentido de conseguir a consideração que procuram e já têm formalmente no conselho. É a ameaça da mobilização que torna suas falas em falas políticas, com peso aos demais conselheiros. Sem esse fator, a percepção dos conselheiros dos movimentos populares é, muitas vezes, ignorada ou classificada como um discurso apenas político, com pouco a acrescentar tecnicamente. A desvinculação dos movimentos populares com o conhecimento técnico, real ou não, é um fato que influencia na forma como ocorre a dinâmica de participação no Conselho e de alguma maneira prejudica a participação desse grupo.

A percepção de que os movimentos populares são incapacitados em relação ao conhecimento técnico vale também para a esfera do conhecimento jurídico. Conhecer a lei no ConCidades é importante no sentido de permitir a tradução de uma vontade política em resolução ou numa política pública urbana concreta. Obedecer à lei é, assim, essencial para que uma resolução seja aprovada. Senão, a assinatura do Ministro e o esforço e debate ocorrido no Conselho é em vão. Ou seja, assim como o conhecimento técnico, o conhecimento jurídico é valorizado e mais um aspecto a ser considerado na aceitação da fala de um conselheiro. Apesar da lei fazer parte de um campo formal, diferentemente do conhecimento técnico, que pode ser ainda disputado, ela também cria um campo ambíguo de debate.

Uma conselheira do segmento dos movimentos populares explica como o discurso da legalidade pode ser usado para deslegitimar uma proposta. *“Essa lei de recursos para cooperativas habitacionais e associações tinha uma dificuldade muito grande de ser discutida tanto no Conselho quanto nas câmeras técnicas. Sempre que a gente começava a fazer a discussão ela era abortada. A gente não conseguia manter a discussão. Então ela acabou sendo votada. Nessa resolução a gente votou e conseguiu passar no comitê técnico e veio para o Conselho. No Conselho tinha uma questão jurídica que dizia que era impossível sancionar essa lei, de recursos para cooperativas e associações. Então não*

66 SILVA, Miguel Lobato (op. cit.).

*deveria nem ser votada, cortava ali mesmo a discussão. Mas conseguimos aprovar mesmo assim no Conselho. Porque mais do empecilhos jurídicos, tinham empecilhos políticos. E aí a gente do movimento aprendeu que quando se diz que têm empecilhos jurídicos é porque os empecilhos políticos são maiores. Então se usa o jurídico para impedir a ação política.”*⁶⁷ Outro colega do mesmo segmento também corrobora sua percepção. *“Existe um discurso da legalidade que o Elcione [Diniz Macedo, Secretário-Executivo do Conselho das Cidades] usa muito. Qualquer coisa que ele não concorde muito ele diz que tem problema jurídico. E a gente não deixa isso barato não. A gente pesquisa, procura o ministro. A gente pede que façam os ajustes de redação dentro da técnica, mas sem alterar o conteúdo.”*⁶⁸

De acordo com estes depoimentos, ocorrem três fenômenos diferentes, porém interligados. O primeiro diz respeito ao uso do argumento que uma proposta está fora dos parâmetros da lei para que uma discussão seja encerrada. Na visão da conselheira, esse argumento é usado de forma indevida, ou seja, quando o problema é, na realidade, político e não jurídico. Nessa circunstância, ainda há chance da proposta ser votada se houver pressão por parte dos que propuseram a resolução. Tendo ocorrido apenas uma vez, cria-se uma circunstância de desconfiança entre quem propõe e aquele que nega com essa espécie de argumento. Existe claramente, de acordo como o último depoimento, uma visão de que é um argumento utilizado recorrentemente, “[q]ualquer coisa que ele não concorde muito ele diz que tem problema jurídico.” A argumentação pode, assim, perder seu peso se utilizado dessa maneira. O segundo fenômeno existe quando não há pressão ou força suficiente e a discussão é encerrada, mesmo quando não há empecilho legal. O terceiro diz respeito ao uso devido do argumento, mas de uma forma que a proposta seja traduzida para um formato que é coerente com a lei. Essa é a forma que melhor propicia a interação e confiança entre diferentes segmentos no Conselho, principalmente entre o Poder Público, aquele que geralmente se preocupa com a legalidade das propostas e os movimentos populares.

Dessa forma, tanto o argumento técnico quanto o jurídico podem ser utilizados como discursos excludentes. Uma forma que os movimento populares têm de lidar com esse fenômeno é transferir o local de discussão para os bastidores, onde conselheiros que

67 PÁDUA, Antônia de (op. cit.)

68 BARBOSA, Benedito Roberto (op. cit.).

têm uma maior preocupação com os atributos legais de uma resolução poderia não estar presente. O caminho para uma resolução dúbia estaria, assim, melhor consolidada dessa maneira. A proposta ainda teria de passar pelo plenário, onde todos estariam presentes, mas com alianças já criadas, a força política da proposta está melhor assegurada e para derrubá-la, um maior esforço seria necessário por parte daqueles contra, com o apoio de argumentos válidos ou não.

Mas o espaço dos bastidores não é apenas útil para os movimentos populares. De acordo com o relato dos conselheiros entrevistados, todos fazem uso desse espaço, não só durante o horário da reunião, mas em momentos de confraternização em lugares como bares, restaurantes, etc. De acordo com um conselheiro entrevistado, “*Tudo é pactuado nos bastidores, vinte e quatro horas por dia. Quando você sai daquele espaço onde estão sendo discutidos determinados assuntos, você se encontra com a turma. São várias situações: jantares, abertura de algum evento. [...] Quando a questão chega até a plenária é porque ela já foi discutida profundamente. Isso que é importante, o pau comeu lá atrás.*”⁶⁹ Esse depoimento mostra como a interação entre os conselheiros e sua importância na definição das escolhas políticas do ConCidades não pode ser restrita ao espaço oficial de encontro, muito menos apenas ao plenário. Há nitidamente outros aspectos envolvidos, muitos que não podem ser contemplados se olharmos apenas para as estruturas criadas formalmente pelo Ministério das Cidades. É possível ir tão longe e afirmar que nem sempre o plenário é o local de decisão final de determinadas questões e, ao contrário da impressão criada de que determinadas questões são discutidas no plenário, muitas vezes elas já vêm prontas e previamente discutidas entre atores centrais do Conselho. Quando o conselheiro diz, “*o pau comeu lá atrás*”, ele está se referindo ao tratamento do conflito. Se acordo com seu depoimento, o conflito não chega até o plenário, pois já foi discutido antes nos bastidores.

O fato do conflito ter sido resolvido atrás de portas fechadas, com apenas a presença de alguns conselheiros torna o processo de tomada de decisão do ConCidades mais complexo do que se ele fosse apenas inserido no espaço público e aberto do plenário. Se as decisões tomadas nos bastidores são legítimas o suficiente para não serem questionadas seriamente ou de forma que sejam prejudicadas no plenário é porque esses

69 NETTO, Marcus Augusto (op. cit.).

atores têm força política capaz de orientar questões e temas sem necessitar da participação do Conselho como um todo. Através da observação de várias reuniões, ficou nítido que a movimentação de conselheiros saindo e entrando nas salas de reuniões, se reunindo com outros conselheiros, era restrito principalmente a conselheiros específicos. Um perfil possível de traçar após observação das reuniões é de conselheiros que participam tão raramente que sua participação pode ser considerada praticamente nula. Além de não participarem das reuniões dos comitês técnicos ou do plenário, também não interagem no mundo dos bastidores. São conselheiros pouco expressivos, com pouco a acrescentar à discussão e normalmente votam de acordo com seu segmento ou organização. Indivíduos que utilizam mais o espaço dos bastidores são, geralmente, mais participativos também em outros momentos.

Realizar a discussão antes dela chegar oficialmente ao plenário significa tratar dos possíveis conflitos fora da esfera pública, ou seja, atrás de portas fechadas com apenas alguns atores presentes. Isso fere a idéia de esfera pública, livre participação e a promessa de consenso através da vitória do melhor argumento. A dificuldade de construir o consenso no plenário significa passar por cima de procedimentos que visam garantir a participação universal dos conselheiros. Sobre os bastidores, um conselheiro afirma, *“É muito importante para a negociação e a articulação. Aqui você pode até vir com uma posição já pronta, mas você se molda nesse espaço dos bastidores mesmo. Às vezes você muda de opinião e adota outra posição. Eu vejo isso acontecendo bastante. A gente não tem todas as informações, então às vezes vem um cara e te convence pela argumentação. Principalmente quando é uma questão técnica. O ideal é chegar no consenso. Mas às vezes você trabalha com prazos, e aí quando não tem como chegar no consenso, você tem que acelerar o processo. Não tem como você ficar o ano inteiro chegando no consenso. E aí você tem que ir para a votação. E aí o conchavo aumenta, um conversando aqui, outro conversando ali, até...”*⁷⁰ Esse depoimento é bastante esclarecedor, pois mostra que os bastidores é não apenas um espaço onde as relações pessoais podem influenciar na tomada de decisão, mas indica que também há discussão baseada na argumentação racional e técnica. É, muitas vezes, o local onde a visão política e técnica do conselheiro é formada e por isso, um espaço tão fundamental quanto o plenário. Apesar de haver duas linguagens

70 SANTOS FILHO, Edmundo Xavier dos (op. cit.).

que podem ser utilizadas, uma do plenário e a outra dos bastidores, isto não significa que o regimento formal seja ignorado nos bastidores. Os conselheiros que sabem utilizar essa linguagem acabam tendo grande vantagem diante daqueles que desconhecem essa forma de articulação. “Usar o regimento equivale aqui a dominar uma técnica, técnica cuja importância está na possibilidade de criar desdobramentos nos bastidores.” (Abreu, 2005, p. 334)

O último depoimento também demonstra a necessidade sentida pelos conselheiros de concluir uma discussão, seja por consenso ou voto por maioria. Quando precisa-se concluir a discussão para que uma resolução seja publicada, o espaço dos bastidores torna-se essencial, pois é o espaço que fornece os recursos para trabalhar de forma mais veloz, sem a mesma consideração para determinadas características e garantidas que existem no plenário. É, como mesmo diz o conselheiro, onde é possível criar “conchavos” que, assim, podem trabalhar em função de uma linha política que lhe servem. Com a exclusão de determinados atores, é possível criar alianças políticas com a intenção não de convencer o outro lado com o argumento melhor, mas pela força que os atores exercem. Com o desinteresse por parte de alguns conselheiros que podem não estar presente ou se abster, essa forma de agir é plenamente capaz de fazer passar uma resolução que não tenha de fato a aprovação majoritária.

Pela reação dos conselheiros ao tema dos bastidores, fica claro que seu papel é reconhecido sem muito pudor. Entretanto, vários conselheiros entrevistados tocaram na questão da legitimidade (ou não) desse sistema. Apenas um conselheiro expressou descontento com a importância dos bastidores para o ConCidades. “*É essa política de corredor. Eu não gosto muito não. Não é meu estilo. Embora muitas vezes eu saia para tomar café e vem alguém cochichando alguma coisa, ou pedindo ajuda ou uma opinião sobre alguma coisa. Mas eu acho que isso faz parte da cultura brasileira. Em outros conselhos que participei acontece a mesma coisa. É a coisa de fazer a cabeça das pessoas nos corredores, de fazer cochicho. Embora eu não seja um parlamentar, mas eu prefiro defender uma tese em público, à luz do sol. É claro que todos nós acabamos fazendo um pouco essa política de corredor.*”⁷¹ Sua postura crítica em relação ao fazer “cochicho” nos corredores é limitada, pois se apresenta como se fosse apenas uma preferência pessoal e

71 PINHEIRO, Haroldo (op. cit.).

não um problema procedimental para o Conselho como um todo. Ou seja, a razão pelo qual sua preferência consiste em argumentar “à luz do sol” não é inteiramente desenvolvida e essa prática se reduz a um forma de fazer política da cultura brasileira.

Uma visão crítica da participação no ConCidades através dos bastidores é rara entre os conselheiros que, ao contrário, dedicaram uma parte da entrevista para justificar o uso dos bastidores na construção de consenso ou pactos políticos. Entretanto, a grande ênfase na sua defesa indica que é sabido que essa forma de realizar a participação política é pouco reconhecida ou até considerada ilegítima. O sentido pejorativo dessa prática é reconhecida entre os conselheiros que, mesmo assim, a defendem como fenômeno comum e se não benéfico à democracia, necessário. O reconhecimento de que “bastidores” indica uma maneira espúria de realizar política é tamanho que um conselheiro preferiu não utilizar esse termo, mas também não ofereceu outro, nem elaborou outra descrição diferente da desenvolvida nessa pesquisa. *“Não é propriamente bastidores, porque dá uma conotação negativa de articulações subterrâneas. É onde os segmentos se reúnem. Imagina um país continental, com 10 representantes empresariais. Onde eles se encontram? Aqui. É legítimo. Claro que é legítimo. Essas reuniões em diversos horários é a forma como um segmento lida primeiramente com as questões, depois eles casam aqui, no plenário. Mas o embate é aqui. [...] Os segmentos se reúnem em outro espaço, elaboram suas moções, trazem as moções para cá. Mas a decisão mesmo é aqui.”*⁷² A justificativa pelo uso de espaços informais para a elaboração da discussão política no ConCidades seria o fato de a decisão final é tomada no plenário e não nos bastidores em si. A forma como qual é conduzida a discussão é, assim, pouco significativo para o conselheiro, já que o plenário age como um filtro à propostas impertinentes. De acordo com seu depoimento, a utilização de espaços alternativos ao plenário consiste primordialmente no encontro entre membros do mesmo segmento, mas como já vimos essa visão é limitada, pois os bastidores fazem parte de uma dinâmica mais ampla, com a interação entre diversos segmentos.

Enquanto almoçava, uma conselheira elaborou a questão da seguinte maneira, *“Aqui a dinâmica é de articulação o tempo todo. Então você olha aqui para as mesas e o pessoal está discutindo. Você vê e tem vários segmentos reunidos. Hoje reunimos as entidades que são do Fórum de Reforma Urbana. Você vê os movimentos dialogando com*

72 CARRION, Raul Kroeff Machado (op. cit.).

os empresários para criar uma Emenda Constitucional que garante recursos para a construção de moradia de interesse social, algo que interessa os empresários e os movimentos populares. Então esses espaços, o espaço do almoço, o espaço dos comitês técnicos são importantes. É também um espaço político. É um espaço da construção política. Essa articulação é necessária, mas ela não substitui o espaço da plenária, que é o espaço final, onde tudo é revisto.”⁷³ O espaço do almoço, onde conselheiros descansam entre a sessão da manhã e tarde equivale, na concepção da conselheira, a um espaço “político” da mesma maneira como a reunião dos comitês técnicos. Novamente não há questionamento a respeito da forma como a “política” é feita. A participação dos comitês técnicos, que procura obedecer regras procedimentais que existem para garantir a transparência e a participação livre e equilibrada de todos os conselheiros, através da adoção de uma linguagem específica é, de acordo com o último depoimento, o mesmo tipo de espaço que os corredores e as mesas onde os conselheiros interagem. A idéia do plenário como filtro final é elaborado também da seguinte maneira, *“A plenária é o espaço principal de deliberação. Nenhum conchavo é aprovado sem passar por lá. Bem, conchavo é uma palavra pejorativa, né? Então nenhum pacto é feito sem a aprovação do plenário. Todos os entendimentos possíveis de serem feitos nos corredores têm que passar pelo plenário. Isso também é uma forma da gente aproveitar melhor o tempo para inserir diferentes debates no plenário.*”⁷⁴ Essa prática universal garantiria, assim, a aprovação de resoluções que contemplam o bem comum e não o interesse de um grupo específico, um “conchavo” ou um “pacto”.

O que esses depoimentos não levam em consideração é a forma pelo qual as resoluções são propostas. Ou seja, a forma como elas são colocadas e por quem, faz diferença no que será aprovado e o que será descartado. Uma proposta que tem por trás um pacto de aliança estabelecida pelos líderes de movimentos populares, por exemplo, chega no espaço do plenário de forma diferente do que uma resolução proposta por um conselheiro desvinculado de um grupo ou desarticulado de outros conselheiros. Uma resolução aprovada no ConCidades não passará, necessariamente, pelas etapas de discussão que envolvem um debate baseado em princípios da crítica racional. Portanto, o melhor argumento nem sempre vencerá.

73 FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca (op. cit.).

74 SILVA, Miguel Lobato (op. cit.).

Se não for a melhor forma de realizar o debate, é uma maneira como a política caminha “naturalmente”. Para uma conselheira empresária, *“Acho que 70% são de bastidores e 30% são de plenário. As articulações de cafezinho, fora daqui, essa ida pra lá e pra cá. Eu acho que é importante. Mas isso não tira a importância do Conselho. Eu acho que é um processo negocial legítimo. Você sempre busca aliados. Quando você chega aqui com uma posição que já está 70% costurada lá fora, logo que começa o debate você já vê. A dinâmica da sociedade é essa, não adianta você lutar contra isso. O ir e vir é livre. Eu não sou obrigada a conversar com você somente sob a vista de mais dez. É legítimo que eu converse. Eu não vejo isso como problema. Se existe uma possibilidade de negociação e se buscou a participação dos segmentos e obteve a maioria dos votos, que bom para as pessoas! Não é?”*⁷⁵ Além de não existir uma preocupação com a transparência em relação a apresentação de propostas e construção de alianças políticas, outros conselheiros colocam a questão da exclusão inevitável e proposital de determinados conselheiros durante as interações nos bastidores. *“Quando eu tenho essa trajetória toda e vou resolver um problema com um grupo e aí... imaginar quem está fora, os eventuais que não estão presentes, que isso não é democrático.... eu não me sinto assim. Não faz parte da minha lógica. Ser democrático não é ser universal.”*⁷⁶ disse um conselheiro do segmento dos trabalhadores. A questão da universalidade do espaço do ConCidades é, portanto, nitidamente desimportante para sua concepção de espaço público e democracia.

Mesmo aqueles que têm essa preocupação e enxergam um problema na exclusão de determinados atores na hora de realizar uma discussão, mantêm que é uma forma legítima de agir politicamente e uma forma necessária para criar os pactos fundamentais para que certas resoluções, de interesse público, sejam aprovadas. Para uma conselheira, *“Um espaço oficial de encontro é onde o debate fica explícito. É o lugar onde você pode dizer ou não se tem conflitos. [...] Não existe consenso, existem conflitos. No espaço institucional é preciso saber que às vezes você perde e às vezes você ganha. Na plenária algumas coisas já foram pactuadas nos comitês técnicos e na comissão executiva. Cada grupo também pactua. O espaço do cafezinho e do almoço também é um espaço institucional, mas ele não tem o fechamento da instituição, então é onde se pactua. É onde se chega na possibilidade de avançar. Isso não significa que não tem contato? Não. Tem*

⁷⁵ ALVES, Maria Henriqueta Arantes Ferreira (op. cit.).

⁷⁶ ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de (op. cit.).

*contato da mesma maneira. Tem contato com o Ministro. O Conselho não suprime o que é chamado de conchavo. Agora nós vamos conversar sobre como encaminhar. Pode ser excludente? Pode. Pode ser desagregador? Pode. Agora exclui determinadas pessoas, determinados segmentos do Conselho, mas ao mesmo tempo ele agrega. Ele agrega a possibilidade de formular uma determinada política. Pode ser ruim porque ele pode propositalmente excluir, mas ele existe.”*⁷⁷ Esse depoimento contém vários elementos que já foram discutidos, como a aparente impossibilidade de fazer política de outra maneira e dos bastidores ajudarem em criar circunstâncias favoráveis ao pacto, após a verificação dos conflitos existentes no plenário.

A necessidade de sair da discussão com alguma decisão e, diante do conflito inevitável entre tantos segmentos diferentes da sociedade cria uma circunstância onde o debate no espaço público não é propício aos objetivos do conselho, ou seja, de elaborar políticas públicas urbanas. A participação de grupos tão diversificados e a preocupação de tomar as decisões de forma que mais consensual possível é complexa e se mostra impossível diante da quantidade de conflitos entre os grupos. Os bastidores seria, assim, uma fuga dessa realidade, uma forma de conseguir aprovar alguma resolução. E isso é possível apenas com a exclusão de determinados atores. Sem essa exclusão, a aprovação de resoluções seria mínima, algo que, para muitos, seria contradizente com o objetivo do Conselho. A única situação onde a busca do consenso é levada a última conseqüência é quando o que está em jogo afeta de forma profunda a realidade dos segmentos envolvidos na discussão, principalmente os movimentos populares e os empresários. Se o governo entender que uma resolução não está de acordo com seus interesses, ele não precisa insistir no consenso, pois como é executor, ele pode simplesmente não colocar a medida em prática. O consenso é, assim, sempre almejado e buscado, mas se conflitos fora da campo da solução se levantarem, outra opção é procurada: o pacto. Para um conselheiro do segmento das ONGs, *“Acontece muitas essas amarrações políticas, e as decisões são muitas vezes tomadas foras, já vêm prontas na plenária. Você percebe que as coisas já estão costuradas. Não estou dizendo que não é legítimo, é legítimo. Mas funciona tanto para o avanço da política urbana quanto para o retrocesso também. Muitas vezes isso cria uma série de confusões. Não há consenso, e não haverá consenso porque consenso não*

⁷⁷ RODRIGUES, Arlete Moysés. Associação dos Geógrafos Brasileiros. Entrevista concedida 09 de Outubro de 2008.

existe. Ali são vários interesses e jogos. Acontece também que há um despreparo [...]. [A] gente pode tirar uma pequena porcentagem que consegue de fato se articular, avançar, decidir, intervir, vir com uma qualidade na intervenção. E aí dependendo do segmento isso complica mais ainda. Têm segmentos que não conseguem nem esses com qualidades.”⁷⁸

Parece que o conselheiro traçou uma relação entre o não uso do plenário e que ele chama de “despreparo” dos conselheiros. A incapacidade de levar à frente uma discussão onde a elaboração de argumentos racionais e conhecimentos técnicos precisam ser apresentados de forma que todos entendem, envolvendo, assim, o que o conselheiro chama de “articular, avançar, decidir, intervir” e “qualidade na intervenção”, raros, na sua opinião, no ConCidades.

Pacto ou consenso?

Um aspecto notável a respeito da questão do consenso e do pacto é justamente que são termos frequentemente usados como sinônimos durante as entrevistas. Ao falar de consenso, muitos conselheiros descreveram não uma discussão das idéias, mas a necessidade de abrir mão de determinadas posições ou de saber negociar num espaço de luta política, por exemplo. Os dois conceitos são importantes para entender o espaço público, pois são conseqüências de um processo de debate que envolve atores plurais e que procura orientar a política. No entendimento do trabalho, o consenso é o fim de um processo em que postulados crítico-racionais são colocados numa arena de disputa sem elementos coercitivos, onde o que decide o valor do argumento é sua validade, a despeito da força de quem o profere. Pacto ou negociação também é um fim, mas é regido pelas necessidades mundanas (cotidianas), acompanhadas da força da origem de quem o faz. Entram aqui fatores como a força política do ator, sua habilidade oratória e o prazo para a tomada de decisão, entre outros. A razão instrumental e estratégica é central nesse processo, ao contrário da busca do consenso, onde prevalece a razão comunicativa.

Ao responderem perguntas a respeito do consenso no ConCidades, era comum que os conselheiros “naturalmente” fluíssem para a categoria da negociação ou pacto sem necessariamente elaborar uma distinção entre elas. *“Normalmente se procura consensuar. É um processo cansativo, se não for controlado acaba virando uma perda de tempo. Mas é muito bom. É muito melhor tomar uma decisão consensuada ou por larga maioria. Então*

78 MEIRELLES, Emanuel Pontes (op. cit.).

esse processo de ouvir todos, é bom. É claro que todos têm que ceder um pouco. É tudo uma negociação.”⁷⁹ disse um conselheiro. Todos entendem a busca do consenso como algo positivo, uma forma que permite que todos ganham. Procura-se sempre o consenso, mas são de fato poucos os momentos quando uma resolução é aprovada com o apoio de todos através de um processo de discussão no sentido da ação comunicativa, ou seja, o desenvolvimento de um debate baseado em postulados racionais. A disputa em torno da melhor argumentação se realiza em alguns momentos esporádicos, mas devido à variação nas habilidades dos conselheiros, estes não se estendem por muito tempo. Ou seja, esse forma de deliberar é impedida pela participação de conselheiros que não utilizam as mesmas linguagens e formas de elaboração de seus argumentos. Enquanto há, assim, momentos de pequenos consensos, estes podem ser rapidamente acompanhados de postulados baseados em necessidades práticas. Dessa maneira, existe uma intersecção de momentos onde existem de fato consensos construídos obedecendo procedimentos que garantem o processo comunicativo com momentos guiados pela persuasão ou força apenas política.

Outras definições são, *“O consenso para mim é uma forma de você juntar parte desiguais em torno de um benefício que atenta aos dois, simultaneamente. No consenso ninguém pode estar perdendo”*⁸⁰, *“[U]ma maneira de criar consenso é ter conhecimento do que você pode perder, sem deixar de perder tudo. Você perde os anéis para não perder os dedos”*⁸¹ e *“Setores antagônicos visualizarem que têm pontos em comum, pontos que têm que ser pactuados e encaminhados em conjunto. Nenhum abre mão de suas concepções ideológicas, nem das suas convicções políticas.”*⁸² É também uma forma de garantir que nenhum segmento se sobressaia em relação a um outro. *“A busca do consenso é correto, tem que buscar, tem que construir, buscar soluções. Agora há momentos onde não há consenso. É preciso perceber que é necessário fazer concessões para chegar num entendimento. Às vezes é necessário ir para a votação. Um ganha e o outro perde.”*⁸³ A visão do conselheiro é comum entre a maioria dos conselheiros entrevistados. Fica claro, através dos depoimentos, que os momentos de consenso apenas levam a discussão até

79 PINHEIRO, Haroldo (op. cit.).

80 ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de (op. cit.).

81 PÁDUA, Antônia de (op. cit.).

82 SILVA, Miguel Lobato (op. cit.).

83 CARRION, Raul Kroeff Machado (op. cit.).

determinado ponto, quando os conselheiros sentem a necessidade de adotar outros métodos para desenvolver a discussão.

Outro fenômeno importante é o teor das discussões e quando elas exigem, para os conselheiros, a necessidade de ir mais longe com a “busca do consenso” e quando é possível encerrar com menos preocupações. Apenas resoluções que não afetam de forma significativa a política urbana têm mais chance de serem aprovadas por consenso, justamente por não motivarem a participação dos conselheiros. Discussões que pretendem influenciar a política pública urbana mais intensamente não terminam em consenso e como foi o caso da discussão em torno da Lei de Loteamento, podem nem ir para a votação. *“Quando decidimos pela votação é porque não são assuntos tão vitais. Isso é outra coisa que nós aprendemos lá também. Em vez de ficar lá discutindo coisa de regimento, uma vírgula aqui e outra ali a gente deixa isso passar. Não vamos perder tempo com isso. O setor não está preocupado com essas vírgulas. Quando não se pode sair de lá com uma decisão errada, a gente não pode votar. Quando a questão é vital... o resto a gente pode até votar. Uma moção, uma recomendação, não vai mudar a vida de ninguém. Agora uma decisão de uma votação do Conselho, discutindo questões fundamentais para nossa vida empresarial. Não pode sair de lá errado.”*⁸⁴ Os diferentes conteúdos que passam pelo plenário não são qualitativamente iguais. Cada um tem um grau de importância que varia entre segmentos e conselheiros de forma individual, influenciando no grau de participação que terão na discussão, mas também até que ponto lutarão para passar a resolução, na argumentação, mas também na procura de alianças e pactos.

*“A gente olha diversas situações e vê que a gente não vai ganhar. A gente vê que os empresários, por exemplo, com mais poder aquisitivo, têm outras formas de articular e fazer pressão. Quem tem mais poder aquisitivo tem mais força política. Diferente de nós. [...] Normalmente a gente tem que ter uma atitude de pactuação. Porque sem essa atitude, a gente não consegue caminhar. E para isso, precisa conhecer a matéria para você também não jogar tudo na mão deles. Então a gente tem que entender até onde a gente pactua. E tem coisa que a gente não pactua de jeito nenhum.”*⁸⁵ A conselheira mostra a necessidade que seu segmento tem no momento de decisão entre permanecer numa luta ou pactuar. Sem a atitude de abrir mão de alguns aspectos de uma proposta, o conselho “não

84 NETTO, Marcos Augusto (op. cit.).

85 PÁDUA, Antônia de (op. cit.).

consegue caminhar”. Aqui é o pacto ou a desistência de determinados aspectos de uma proposta e não o processo de construção de consenso.

A aprovação de resoluções, seja por consenso, por pacto ou pelo vencimento de uma maioria, é limitada a assuntos que geram menos conflito, pois significa que o assunto é definido de alguma maneira. Qualquer aprovação significa que a discussão ocorreu e terminou e o Conselho passa a ter aquela determinada visão a respeito do assunto. Ao descrever o processo da busca do consenso, uma conselheira do segmento dos empresários coloca outro aspecto importante na dinâmica da participação no Conselho, o tempo. “[O consenso é] quando você chega numa proposta que pode não atender 100% todas as expectativas de todos, mas ela é acatada por todos. A intimidade que temos aqui chega um ponto que você sabe quando as posições são imutáveis. Acabou o espaço de negociação. Quando tem mais tempo, quando você pode adiar aquela decisão para uma próxima reunião ou oportunidade, a gente caminha por adiar. Se a decisão tem que ser tomada naquela reunião, aí tem votação.”⁸⁶ A questão do tempo parece aqui como fator principal na definição das resoluções que definirão as políticas públicas urbanas. Com bastante tempo, uma discussão mais extensiva é executável e o debate pode ocorrer com a análise das questões com maior cuidado. Sem tempo, torna-se necessário criar pactos ou desistir de defender visões em prol do andamento da agenda do Conselho como um todo.

Enquanto alguns conselheiros se concentraram na necessidade da votação e nos aspectos mais práticos das discussões no ConCidades, alguns falaram dos benefícios de buscar o consenso, mas também de aceitar que é quase impossível. Não conseguir chegar ao consenso não é necessariamente ruim, pois reconhece os conflitos e divergências dentro do Conselho. Para um conselheiro dos movimentos populares, “*Consenso não existe. As decisões são tomadas por maioria. Todas as decisões são votadas. Quando você consegue uma maioria absoluta, porque é raro chegar a ser um consenso mesmo, sempre há alguém que não está de acordo. Isso não é ruim não. É ruim quando todo mundo pensa igual. O melhor é quando não tem consenso, porque aí tem debate. Aí com o debate você pode até chegar a um lugar comum. As definições são feitas por votação e todo mundo que é derrotado continua pensando de forma diferente, mas não continua sendo antagônico.*”⁸⁷

86 ALVES, Maria Henriqueta Arantes Ferreira (op. cit.).

87 OLIVEIRA, Ênio Nonato de (op. cit.).

Quando existe “consenso”

Como a diferença entre consenso e pacto nem sempre ficou nítido, foi importante buscar exemplos concretos de consenso. O único exemplo concreto de consenso citado pelos conselheiros entrevistados ocorreu entre empresários e membros de movimentos populares durante uma discussão sobre a questão da habitação. Um conselheiro do segmento dos trabalhadores descreveu essa situação da seguinte maneira, “*O cara do movimento popular ganha porque ele vai ganhar uma casa. O empresário ganha porque ele vai construir casas. Os trabalhadores porque vai ter mais emprego. O governo ganha porque vai ter mais impostos. É o tipo de medida que todo mundo ganha. O que cabe ao conselho fazer é garantir que essa casa seja construída não lá no fim do mundo, de forma que tenha o maior benefício social possível. Mas ninguém é contra.*”⁸⁸ Outro conselheiro, do segmento do Poder Público Estadual, também viu essa discussão como o exemplo maior de consenso no ConCidades. “*Muitas vezes vamos ter uma posição conjunta ao movimento popular, aos empresários, etc. Há posições que englobam interesses em comum. Há empresários no ramo que quanto mais produzirem moradia, melhor para eles. E quanto mais moradia tiver, a tendência é ter um custo de produção menor. Tem a questão da escala e da completividade. Então evidentemente a ampliação da construção de moradia no Brasil é algo que beneficia a todos. Então nesse aspecto existem alguns confrontos que não são tão frontais. Temos conseguido construir bastante consensos.*”⁸⁹

Este exemplo é interessante por ter sido recorrentemente mencionado nas entrevistas, mas também pela forma como foi descrito. Mesmo na descrição seguinte, que o descreve como pacto e não consenso a forma de persuasão é praticamente a mesma. “*As concepções políticas são antagônicas. O banqueiro quer obter lucro. Nós queremos o inverso. Nós queremos reduzir o déficit habitacional. Então o pacto é o consenso possível. Eu posso fazer isso e aquilo, eu tenho que buscar o consenso possível, é o pacto. O empresário quer o lucro e para isso ele quer recurso do governo. Nós queremos diminuir o déficit habitacional e para isso, também queremos o recurso público. Se a gente se juntar, conseguimos juntar as duas coisas. São concepções diferentes, mas o que nos une é o recurso público. O primeiro objetivo que temos que alcançar é o dinheiro. Então agora tem dois segmentos trabalhando juntos numa emenda constitucional, e isso só foi possível*

88 SANTOS, Ubiratan Félix Pereira dos (op. cit.).

89 CARRION, Raul Kroeff Machado (op. cit.)

*porque eles se conheceram aqui no Conselho. A proposta da emenda constitucional nos uniu. Mas as concepções são as mesmas. Nós buscamos um meio termo e nos uniu.”*⁹⁰

Outro conselheiro disse sobre o mesmo processo, “*Se convencer o empresário de que ele terá lucro fazendo a casa, [o consenso] será possível. Sem isso, não tem acordo. E aí tem que partir para a negociação, a votação.*”⁹¹.

Os últimos quatro depoimentos descrevem o mesmo processo. Nos primeiros dois, foi percebido como consenso, já nos últimos dois foi percebido como pacto ou acordo. Qual é a diferença? Apenas o terceiro depoimento menciona “*concepções políticas*”. As diferentes molduras que os movimentos populares e os empresários utilizam para tratar a questão habitacional são “*concepções políticas antagônicas*”. Não houve consenso, nessa perspectiva, porque a discussão não ocasionou uma mudança destas concepções. Já o que os dois primeiros depoimentos chamam de “*consenso*”, não envolve esse aspecto. Suas concepções são, assim, nitidamente diferentes. Não existe consenso porque não há conflito. Ambos os segmentos desejam uma parcela dos recursos envolvendo um empreendimento onde ambos ganham sem perder e sem modificar suas visões políticas. O que todos os depoimentos descrevem é um processo em que o que está em jogo não são as concepções políticas, mas apenas o “*recurso público*”.

Portanto, o exemplo “maior” de consenso apenas reforça a idéia de que a realização do consenso entre adversários no ConCidades não acontece a não ser quando o que está em jogo não significa muito. Se há consenso, ele gira em torno de um compromisso raso, quando não envolve nenhuma transformação na forma como a política urbana é concebida. Aqui, a população que necessita de moradia popular é contemplada, assim como outros membros da sociedade. Mas a conclusão que foi atingida não transforma a política pública habitacional de nenhuma maneira significativa, pois não altera as relações de poder e a forma como a habitação é concebida.

Isso é um problema grave para um indivíduo⁹² que participa do Conselho, pois reflete a “circunstância precária” que se encontram os movimentos populares tanto no Conselho como na sociedade como um todo. O fato das políticas públicas urbanas não terem prioridade nem para o governo e nem para a sociedade, no seu entendimento, faz

90 SILVA, Miguel Lobato (op. cit.).

91 ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de (op. cit.).

92 O indivíduo pediu para permanecer anônimo.

com que grupos como os movimentos populares, os únicos diretamente interessados em modificar a política urbana, sejam politicamente fracos. Como não conseguem pressionar de maneira significativa para que mudanças reais sejam realizadas, permanecem num campo de discussão superficial, onde o elemento mais importante é o recurso financeiro, já que nenhuma mudança substancial é possível.

Outra conselheira que trabalha para o Ministério das Cidades tem uma visão parecida. A inexperiência dos movimentos populares e sua “carência” os tornam vítimas em potencial dos recursos existentes no campo. Ao participarem desse meio e ao terem acesso à determinados recursos, pela primeira vez na sua história, eles acabam se concentrando apenas nesse aspecto em detrimento de outras questões que poderiam ser mais eficazes ao longo prazo. O desejo pelos recursos a curto prazo, ao invés de uma luta política mais intensa a favor de transformações que demandariam de mais tempo para se realizarem, de acordo com sua opinião, contagia a participação desse segmento. *“São muito poucas as entidades que hoje conseguem ver que faltam políticas públicas. A primeira movimentação pela qual a sociedade se organiza é pela carência. E a carência é da habitação, saneamento. Na medida que chegam essas obras, não interessa o resto. Por isso que hoje o que acontece é que as entidades estão vendo esses recursos todos e essas melhorias de certa forma. E isso é um sinal de agradecimento e não de interferência para construir as políticas. Aos poucos, os movimentos vão começar a perceber as distorções que vão aparecer aos poucos. Mas agora no primeiro contato, é difícil. Só quando os investimentos chegam que aos poucos vão deteriorar as relações do entorno, quando vão piorar outros problemas que existem nas cidades. Só assim que vão começar a entender o que significou a falta de política pública no setor. Mas hoje o Conselho ainda está muito alegre, muito espantado com esses recursos todos. Todo ser humano que vive na carência, vê isso tudo acontecendo, acha que é aquela carência vai acabar. Só que para enfrentar a desigualdade, a exclusão, é aí que o problema é outro, tem que haver política pública. Porque só com política pública e com planejamento que esses problemas vão ser enfrentados”*⁹³.

Outro conselheiro vê a questão de maneira semelhante, mas entende que com o tempo, a carência dos movimentos populares passará e com isso, novas exigências

93 GRAZIA, Grazia de (op. cit.).

surgirão. *“Então mesmo o pessoal dos movimentos sociais estão descobrindo que eles não precisam exigir somente habitação. Eles podem exigir habitação com qualidade. [...] Quem tá morrendo de fome, uma papa, uma sopa supra. Mas depois disso, é natural que ele passe a exigir uma alimentação feita com higiene, feita com qualidade técnica. Não é uma questão de um tipo de enfeite supérfluo.”*⁹⁴ A partir do momento em que as “carências” fossem supridas, os movimentos populares teriam capacidade de participar de forma mais rica e com maior força, exigindo que mudanças reais sejam feitas dentro do âmbito as políticas públicas e não apenas “maquiagens” como o mesmo conselheiro afirmou.

Dentro dessa lógica, os movimentos populares estão gradualmente suprimindo seu problema da carência, algo que os distingue do resto do Conselho. Com as carências supridas, é possível entender que o poder de convencimento e persuasão pelo aporte de recursos financeiros não seja tão eficiente quanto é atualmente. Mas as mudanças nas políticas públicas urbanas desejadas pelos movimentos populares precisam passar pelos estágios de debate com os mesmos grupos, considerando ou não a questão da carência. Como o mesmo conselheiro afirmou no final da entrevista, *“não se faz revolução com o consenso”*. Ou seja, mesmo em condições de negociação melhores, as exigências dos movimentos populares teriam de passar pelos mesmos caminhos, debatido por todos os segmentos do Conselho.

O papel no conflito na construção de identidades políticas

A pluralidade de visões políticas no Conselho não permite a realização das transformações desejadas pelos movimentos populares, mas também obriga setores que já têm sua visão institucionalizada, como os empresários a dialogarem com outros segmentos da sociedade. Esse diálogo parte do conflito, sem o qual, não haveria necessidade de debater e, portanto, desenvolver a amadurecer as posturas políticas. Apenas o espaço do conselho tornou essas relações possíveis. *“É interessante que nós tenhamos conflito. Eu acho que é através do conflito que nós avançamos. É uma possível capacidade de entendimento, um possível espaço onde podemos respeitar a opinião do outro, diferentes,*

94 PINHEIRO, Haroldo (op. cit.).

*inclusive. Nós temos pessoas e organizações de opiniões muito diferentes e divergentes da nossa. Isso pressupõe ou corrobora para que nós tenhamos um contraponto. O contraponto é muito importante. Nós amadurecemos com a contra-posição, com as diferenças de posição.”*⁹⁵

Os conflitos são importantes para criar dinâmicas que desenvolvam os debates para níveis cada vez mais sofisticados. Sem conflito, não haveria a necessidade de debater, e não haveria a experiência do aprendizado. *“Muito se falava da relação entre o movimento popular e os empresários. Hoje a gente tem uma convivência em função dessa participação no Conselho que é muito melhor do que antes. Acho que os empresários conheceram os movimentos e a forma deles pensarem. Da mesma maneira que os movimentos também passaram a entender o pensamento dos empresários. Existe um respeito mútuo, até porque temos ações em conjunto. [...] Eu acho que isso é um produto da nossa atuação aqui no Conselho. Vem se acumulando no debate, conversa. Está cada vez mais claras as relações, estão mais definidas.”*⁹⁶ O conflito, que cria a necessidade de dialogar é, assim, positivo no sentido de possibilitar uma aproximação entre segmentos que, fora do campo do conselho, continuariam distantes e sem comunicação.

O fato desses segmentos estarem no mesmo espaço, conversando sobre o mesmo tema, convivendo não apenas no mesmo espaço formal de debate, mas também compartilhando espaços informais muda profundamente a relação entre segmentos. Um exemplo nítido foi a experiência dos empresários e dos movimentos populares. Ambos indicaram que, ao começar a participar no Conselho, suas visões um do outro mudaram. A desconfiança inicial dos movimentos populares em relação aos empresários se transformou numa relação não necessariamente de confiança total, mas criou mecanismos de medição mais precisos em relação às suas intenções. Um empresário expressa a mudança nas relações com a participação no Conselho da seguinte forma, *“Uma das coisas que nós percebemos é que, no começo, existiu um medo muito grande em relação ao setor empresarial. Esse medo e essa preocupação de não deixar a gente ter voto, hoje sinto que para quase todos os segmentos isso não interessa mais. [...] Tolerância, respeito, aceitar o contraditório não é fácil. Todas essas coisas fazem parte do Conselho. É engraçado porque você quebra o pau no Conselho e depois sai para tomar uma cervejinha. E no*

95 MEIRELLES, Emanuel Pontes (op. cit.).

96 OLIVEIRA, Ênio Nonato de (op. cit.).

começo isso era bem difícil. A maioria dos segmentos têm afinidade. Os estranhos somos nós do setor empresarial. Essa outra turma se conhece. Então a gente sentia uma reação muito grande. E agora eles estão percebendo que nós não somos inimigos.”⁹⁷ É importante enfatizar aqui como a experiência no ConCidades permitiu desenvolver uma relação não mais baseada em preceitos de inimizade, mas uma entre adversários, respeitando os diferentes posicionamentos políticos.

Outra conselheira, também empresária, teve uma experiência semelhante, *“A gente tem os pontos de embate, mas por enquanto. Porque eles serão superados. E muito mais rápido que a gente está pensando. Porque é em termos de consciência, de entendimento da questão em maior profundidade. Aqui tem uma cultura interna. Você consegue enxergar o outro melhor e até se enxergar melhor, seu papel, sua função. [...] Isso cria uma cultura em comum. O Conselho tem mais esse perfil de movimentos de moradia. No começo eu sentia colocada de lado e hoje eu me sinto completamente integrada ao grupo. Essa carta que está aí eu estruturei, redigi. Depois trabalhei mais nela. O grupo discute, sugere mudanças, a gente discute, muda. Na Primeira Conferência ninguém permitiria que eu redigisse essa carta.”*⁹⁸ O exemplo que a conselheira cita, da redação de uma carta, ilustra bem a evolução da relação entre conselheiros do segmento dos movimentos populares e os empresários. Hoje em dia, a conselheira é incluída numa dinâmica que, nos primeiros encontros, era restrito à conselheiros ou do mesmo segmento ou que já tinham criado laços de confiança por outros meios. Os empresários que, até então, raramente interagiam com os integrantes dos movimentos populares, agora podem transitar com maior facilidade entre o ambientes desses segmentos.

O ato de entender a forma como o outro pensa não é suficiente para construir consensos, mas ajuda em criar relações baseadas em respeito mútuo. *“[O]s movimentos sociais começam a entender as razões dos empresários e vice-versa. Mas isso não tira o conflito. As discordâncias ainda estão aqui, ainda estão latentes. E se faz acordos. [...] Um radicalismo mais infantil tende a ser superado. Há um processo de amadurecimento [...]”*⁹⁹. As relações são transformadas com as experiências no ConCidades. Inicialmente “inimigos”, empresários e membros de movimentos populares passam a se enxergar com

97 NETTO, Marcos Augusto (op. cit.).

98 ALVES, Maria Henriqueta Arantes Ferreira (op. cit.).

99 CARRION, Raul Kroeff Machado (op. cit.).

maior respeito, passando a ser adversários. Enquanto não estavam a par das intenções e da lógica que regia os empresários, membros dos movimentos populares os colocavam no campo dos “inimigos”, pois representavam não uma posição política que deveria ser vencida, mas uma que deveria ser destruída. Numa referência clara aos ideais dos movimentos populares, o conselheiro fala num “processo de amadurecimento”, que envolve a superação de um “radicalismo infantil”. Ou seja, a experiência de convivência que promove a construção de consenso entre os segmentos é uma forma de neutralizar os objetivos revolucionários considerados radicais dos movimentos populares.

A convivência entre diferentes conselheiros torna determinados diálogos anteriormente vistos como inimagináveis possíveis de serem realizados que, por sua vez, são os meios pelos quais o consenso ou o pacto é possível. *“Existem diálogos possíveis, outros não. São estabelecidos a partir de um conjunto de organizações que têm identidade próximas, razoavelmente comuns, que têm um campo de luta que também é comum.”*¹⁰⁰ Para o conselheiro, o ato de dialogar é mais fácil entre indivíduos ou segmentos que têm identidades similares. Com o aumento gradual de experiências vividas conjuntamente, pode-se afirmar que as identidades no ConCidades se aproximam de alguma maneira. Isso não significa que os objetivos ou posicionamentos políticos dos conselheiros se aproximam, mas que o Conselho como entidade começa a se construir e os conselheiros passam a se ver como integrantes de uma mesma instância mas, ao mesmo tempo, mantendo suas identidades particulares, sejam elas definidas a partir de suas orientações políticas pessoais, da sua organização ou de seu segmento. Com o passar do tempo e maior interação entre os conselheiros, novas práticas são criadas que corroboram com a construção de um mundo peculiar ao Conselho das Cidades. Um exemplo seria a forma como são tratados os conselheiros suplentes. Oficialmente têm papel apenas de suplentes, não tendo direito a voto, apenas direito a fala. Mas na prática foram incorporados na como parte integrante do Conselho, podendo não só participar dos debates, mas também votar, assim como o restante dos conselheiros titulares. Essa situação demonstra apenas um pequeno exemplo de como o conselho pode ter práticas próprias. Mas ocorre um fenômeno mais intenso, que rearranja as identidades e prioridades daqueles que participam. Exemplo maior é o desenvolvimento da relação entre empresários e movimentos populares.

100 MEIRELLES, Emanuel Pontes (op. cit.).

“O trabalhador quer acesso a casa e o empresário quer ter lucro com a construção da casa. Se eu conseguir juntar essas duas coisas, eu consigo fazer uma aliança. A gente tem a tendência de fazer com que essas coisas aparentemente anormais, sejam reais aqui dentro. Lá fora é anormal. “Vamos fazer uma aliança com os empresários para eles nos ajudarem a construção casa”. “Que nada, o cara só vai querer lucro”. Lá fora é isso. Aqui dentro, com o processo político de conviver, ouvir e dialogar, nós vamos nos transformando em cidadãos do mundo.”¹⁰¹ Neste depoimento, é a partir da convivência que uma relação onde o diálogo e o entendimento são possíveis, transformando “antagonismo” em “agonismo”, permitindo que as idéias e posições do outro sejam colocadas no campo do adversário e não do inimigo. O espaço do ConCidades teria criado essa realidade, possível apenas nele e não “lá fora”, como diz o conselheiro. A identificação dos integrantes dos movimentos populares com os empresários em determinadas questões fez com que a negociação entre eles fosse possível, pois criou uma relação de maior confiança. A metáfora “*cidadãos do mundo*” significa, portanto, fazer parte de um rol de atores políticos cosmopolitanos, que aceitam diferentes visões e construções do mundo. Isso foi possibilitado apenas pelas suas atuações no conselho, sem o qual, ficariam sujeitos a seus próprios mundos, sem poder compartilhar visões de diferentes atores que também estão preocupados com o futuro das políticas públicas urbanas.

Um sinal de que a experiência no ConCidades influencia os segmentos é a incorporação da linguagem um do outro. *“Foi engraçado você começar a escutar aquele banqueiro dizendo coisas como “isso é uma questão de ordem”. Porque isso é muito uma linguagem dos movimentos populares, da esquerda e não deles. Então esse pessoal teve que aprender um novo jogo. E eles começaram a jogar. Começaram a ter uma visão dos movimentos populares menos preconceituosa. Você vê aqui mesmo, nesse espaço, almoça o mesmo cara que é banqueiro e um cara do movimento popular. Então todos começam a ser conhecer. Não significa que as contradições de Marx estão resolvidas. Mas as de Freud sim! Os dilemas freudianos diminuíram bastante, mas as contradições sociais não. No final da reunião, um cara vai voltar para a favela e o outro para um condomínio fechado. Mas eu acho que isso é bom porque numa sociedade democrática como nossa tem que ter*

101 ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de (op. cit.).

reconhecimento.”¹⁰² afirmou um conselheiro do segmento dos trabalhadores. O depoimento do conselheiro é revelador, pois mostra como um segmento, os empresários, adotaram uma linguagem própria dos movimentos populares. Não se sabe se essa incorporação foi uma estratégia política ou uma transformação mais profunda. Houve uma aproximação de uma maneira de agir vinculada com grupos normalmente considerados seus adversários. O fato de utilizarem uma fala tão comum aos movimentos populares é importante para o conselheiro, pois indica uma diminuição no “preconceito” em direção à esses grupos anteriormente à experiência do ConCidades. Quando o conselheiro fala das “*contradições de Marx*” e o fato delas continuarem não resolvidas, ele está se referindo aos ainda diferentes interesses entre os segmentos. A forma como a questão é elaborada remete necessariamente à luta de classes. Enquanto os embates sociais não são resolvidos, os pessoais são (“*as contradições de Freud*”), abrindo caminho para o diálogo. Esse fenômeno pode ajudar a criar caminhos de entendimento, mas não elimina os conflitos políticos, que continuam latentes.

Um conselheiro do segmento dos empresários também reconhece não um tipo de linguagem tipicamente deles ser empregada por membros dos movimentos, mas a sugestão de uma idéia normalmente vinculada com a visão política dos empresários. “*Tem uma série de evoluções que ele vem acontecendo. [...] De repente você tem gente do próprio movimento popular usando uma idéia do setor empresarial, querendo nossa ajuda para tratar de alguns assuntos.*”¹⁰³ A “*evolução*” para o conselheiro consiste na adoção de idéias originalmente associadas ao seu grupo agora ser também de outro grupo, e mais significativamente, um grupo com que tem mais conflito.

É possível afirmar que a convivência entre atores tão diferentes ajuda a derrubar preconceitos, criar laços de confiança e tornar a comunicação mais clara. A experiência no ConCidades possibilita aumentar o leque de conhecimento. Indivíduos antes circunscritos ao mundo dos movimentos populares tinham, por exemplo, menos preocupação com a precisão técnica ou com a utilização de termos jurídicos. O ConCidades criou um ambiente onde esses indivíduos pudessem desenvolver determinadas habilidades e não só ampliar seu conhecimento técnico, mas também aprender novas linguagens. Os empresários, por exemplo, tiveram que aprender a dialogar num espaço e numa dinâmica parecida com

102 SANTOS, Ubiratan Félix Pereira dos (op. cit.).

103 NETTO, Marcos Augusto (op. cit.).

aquela utilizada com mais frequência pelos movimentos populares e trabalhadores e com isso, ter com um contato mais próximo com a realidade de grupos que estão em outras circunstâncias.

Com uma rica pluralidade de atores, a experiência de participar no Conselho das Cidades proporciona um chance de aprendizagem para qualquer conselheiro. Para alguns conselheiros, o fato do conselho permitir a participação de indivíduos com status tão diferentes em si já tem um mérito. “[P]ela primeira vez a gente tem um espaço onde a gente consegue colocar frente a frente um Secretário Nacional ou mesmo um Ministro e uma pessoa que não tem um título. E essa pessoa discute com condição de igualdade.”¹⁰⁴ e “você tem uma lavadeira de roupa com o mesmo poder de voto que um empresário, que trabalha num banco privado. Isso é extremamente educativo no Brasil para a política do país.”¹⁰⁵ Seria incorreto afirmar que cada conselheiro individualmente tem o mesmo poder no ConCidades. Como já vimos, além das habilidades individuais, os segmentos têm diferentes pesos e, assim, têm maior ou menos facilidade em encaminhar suas agendas. Mas um fato permanece: cada indivíduo tem o mesmo poder de voto, seja ele ou ela integrante do governo, empresário ou movimento popular.

104 FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca (op. cit.).

105 SILVA, Miguel Lobato (op. cit.).

Conclusão

O conceito de "público" teve, ao longo da história, definições variadas. Na Roma antiga, por exemplo, o adjetivo *publicus* se referia a um corpo coletivo de cidadãos e sujeitos e suas propriedades. Nesse sentido, *publicus* contrastava com a idéia de um âmbito privado e, assim, dizia respeito a espaços como ruas, praças e teatros. Sua forma substantiva, *publicum* se referia a uma área, propriedade vinculada ao Estado. Essa associação ganhou força no começo da modernidade e persiste até hoje (HANNAY, 2005).

A discussão em torno do espaço público é ampla, principalmente num contexto onde o regime democrático tem com o compromisso e preocupação de aumentar a inclusão, assim como criar mecanismos que propiciam uma maior participação cidadã, principalmente de grupos sociais com menos perspectivas e tradicionalmente mais excluídos das discussões que lhe dizem respeito. A quantidade de literatura que remete a essa preocupação não é pouca e os próprios movimentos sociais e organizações da sociedade civil procuram na tradição cívica-republicana dos comunitaristas um contraponto à tradição liberal, assim como no trabalho de Hannah Arendt e Jürgen Habermas sobre política e espaço público (VIEIRA, 2001). Ambos escrevem sob o ponto de vista normativo e oferecem categorias ricas para contemplar o espaço público como ele é encontrado empiricamente. Essas categorias serviram como espécie de guia ao longo da pesquisa, ajudando a desdobrar diversas questões importantes para compreender a participação. Ou seja, não se tentou buscar a réplica desses modelos na realidade, mas foram utilizados para ajudar a compreender e descrever o fenômeno da participação no Conselho das Cidades.

O modelo de Hannah Arendt

A política tem lugar privilegiado na obra de Arendt que, inclusive, associa a prática à existência humana. Ela isola a esfera da existência humana que ela chama de *vita activa*, o que ela opõe à *vita contemplativa*. Nessa esfera da vida ativa ela distingue três estágios de atividade correspondentes à níveis de humanidade: labor (*animal laborans*), trabalho (*homo faber*) e ação (*zoon politikon*). Nessa perspectiva, o labor é uma atividade quase pré-humana. A humanidade nesse modo de existência consiste de práticas perpétuas infrutíferas, mas que garantem a sobrevivência biológica. É, assim, uma esfera de

necessidade e um estado de escravidão. O trabalho excede o labor, e resulta numa esfera humana de instituições, leis e estruturas. Essa esfera é criada pelo *homo faber* é uma condição necessária para a terceira e última esfera da *vita activa*, a vida política.

O modo mais humano da vida é a ação. Apenas esse modo é caracterizado por liberdade emancipada da necessidade. A ação consiste em iniciar e dar movimento a algo. No plano existencial da filosofia de Arendt, todo ser humano é o começo que possibilita a inovação, um pioneiro que constantemente inicia e estabelece. A esfera da ação está livre da necessidade e é a única esfera onde humanos estão completos como tal. Arendt afirma que os seres humanos são livres, desde que eles “ajam”, pois ser livre significa agir, são a mesma coisa. Uma ação não é nunca isolada e se realiza numa esfera pública comum. Liberdade não é privado, pessoal ou interno, pois é realizada com a presença de outros. A ação, assim, corresponde a condição humana da pluralidade, que não é apenas a condição *sine qua non* da vida política, ela é *toda* a vida política. A esfera pública é a única esfera da liberdade, a única emancipada da necessidade, pois é constituída diretamente por indivíduos que se revelam a partir de ação comunicativa.

A obra de Arendt sobre democracia não está explicitamente sistematizada. Seu entusiasmo com a política pode ser visto como um sinônimo de democracia na sua forma mais básica. Diferentemente de filósofos modernos, ela não considera a vida política como resultado de um contrato social e nem como teóricos contemporâneos como Rawls, que pressupõe a neutralidade do Estado e o exercício da "razão pública". Política para Arendt pode constituir dois fenômenos diferentes. Pode se referir aos processos de articulação de interesses e lutas de poder, o que ela considera o nível mais baixo de feitos humanos (ARENDR, 1961). Mas principalmente, ela promove a idéia de política como a maior conquista que a civilização humana pode atingir, se o potencial humano da ação é realizado. Esta política, diferentemente da anterior, constitui o maior feito humano. Neste trecho, a autora não deixa dúvida do seu ideal de política genuína:

I have spoken as though the political realm were no more than a battlefield of partial, conflicting interests, where nothing counted but pleasure and profit, partisanship, and the lust for domination. (...) From this perspective, we remain unaware of the actual content of political life –of the joy and the gratification that arise out of being in company with our peers, out of acting together and appearing in public, out of inserting ourselves into the world by word and deed, thus acquiring and sustaining our personal identity and beginning something entirely new (ARENDR, 1961, p. 263).

O contraste entre liberdade e necessidade é um tema constante na obra de Arendt e

em sua discussão sobre esferas públicas e privada ela indica a impossibilidade da coexistência dos dois conjuntamente (ARENDDT, 1993). Política e liberdade são correspondentes e se não houver esse tipo de liberdade, não há espaço político no seu sentido verdadeiro (ARENDDT, 2005, p. 129). A identificação da política com a liberdade vem da experiência da pólis na Grécia Antiga, onde ela é distinta das outras formas de vida humana, como a família, elemento da esfera privada. Ser livre e agir na pólis, para Arendt, era num determinado sentido, a mesma experiência. Dessa forma, o objetivo da ação política não é a liberdade, ela é a liberdade (ARENDDT, 2005). A política no seu sentido mais "alto" torna-se, assim, um critério de julgamento pelo qual avaliamos o grau de liberdade que é realizada num dado momento. Quando existe potencial de agir livremente num espaço público o espírito genuíno da política permanece e quando existe apenas luta de poder e dominação, a política se transforma no nível mais baixo da vida humana. A esfera da política se torna possível com a pluralidade humana. Se ação enquanto começo corresponde ao nascimento, então o discurso político corresponde à distinção e é a realização da condição humana da pluralidade. A ação está diretamente relacionada com a condição humana da natalidade, que seria “o novo começo inerente e cada nascimento pode fazer-se sentir no mundo somente porque o recém chegado possui a capacidade de iniciar algo novo, isto é, de agir” (ARENDDT, 1993, p. 17).

Distinção¹⁰⁶ e igualdade são duas dimensões essenciais da pluralidade humana. A liberdade da ação política se torna possível porque seres humanos, distintos e iguais, precisam transitar e comunicar num espaço público constituído de pontos de vista diferentes. Se todos fossem iguais em pensamento, não haveria necessidade para a liberdade. Se todos fossem reprimidos por um padrão universalmente validado e negados o direito de contribuir para esse padrão, a política não teria sentido. A esfera política, assim, abre apenas quando a legitimidade da pluralidade e opinião é reconhecida.

A política tem a possibilidade de surgir quando indivíduos se juntam para discutir num espaço público:

(...) a realidade da esfera pública conta com a presença simultânea de inúmeros aspectos e perspectivas nos quais o mundo comum se apresenta e para os quais

106 (ARENDDT, 1993, p. 51): “[A] esfera pública em si, a polis, era permeada de um espírito acirradamente agonístico: cada homem tinha constantemente que se distinguir de todos os outros, demonstrar, através de feitos ou realizações singulares, que era o melhor de todos (...) a esfera pública era reservada à individualidade; era o único lugar em que os homens podiam mostrar quem realmente e inconfundivelmente eram”.

nenhuma medida ou denominador comum pode jamais ser inventado. Pois, embora o mundo comum seja o terreno comum a todos, os que estão presentes ocupam nele diferentes lugares, e o lugar de um não pode coincidir com o de outro, da mesma forma como dois objetos não podem ocupar o mesmo lugar no espaço. Ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes. É este o significado da vida pública, em comparação com a qual até mesmo a mais fecunda e satisfatória vida familiar pode oferecer somente o prolongamento ou a multiplicação de cada indivíduo, com os seus respectivos aspectos e perspectivas. A subjetividade da privacidade pode prolongar-se e multiplicar-se na família; pode até tornar-se tão forte que o seu peso é sentido na esfera pública; mas esse ‘mundo’ familiar jamais pode substituir a realidade resultante da soma total de aspectos apresentados por um objeto a uma multidão de pessoas. Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem que vêem o mundo na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira real e fidedigna (ARENDDT, 1993, p. 67)

Mas na obra de Hannah Arendt, o conceito de público está intimamente ligado à sua discussão do verdadeiro sentido da política. É justamente no espaço público onde essa política pode ser realizada. Esse espaço é constituído de indivíduos e pode ter naturezas distintas, seja numa ocasião privada e social ou num contexto público e político. Cada espaço tem sua própria estrutura e muda através do tempo, mas todos compartilham a características de abrir novos mundos - o mundo político - para seus participantes (ARENDDT, 2005, p. 106). O público está relacionado a algo que a vida comum não trata, a revelação através de atos discursivos, a manifestação da liberdade na frente de outros. Para expressar essa liberdade, indivíduos precisam agir, falar e persuadir em plural, ou seja, se apresentar na frente de outros e comunicar as visões que determinam a realidade de diversas maneiras. O significado de pontos de vista múltiplos e a possibilidade de entendimento por meio de aprendizagem mútua é, assim, a lição essencial da teoria política da autora.

O Conselho das Cidades é uma tentativa de incluir pluralidades no debate das políticas públicas urbanas e não é possível negar que existe, de fato, uma variedade de pontos de vistas, sejam elas desenvolvidas pelas experiências de trabalho, de estudos ou de vida. Elas estão presentes no Conselho, que tem como objetivo oferecer um espaço de discussão, onde essas visões podem ser esclarecidas e expressas pelos seus respectivos membros. O que encontramos foi um espaço marcado pelas diferenças, mas também pelas necessidades. A discrepância entre os segmentos, principalmente quando é considerado a realidade social dos membros dos movimentos populares, modifica o teor das discussões. Enquanto o ConCidades é originalmente concebido para “estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU [Política Nacional de Desenvolvimento

Urbano]”¹⁰⁷, pouca coisa é feita nessa direção e mais tempo é destinado à políticas setoriais, que não vêem a política como um todo, mas procura solucionar pequenas falhas e não a estrutura como toda.

Utilizando o modelo de Arendt para discutir essa realidade, pode-se dizer que a ação política, tal como ela a entende, não é inteiramente desenvolvida no espaço do ConCidades. O plano da necessidade é predominante. Existem de fato vulnerabilidades que precisam ser tratadas, normalmente em relação à precariedade das condições de vida urbana de uma parcela da população. Membros do segmento dos movimentos populares são indivíduos que ou se encontram nessa situação, ou já passaram pela experiência e portanto, são os maiores defensores de medidas que tratam diretamente dessas condições. São atores que estão, nitidamente, posicionados de forma diferente em termos sociais e econômicos de outros atores, como os empresários ou até membros do Poder Público, por exemplo.

Vimos através dos próprios relatos dos conselheiros que a interação no ConCidades é baseada no pacto e na negociação. As discussões que teriam como objetivo chegar mais perto de uma noção de bem comum para orientar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ficam, na realidade, no campo dos pactos políticos. A falta de perspectiva de modificar as políticas públicas para que tratem de forma estrutural os problemas urbanos faz com que conselheiros se concentrem em discussões que giram em torno do *possível*. Muitas vezes, as discussões giram em torno de repasse de recursos financeiros e menos sobre os ideais políticos que guiam as políticas públicas. Dentro da perspectiva arendtiana, trata-se não de uma política baseada na ação, mas uma política da necessidade, dos pactos, da luta de interesses e pela dominação. É uma política que não constrói o novo, a transformação, mas permanece num campo político já existente, que se lança como a forma possível de realizar a política. Isso é confirmado pela inexistência de resoluções que tratam diretamente de mudanças profundas na PNDU.

Também vimos que, devido ao alto grau de conflitabilidade entre segmentos do Conselho, a chance de aprovação de uma medida que procura modificar a realidade de forma profunda é baixa. Enquanto os movimentos populares têm a capacidade de derrubar medidas pelo número de votos que têm, grupos como os empresários podem usar sua força

107 Portal do Conselho das Cidades:<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>

e influência fora do campo do Conselho para pressionar. Enquanto por um lado as entrevistas mostram que existe a esperança da possibilidade de criar uma nova cultura política, por outro, também mostra que as mesmas forças hegemônicas que atuavam e sustentaram as antigas políticas estão não apenas presentes, mas continuam predominando. Isso ficou claro quando houve a discussão sobre a resolução tratando do Projeto de Lei para Parcelamento e Uso do Solo. Se fosse votada no plenário, a proposta dos movimentos populares teria passado sem precisar do apoio dos empresários, que são apenas 9% do Conselho. Sabendo que sem esse apoio, nada seria feito da resolução aprovada, os movimentos populares e seus aliados concordaram em criar a Comissão de Pactuação com a intenção de discutir mais intensamente a questão e tomar uma decisão “mais consensual”, que pudesse agradar tanto aos movimentos populares, quanto aos empresários. Os meios oferecidos pelo Conselho das Cidades são, assim, insuficientes para redefinir as relações de poder construídas anteriormente à criação dele.

Em relação às decisões tomadas no ConCidades, é possível concluir que tratam majoritariamente de questões no campo arendtiano da necessidade. O Conselho tem como objetivo desenvolver propostas para guiar uma política pública urbana nacional, mas se concentram mais em políticas setoriais. Assim, não há mudanças, no sentido mais substancial do termo, e apenas pequenas concessões que, por mais que melhoram determinadas condições sociais momentaneamente, não pensam nas conseqüências a longo prazo. Como vimos, existe uma espécie de “deslumbramento” com os recursos disponíveis aos movimentos populares que, satisfeitos com a repassagem desses recursos para suas organizações, tendem a não elaborarem políticas públicas mais profundamente orientadas para a modificação da forma como o desenvolvimento urbano é tratado. Apesar disso, num país com déficit habitacional e problemas estruturais urbanos básicos, as pequenas ações são, indiscutivelmente, vastamente superiores à ação nenhuma. Dentro desse cenário, a prática política em termos arendtianos é pouco provável e limitado. Seu modelo é importante para identificar onde se encontra a esfera da política da necessidade e estratégia. O ConCidades não tem condições de modificar a política urbana na sua totalidade e de forma profunda, mas diante das carências estruturais encontradas na realidade brasileira, ele tem maior preocupação com o suprimento de carências básicas é não apenas compreensível, mas também necessário.

O Conselho cria um espaço de aprendizagem e a possibilidade de crescimento

político, assim como o desenvolvimento de habilidades pessoais, como debater em público, como se articular da maneira mais apropriada, como desenvolver argumentos, entre outras. Por mais que os conselheiros terminam utilizando espaços informais para negociar as condições das decisões, a participação no plenário ajudou a lhes ensinar a se comportar de uma determinada maneira num espaço público, respeitando procedimentos e regras que buscam o respeito mútuo. O conselheiro, com a prática de debater, contra-argumentar e conhecer outros pontos de vista, constrói sua aqui identidade política. Ao longo da sua participação no Conselho, vozes distintas são construídas de forma social. Se Hannah Arendt aponta a natalidade a categoria central do seu pensamento político, realçando a possibilidade do novo e do potencial, desenvolvível no espaço público, pode-se afirmar que elementos dessa natalidade podem ser encontrados no Conselho, onde o potencial de criar novas identidades individuais construídas de maneira plural é perceptível. Essa potencialidade não é levada às suas últimas conseqüências, pois é interrompida pelas necessidades mundanas dos conselheiros, mas se a intenção é construir essas identidades, a criação de um espaço plural como o ConCidades é um passo nessa direção.

O modelo de Jürgen Habermas

Outro teórico importante para a discussão a respeito do espaço público é Jürgen Habermas. Sua obra é histórica e levanta uma questão central para suas preocupações filosóficas: quais são as condições através da qual a discussão racional, crítica e genuinamente aberta de assuntos públicos se torna possível? Para uma compreensão histórica e teórica, ele analisa o final do século XVII e o século XVIII, quando o ideal do que ele chama de "espaço público burguês" surge na sua forma clássica. Habermas (2003) entendia esse espaço público sobretudo como um âmbito de comunicação marcada por novas arenas de debate, formas mais abertas e mais acessíveis de espaço público urbano e sociabilidade, assim como uma explosão de uma cultura impressa em forma de jornais, jornalismo político, romances e críticas. Ele reconhece que a abertura e igualdade presumida do espaço público burguês, desde seu princípio, tomada por interesses de classe e que, com sua gradual absorção nos séculos XIX e XX numa cultura de consumo de massa, perderia sua função crítica. Mesmo assim, Habermas acredita que as normas do espaço público poderiam ser resguardadas e permanecer um modelo de um debate aberto, crítico e racional.

Em sua obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (2003), Habermas demonstra como o espaço público foi o produto histórico de dois desenvolvimentos de longo prazo. O primeiro foi o surgimento do Estado-nação moderno datando desde o final da Idade Média, um processo que caminhou junto com a emergência de uma sociedade cujo âmbito específico fosse o Estado. O Estado moderno, com seu monopólio de força e violência, se tornaria a esfera do poder público, enquanto a sociedade seria entendida como a esfera de atividades e interesses privados. O surgimento do capitalismo, o segundo desenvolvimento que formou a esfera pública burguesa, ajudou a distanciar Estado e sociedade. A expansão dos mercados nacionais e internacionais fixou o fluxo de informação assim como a circulação de bens, enquanto as redes de comunicação se estenderam a se tornaram mais densas através de melhoramentos no transporte, e cresceram os serviços postais e jornais e folhas comerciais que circulavam. A integração social e econômica criada por redes expansivas de comunicação e troca reforçou a independência crescente da sociedade. No século XVIII surge a idéia de sociedade de mercado como esfera autônoma de trocas sujeitas a suas próprias leis. Ela atingiu seu auge no século XIX, que se distinguiu entre a esfera política dominada pelo estado e a esfera privada onde indivíduos se associavam livremente e procurar seus próprios interesses.

No começo do período moderno, enquanto o mercado substituía a casa enquanto local primário de produção de bens, e enquanto o Estado territorial absorve crescentemente funções administrativas e judiciais uma vez exercidas pela casa, a casa se torna crescentemente privatizada. O resultado foi um novo modelo de família burguesa, uma esfera de intimidade e afeição. Privada e protegida do mundo externo, um refúgio da coerção do Estado e das necessidades do trabalho, a família burguesa era concebida como um enclave de humanidade, distinta das hierarquias de nascimento e poder que governavam as relações sociais e políticas fora dela.

Habermas reconhece que estes ideais eram, até certo ponto, uma construção ideológica. Por um lado, ele argumenta que as normas de intimidade e amor que desenvolveram dentro da privacidade e autonomia da casa burguesa eram ideais universais, qualidades humanas que transcendem classe e status. Por outro, como a esfera da família burguesa tinha uma relativa autonomia devido a sua posse de terra, a exclusão daqueles sem posse dá uma falsa impressão da universalidade da ideologia doméstica burguesa. Essa contradição mais tarde surgiria na tensão entre os ideais universais de abertura,

inclusão e igualdade da esfera pública burguesa e sua exclusão daqueles desprovidos de propriedade e educação para participar nela.

Ainda assim, Habermas recusa em descartar essa universalidade que forneceu a base moral para o ideal de um público socialmente transcendente que desafiaria a legitimidade das relações hierárquicas e assimétricas, na qual a ordem política e social do Antigo Regime era baseada. Originando na privacidade e interioridade da família burguesa, essas normas entraram na arena pública mais ampla através do mercado literário do século XVIII. Uma esfera pública literária desenvolveu juntamente com instituições de sociabilidade como os cafés, clubes de leitura e salões. Como uma arena de indivíduos privados engajados em discussões racionais e críticas, ela rapidamente se transformou numa arena além do mundo literário apolítico e estendeu sua competência para assuntos políticos.

A esfera pública burguesa, assim, surgiu dentro de um domínio da família, mas passaria a adquirir uma carga política. Habermas argumenta que como uma esfera de discurso e debate, a esfera pública se baseou em três suposições. Primeiramente, os ditados de razão e não de autoridade ou identidade do sujeito eram tidos como o único árbitro do debate. Como uma esfera de comunicação que afirmou seu desinteresse pelo status, a esfera pública era, em princípio, inclusiva. Outro aspecto importante é que nada era imune à crítica. Na sua forma madura, a esfera pública invoca o direito a sujeitar tudo a inquéritos. A esfera pública fazia, inerentemente, oposição, já que seu alcance crítico se estendia até indivíduos e instituições tradicionalmente isentos de crítica. Finalmente, a esfera pública burguesa era hostil a segredos e a publicidade era um princípio cardinal. A ideologia da esfera pública assumiu que pessoas privadas pudessem deliberar racionalmente sobre assuntos públicos e que, certamente, os julgamentos coletivos de opinião pública poderiam transformar o governo numa entidade mais racional. Mas para que a opinião pública seja racional, ela tem de ser bem informada, algo que depende do grau de transparência do governo. É também exigido que o debate a respeito de assuntos públicos seja abertos e não compelido pela censura.

A era da esfera pública burguesa foi relativamente breve e acabou sendo vítima das transformações sociais e políticas do século XIX. Mas Habermas ainda mantém fé no potencial crítico da esfera pública burguesa e os ideais do Iluminismo no qual é baseado, enfatizando suas qualidades democráticas e emancipatórias. Apesar de reconhecer que a

esfera pública do Iluminismo falhou em viver dentro de suas próprias normas, Habermas não deixa de acreditar que oferecia um modelo de debate aberto e crítico cuja promessa moral transcendia suas origens ideológicas.

Partindo dessa idéia, Habermas enfatiza um modelo social-sistêmico e de comunicação para a democracia deliberativa. Enquanto a maioria das teorias de deliberação colocam a comunicação interpessoal como fator central, o modelo de Habermas pretende explicar como a comunicação mediada pode ajudar sistemas políticos a encontrar os objetivos normativos da democracia deliberativa. Central a essa idéia é a esfera pública, cujo papel na democracia deliberativa é de filtrar as opiniões públicas, de forma que apenas as opiniões "ponderadas" conseguem passar (Habermas, 2006, p. 16). Em termos funcionais, a esfera pública seria um sistema intermediário de comunicação entre deliberações formalmente organizadas e as interações face-a-face informais nas duas arenas do sistema político (*ibidem*, p. 10).

A função da comunicação política mediada na esfera pública é de facilitar os processos de legitimidade e assim, ela precisa ser auto-reguladora, mantendo independência de determinadas influências como atores políticos, força de mercado e grupos de interesses especiais (*ibidem*, p. 20). Além disso, ela necessita ter outro requerimento: a reflexividade comunicativa, o que essencialmente significa revisitar as opiniões públicas e responder a elas após considerá-las. Essa autonomia normativa depende da falta de interferência tanto do poder político (controle estatal) quanto do poder econômico (forças do mercado) e poder social (grupos de interesse). Reflexividade comunicativa se refere a capacidade da esfera pública de prover o espaço social onde a participação e opinião de cidadãos pode surgir na sociedade civil e subir até a esfera pública política, ou seja, o subsistema onde as opiniões de elite são geradas e processadas e onde decisões são feitas. A esfera pública age como um filtro nessa estrutura.

Quando a esfera pública trabalha de forma apropriada e com autonomia, ela consegue tanto fazer circular quanto filtrar a opinião pública (*ibidem*, p. 17). Em oposição a mentiras, distrações, manipulação e comunicação sistematicamente distorcida, opiniões consideradas são a conseqüência desejada de deliberação democrática. Para influenciar o sistema político, opiniões públicas precisariam estar baseadas num tipo especial de poder comunicativo que apenas a esfera pública pode propiciar. O poder comunicativo de Habermas é um poder gerado através da comunicação, o que ele distingue do poder

empregado administrativamente do sistema político ou “*administratively employed power*” (*idem*, 1999, p. 483). Em contraste com o poder político, poder comunicativo é mais parecido com o conceito de poder de Hannah Arendt, ou seja, a habilidade de agir em concerto, onde a ação tem como objetivo chegar a uma ação comunicativa com o intuito de chegar a um entendimento mútuo (*ibidem*, p. 147-148). Para o sistema político, a ação comunicativa é diferente da comunicação política na forma de decisões geradas discursivamente pela maioria (*idem*, 2004). A base do poder comunicativo é o entendimento mútuo que ocorre em relações interpessoais dentro da sociedade civil.

Apesar da esfera pública produzir uma espécie de poder “mais fraco”, o sistema político depende da capacidade da esfera pública de gerar legitimidade. Se o sistema político não receber as contribuições da opinião pública e poder comunicativo, o público não vai considerar os atores políticos e instituições como legítimas, e não reconhecerá seu poder administrativo. Essa perda de legitimidade ocorre quando as opiniões que prevalecem na esfera pública têm como base apenas o poder administrativo ou o poder social.

Public opinions that can acquire visibility only because of an undeclared infusion of money or organisational power lose their credibility as soon as these sources of social power are made public. Public opinion can be manipulated but neither publicly bought nor publicly blackmailed (*ibidem*, p. 364).

Seu projeto da teoria discursiva da ética é uma tentativa de estabelecer normas de julgamento crítico para a comunicação no espaço público. Aqui indivíduos têm as faculdades, como o intelecto, que encontram sua maior forma de expressão através de práticas de refutação e clarificação. O pensamento político acontece, assim, quando um indivíduo utiliza argumentos para convencer outros da legitimidade da sua posição. Como a persuasão não pode acontecer através da coerção, os participantes comunicativos devem confiar na força neutra do melhor argumento para funcionar como agente de convicção (PANAGIA, 2004). Para que a argumentação tenha essa legitimidade, precisa ser um modo politicamente relevante do engajamento crítico, além de produzir afirmações baseadas na verdade que são eticamente significantes. Conhecimento proposital e acordo normativo, dentro desse modelo, criam circunstâncias onde o consenso não é apenas possível, mas visto como objetivo último.

Dentro dessa perspectiva, Habermas faz parte de uma longa tradição liberal e deliberativa, onde o consenso é objetivo final desse processo. O apelo do consenso é uma

forma de indivíduos permanecerem livres enquanto sendo, ao mesmo tempo, sujeitos a decisões coletivas e é uma idéia tão popular porque permanece como o padrão para a justificação política, vista a partir de arranjos em termos do direito ou capacidade daqueles sujeitos a decisões coletivas a participar do processo deliberativo. Para Young (2006), é o próprio objetivo da democracia deliberativa chegar no consenso. Habermas (1999) reconhece pluralismo político mas mantém o consenso como um ideal para a concordância pública nos procedimentos de uma democracia deliberativa. "*The democratic principle states that only those statutes may claim legitimacy that can meet with the assent of all citizens in a discursive process of legislation that in turn has been legally constituted*" (*idem*, 1996, p. 110). Esse ideal procedimental para as leis significa que a legitimidade das leis depende do caráter democrático do processo legislativo que torna possível o consenso para todos.

Também uma teoria normativa, o modelo de Habermas do espaço público ajudou a fornecer categorias para entender as formas como acontece a participação no ConCidades. Seu modelo leva em consideração uma série de procedimentos que tornam possível a realização de uma esfera pública e o exercício da livre expressão. Vimos ao longo do trabalho que procedimentos vinculados à preocupação de manter e preservar a transparência, responsabilização, publicidade, eliminação da dominação e a discussão baseada em preceitos crítico-rationais. A razão comunicativa, que permite a construção de consensos, ocorre quando essas condições estão presentes. Com o apoio das entrevistas realizadas e a observação direta, é possível afirmar que esses procedimentos não são considerados ao longo dos debates no ConCidades.

Um conceito central para o entendimento da esfera pública para Habermas é a atenção, assim como *accountability* ou responsabilidade. Ou seja, existe o dever de ouvir e estar atento à fala dos participantes do espaço público, mas também de ser responsável pela fala ou ação desenvolvida no espaço público. Os dois elementos são essenciais para criar a sensação de responsabilização pelas conseqüências, fundamental para a existência de uma esfera verdadeiramente pública. Para Garnham (1993, p. 367) há deveres recíprocos inerentes ao espaço comunicativo. Esses incluem o dever de escutar ("duty to listen") e responsabilidade pelas ações ("responsibility for the effects of the actions that result") (*ibidem*, p.398). O espaço público cria um ambiente onde aqueles presentes demandarão a fala e podem também reagir abertamente e espontaneamente ao que o outro diz. Como

estão fisicamente no mesmo espaço, a demanda pela atenção não pode ser facilmente negada, nem a desassociação dos efeitos das suas afirmações.

A utilização dos bastidores para a realização de discussões políticas desconsidera esses elementos, pois nele não é estabelecido uma relação pública entre indivíduo e sua fala. É possível que o dito permaneça no campo do segredo, e por isso o conselheiro não passa necessariamente pela experiência de se expor em público e de se responsabilizar pelo que discursou. Os bastidores abrem o caminho para que conselheiros costurem políticas sem uma exposição universal, excluindo outros conselheiros do processo e utilizando outras fontes de poder que não sejam necessariamente argumentos crítico-rationais. A experiência do espaço público no sentido habermasiano é, assim, prejudicado por uma prática que destrói qualidades centrais para a transparência e o caráter público desse espaço. O autor não menciona a utilização desses espaços no seu modelo justamente porque faz parte da esfera privada, onde o bem *público* não tem garantia. Uma característica dos bastidores é a falta de regras procedimentais, ou seja, fala-se o que deseja na forma que deseja, sem a preocupação de estar falando na frente de uma audiência, como foi descrito no último capítulo. Como vimos, esse espaço é o local do segredo, da falta de publicidade, sem nenhuma garantia que o espaço oficial do Conselho garante, do respeito mútuo e falta de coerção.

A maior facilidade de se expor no espaço dos bastidores se dá pela falta de necessidade de preparação e da possibilidade da informalidade. O espaço dos bastidores pode ter suas próprias regras, mas não são regras que garantem a participação igual entre conselheiros, pois é um lugar onde posições podem ser expressas sem respeitar a ordem da fala e podem ser elaboradas de forma que ignora o bem comum, ou seja, pode ser uma negociação entre partes particulares. Além disso, existe nitidamente o fator da falta de transparência, com a exclusão necessária de atores, pois é impossível que todos estejam presentes como no espaço do plenário. Essa exclusão, seja ela intencional ou circunstancial é contradizente com a noção de esfera pública de Habermas. O ConCidades opera utilizando uma esfera que permite o segredo, diferente da esfera pública.

Através dos relatos dos conselheiros, vimos que para que suas discussões tenham uma praticidade, os conselheiros precisam, recorrentemente, mas nem sempre, adotar essa estratégia de exclusão. A utilização dos bastidores para realizar as discussões, nesse caso, é propícia, pois é uma forma que torna possível a exclusão de determinados atores de um

debate e, conseqüentemente, a construção de alianças que podem posteriormente se sobressair e mudar os resultados de uma discussão realizado no plenário.

As formas como acontece a participação no Conselho mostram que, no primeiro momento de uma discussão, essa participação é regida pelas leis típicas de um espaço público em termos habermasianos e em momentos específicos, pode se dizer que existe o exercício de uma razão comunicativa. Argumentos são lançados, contra-argumentos são elaborados, obedecendo as características centrais de um espaço público. Não existe autoridade dominante ou coercitiva, ou seja, é um espaço livre, onde qualquer conselheiro pode se pronunciar. É um espaço crítico, onde as ações governamentais sofrem duros questionamentos. E principalmente, é um espaço *público*, onde tudo que é falado pode ser ouvido por todos e assim, permite que haja uma relação direta entre fala e responsabilização.

Mas com o decorrer da discussão, novas elementos aparecem. A utilização de discursos autoritários que se justificam com o uso do discursos da razão, do conhecimento técnico ou das normas jurídicas passam a ser recorrentes. Mesmo que haja de fato uma incompatibilidade entre o discurso político e as realidades técnicas ou jurídicas, o detentor do conhecimento raramente se presta a tentar traduzir as vontades políticas em discursos tecnicamente ou juridicamente aceitáveis. Sem que haja uma preparação técnica e jurídica mínima entre conselheiros, esse tipo de discurso é facilmente utilizável e pode prejudicar profundamente os elementos democráticos do Conselho. Os conselheiros, assim, não estão no mesmo patamar de igualdade.

Quando é percebido que o tempo de debate está se esgotando, é comum que os conselheiros adotem diversos mecanismos para acelerar o debate. A reclamação de que um conselheiro está tomando muito tempo é comum. A exigência da diminuição de tempo para cada fala é feita. As argumentações que antes podiam estar no âmbito da idéia, passam a ter um tom mais estratégico. Isso ocorre até que os líderes dos segmentos em confronto cheguem a uma conclusão. O mais comum é sair do espaço da plenária para concluir a discussão sob portas fechadas. O pacto é feito para encerrar a discussão e a proposta aprovada é uma escolha claramente política por parte dos conselheiros, deixando os conflitos ainda expostos.

Como vimos pelos relatos, a fala no espaço formal do plenário envolve não apenas conhecer o assunto, mas relacioná-lo com ideais políticos, conhecimento técnico e jurídico.

Também inclui a capacidade de falar em público, nem sempre fácil para todos e muitas vezes algo que se desenvolve com a prática. A discrepância entre a preparação entre conselheiros em termos de conhecimento técnico e jurídico faz com que nem sempre estejam posicionados de forma igual na discussão. O importante não é estabelecer quem está ou não preparado, mas entender que entre si, o entendimento é que existem conselheiros que não estão preparados para discutir políticas públicas. Para alguns, isso pode significar falta de experiência na militância, para outros é falta de estudo do assunto, e para alguns é o fato de não trabalhar remuneradamente em determinadas áreas vinculadas ao desenvolvimento urbano. A falta de legitimidade da fala de alguns em detrimento de outros cria relações desiguais no ConCidades.

Dentro da perspectiva habermasiana do espaço público, essas relações não poderiam existir e todos os conselheiros deveriam ter a mesma importância e ser considerado da mesma forma. Não existe, assim, um entendimento comum em relação ao significado desse “preparo” necessário para participar de forma pertinente no ConCidades. A valorização de um aspecto em detrimento de outro em dado momento pode prejudicar a força da fala de determinados conselheiros. Vimos isso claramente na participação dos movimentos populares. Muitos conselheiros vêem suas exposições como infundadas porque utilizam a experiência da militância ou da vivência do problema e não “dados técnicos”. O mesmo ocorre com a falta de conhecimento legal e administrativo de alguns conselheiros.

Dentro dessa discussão podemos mencionar outro aspecto importante para o modelo de Habermas, a sinceridade. É importante no seu trabalho presumir que os atores na esfera pública não só têm o interesse público em maior estima, mas que falam abertamente e honestamente, sem omitir informações importantes ou suas reais intenções. Vimos que a confiabilidade necessária no modelo de Habermas não existe no cenário do ConCidades. Muitos conselheiros mostram desconfiança em relação ao uso do discurso técnico ou jurídico como uma tentativa de derrubar propostas não pela sua impossibilidade de fato técnica ou jurídica, mas pela discordância em termos políticos. Além do uso arbitrário desse forma para impedir o desenvolvimento de determinadas medidas, existe também seu uso pertinente, mas sem a tentativa de traduzir as vontades políticas em vontades legalmente ou tecnicamente possíveis. Ou seja, informações essenciais são omitidas em prol do ganho político.

O modelo de Chantal Mouffe

O modelo de Mouffe adota uma perspectiva diferente daquela defendida por Habermas. Enquanto Habermas concebe o espaço público político como local da deliberação com o objetivo final de um consenso racional, ela não apenas considera tal feito humanamente impossível, o que o torna empiricamente impossível, mas também o crítica a partir do que ela vê como impedimentos ontológicos encontradas na sua teoria. A idéia de consenso racional apresentada por Habermas como idéia regulativa é, na sua concepção, uma impossibilidade conceitual e a abordagem de Mouffe, baseada em relações *agonísticas*, revela que o consenso sem exclusão seria impossível. O “perigo” da teoria de Habermas também reside na sua incorporação pelas instituições políticas, que dão ênfase ao consenso e, com isso, desmotivam a participação política. Essa participação necessita de politização, que apenas existe com a produção de representações conflituais do mundo, com os quais indivíduos podem se identificar ou repudiar.

Apesar da terminologia semelhante a de Arendt, Mouffe considera a versão de Arendt um agonismo sem levar em conta antagonismo. Para ela, apesar de Arendt colocar grande ênfase na pluralidade humana, ela não reconhece que essa pluralidade é a origem de conflitos antagonísticos. E, apesar também das suas diferenças com Habermas, sua definição de espaço público também remete a uma idéia de consenso, mesmo que não seja de forma racional. O entendimento é realizado através da persuasão, não provas irrefutáveis. De forma resumida, sua definição de política não é nem próxima de Arendt, nem de Habermas, pois considera que práticas que buscam o consenso pressupõem o desaparecimento do que constitui o núcleo vital da democracia: o conflito. (MOUFFE, 2000, 2005a, 2005b; SMITH, 1998; TORFING, 1999).

Mouffe (2005a) argumenta que as novas tendências das teorias políticas, que enfatizam uma segunda modernidade e uma democratização da democracia precisam ser mais intensivamente investigadas. Muitas noções tendenciosas como “democracia dialógica”, “democracia cosmopolita”, “boa governança” entre outros, fazem parte de um leque de modelos democráticos com definições de política que não reconhecem a dimensão antagonística da democracia. Sem criar os devidos canais para que conflitos consigam se manifestar de forma “agonística”, eles tomam o formato antagonístico. Ao invés de serem formulados como confrontos entre “adversários”, os conflitos são colocados no campo

moral e uma relação entre “inimigos” é criada (MOUFFE, 2005a, p. 5). Ao contrário de um adversário, um inimigo deve ser derrotado e não vencido, e isso seria prejudicial à democracia.

A relação amigo/adversário é, assim, diferente da relação amigo/inimigo, mas também não deve ser encarada como uma mera competição de interesses. Com a idéia de “adversário”, a abordagem agonística, endossada por Mouffe, pode contribuir para a revitalização e o aprofundamento da democracia. Adversários se confrontam dentro de uma moldura democrática e, mais importante, a moldura é mutável e constantemente redefinida através das lutas políticas. Portanto, uma concepção agonística da democracia reconhece o caráter contingente das articulações política-econômicas hegemônicas que determinam uma configuração específica de uma sociedade. Como são decorrentes de lutas políticas entre adversários e não estão no campo moral, podem ser reconhecidas como construções pragmáticas que podem ser desarticuladas e redefinidas.

Para compreender a razão pela qual o conflito é tão central para o entendimento de democracia de Mouffe, é necessário considerar alguns princípios norteadores da sua obra. Aqui, democracia tem como pressuposto duas noções imutáveis - a liberdade e a igualdade¹⁰⁸, que, como princípios básicos, não podem ser questionados. Porém, como fazer para maximizar seus efeitos é algo definido através de escolhas e lutas éticas e políticas, que podem ser questionadas, justamente porque fazem parte das percepções mundanas da sociedade. Ou seja, não são verdades completas. São reconhecidas como visões políticas e daí, abertas ao debate¹⁰⁹. Isso significa que o conteúdo político adotado depende do resultado de lutas políticas e de concepções diferentes do bem que, por sua vez, dependem de arranjos contingenciais. Ou seja, a democracia é o reconhecimento de projetos baseados na pluralidade e não pode ser entendido como um modelo universal e rígido justamente porque varia conforme a conjuntura do momento. A democracia, assim, procura garantir que a igualdade e a liberdade sejam preservadas na luta política por hegemonia (MOUFFE, 2005b).

A cidadania democrática significa a adoção de uma identidade política em comum

108 Estes dois princípios são o que ela chama de “consensos conflituosos”, pois há consenso em torno do valor ético-político dos valores de ambos, mas dissenso a respeito da sua interpretação.

109 “[P]olitical questions are not mere technical issues to be solved by experts. Properly political questions always involve decisions which require us to make a choice between conflicting alternatives” (MOUFFE, 2005a, p. 10)

com outros que podem ou não ter diferentes visões do bem comum, mas que aceitam seu questionamento, desde que as noções de igualdade e liberdade não sejam prejudicadas. Constitui-se aqui uma comunidade política, baseada no entendimento da importância dessas duas noções para o projeto democrático. Essa identidade é construída a partir de práticas discursivas na vida política, que são constituídas socialmente. Enquanto ela não fala explicitamente num espaço público, ela vê a participação na vida política como a forma principal de construção de identidade política numa democracia (MOUFFE, 2005b).

Tomando como apoio a obra de Carl Schmitt, Mouffe afirma que a tendência de teóricos liberais como Rawls e Habermas em enfatizar a busca o consenso é apoiada em atos de exclusão, já que um consenso racional plenamente inclusivo seria impossível. A autora nem compartilha a definição liberal de indivíduo, nem da possibilidade de um consenso baseado na razão. Ao longa da sua obra, torna-se claro que Mouffe prefere a definição oferecida pelos comunitaristas, já mencionados. Ela nega uma postura que enxerga indivíduos como seres racionais, sempre em busca da maximização de seus interesses e agindo no mundo político de forma instrumental. Ela rejeita o modelo deliberativo de Habermas, também uma reação à uma visão instrumentalista da política, substituindo a racionalmente instrumental com a racionalmente comunicativa, mas que apresenta o debate político *“as a specific field of application of morality and believe that it is possible to create in the realm of politics a rational moral consensus by means of free discussion”* (idem, 2000a, p. 13).

Mouffe utiliza Taylor para contrapor Habermas, mas sem necessariamente descartar os fundamentos liberais. Para Taylor (1997) indivíduos não são previamente definidos, ou seja, o indivíduo não antecede a sociedade, mas ao contrário, seres humanos são criaturas que se auto-interpretam e se auto-definem a partir de orientações que dizem respeito ao bem, derivadas da matriz de sua comunidade lingüística. As linguagens do bem e do direito fazem sentido somente com um forro de entendimento das formas de interação social numa dada sociedade e suas percepções do bem. O “status” que determinados bens têm determina a moral numa cultura, mas para Taylor há bens e hiper-bens. O hiper-bem é uma fonte de tensão, pois ele tem o poder de questionar o “ranking” dos bens na sociedade. Os valores são, assim, definidos com a ajuda do hiper-bem que cria uma cadeia de significados a partir dele mesmo. O olhar ético é, assim, organizado em torno de um hiper-bem, que o torna inerentemente conflituoso. (ibidem, p.65) Quando um hiper-bem

determinado surge há necessariamente uma transvaloração de valores, os significados de todos os bens são re-interpretados e distribuídos diferentes status. A concepção de Taylor a respeito do hiper-bem difere claramente do pensamento de liberais como Habermas, onde o status superior é dado a uma série de questões que têm a ver com questões universais e aceitabilidade de normas. A “escolha” do hiper-bem é atribuído ao resultado de discussões, reflexões, argumentos e desafios que levam à aceitação de um vocabulário como o mais apropriado e realista para a interpretação daquele momento. (*ibidem*, p.69) O hiper-bem envolve a noção de crescimento, de mudança e também de repúdio a bens anteriores.

Mouffe critica a ênfase que Habermas dá aos “resultados racionalmente aceitos” do processo deliberativo, e pergunta quem decide os limites da razão, e, já que toda ordem necessariamente, até democrática, exclui, quais são as bases dessa exclusão? (MOUFFE, 2005a, p. 87). Ela mesmo responde que os conceitos políticos decisivos dependem daqueles que os interpreta e define, ou seja, quem detém poder tem a capacidade de determinar o conteúdo dos conceitos e das palavras. A única forma de fugir do perigo da arbitrariedade é reconhecer que essas definições têm origem social e que as decisões formuladas a partir delas são, na realidade, políticas e não verdades inquestionáveis.

Como Habermas considera a realização do consenso como o objetivo da democracia, ele não reconhece a dimensão antagonística da política e o papel que tem na construção de identidades políticas, já que colocaria em risco essa realização. Mouffe afirma que, na realidade, longe de ser um perigo para a democracia, a confrontação agonística é sua própria condição de existência. Para ela, a especialidade da democracia moderna, por se pretender plural, deve ser o reconhecimento e legitimação do conflito. Ao invés de reprimi-las, ela deve criar instituições que permitem que os conflitos sejam expressados de forma “adversarial”. (MOUFFE, 1999; SMITH, 1998). É por este motivo que a tendência atual de comemorar o consenso deve ser questionada.

A democratic society requires a debate about possible alternatives and it must provide political forms of collective identification around clearly differentiated democratic positions. Consensus is no doubt necessary, but it must be accompanied by dissent. Consensus is needed on the institutions constitutive of democracy and on the 'ethico-político' values informing the political association – liberty and equality for all – but there will always be disagreement concerning their meaning and the way they should be implemented. In a pluralistic democracy such disagreements are not only legitimate but also necessary (*ibidem*, p. 31)

Já que toda ordem política é baseada em algum tipo de exclusão, e já que o conflito,

para ser aceito como legítimo, precisa ter uma forma que não destrói a associação política, Mouffe propõe que o conflito nunca deva contradizer o princípio de igualdade e liberdade numa ordem democrática. Se um desses princípios não for respeitado, o conflito precisa ser excluído de fato. Se não, ele precisa ser reconhecido e tratado da mesma forma que outros conflitos legítimos, ou seja, a partir de uma discussão política e não moral. A relação estabelecida precisa ser uma de adversários que optam politicamente e não de inimigo, que significaria a destruição de um lado. Apesar do reconhecimento de que não há solução racional para a questão e o consenso racional será impossível, o conflito ainda precisa continuar sendo reconhecido. O modelo de democracia de Mouffe, assim, tem a intenção de transformar o antagonismo real em agonismo (*ibidem*, p. 20).

A autora não faz uma proposta de espaço público em termos nítidos, mas de acordo com seu modelo de democracia, pode-se concluir que, sem a necessidade de se chegar num consenso, e em reconhecer que as escolhas feitas são políticas e não racionais ou técnicas, os conflitos podem ser tratados de forma que estarão sempre abertos à redefinições. Abre-se um espaço maior, assim, para o dissenso e há, conseqüentemente, menos exclusão.

A crítica de Mouffe ao modelo de Habermas é pertinente porque nos ajuda a compreender os mecanismos de exclusão que a busca pelo consenso cria. É possível afirmar que esses mecanismos no Conselho dizem respeito a forma pelo qual o consenso é atingido. Ao contrário do que é frequentemente colocado nas teorias e modelos de espaço público, a discussão política no Conselho não se dá apenas dentro dos parâmetros que normalmente remetem ao *público*, como o uso de argumentos baseados em preceitos racionais, que desvincula a ação política da identidade pessoal, e publicidade, que possibilita um grau de transparência mínima. Vimos através das descrições oferecidas pelos conselheiros que esses preceitos não são necessariamente respeitados na discussão do ConCidades.

Mouffe levanta outro ponto importante, também confirmado na participação no Conselho: indivíduos não seres neutros, sem *status*. As relações de poder estão presentes nos espaços de decisão política. Isso ficou claro quando vimos a necessidade dos movimentos populares em negociar mais do que outros segmentos, como os empresários, que têm outros espaços de influencia disponíveis. As relações de poder encontradas fora e anteriormente à criação do Conselho persistem e continuam moldando a forma como são desenvolvidas as políticas públicas urbanas.

O reconhecimento do conflito como fator principal da democracia torna o modelo de Mouffe mais pertinente para entender o ConCidades do que um modelo que tem o consenso como central, como o de Habermas. Vimos através da pesquisa que os conflitos entre posicionamentos políticos dos conselheiros são latentes e que a interação e discussão não são suficientes para amenizá-los. As convergências encontradas são, na realidade, rasas e dizem respeito à medidas que não modificam a política pública, apenas repassa recursos para os segmentos que levarão a frente pequenos projetos, como a construção de casas destinadas à moradia popular, por exemplo. Como já foi afirmado, não existem consensos quando o que está em jogo sequer cria conflitos. Na linguagem de Mouffe, pode-se dizer que, neste exemplo de consenso, os movimentos populares e empresários não são inimigos, sequer adversários.

Como o consenso racional é inexistente, Mouffe está correta em afirmar que decisões políticas são *escolhas* políticas. Ou seja, é o entendimento de que uma proposta fará o bem maior, mas não o bem absoluto que faz com que ela seja adotada. Esse entendimento apenas pode existir se os conflitos permanecerem, além de serem reconhecidos como legítimos, importantes e produtivos para a prática democrática. A diferença entre o modelo de Mouffe e a realidade encontrada no ConCidades está na razão pelo qual entendimentos finais são estabelecidos. Enquanto para Mouffe existe um entendimento político, no sentido de proporcionar um maior bem estar na sociedade, as resoluções aprovadas no ConCidades seguem outra lógica. As escolhas políticas do Conselho não giram necessariamente em torno de uma concepção de bem comum, mas de pactos estratégicos negociados entre conselheiros. Dessa maneira, o ConCidades não tem um papel muito importante na definição da prioridade de bens, no sentido colocado por Taylor e adotado por Mouffe. Isso se confirma quando percebemos que existem poucas mudanças profundas na forma como são concebidas as políticas públicas urbanas. Conselheiros aqui não são adversários na definição de bem comum, mas adversários principalmente por recursos públicos. A sua participação geralmente gira em torno das necessidades ou da vontade de preservar sua dominação nesse cenário.

Considerações Finais

A criação do Conselho das Cidades faz parte de uma postura inclusiva de grupos tradicionalmente excluídos dos processos decisórios. Com a crise do modelo democrático

representativo e a crescente atuação política de movimentos sociais, a necessidade da criação de um órgão que não apenas tratasse da questão urbana em si, mas que a desenvolvesse de forma que partisse de novos paradigmas, assim como a inclusão de novos atores para o arena de discussão, desenho e implementação das políticas públicas, se fixou. Dentro desse contexto foi possível criar o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, com a inclusão significativa dos movimentos sociais, representando um quarto do Conselho.

A participação dos movimentos sociais no Conselho das Cidades é, de fato, um fenômeno inédito e oferece um novo capítulo para a história da forma como são tratadas as questões urbanas no país. Apesar disso, essa mesma participação pode significar menos do que indica. Com a análise desse espaço, foi possível verificar que a participação é um fenômeno complexo e de diversas facetas. A visão de que ela, em si, é boa para a democracia depende de fatores diferentes. Em primeiro lugar, depende da forma como ela acontece. Quando há cooptação, por exemplo, o resultado é o empobrecimento da cultura democrática. Em segundo lugar, depende da definição de democracia em exercício. Uma democracia baseada em noções cívico-republicanas, defendida pelos comunitaristas, claramente não apenas favorece a participação, como a coloca em lugar privilegiado. Uma democracia mais preocupada com os resultados práticos, por outro lado, não necessariamente vê na democracia participativa a melhor forma de operar, pois significa um maior tempo despendido quando a representação da sociedade já estaria 'garantida' a partir do processo de eleições.

Entretanto, a democracia representativa e a democracia participativa não precisam necessariamente se opor e podem trabalhar juntas para enriquecer a vida política de uma sociedade, complementando os limites uma da outra. A democracia representativa foi, em dado momento, considerada suficiente para dar conta das necessidades participativas da sociedade, mas se mostrou incapaz de lidar com determinados problemas. Um exemplo é a expansão acelerada dos espaços urbanos no Brasil sem planejamento apropriado e sem a devida consideração das camadas mais vulneráveis, no coração desse processo. Com a participação dessa parcela da população nas instâncias formais de tomadas de decisão, houve uma transição em direção ao formato participativo. Mas essa inclusão possibilita a mudança real na forma como são formuladas e implementadas as políticas públicas urbanas?

A partir da observação direta dessa participação e da realização de entrevistas com os conselheiros que atuam no ConCidades, foi possível verificar que há duas realidades, a política do possível e a política que procura transformar a realidade. Ambas são moldadas pela participação dos principais atores do Conselho: os movimentos populares, os empresários e o poder público federal, especificamente o Ministério das Cidades. Do primeiro fazem parte indivíduos que atuam em movimentos que lutam em prol de interesses de indivíduos em condições urbanas precárias, os anteriormente excluídos do processo decisório. O segundo segmento, os empresários, representam principalmente a indústria de construção, enquanto o terceiro os interesses do Estado. A relação entre o Ministério e o Conselho é complexa, pois ao mesmo tempo em que garante sua existência e fornece os recursos necessários para que ele atue, raramente implementa suas resoluções. A relação entre empresários e movimentos sociais é conflituosa, mas encontra alguns momentos de entendimento, principalmente quando existem possibilidades de repasse de recursos para ambos. Apesar das grandes diferenças de visão política, como há poucas resoluções que procuram transformar as políticas públicas urbanas de forma significativa, há pouco conflito entre os segmentos e acordos são relativamente fáceis de fazer.

A predominância dos movimentos populares no Conselho, enquanto uma medida bem intencionada, no sentido de abrir um canal de debate para um grupo historicamente excluído do processo de decisão, dá o tom do conselho. Se ele destoar significativamente da política oficial em prática, as resoluções aprovadas no Conselho não são implementadas. Atores tradicionalmente dominantes nas decisões a respeito das políticas públicas urbanas, como os empresários, que têm uma estrutura anterior ao Conselho estabelecida, se ainda têm os mesmos canais abertos, não vêem motivação de participar do Conselho. Já que outros canais existem, as poucas vagas destinadas aos empresários também é uma forma de desestimular sua participação e, dessa maneira, eles continuam optando pela política de *lobby* e não na construção de um plano nacional para as políticas públicas urbanas no Brasil conjuntamente com outros grupos também genuinamente interessados em participar desse processo. Os empresários entrevistados falam da possibilidade de uso desses dois espaços, assim como um perfil diferenciado entre eles e seus colegas empresários que se recusam a participar do Conselho.

Há duas maneiras de lidar com esse problema. O primeiro é a modificação da configuração interna do Conselho, criando mais vagas para os atores que têm poder de

barganha após a etapa do Conselho, no sentido de garantir que as decisões dessa instância tenha mais legitimidade e peso suficiente para ser implementada. O segundo seria destituir os canais “alternativos”, mas que já existiam anteriormente à criação do Conselho, de qualquer poder. Essa tarefa seria, claramente, muito difícil e talvez impossível, pois envolve lidar com questões fora do âmbito do Conselho. Diante desse fato, muitos conselheiros entendem que a melhor maneira de garantir que o Conselho tenha força política é torná-lo deliberativo. Sendo deliberativo, suas resoluções teriam de ser implementadas e garantiria que um peso político igual ou semelhante aos canais “alternativos” utilizado pelos empresários, motivando uma participação mais intensa desse segmento.

Para fazer parte do mundo político tomador de decisões que guiam as políticas urbanas no país, o Conselho precisa contribuir com resoluções e propostas claras e pertinentes a um panorama político, dentro das molduras políticas do Ministério e do Congresso. Isso significa que as discussões que ocorrem no seu espaço têm uma finalidade prática e precisam ser encerradas em determinado momento. Num espaço tão repleto de pluralidade e diferença, conclusão é um empreendimento trabalhoso e raramente se chega a um consenso ou acordo sem horas de debate, principalmente quando a o que está em jogo pode modificar de forma significativa realidade de um segmento. Os limites temporais e espaciais impedem que os conselheiros tenham mais oportunidades de continuar o debate e isso cria uma necessidade de acelerar o ritmo das discussões, no sentido de garantir que suas propostas sejam publicadas a tempo de ainda serem consideradas pertinentes. Ou seja, a existência do Conselho se justifica apenas tendo em vista a sua produção de propostas. O formato do plenário, que garante a universalidade do processo, ocasiona a participação de atores plurais. Do ponto de vista estratégico, essa condição potencialmente estende a discussão de forma desvantajosa, considerando os prazos que pedem a obtenção de uma proposta e, assim, o encerramento da discussão, sem o qual o Conselho não se justificaria. Nessa situação, o espaço do plenário passa a ser considerado um empecilho e outros espaços são procurados.

A utilização de espaços informais – os bastidores – para costurar políticas, garante que as discussões mais conflituosas chegarão a um fim e, assim, o Conselho pode se pronunciar a respeito de um tema ou questão. É aqui que se pratica, em termos arendtianos, a política da necessidade. O que possibilita o fim de uma discussão são as trocas de

favores, alianças não baseadas em acordos da definição de bem comum, mas tendo em vista vantagens políticas. É um espaço onde determinados conselheiros são excluídos, tornando o processo de decisão mais pautado pelas necessidades políticas e menos aberto. Portanto, a impossibilidade de finalizar uma discussão com o dissenso total cria a demanda por outros espaços de negociação e, assim, a exclusão de atores e de idéias. *O que move o Conselho não é necessariamente a vontade de elaborar conjuntamente uma noção de bem comum, mas a necessidade de finalizar as discussões e propor resoluções pertinentes à realidade urbana do país.*

O resultado dessa pesquisa enfatiza a importância que os espaços dos bastidores têm para o ConCidades, algo não considerado pelos modelos teóricos normativos. Eles não só existem, como são essenciais na dinâmica do Conselho. É importante reconhecer que o espaço do plenário não é suficiente para desenvolver plenamente as discussões e que é apenas com a ajuda dos bastidores que os conselheiros conseguem expressar suas vontades políticas. Por um lado, pode-se dizer, como muitos conselheiros afirmaram, que essa forma de desenvolver a discussão política é “natural” ao ser humano, pois é mais dinâmico e é onde as escolhas realmente são feitas. Mais importante que isso é o fato de que é nos bastidores onde os pactos são criados. Como vimos, pactos são necessários quando há dissenso, pois sem decisões finais, o Conselho não tem pertinência. Como pactos não precisam ter como centralidade o bem comum e podem ser baseados em trocas de favores políticos, o espaço dos bastidores dá as condições ideais para sua realização.

Por mais que os bastidores sejam utilizados com o objetivo de finalizar um debate, a decisão ali tomada tem de passar, necessariamente, pelo plenário. Isso significa que os membros do plenário entendem, assim como aqueles que optaram pelos bastidores, que o tempo é escasso e a produção de um documento final é essencial. Resoluções que produzem conflito não são encaminhadas a não ser que tratam de questões consideradas pelos participantes como menos importantes. Os conselheiros preferem, nesse caso, se abster a prolongar a discussão ainda mais. O consenso que sustenta a tomada de decisão não se dá em torno da idéia, mas da necessidade de se chegar numa conclusão dos debates numa resolução nítida e apropriada.

Até então entendemos que as resoluções do Conselho das Cidades, por não terem caráter deliberativo, são limitadas e portanto, não é possível falar em inclusão plena, no sentido genuíno do termo. Apesar disso, seria injusto negar um efeito promissor que a

inclusão de atores tradicionalmente excluídos do processo decisório traz. Como vimos, criou-se no espaço do Conselho uma cultura em comum entre os conselheiros, ou seja, práticas, linguagens, entendimentos e até determinados consensos. A aproximação de atores antigamente distantes do ponto de vista político e também físico, desmistificou ou confirmou preconceitos em relação ao outro que carregavam antes, mas mais importante, garantiu uma visão mais aproximada da realidade. Se pensar politicamente significa desenvolver a habilidade de enxergar questões em uma multiplicidade de perspectivas, então o Conselho das Cidades certamente é um espaço onde o indivíduo constrói essa capacidade. Isso é importante, pois compartilhar uma perspectiva propicia uma afinidade com o modo como o outro descreve o que experiencia, uma afinidade que as pessoas posicionadas diferentemente não experienciam. Sem essa aproximação, a compreensão dessa expressão é mais difícil. Se existe uma possibilidade de desenvolver uma cultura de diálogo entre iguais, o caminho se dá através dessa aproximação.

Cada conselheiro tem sua própria trajetória, seja ela constituída de anos de militância e ocupações, seja pelo desenvolvimento de estudos e pesquisas a respeito do fenômeno urbano, a experiência prática de construir edifícios e criar novos espaços ou criar programas e políticas na esfera governamental. Essa pluralidade de trajetórias cria um ambiente onde é encontrado uma vasta quantidade de conhecimentos diferenciados. Essas experiências não necessariamente se igualam aos olhos dos conselheiros, mas certamente ganham complexidade e novos contornos. Os modelos de espaço público precisam levar em consideração a desigualdade existente entre os atores que participam, assim como o que é feito dessa desigualdade, seja ela transformada em relações de poder ou em elementos que potencialmente podem modificar as visões políticas dos atores.

Nas entrevistas realizadas, é comum encontrar narrativas que relatam o crescimento do conselheiro nesse sentido: membros dos movimentos populares expandido seus conhecimentos a respeito do funcionamento da burocracia ou um novo entendimento da percepção dos empresários, assim como empresários reconhecendo a militância de um conselheiro como legítima para tomar determinadas decisões. Em alguns aspectos, pode-se afirmar que a intensa participação de atores plurais no Conselho está, gradualmente, construindo sua própria espécie comunidade lingüística, nos termos de Taylor. A partir da sua participação com conselheiros de outros segmentos e vivências, o conselheiro passa a elaborar diferentes modos de pensar determinadas questões. Nesse sentido, o Conselho

tem um papel importante, mas longe de absoluto, na construção de identidades políticas. Se as identidades políticas são criadas a partir de relações baseadas no conflito, que desenvolvem idéias e visões políticas, ele tem de ser identificado como fator central da participação no espaço público.

Existem, assim, indícios que nos levam a crer que, apesar da quantidade de empecilhos encontrados e detalhados nesta dissertação, a experiência do ConCidades intensifica a aprofunda determinados aspectos da cultura democrática brasileira, estimulando a exploração de uma nova cultura política, cada vez mais plural e compreensiva das diferentes realidades e vivências urbanas. A inclusão de atores diversificados no cenário político está longe de eliminar os conflitos latentes. A interação entre conselheiros ajuda não apenas a tornar os conflitos mais claros e visíveis, mas pode também ajudar a construir novos conflitos até o momento não identificados devido à falta de comunicação entre os diferentes atores. É importante que os modelos que tratam do espaço público entendam a centralidade do conflito e crie formas de lidar com ele de forma que não exclua mais ainda. Sem reconhecer sua necessidade, as formas que atores políticos têm de expressar suas opiniões é limitado e a pluralidade é comprometida. A experiência do Conselho das Cidades está, assim, longe de eliminar conflitos. Se a democracia for concebida como um projeto inatingível e inacabável na sua totalidade, sempre aberto à renovação, reformas e questionamentos de acordo com as vontades postas pela sociedade, reconhecendo os conflitos e não os escondendo, a introdução de novas formas de participação é pertinente à democratização da democracia.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de e CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Descentralização e Impasses da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr., Orlando Alves dos. As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2007.

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. A troca das palavras e a troca das coisas. Política e linguagem no Congresso Nacional. *Mana: estudos de antropologia social*. Rio de Janeiro, vol.11, n. 2, p. 329-357, out. 2005.

ARENDT, Hannah. *Between past and future, six exercises in political thought*. New York, Viking, 1961.

_____. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária, 1993.

_____. *The Promise of Politics*. New York, Schocken Books, 2005.

AZEVEDO, S. A. e RIBEIRO, L. C. Q. A produção da moradia nas grandes cidades : dinâmica e impasses. In AZEVEDO, S. A. e RIBEIRO, L. C. Q (Org) *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.* , Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade. Quem Ganhou? Quem Perdeu?* Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Brasília, Universidade de Brasília, 2004.

BOBBIO, Nobert. *O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. *Democracia participativa. Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil*. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, no. 917, 6 jan. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Esquerda Nacional e Empresários na América Latina*. In *Lua Nova*, São Pualo, 70, 2007.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (org.) *Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo, Studio Nobel, 1996.

DAHL, Robert. *Political oppositions in western democracies*. New haven : Yale Univ Press, 1966.

GARNHAM, Nicholas. “The Media and the Public Sphere.” In CALHOUN, Craig. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MIT Press, 1993.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Socio-política. São Paulo, Cortez, 2001.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Letícia Marques (orgs.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, Revan, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Further Reflections on the Public Sphere. In C. Calhoun (org.), Habermas and the Public Sphere, 421-461. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. Between Facts and Norms. Cambridge:, MIT Press, 1999.

_____. Mudança estrutural na esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro, 2003.

_____. A Inclusão do outro : estudos e teoria política. São Paulo, Loyola, 2004.

_____. Political Communication in Media Society. Plenary address for the 2006 International Communication Association Conference, Dresden, Germany, 2006.

HANNAY, Alastair. On the Public, New York, Routledge, 2005

HARVEY, David. A justiça e a cidade. São Paulo, HUCITEC, 1980.

LAVALLE, A.G.; HOUTZAGER, P.P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. In: Lua Nova, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LEFEBVRE, Henri. Direito a Cidade. São Paulo, Moraes, 1991.

LEFÈVRE, Christian. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In Rojas, Eduardo. La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe. Papers presented for Inter-American Development Bank workshop. Washington, D.C., 2003.

MACPHERSON, C.B. Democratic Theory: Essays in Retrieval, Oxford., 1973.

MARICATO, Ermínia. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr., Orlando Alves dos. As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2007.

MARICATO, Ermínia e SANTOS Jr., Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: Participação Democrática e Direito à Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr., Orlando Alves dos. As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2007.

- MARINHO, Pedro. *A Pesquisa em Ciências Humanas*. São Paulo, Editora Vozes, 1980.
- MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. New York, Verso, 2000.
- _____. *On the Political*. New York, Routledge, 2005a.
- _____. *The Return of the Political*. London, Verso, 2005b.
- MULHALL, Stephen & SWIFT, Adam. *Liberals and Communitarians*. Cambridge, Blackwell Publishers Inc., 1996.
- NUNES, Brasilmar Ferreira. *Sociologia de capitais brasileiras: participação e planejamento urbano*. Brasília, Líber Livro Editora, 2006.
- PANAGIA, David. *The Force of Political Argument*. *Political Theory*, Vol. 32, No. 6 (Dec., 2004). pp. 823-848
- PECHINCHA, Mônica. *Weber e Durkheim postos em perspectiva*. In: PEIRANO, Mariza. *Leitura de Weber*. Série Antropologia 263, Universidade de Brasília, 1999.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres e LAGO, Luciana Corrêa. “Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro/periferia em questão”. 1994.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr., Orlando Alves dos. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr., Orlando Alves dos. *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2007.
- ROLNIK, Raquel. *Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS Jr., Orlando Alves dos (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.
- ROLNIK, Raquel; KOVARICK, Lúcio; SOMECH, Nádía. *São Paulo: Crise e Mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos. *Dilemas e desafios da governança democrática*. In TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005.
- SAULE JR., Nelson. *O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano*. In: Nelson Saule Jr., org.; Fernando Bruno ... (et al.) *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo/ – São Paulo: Instituto Pólis, 2008*.
- SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo Libanez. *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Jorge

Zahar, 1986.

SMITH, Anna Marie. Laclau and Mouffe: The Radical Democratic Imaginary. New York, Routledge, 1998.

SOUZA, Marcelo José L. Planejamento Integrado de Desenvolvimento, Natureza, Validade e Limites. Revista Terra Livre, Curitiba, n. 10, p. 123-139, jul. 1994.

STONE, C. Urban Regime and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach", Journal of Urban Affairs, 15, 1, pp 1-28, 1993.

TAYLOR, Charles. Fontes do self: A construção da identidade moderna. São Paulo, Loyola, 1997.

TORFING, Jacob. New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek. Wiley-Blackwell, 1999.

WALZER, Michael. Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Brasília, Universidade de Brasília, 2000.

YOUNG, Iris Marion. Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In: Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political, ed. Seyla Benhabib. Princeton: Princeton University Press, pp. 120- 35, 1996.

_____. Representação Política, Identidades e Minorias. Lua Nova, São Paulo, 67: 263-269, 2006.

Entrevistas Realizadas

ALVES, Maria Henriqueta Arantes Ferreira. Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Entrevista concedida 31 de Março de 2008.

ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. Entrevista concedida 02 de Abril de 2008.

BARBOSA, Benedito Roberto. Central de Movimentos Populares. Entrevista concedida 02 de Dezembro de 2008.

BERNARDI, Jorge Luiz. União dos Vereadores do Brasil. Entrevista concedida 27 de Novembro de 2007.

CARRION, Raul Kroeff Machado. União Nacional dos Legislativos Estaduais. Entrevista concedida 01 de Abril de 2008.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Federação de Órgãos para Assistência social e Educacional. Entrevista concedida 09 de Outubro de 2008.

GHELLER, Luiz Antônio Grechi. Confederação Nacional de Municípios. Entrevista concedida 01 de Abril de 2008.

GRAZIA, Grazia de. Gerente de projetos da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Entrevista concedida 15 de Abril de 2008.

MEIRELLES, Emanuel Pontes. Centro de Educação e Assessoria Popular. Entrevista concedida 28 de Novembro de 2007.

NETTO, Marcos Augusto. Confederação Nacional do Comércio. Entrevista concedida 07 de Dezembro de 2008.

OLIVEIRA, Ênio Nonato de. Confederação Nacional de Associações de Moradores. Entrevista concedida 03 de Dezembro de 2008.

PÁDUA, Antônia de. Central de Movimentos Populares. Entrevista concedida 03 de Dezembro de 2008.

PESSINA, Leonardo. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Entrevista concedida 29 de Novembro de 2007.

PINHEIRO, Haroldo. Instituto de Arquitetos do Brasil. 10 de Dezembro de 2008.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Associação dos Geógrafos Brasileiros. Entrevista concedida 09 de Outubro de 2008.

SANTOS, Ubiratan Félix Pereira dos. Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros. Entrevista concedida 01 de Abril de 2008.

SANTOS FILHO, Edmundo Xavier dos. Vida Brasil. Entrevista concedida 31 de Março de 2008.

SILVA, Miguel Lobato. Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Entrevista concedida 09 de Outubro de 2008.

VALADARES, Ana Lucia. Administradora Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. Entrevista concedida 12 de dezembro de 2008.

VERZEGNASSI, Marli Aparecida Carrara. União Nacional por Moradia Popular. Entrevista concedida 09 de Outubro de 2008.