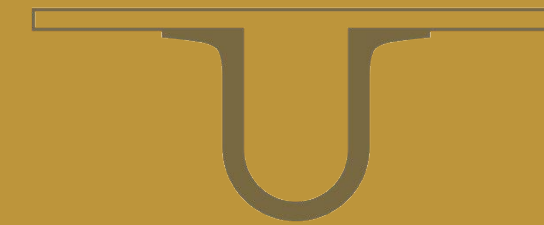




UNIVERSIDADE DE
COIMBRA



Juliano Geraldi

**A RELAÇÃO ENTRE CONSELHOS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS E PÚBLICOS PARTICIPATIVOS NA
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS
A POLITIZAÇÃO DO URBANO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO
DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E EM PORTUGAL**

Tese no âmbito do doutoramento em Democracia no Século XXI
orientada pelo Professor Doutor Giovanni Allegretti e apresentada à
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Agosto de 2018

Faculdade de Economia

A RELAÇÃO ENTRE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PÚBLICOS PARTICIPATIVOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS

A politização do urbano e a
institucionalização da participação pública
no Brasil e em Portugal

Juliano Geraldi

Tese no âmbito do doutoramento em Democracia no Século XXI orientada pelo Professor Doutor
Giovanni Allegretti e apresentada à Faculdade de Economia.

Agosto de 2018



UNIVERSIDADE D
COIMBRA



A investigação teve o apoio financeiro da Fundação de Ciência e Tecnologia de Portugal – FCT através de Bolsa de Investigação nº SFRH/BD/64433/2009.

Resumo

O enquadramento inicial do estudo é a crescente preocupação com políticas urbanas e sua relação com as instituições de participação pública. Nas últimas décadas, houve uma expansão da democracia e o surgimento de novas formas de participação da sociedade na elaboração de políticas públicas. O estudo chama a atenção para a necessidade de compreender certos contextos na implantação de políticas públicas onde, apesar do tema da política estar intrinsecamente ligado ao local, a autoridade pública local é, muitas vezes, tão somente a executora de políticas definidas em outras escalas. Experiências de participação pública que tentam diminuir essa distância podem contar muito sobre como aproximar a sociedade ao governo nacional e auxiliar na construção da democracia em múltiplas escalas. A partir do contexto de politização do urbano e de institucionalização da participação pública no Brasil e em Portugal, a tese analisou como objeto de estudo os conselhos de políticas públicas que tratam de políticas urbanas na escala nacional. A pergunta central é entender a relação entre a institucionalidade da participação pública e o público participativo, ou seja, os indivíduos e grupos de indivíduos que se organizam em torno de questões públicas para implementarem suas preferências, formados por mecanismos de deliberação face-a-face e liberdade de expressão e associação. O objetivo da tese é de compreender como os conselhos de políticas públicas auxiliam o público na elaboração de políticas urbanas nacionais. A pesquisa definiu três análises: compreender o funcionamento do desenho institucional dos conselhos; identificar a localização dos conselhos no processo de elaboração das políticas urbanas nacionais; e compreender a interação entre conselheiros e entidades dentro dos conselhos para observar a atuação do público nos conselhos de políticas públicas. Foram analisados: no Brasil, o Conselho das Cidades (ConCidades), ligado ao Ministério das Cidades; em Portugal, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), ligado ao Ministério do Ambiente, e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território do Conselho Económico e Social (CDROT-CES), ligado à Assembleia da República. A hermenêutica foi escolhida como posicionamento epistêmico, privilegiando a relação eu/tu entre pesquisador e objeto, o que permite compreender o objeto de maneira subjetiva. O resultado da pesquisa foi de que tanto é necessário ter em mente a organização do público na hora de institucionalizar os conselhos assim como o próprio conselho pode ele também auxiliar na formação do público na escala nacional. Isso acarreta uma preocupação maior sobre os mecanismos de construção de representação da sociedade junto ao Estado.

PALAVRAS-CHAVE: conselho de políticas públicas; públicos participativos; política urbana nacional; agenda política; Brasil; Portugal.

Abstract

The initial framing of the research is the growing concern of national urban policies and its relationship with institutions of public participation. In the last decades, there has been an expansion of democracy and the emergence of new forms of society participation in the elaboration of public policies. The study draws attention to the need to understand certain contexts in the implementation of public policies where, although the policy theme is intrinsically linked to local, local authority is often only the executor of policies defined in other scales. Experiences of public participation that try to reduce this distance can tell much about how to bring society closer to the national government and help build democracy on multiple scales. From the context of urban politicization and institutionalization of public participation in Brazil and Portugal, the thesis analyzed public policy councils dealing with urban policies at the national level as the object of study. The central question is the relationship between the institutionality of public participation and the participatory public, that is, the individuals and groups of individuals who organize themselves around public issues for the implementation of their preferences, formed by mechanisms of face-to-face deliberation and freedom of expression and association. The objective of the thesis is to understand how the councils help the public in the elaboration of national urban policies. The research defined three analyzes: to understand the functioning of the institutional design of the councils; to identify the location of the councils in the process of elaboration of the national urban policies; and to understand the interaction between councilors and entities inside the councils to observe the performance of the public in the public policy councils. It was analyzed: in Brazil, the Council of Cities (ConCidades), linked to the Ministry of Cities; in Portugal, the National Council for Environment and Sustainable Development (CNADS), linked to the Ministry of Environment, and the Committee on Regional Development and Spatial Planning of the Economic and Social Council (CDROT-CES), linked to the Assembly of the Republic. Hermeneutics was chosen as an epistemic positioning, privileging the relation between the researcher and the object. It allows to understand the object in a subjective way. The result of the research was that it is necessary to have in mind the organization of the public during the institutionalization of the council as the council itself can also help in the formation of the public in the national scale. This raises a greater concern about the mechanisms of construction of social representation within the State.

KEYWORDS: *public policy council; participative public; national urban policy; political agenda; Brazil; Portugal.*

Lista de Siglas

BE	Bloco de Esquerda (PT)
BNH	Banco Nacional de Habitação (BR)
CDROT-CES	Comissão de Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território do Conselho Económico e Social (PT)
CC	Comissão Consultiva (PT)
CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu
CE	Comissão Europeia
CES	Conselho Económico e Social (PT)
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (PT)
CNM	Confederação Nacional dos Municípios (BR)
ConCidades	Conselho das Cidades (BR)
ENA	Encontro Nacional dos Arquitectos (PT)
ENH	Estratégia Nacional para Habitação (PT)
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (BR)
FHC	Fernando Henrique Cardoso (BR)
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana (BR)
GPNPOT	Gabinete do PNPOT (PT)
GRIMU	Grupo de Intervenção no Meio Urbano (PT)
GT	Grupo de Trabalho
ICS	Instituto de Ciência Social, Universidade de Lisboa (PT)
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão (PT)
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (PT)
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil (PT)
LPN	Liga para a Protecção da Natureza (PT)
MAOTDR	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (PT)
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida (BR)
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	Partido Pessoas-Animais-Natureza (PT)
PCP	Partido Comunista Português
PEV	Partido Ecologista Os Verdes
PlanHab	Plano Nacional de Habitação (BR)
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BR)
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PT)
PP	Partido Progressista (BR)
PRN	Partido da Reconstrução Nacional (BR)
PS	Partido Socialista (PT)
PSD	Partido Social Democrata (PT)
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira (BR)
PT	Partido dos Trabalhadores (BR)
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
Rio92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Rio+5	19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas
SAAL	Serviço Ambulatório de Apoio Local (PT)
SRU	Sociedade de Reabilitação Urbana (PT)
UnHabitat	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

Lista de Figuras

Figura 1 – Construção do sentido a partir do ator e do contexto.....	29
Figura 2 – Entrega do questionário por participante do ConCidades.....	35
Figura 3 – Origem pública das políticas públicas.....	44
Figura 4 – Ciclo de elaboração das políticas públicas e a importância da agenda política.	45
Figura 5 – Níveis da agenda política.....	46
Figura 6 – Subsidiariedade vertical (esquerda) e horizontal (direita).....	59
Figura 7 – Relação entre público e Estado através das instituições participativas.....	68
Figura 8 – Fluxograma da Conferência Nacional das Cidades.....	105
Figura 9 – Reunião do ConCidades, 2012.....	146
Figura 10 – Reunião do CES, 2012 e 2016.....	146
Figura 11 – Esquema da tese.....	210
Figura 12 – Construção do sentido a partir do ator e do contexto.....	211
Figura 13 – Relação do público com a agenda e com a elaboração de políticas públicas.....	212
Figura 14 – Tipologias de relações subsidiárias entre sociedade e Estado.....	213
Figura 15 – Construção da ação subsidiária do ConCidades.....	222
Figura 16 – Construção da ação subsidiária do CES.....	222
Figura 17 – Construção da ação subsidiária do CNADS.....	222
Figura 18 – Relação do público com a elaboração da políticas públicas e a influência de instituição participativa no processo.....	228
Figura 19 – Construção do sentido a partir do ator e do contexto e o efeito da incidência do conselho.....	229
Figura 20 – Relações entre conselheiro e sociedade política.....	233

Lista de Quadros

Quadro 1 – Composição temática da agenda urbana nacional	77
Quadro 2 – Composição original do Fórum Nacional de Reforma Urbana	80
Quadro 3 – Entidades que assinaram a Nota de Repúdio ao Decreto 9076/2017.....	99
Quadro 4 – Composição da Comissão Nacional de Habitação.....	101
Quadro 5 – Organização do CNADS, CES e ConCidades	112
Quadro 6 – Grupos de órgãos dos conselhos.....	112
Quadro 7 – Finalidade do CNADS, CES e ConCidades	114
Quadro 8 – Principais competências dos presidentes do CNADS, CES e ConCidades	115
Quadro 9 – Atribuições de Comissões Especializadas (CES) e Comitês Técnicos (ConCidades)	120
Quadro 10 – Grupos de Trabalho no CNADS, CDROT-CES e ConCidades entre 2011 e 2013	122
Quadro 11 – Composição temática da agenda urbana nacional entre 2009 e 2017.....	122
Quadro 12 – Composição do CES e do CNADS.....	124
Quadro 13 – Composição da CDROT-CES	126
Quadro 14 – Composição do ConCidades por segmento	127
Quadro 15 – Alterações da composição do CNADS, CES e ConCidades, 1991-2017	131
Quadro 16 – Composição da Comissão Permanente de Concertação Social	134
Quadro 17 – Paridade entre o poder público e a sociedade civil no CES, CDROT-CES, CNADS e ConCidades.....	135
Quadro 18 – Classificação dos instrumentos de decisão do CNADS, 1998-2015	141
Quadro 19 – Classificação dos instrumentos de decisão do CES, 1997-2015.....	142
Quadro 20 – Classificação dos instrumentos de decisão do ConCidades, 2004-2015	142
Quadro 21 – Nota sobre as informações disponibilizadas pelos conselhos antes dos debates	143
Quadro 22 – Qualidade do tempo empregado nos debates.....	148
Quadro 23 – Similaridades e diferenças entre os desenhos e procedimentos institucionais.....	149
Quadro 24 – Composição da Comissão Consultiva do PNPOT, 2002, 2004 e 2016	169
Quadro 25 – Atividades participativas do PlanHab.....	171
Quadro 26 – Composição do Grupo de Acompanhamento do PlanHab	171
Quadro 27 – Similaridades e diferenças entre a atuação dos conselhos nacionais.....	179
Quadro 28 – Composição do ConCidades nas gestões 2008-2010, 2011-2013 e 2014-2018	181
Quadro 29 – Composição do CES nas gestões 2005-2009, 2012-2015 e 2015-2018	184
Quadro 30 – Composição do CNADS nas gestões de 2007, 2012 e 2016	186
Quadro 31 – Relacionamento entre os conselheiros da CDROT-CES.....	200
Quadro 32 – Relacionamento entre os conselheiros do ConCidades	201

Quadro 33 – Conselheiros e entidades com maior capacidade de influenciar os debates, CES...	203
Quadro 34 – Conselheiros e entidades com maior capacidade de influenciar os debates, ConCidades	204
Quadro 35 – Similaridades e diferenças na interação entre conselheiros e entidades	207
Quadro 36 – Síntese da análise subsidiária	216
Quadro 37 – Origem dos conselheiros do ConCidades (2011-2013)	218
Quadro 38 – Origem dos conselheiros do CES (2012-2015)	219
Quadro 39 – Origem dos conselheiros do CNADS (2012)	219
Quadro 40 – Filiação partidária e apoio eleitoral dos conselheiros	234
Quadro 41 – Apoio eleitoral das entidades	234

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Paridade da composição no CES e CNADS.....	126
Gráfico 2 – Paridade da composição na CDROT-CES	127
Gráfico 3 – Paridade na composição do ConCidades.....	128
Gráfico 4 – Composição do CES, CNADS e ConCidades por segmento	129
Gráfico 5 – Concordância dos conselheiros com as oportunidades para apresentar novas informações ao conselho.....	144
Gráfico 6 – Concordância dos conselheiros com as oportunidades para apresentar novos temas ao conselho.....	145
Gráfico 7 – Concordância dos conselheiros com as oportunidades para exhibir seus argumentos	147
Gráfico 8 – Percepção da influência do conselho na elaboração de políticas urbanas nacionais	152
Gráfico 9 – Nota sobre a efetividade das decisões do conselho	153
Gráfico 10 – Entidades procuradas para influenciar nas políticas urbanas	160
Gráfico 11 – Participação dos conselheiros em outras entidades	189
Gráfico 12 – Motivo da escolha do representante da entidade no Conselho	190
Gráfico 13 – Data de filiação do conselheiro à entidade que representa no conselho.....	193
Gráfico 14 – Comunicação à entidade sobre a atuação do conselheiro	196
Gráfico 15 – Frequência da comunicação à entidade sobre a atuação do conselheiro	196
Gráfico 16 – Capacidade de influência por segmentos, CDROT-CES	204
Gráfico 17 – Capacidade de influência por segmentos, ConCidades	206
Gráfico 18 – Nível de concordância com a escala de atuação das entidades representadas no conselho.....	214
Gráfico 19 – Nível de concordância com a vinculação da atuação dos Estados e Municípios/Câmaras Municipais às decisões dos conselhos.....	217
Gráfico 20 – Origem dos conselheiros do ConCidades (2011-2013).....	220
Gráfico 21 – Origem dos conselheiros do CES (2012-2015)	220
Gráfico 22 – Origem dos conselheiros do CNADS (2012)	220
Gráfico 23 – Comunicação à entidade sobre a atuação do conselheiro.....	226
Gráfico 24 – Entidades procuradas para influenciar nas políticas urbanas	232

Sumário

Resumo	5
Abstract	6
Lista de Siglas	7
Lista de Figuras	9
Lista de Quadros.....	10
Lista de Gráficos.....	12
Sumário	13
Introdução.....	17
1. Metodologia.....	23
1.1. Abordagem metodológica	23
1.1.1. A hermenêutica enquanto abordagem metodológica.....	25
1.1.2. Operacionalização da abordagem metodológica	28
1.2. Os casos de estudo.....	30
1.3. Os instrumentos de pesquisa	33
1.4. O trabalho de campo.....	37
2. A politização do urbano e a participação pública na elaboração de políticas urbanas nacionais.....	41
2.1. Políticas públicas e a politização do urbano.....	41
2.1.1. A origem e o processo de elaboração das políticas públicas	41
2.1.2. A formação das agendas políticas.....	46
2.1.3. A agenda urbana e as políticas urbanas nacionais	49
2.2. A institucionalização da participação pública	51
2.2.1. Estado e democracia na elaboração de políticas públicas.....	51
2.2.2. Capacidade de atuação e subsidiariedade na construção do Estado	54
2.2.3. Fundamentos teóricos da institucionalização da participação pública	60
2.2.4. As instituições participativas e o público participativo	67
2.2.4. Conselhos de políticas públicas	70
3. A formação das agendas nacionais e a institucionalização dos conselhos nacionais no Brasil e em Portugal	75
3.1. A formação das agendas urbanas nacionais	75
3.1.1. O problema	76
3.1.2. Os participantes visíveis	80
3.1.3. O jogo político	83

3.2. Quando a agenda política vira política pública.....	88
3.2.1. Alternativas e iniciativa de proposição na dinâmica política da agenda.....	88
3.2.2. As janelas de oportunidade da agenda urbana	94
3.2.3. A situação atual.....	97
3.3. A institucionalização normativa dos conselhos.....	103
3.3.1. O caso brasileiro	103
3.3.2. O caso português.....	106
3.4. Síntese dos casos	108
4. Desenhos e procedimentos institucionais dos conselhos nacionais	111
4.1. Desenho institucional	111
4.1.1. Plenário	113
4.1.2. Definição da pauta	117
4.1.3. Órgãos auxiliares	119
4.2. Composição do conselho.....	123
4.2.1. Divisão das vagas.....	124
4.2.2. Alterações na composição.....	130
4.2.3. Paridade da composição.....	134
4.2.4. Preenchimento das vagas	136
4.3. Procedimentos de decisão.....	139
4.3.1. Natureza da decisão	139
4.3.2. Instrumentos de decisão.....	141
4.3.3. Formação do debate e tomada de decisão.....	143
4.4. Conclusão	148
5. A atuação dos conselhos nacionais no processo de elaboração das políticas urbanas nacionais	151
5.1. Os conselhos na estrutura do Estado	154
5.1.1. A estrutura do Estado.....	154
5.1.2. Os conselhos no Estado	160
5.2. A elaboração de políticas específicas	165
5.2.1. Planos.....	165
5.2.2. Programas	173
5.3. Conclusão	178
6. A interação entre conselheiros e entidades dentro dos conselhos nacionais.....	181
6.1. O conselheiro e a entidade.....	188

6.1.1. A escolha dos conselheiros pelas entidades.....	190
6.1.2. Posicionamento das entidades	193
6.1.3. Comunicação entre conselheiro e entidade.....	195
6.2. O conselheiro e os outros membros do conselho	198
6.2.1. Relacionamento entre os conselheiros	198
6.2.2. Formação de grupos e nível de influência dentro do conselho.....	202
6.3. Conclusão	206
7. A relação entre público e conselho na elaboração de políticas urbanas nacionais	209
7.1. O público na escala nacional	211
7.1.1. Ação subsidiária e a capacidade de atuação nos conselhos nacionais	214
7.1.2. O público participativo e a política urbana nacional	223
7.2. Instituições adequadas para públicos específicos.....	228
7.2.1. Por uma teoria dos caminhos possíveis	230
7.2.2. Possibilidades entre instituição participativa e escala	234
8. Conclusão	239
Bibliografia.....	243
Anexo I – Questionário de pesquisa.....	257
Anexo II – Composição dos conselhos	263

Introdução

Atualmente, há um crescente interesse dos governos nacionais pelas políticas urbanas. A preocupação na escala nacional sobre a situação das cidades tem gerado oportunidades para elaboração de políticas públicas que respondam às questões urbanas. As políticas são processos decisórios na ação governamental com a intenção de impactar na realidade buscando um determinado objetivo e, por isso, influenciam e são influenciadas pela relação entre Estado e sociedade no momento em que grupos organizados se revezam participando direta e indiretamente do processo decisório (Amabile, 2012).

E é na relação entre Estado e sociedade na elaboração de políticas urbanas nacionais que reside a temática desta tese. As políticas urbanas nacionais podem ser definidas como “uma coerente sequência de decisões derivadas de um processo deliberadamente guiado pelo governo e reunindo vários atores [...] são frequentemente, um processo interativo.” (UnHabitat, 2014: iii) Assim sendo, é importante analisar esse processo interativo como indício do tipo de relação entre Estado e sociedade.

Nas últimas décadas, houve uma expansão da democracia e o surgimento de novas formas de participação da sociedade na elaboração de políticas públicas. A teoria democrática tem assistido a mudanças conceituais para poder compreender as experiências de inovação democrática: seja pelo reposicionamento nos conceitos de representação e accountability (Lavalle, 2011; Lavalle e Vera, 2011; Avritzer, 2007a; Urbinati, 2006), seja pelas consequentes adaptações da democracia deliberativa de esfera pública (Habermas, 1994 e 2002) proveniente de modelos “mais realistas” de deliberação (Faria, 2012).

Na base, está uma preocupação com os aspectos normativos das instituições de participação e também com o tipo de relação formada pelos indivíduos e grupos de indivíduos que orbitam essas instituições. Esta maneira específica de organização pode ser entendida enquanto a formação de um público no sentido de ser um grupo espontâneo de pessoas, envolvidas em torno de uma questão a partir dos seus interesses e que procuram chegar a uma decisão coletiva (Blumer, 1987).

Para entender a dimensão institucional da teoria deliberativa dentro desse novo quadro, Avritzer (2002) e Wampler e Avritzer (2004) propõem o conceito de público participativo. São públicos formados por mecanismos de deliberação face-a-face e liberdade de expressão e associação. O resultado seria, para além de uma influência simbólica da esfera pública sobre o sistema político, uma melhor relação entre a esfera pública e a administração pública através de fóruns públicos de deliberação e partidos políticos (Avritzer, 2002).

As expansões da esfera pública, tendo sido feitas por um fundamento de igualdade, demandaram a inclusão daqueles que participam e que se reconhecem mutuamente como participantes, requerendo para isso “uma estrutura institucional mais elaborada para suportá-la”

(Bohmann, 2007: 76). Este é um ponto importante para a tese: colocar a participação dentro de uma estrutura institucional de decisão possibilita estabelecer a área específica do estudo desenvolvido.

Os conselhos de políticas públicas foram escolhidos como estruturas institucionais a serem analisados por serem espaços de participação inovadores. Eles permitem que “setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas” (Tatagiba, 2002: 71), cumprindo a demanda por crescente inclusão de novos participantes no processo decisório. Os conselhos são

[...] órgãos de deliberação e fiscalização, vinculados à estrutura da administração pública. Nessas arenas extraparlamentares, representantes da sociedade civil e do governo têm a função de formular e fiscalizar políticas públicas, quebrando, por conseguinte, o monopólio do legislativo sobre a formulação de políticas públicas e controle do Estado. (Perez, 2015: 22)

Dessa forma, teriam condições de serem espaços para a atuação dos públicos participativos, uma vez que estes públicos “compreende[m] cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política através da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização, e da implementação de suas preferências políticas.” (Wampler e Avritzer, 2004: 292)

Porém,

apesar de a própria existência dos Conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta do funcionamento dos Conselhos, a centralidade e o protagonismo do estado na definição das políticas e das prioridades sociais (Tatagiba, 2002: 55)

As condições de o conselho influenciar as políticas públicas reside tanto no aspecto normativo da sua constituição como também naqueles que participam, no tipo de relação que desenvolvem e no que querem influenciar. É neste contexto que a política urbana nacional ajuda a esclarecer as dimensões que precisam ser analisadas na tese. O estudo chama a atenção para a necessidade de compreender certos contextos na implantação de políticas públicas onde, apesar do tema da política estar intrinsecamente ligado ao local, a autoridade pública local é, muitas vezes, tão somente a executora de políticas definidas em outras escalas. Assim sendo, os processos locais interfeririam pouco na formulação de uma política que precisa responder a um país inteiro. Este distanciamento gera uma tensão de natureza escalar entre aqueles que decidem sobre a política pública e aqueles que são afetados por elas (Geraldí, 2011 e 2012). Experiências de participação pública que tentam diminuir essa distância podem contar muito sobre como aproximar a sociedade ao governo nacional e auxiliar na construção da democracia em múltiplas escalas. Apesar dessas experiências poderem ser realizadas através de processos de descentralização por parte do governo nacional em direção ao local, é no processo contrário, de construção da cidadania na escala nacional, que está o interesse da tese.

A tese tem como estudos de caso Brasil e Portugal. Para além da facilidade de trabalhar com o país de origem do doutorando (Brasil) e com o país de acolhimento do curso de doutoramento (Portugal), os dois países possuem semelhanças e diferenças que auxiliam na compreensão e na construção de uma gramática comum entre os casos.

No Brasil, as últimas décadas do século XX são marcadas por períodos de seguidas crises econômicas com largos impactos na desestruturação do Estado (e consequentemente a desestruturação da política de habitação do regime militar) e na manutenção do processo de urbanização e de condições urbanas de grande desigualdade territorial e exclusão social (Cardoso, 2002; Maricato, 2002; Corrêa do Lago, 2002; Nakano, Koga e Ramos, 2008; Cano, 2011).

Com a proximidade da crise econômica internacional de 2009, a habitação passou ao centro da agenda de decisões governamentais com a criação do programa Minha Casa Minha Vida. A facilitação do acesso ao crédito imobiliário estimulou a indústria da construção civil e tornou-se uma das principais políticas anticíclicas do governo brasileiro na última década. A partir de 2016, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT, 2011-2016), o país tem atravessado um período de reestruturação das prioridades incluindo a perda de importância dos espaços de participação para a política urbana nacional.

Em Portugal, o diagnóstico de um “país desordenado” (Baptista, 2008) e ineficiente nos aspectos ambiental, econômico, de apoio à competitividade e de distribuição territorial da infraestrutura já era utilizado em meados de 1990 para subsidiar a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (*Idem*; Marques da Costa, 1999; Guerra, 2006a). Tudo isso num momento de ganho de importância das cidades e regiões na agenda europeia e portuguesa com o objetivo de aumentar a competitividade econômica garantindo certos requisitos de ordem social e ambiental (Jacinto, 2012).

A crise de 2009, com uma alta componente imobiliária, passou a ser difundida como um problema visto a partir da excessiva construção de novas habitações, com a degradação do parque existente e que o endividamento das famílias para aquisição da propriedade estava restringindo a mobilidade social (Pinho, 2009; Guerra, 2011; Mateus, 2013). Neste contexto, a reabilitação urbana é uma resposta ao problema habitacional ao mesmo tempo que agrega outros valores relacionados à cultura e preservação do património. O ganho de importância que a agenda teve nos anos recentes (que culminou com a criação da Secretaria de Estado da Habitação) evidencia que a política urbana começa novamente a acender na agenda de decisão nacional portuguesa.

Especificamente sobre os conselhos que foram analisados, relacionam-se: no Brasil, o Conselho das Cidades (ConCidades), criado em 2003, ligado ao Ministério das Cidades; em Portugal, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), de 1997, ligado ao Ministério do Ambiente, e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território do Conselho Económico e Social (CDROT-CES), de 1991, ligado à Assembleia da República.

A hermenêutica foi definida como posicionamento epistêmico, privilegiando a relação eu/tu entre pesquisador e objeto que permite compreender o objeto de maneira subjetiva (Santos,

1989). Significa que o envolvimento prévio do pesquisador com o objeto é também colocado em análise. Na condição de urbanista, militante das causas urbanas nos últimos quinze anos, o mundo das políticas urbanas é constantemente presente na atuação acadêmica-político-profissional do pesquisador.

No caso brasileiro, as pessoas entrevistadas eram as mesmas com as quais o pesquisador debateu em conferências e em outros espaços; assim como as leis sobre a política urbana foram alvo de sua militância para serem aprovadas; e até os planos analisados tiveram participação direta do pesquisador nos debates de elaboração. E mesmo no caso português, já eram de conhecimento prévio do pesquisador as políticas de ordenamento territorial. A entrevista de pessoas que eram professores e colegas de profissão, até mesmo de pessoas cujas atuações no mundo acadêmico, profissional ou político já eram conhecidos antes do início da pesquisa.

E muito de toda essa experiência, inclusive, foi documentada em publicações científicas e encontros acadêmicos. O período de pesquisa, de 2009 a 2018, também auxiliou o pesquisador a gerar um panorãma histórico do objeto de estudo. Isto tornou possível compreender o objeto a partir das suas mudanças no tempo e perceber a cultura organizacional por trás das atitudes dos participantes. Portanto, o conhecimento prévio e o aprofundamento da análise no tempo fizeram o pesquisador aprender com o próprio objeto de estudo como compreendê-lo melhor; e também em como se portar na sua atuação político-profissional dentro desses espaços.

A pergunta de pesquisa e a organização do texto

A pergunta central que a tese procura explicar é como se dá a relação entre as delimitações do objeto de estudo – o público participativo, os conselhos de políticas públicas e os estudos de caso. Mais especificamente, como os conselhos de políticas públicas auxiliam o público na elaboração de políticas urbanas nacionais. Por traz disso está uma conjunção de fatores que sustentaram o percurso de pesquisa, e que podem ser sintetizados na possibilidade de haver instituições adequadas para públicos específicos. Ou seja, de que a organização social pode ela mesma trazer em si o desenho institucional mais adequado para a sua representação ao mesmo tempo em que a instituição pode auxiliar a organização social na formação do público na escala nacional.

A pesquisa orientou três análises secundárias:

- (i) compreender o funcionamento do desenho institucional dos conselhos;
- (ii) identificar a localização dos conselhos no processo de elaboração das políticas urbanas nacionais;
- (iii) compreender a interação entre conselheiros e entidades dentro dos conselhos para observar a atuação do público nos conselhos de políticas públicas.

A tese estruturou-se em torno do princípio que:

- (i) o desenho institucional influencia no processo decisório na medida em que define como o debate ocorre e quem dele participa. Para isso, a tese analisou as estruturas do conselho, sua composição e os procedimentos de decisão;

(ii) os conselhos servem de controle do processo de elaboração das políticas públicas no momento em que o acompanham assim como podem corrigir os rumos nas etapas finais de elaboração das políticas. Neste caso, a tese analisou os processos de formulação das políticas públicas identificando a atuação dos conselhos dentro deste processo;

(iii) a relação que os conselheiros criam entre eles e entre as suas entidades influencia na tomada de posicionamento do conselho e demonstra os meios pelos quais os conselheiros buscam influenciar no processo decisório. Por fim, a tese analisou a relação do conselheiro com a sua entidade e a formação de grupos internos ao conselho a partir da relação entre os conselheiros.

Os capítulos foram divididos internamente entre os estudos de caso, para que se possa mais claramente compreender e visualizar a relação entre conselho e público na medida em que os estudos de caso são comparados. Dessa forma é possível identificar já no momento de análise as diferenças e similaridades entre os casos. Essas análises foram sintetizadas em conclusões específicas dos capítulos para se ter controle sobre o processo de análise. O estudo tem seis objetivos específicos e que geraram, cada um deles, um capítulo na estrutura da tese:

1. Articular a politização do urbano e a institucionalização da participação pública como fundamentos da elaboração de políticas urbanas nacionais.

Respeitando a abordagem metodológica, o capítulo faz uma breve reflexão para introduzir o tema de pesquisa. O objetivo principal é o de abrir possibilidades para o entendimento empírico, visto que a reflexão feita é ela também influenciada pelo trabalho de campo.

2. Descrever a formação das agendas urbanas nacionais e a consequente institucionalização dos conselhos de políticas urbanas nacionais no Brasil e em Portugal.

Este capítulo é resultado de uma operação metodológica. O objetivo é equalizar os estudos de caso de forma que se possam observar as similaridades e diferenças entre eles. A partir do conceito de agenda política, será conhecido um primeiro panorama dos atores e processos políticos dos estudos de caso. As janelas de oportunidade para a decisão sobre as políticas públicas serão identificadas em conjunto com a institucionalização da participação pública nos conselhos.

3. Comparar os desenhos e procedimentos institucionais dos conselhos de políticas urbanas nacionais no Brasil e em Portugal.

O capítulo analisará o funcionamento dos conselhos a partir do seu desenho institucional, composição e processo decisório. O objetivo é entender como a estrutura da tomada de decisão funciona e quais as limitações e potencialidades dos desenhos.

4. Localizar a atuação dos conselhos no processo de elaboração das políticas urbanas nacionais no Brasil e em Portugal.

O capítulo diz respeito à localização do conselho dentro do aparato de Estado, entendendo que os espaços de participação não funcionam de forma isolada do restante do processo decisório da elaboração de políticas públicas. A pesquisa precisa compreender o poder de decisão do conselho dentro de todo esse contexto e sua relação com os poderes executivo e legislativo.

5. Explicar a interação entre conselheiros e entidades dentro dos conselhos de políticas urbanas nacionais no Brasil e em Portugal.

As relações conselheiro-entidade e conselheiro-conselheiro serão analisadas para entender por quais mecanismos são estabelecidas as decisões dos participantes. O objetivo é identificar os componentes dessa representação para entender melhor como os conselheiros se relacionam dentro do processo de elaboração das políticas urbanas nacionais.

6. Relacionar a atuação do público nos conselhos nacionais e a elaboração de políticas urbanas nacionais.

No último capítulo, as análises elaboradas nos capítulos precedentes serão interpretadas para construir o sentido das ações. Dois argumentos serão detalhados sobre o público participativo na escala nacional e sobre a relação entre público e conselhos.

I. Metodologia

I.1. Abordagem metodológica

Para que se possa determinar a abordagem metodológica e toda a operacionalização da pesquisa, o posicionamento epistêmico deve ajudar a entender o papel da ciência frente a realidade que se quer compreender. Não apenas por simples retórica, mas pela influência que isso tem no posicionamento do pesquisador na realização do estudo. Este debate de fundo epistemológico serve para que seja esclarecida a relação do pesquisador com o objeto.

Para colocar essa relação em perspectiva, Santos (1988) coloca a necessidade de guiar-se pela ideia de “construir um conhecimento prudente para um vida decente”. O mote deriva da concepção de que a revolução científica pela qual o mundo passa já há um século é diferente daquela que se passou durante o século XVI, e que estaria emergindo um novo paradigma que deve ser não só científico (conhecimento prudente) como também social (vida decente). Este novo paradigma seria uma resposta à crise do paradigma dominante, centrado no mecanicismo como “grande hipótese universal da época moderna” que, uma vez baseado na formulação de leis, “tem como pressuposto metateórico a idéia de ordem e de estabilidade do mundo, a idéia de que o passado se repete no futuro.” (*Ibidem*: 51)

Santos elabora quatro teses sobre o paradigma emergente. A primeira – *todo o conhecimento científico-natural é científico-social* – defende a superação da distinção das ciências naturais e ciências sociais, que estaria calcada na contraposição da concepção mecanicista da natureza e do conceito de ser humano, cultura e sociedade. Mais do que isto, o autor entende que essa superação se dará sob a égide das ciências sociais e sob uma vertente de entendimento mais complexo da realidade do que os modelos de racionalidade das ciências naturais clássicas. Nas palavras do autor, esta vertente é:

[...] de vocação anti-positivista, caldeada numa tradição filosófica complexa, fenomenológica, interacionista, mito-simbólica, hermenêutica, existencialista, pragmática, reivindicando a especificidade do estudo da sociedade mas tendo de, para isso, pressupor uma concepção mecanicista da natureza. (Santos, 1988: 62)

A superação da racionalidade levaria à revalorização dos estudos humanísticos a partir das ciências sociais ao colocar mais do que a pessoa no centro do conhecimento, mas a natureza no centro da pessoa. Na emergência do novo paradigma o mundo é “visto como um texto, como um jogo, como um palco ou ainda como autobiografia.” (*Ibidem*: 63)

Na segunda tese – *todo conhecimento é local e total* – Santos advoga que “o conhecimento avança à medida que seu objeto se amplia, ampliação que, como a da árvore, procede pela

diferenciação e pelo alastramento das raízes em busca de novas e mais variadas interfaces.” (*Ibidem*: 65) E se assim o faz, é porque entende que ao se deparar com um espaço-tempo local, o conhecimento deve ser, antes de tudo, tradutor dos projetos cognitivos locais. Isso faz com que sejam necessárias abordagens que concebam o conhecimento “através da imaginação e generaliz[em] através da qualidade e da exemplaridade.” (*Ibidem*: 66)

A terceira tese – *todo conhecimento é autoconhecimento* – tem sua base na concepção de que o objeto deve ser entendido como prolongamento do sujeito. Com a necessidade de articular metodologicamente sujeito e objeto neste novo contexto, é preciso:

[...] uma outra forma de conhecimento, um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos. A incerteza do conhecimento, que a ciência moderna sempre viu como limitação técnica destinada a sucessivas superações, transforma-se na chave do entendimento de um mundo que mais do que controlado tem de ser contemplado. (Ibidem: 68)

A compreensão como forma de interpretação da realidade coloca em questão a condição do próprio pesquisador. Se o conhecimento deve traduzir os projetos cognitivos locais, como exposto há pouco, também acabará por traduzir a linguagem do sujeito: “cada um é a tradução do outro, ambos criadores de textos, escritos em línguas distintas ambas conhecidas e necessárias para aprender a gostar das palavras e do mundo.” (*Ibidem*: 69)

A quarta tese – *todo conhecimento científico visa constituir-se em um novo senso comum* – deixa clara a necessidade de uma aproximação maior entre o conhecimento científico e o conhecimento que orienta o cotidiano das ações pessoais. O objetivo seria reabilitar o senso comum para reconhecer suas virtudes na relação que as pessoas têm com o mundo. No paradigma emergente, a direção do salto é do conhecimento científico para o senso comum; cabe ao conhecimento científico potencializar as possibilidades do senso comum. Para Santos (*Idem*), ao se sensocomunizar-se, o conhecimento científico traduz-se em sabedoria de vida, da qual deriva a prudência a ser exercida em momentos de transição paradigmática.

Articular e entender essas teses dentro da pesquisa não podem ser um exercício de tradução literal das teses em comportamentos ideais a serem seguidos – elas não são cânones, mas possibilidades que se abrem para a superação da crise do paradigma dominante. O contato, encaixe, inserção, ou qualquer outro conceito que una a pesquisa às teses de transição paradigmática recém apresentadas se dá no plano filosófico. Para traduzi-las e conseguir identificar seus elementos dentro da pesquisa, a tese deve ser clara com o mundo empírico. A relação sujeito/objeto deve ser entendida exatamente pelo que ela significa: a relação do pesquisador, pessoa que pesquisa, e objeto, aquilo que é pesquisado – neste caso em concreto, a relação do pesquisador (e de sua trajetória de vida) e os conselhos nacionais de política urbana no Brasil e em Portugal. A natureza da relação sujeito/objeto não pode ser de contraposição ou isolamento entre as partes

O estudo busca, assim, a compreensão da ação social para reconstruir o sentido dos fenômenos através de um processo de interação e conhecimento mútuo entre sujeito/objeto, e será preciso construir um posicionamento mais condizente com uma relação interpretativa e interativa

entre as partes. Deve-se retirar a relação eu-ele para que se assuma uma relação eu-tu: “na relação Eu-Tu, abro-me ao outro; sou dominado mais pela vontade de ouvir do que de dominar e estou desejoso de ser modificado pelo outro.” (Hekman, 1986: 155).

1.1.1. A hermenêutica enquanto abordagem metodológica

Santos (1989: 11), ao discorrer sobre as ciências sociais a partir da hermenêutica, expõe seu potencial em reposicionar a relação sujeito/objeto:

A reflexão hermenêutica torna-se, assim, necessária para transformar a ciência, de um objeto estranho, distante e incomensurável com a nossa vida, num objeto familiar e próximo, que não falando a língua de todos os dias é capaz de nos comunicar as suas valências e os seus limites, os seus objetivos e o que realiza aquém e além deles, um objeto que, por falar, será mais adequadamente concebido numa relação eu/tu (a relação hermenêutica) do que numa relação eu/coisa (a relação epistemológica) e que, nessa medida, se transforma num parceiro da contemplação e da transformação do mundo.

Para o autor, esse movimento de aproximação com o objeto permite compreendê-lo de maneira intersubjetiva, e por esse motivo, é possível uma relação mais direta com o objeto:

A reflexão hermenêutica permite assim romper o círculo vicioso do objecto-sujeito-objecto, ampliando o campo da compreensão, da comensurabilidade e, portanto, da intersubjectividade, e por essa via vai ganhando para o diálogo eu/nós-tu/vós o que agora não é mais que uma relação mecânica eu/nós- eles/coisas. (Ibidem: 15)

Em regra geral, a hermenêutica é o ter de “compreender o todo a partir do individual e o individual a partir do todo.” (Gadamer, 1997: 436) Há, aqui, uma relação circular que pressupõe uma antecipação do sentido da ação a partir do todo, “explícita através do fato de que as partes que se determinam a partir do todo determinam, por sua vez, a esse todo.” (*Idem, Ibidem*) Há um exercício de compreensão sobre a parte individualizada baseada no entendimento de como o todo funciona.

Ao mesmo tempo, um processo de autocompreensão do sujeito tem início; visto a proximidade trazida pela relação eu-tu, compreender o outro é também se autocompreender. Este processo torna possível reconhecer a importância da parte na definição do todo. Este círculo hermenêutico tem a capacidade de colocar a parte e o todo numa mesma perspectiva histórica “através de um discurso racional – fronético, que não apodítico – orientado pelo desejo de diálogo com o objeto da reflexão para que ele nos fale, numa língua não necessariamente a nossa mas que nos seja compreensível.” (Santos, 1989: 10)

E essa língua é compreensível porque no processo de autocompreensão já é ajustado, no tempo, o sentido que se entende que tenha:

Quem quiser compreender um texto realiza sempre um projetar. Tão logo apareça um primeiro sentido no texto, o intérprete prelineia um sentido do todo. Naturalmente que o sentido somente se manifesta porque quem lê o texto lê a partir de determinadas expectativas e na perspectiva de um sentido determinado. A compreensão do que está posto no texto consiste precisamente na elaboração desse projeto prévio, que, obviamente, tem que ir sendo constantemente revisado com base no que se dá conforme se avança na penetração do sentido. (Gadamer, 1997: 402)

É entendido que o resultado da hermenêutica está na compreensão da projeção que se faz do sentido do texto: “o leitor ou intérprete lê o texto com expectativas preconcebidas (opiniões preconcebidas ou preconceitos) e faz revisões durante o trabalho.” (Mantzavinos, 2014) E essa recorrência entre texto e sentido do texto para gerar melhor compreensão cria um movimento circular. Parte-se de uma pré-compreensão do todo para entender a parte para, então, recompreender o todo, e assim por diante.

O objetivo maior da hermenêutica seria, então, compreender a língua em que se fala e facilitar o diálogo para a compreensão mútua que deve existir numa relação eu-tu. Quando se está em um diálogo, quem fala, fala sabendo que há/haverá um intérprete. E, assim, haverá a interpretação a partir do esquema conceitual montado pelo intérprete (Hekman, 1986). Desta forma, a hermenêutica trataria da linguisticidade da comunicação humana.

A Hermenêutica simplifica a própria comunicação humana no momento em que ela elucidada determinados terrenos obscuros sobre os quais homens às vezes não entendem bem o sentido. Sendo assim, ajuda na comunicação porque vai ajudar os pensadores a se compreenderem e os auxilia a melhor dialogar com as outras pessoas. (Cicero, 2010: 55)

Com isso em mente, o objetivo aqui é entender como a hermenêutica pode ajudar a construir uma solução metodológica dentro do paradigma emergente desenhado por Santos (1988) apresentado no início deste item. E este movimento deve ser entendido a partir do objeto, afinal, se é a relação sujeito-objeto o ponto central da abordagem, isto precisa ser traduzido para a realidade empírica. Para tal, a discussão foi desmembrada em três pontos: identificar os impactos que a hermenêutica pode ter na abordagem metodológica dado o caráter exploratório da pesquisa; a abordagem deverá ser capaz de relacionar indivíduos e entidades, num entendimento de que este movimento é um só; e será preciso conciliar as dimensões gerais e particulares dos fenômenos sociais na própria prática científica.

Sobre os impactos na abordagem metodológica, é possível perceber o argumento hermenêutico em diferentes níveis. Hekman (1986) e Mantzavinos (2014 e 2016) abordam a questão de forma diversa. Hekman descreve a hermenêutica de Gadamer, com base em Heidegger,

como essencialmente ontológica – até mesmo porque assim fica clara na obra de Gadamer (1997). Mantzavinos estabelece uma maior diferença entre a fenomenologia de Heidegger (ontológica) e a hermenêutica de Gadamer (lógica), mas ele próprio acredita que o círculo hermenêutico seja um problema empírico – relacionado, neste caso, à formação da hipótese pelo intérprete no momento da compreensão (Mantzavinos, 2014).

O ponto de partida, aqui, é resgatar a preocupação original. Ao defender uma relação eutua com o objeto, são estabelecidos pressupostos que devem ser melhor organizados. A análise é derivada do caráter exploratório e empírico da pesquisa. Como afirmado na introdução, a preocupação com a participação pública ou, então, a análise de políticas urbanas, não são temas desconhecidos na atividade político-profissional do pesquisador. A pesquisa traz a novidade de articular esses temas por outros recortes escalares, trazendo com isso preocupações trans-escalares da participação pública na política urbana nacional. A oportunidade de comparar dois casos diversos também servirá de auxílio para que as especificidades sejam entendidas em diferentes contextos.

Dado o caráter empírico, o terreno ganha enorme relevância na realização da pesquisa, por isso a importância em trabalhar com abordagens compreensivas. É pressuposto que, em ambientes exploratórios, ter a capacidade de antecipar uma estrutura de ação – saber onde se está pisando – é um diferencial. Mas para saber ler o terreno o pesquisador deve, minimamente, já ter algum conhecimento da forma como ele se comunica.¹ Ao colocar a hermenêutica como mediadora entre pesquisador e objeto, está em análise nesta pesquisa o próprio pesquisador. O prévio conhecimento sobre o objeto (entendido como conhecimento teórico, empírico e prático) auxilia a delimitação do campo e a interpretação dos sentidos da ação social, mas ao mesmo tempo, pode impor um pré-julgamento dos fatos.

Por isso, não há como esconder o fato de que esta tese de doutoramento serve tanto para analisar a pesquisa desenvolvida como a autoridade do pesquisador sobre a pesquisa. Autoridade aqui é apreendida na acepção utilizada por Gadamer (1997), a de autoridade enquanto conhecimento. Por ser construída pelo conhecimento, esta autoridade deve estar ligada à ideia de que “o que a autoridade diz não é uma arbitrariedade irracional, mas algo que pode ser inspecionado principalmente.” (*Ibidem*: 420) Ou seja, seria possível “defender o sentido razoável do texto” (*Ibidem*: 417) sempre colocando à prova os preconceitos de forma consciente. Isto é importante para que o pesquisador consiga reconhecer seus preconceitos e aprender a partir deles.

Além disso, ao aceitar o princípio de que se deve construir a capacidade de ler o terreno, aceita-se um princípio maior posto pela compreensão hermenêutica no nível ontológico: as relações humanas se dão através de uma linguagem. E seria exatamente por existir esta linguagem que é possível compreender o todo e a parte com uma mesma linguística. Isto significa entender a própria

¹ E aqui, novamente, refere-se à trajetória do pesquisador, que nos últimos quinze anos dedicou-se à atuação dentro de conselhos de políticas públicas, análises científicas desses espaços e participação em entidades e movimentos sobre a política urbana.

ação social como texto e ter a capacidade de interpretar o texto que se lê (Hekman, 1986; Santos, 1988). Na pesquisa em questão, será preciso relacionar os dados, entrevistas e documentos entendendo que são peças de um texto maior que tem um sentido que a tese se propõe a interpretar.

1.1.2. Operacionalização da abordagem metodológica

Ao definir um posicionamento ontológico com base na linguisticidade da ação social, automaticamente já se estabelece a relação hermenêutica como posicionamento epistêmico na possibilidade de compreender *a língua em que se fala*. Quando é estabelecida uma relação diferenciada entre pesquisador e objeto, a preocupação deve ser de que seja possível, na prática, a tal relação. Na relação eu-tu a comunicação entre as partes se faz por uma língua possível de ser compreendida. Há dois pontos de discussão que auxiliam a estabelecer considerações sobre o que isso deve significar em termos de instrumental metodológico para a pesquisa.

No primeiro ponto sobre a capacidade da abordagem em relacionar indivíduos e entidades, a preocupação reside no fato de os participantes dos conselhos estudados serem indivíduos que decidem dentro de um contexto nacional representando entidades de âmbitos diversos, ou até mesmo de recortes territoriais de uma representação nacional. Para que a ação social possa ser entendida como um texto, a análise pressupõe que “todo o pensamento e toda a ação humana estão pré-formados pela linguagem e pela tradição.” (Hekman, 1986: 221) O pressuposto é o de que os participantes dos conselhos possuem uma linguagem e tradição próprias. E mais, que é possível compreender essa linguagem e tradição a partir de dados objetivos, visto que estes elementos são perceptíveis no contexto das ações – por isso a importância de relacionar os indivíduos que participam com as entidades que representam. Isto auxilia a definir o horizonte da ação, ou seja, a importância que ela, a ação, teve para os atores envolvidos (Gadamer, 1997).

O entendimento tido nas relações escalares que se estabelecem entre local e nacional dentro da política urbana e entre indivíduo e entidade dentro da participação pública está baseado na concepção de que a escala de análise da pesquisa se dá muito mais pelo resultado da relação entre pesquisador e objeto na definição do problema da tese do que pela tentativa de descobrir (quase no sentido de inventar) uma realidade empírica uniescalar que sirva à estrutura teórica. É esta a necessidade que se deve ter com a abordagem na construção de uma narrativa escalar da ação social.

A hermenêutica toma, então, sentido de síntese dentro da pesquisa: local-nacional e indivíduo-entidade se unem numa construção de sentido a partir do ator envolvido na ação e do contexto da ação (figura abaixo). A pesquisa deve conseguir estabelecer o horizonte da ação do ator e construir a linguística necessária para compreender o seu sentido porque não entende escala como a localização do pesquisador consoante a estrutura teórica mas sim como síntese da relação entre ator e contexto. O instrumental metodológico e as análises procedidas deverão, para isso, responder a essa necessidade multiescalar para poder ter como resultado a síntese das escalas.

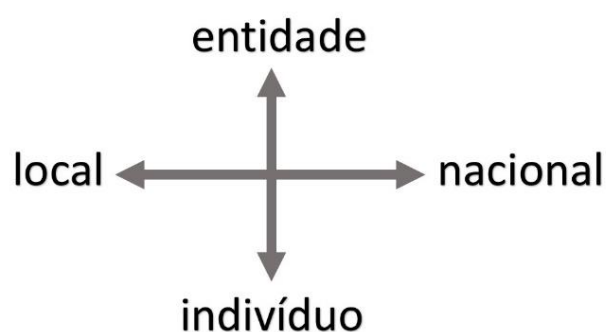


Figura 1 – Construção do sentido a partir do ator e do contexto

Nota: elaborado própria.

No segundo ponto, as dimensões gerais e particulares da ação social precisam ser consiliadas. A importância desse movimento é para estabelecer generalizações da estrutura conceitual do fenômeno. Para evitar o que Chalmers (1993) chama de *indutivismo ingênuo* ao se deixar levar pelos dados, trabalhar-se-á com processos de triangulação numa abordagem multitécnica de coleta e análise. O objetivo deve ser de articular teoria e empiria de forma a ter condições de generalizar os sujeitos e caminhar para a teorização dos processos.

Esse passo é necessário pois a lógica de pesquisa, na hermenêutica, é proceder da reconstrução da estrutura de casos singulares para a generalização dessa estrutura. Ao detalhar o procedimento hermenêutico, Reichertz (2004: 292) comenta:

*Reconstrução da estrutura e generalização da estrutura são concebidas como polos externos do processo de direcionamento da pesquisa onde os resultados da reconstrução estrutural de um número de casos singulares são condensados em estruturais mais gerais. [...] O argumento segue aproximadamente assim: no curso da análise do texto há uma reconstrução de como a estrutura deveria ser encontrada no texto em investigação.*²

Mais a frente, Reichertz continua: “o objetivo da generalização estrutural é sempre descobrir e descrever tanto as instâncias normativas *gerais* como *específicas do caso singular*.”³ [grifo no original] (*Idem, Ibidem*) A generalização estrutural seria, então, o resultado do círculo hermenêutico de compreensão.

² Tradução livre. No original: “Reconstruction of structure and generalization of structure are conceived of as the outer poles of a targeted research process in which the results of a number of single-case structural reconstructions are condensed into a more general structure. [...] The argument goes approximately like this: in the course of text analysis there is a reconstruction of what structure is to be found in the text under investigation.” (Reichertz, 2004: 292)

³ Tradução livre. No original: “the goal of structural generalization is always the discovery and description of both *general* and *single-case specific* instances of rule-governedness.” [grifo no original] (*Idem, Ibidem*)

Para o círculo funcionar, a pesquisa precisa transitar pelas diferentes escalas de análise de maneira a conseguir observar um mesmo fato por diversos contextos; só assim é possível compreender a importância do fato no contexto. Amplia-se o potencial de interpretar o campo ao ampliar as fontes de dados, a forma de coleta e análise. Na hermenêutica, buscar um entendimento maior dos aspectos gerais quando não o encontrar no caso singular é uma premissa da abordagem.

Dessa forma, é possível trabalhar com níveis de saturação da informação para definir uma amostra significativa para aplicação dos instrumentos de pesquisa – até mesmo para suplantar dados que não podem ser levantados de outras formas. Não se procura uma delimitação estatística para isso, o argumento central é o da relevância. A utilização de diferentes métodos pode propiciar um conhecimento maior sobre o campo de estudo, pois há assim contato com diferentes análises sobre os mesmos fatos.

O processo de triangulação de métodos é utilizado para articular a interação entre os instrumentos aplicados e os dados produzidos, onde tenta-se recolher a mesma qualidade de dados por diferentes instrumentos. O objetivo é cruzar os resultados para apurar a análise:

Triangulação (de diferentes métodos ou tipos de dados) deve permitir um conhecimento superior. Por exemplo, triangulação deve produzir conhecimento em diferentes níveis, o que significa que vai além do conhecimento possível apenas por uma abordagem e, assim, contribui para promover a qualidade da pesquisa. (Flick, 2009: 41)⁴

Seguem agora três itens que irão detalhar a escolha dos casos de estudo, os instrumentos de pesquisa e um breve relato sobre o campo. Pretende-se abarcar a complexidade envolvida na realização do estudo e o panorama da atividade acadêmica.

1.2. Os casos de estudo

Na abordagem utilizada, a escolha dos casos de estudo tem importância relevante no processo de pesquisa. Para além da facilidade de trabalhar com o país de origem do doutorando (Brasil) e com o país de acolhimento do curso de doutoramento (Portugal), os dois países possuem semelhanças e diferenças que auxiliam na compreensão e na construção de uma gramática comum entre os casos. Essas similaridades e diferenças entre os casos e a relação entre o pesquisador e os países oportunam

⁴ Tradução livre. No original: “triangulation (of different methods or data sorts) should allow a principal surplus of knowledge. For example, triangulation should produce knowledge on different levels, which means they go beyond the knowledge made possible by one approach and thus contribute to promoting quality in research.” (Flick, 2009: 41)

resultados mais densos uma vez que a possibilidade de comparação amplia a capacidade de interpretar os casos.

A tese utilizou a metodologia de estudo de caso por se referir a um levantamento com mais profundidade de determinado caso reunindo “o maior número de informações detalhadas, valendo-se de diferentes técnicas de pesquisa, visando apreender uma determinada situação e descrever a complexidade de um fato.” (Marconi e Lakatos, 2010: 274) O estudo de caso se caracteriza por uma investigação empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (Yin, 2010: 39) E essa é uma dificuldade que a tese precisa transpor, a de entender os conselhos e os conselheiros como envolvidos em um contexto maior que possui uma relação com o fenômeno objeto do caso. Ao fazer uma análise ampla, o uso do estudo de caso como método trabalha em uma situação diferenciada com mais variáveis de interesse do que pontos de dados, múltiplas fontes de evidência com triangulação dos dados, e com o desenvolvimento prévio de teorizações para orientar a coleta e análise dos dados (*Idem*).

Assim sendo, a própria relação entre os conselhos escolhidos e o contexto em que estão inseridos é posta em análise quando são trabalhadas com as relações transescalares dentro da pesquisa. Primeiramente, o escopo da tese deve identificar como os conselhos de políticas públicas auxiliam o público na elaboração de políticas urbanas nacionais. Neste ponto, as realidades brasileira e portuguesa precisam ser passíveis de comparação. Isto é, que os dois países tenham políticas urbanas nacionais que passem pela análise de conselhos nacionais. Pontua-se aqui, a existência do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) por parte do Brasil, e a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU, Lei nº 48/98) e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT, Lei nº 57/2007) por parte de Portugal.

Essa é a estrutura de base que iniciou um processo de concretização de determinações constitucionais que nasceram em momentos relevantes para os países. As discussões sociais e políticas sobre a elaboração das políticas urbanas têm momento crucial no próprio processo constituinte dos países, em 1976 no caso português e em 1988 no brasileiro – nos dois casos, após anos de regimes militares. Mas reside aqui também, nos dispositivos constitucionais, uma diferenciação entre os dois países: no caso brasileiro é premente a importância dos Municípios na estrutura federativa e suas competências na elaboração e aprovação das políticas urbanas, sendo que no caso português há maior necessidade de ajustes programáticos na escala autárquica com a escala nacional, havendo um maior centralismo.

Entretanto, os países desenvolveram uma série de planos e programas de atuação com base na estrutura legal. No nível local, os planos diretores municipais ganharam importância na (tentativa de) ordenação do território das cidades, na esperança de responder na escala local aos problemas colocados em escala nacional. Nas escalas maiores, os instrumentos de investimento deram aos governos nacionais e transnacionais (como é o caso da Comunidade Europeia em relação à Portugal) uma grande influência no desenho da política pública a ser implantada.

Na sua estrutura, Brasil e Portugal não parecem até agora divergirem muito. E mesmo naquilo em que divergem na estrutura (parlamentarismo, estado unitário, baixas extensão e população em Portugal e presidencialismo, federalismo, grandes extensão e população no Brasil) é possível estabelecer um comparativo entre as políticas urbanas nacionais, mesmo que tenham diferentes agendas políticas. Mas certas diferenças são substanciais para a pesquisa. Se do lado da política urbana nacional é possível estabelecer alguns paralelos, do lado da atuação dos conselhos algumas considerações devem ser feitas. O Brasil possui um sistema de participação pública na política urbana nacional estruturado em consonância com o aparato legal há pouco relatado. O sistema de Conferência Nacional e Conselho das Cidades dá uma dinâmica própria à agenda urbana no país. Esse sistema precisará ser entendido dentro do sistema político brasileiro para ter real noção do que isso significa. Mesmo assim, a existência de um sistema próprio é de grande relevância para nossa análise.

O caso português tem suas particularidades. Quando da elaboração do PNPOT, o governo discutiu a instituição de um colegiado nacional para acompanhar a implantação da política e manter o debate sobre o tema vivo e próximo do nível nacional. À época, entendeu-se que a estrutura institucional já existente era adequada para comportar o debate sobre o tema. A existência da CDROT-CES e do CNADS foi dado como argumento para evitar a sobreposição de espaços que já discutiam a matéria. De forma que é possível observar, a priori, que o caso português não possui uma estrutura específica de participação para a política urbanan nacional. Havendo uma estrutura no Brasil e não havendo essa estrutura em Portugal, a própria tese poderá concluir depois o impacto dessa diferença na elaboração das políticas urbanas nacionais. Esse panorama só será compreendido quando os conselhos forem analisados em relação com outros espaços de poder.

Até mesmo na estrutura de execução das políticas na escala nacional é possível estabelecer diferenças, como principalmente, mas não só, o Ministério das Cidades no Brasil e a Direção-Geral do Território em Portugal. Mesmo assim, o Ministério das Cidades tem grande importância nas relações de poder dentro da distribuição de recursos visto a natureza das políticas que gere ao mesmo tempo em que o sistema de emendas parlamentares⁵ faz com que a aplicação dos recursos dependa demasiado da vontade individual de deputados federais e senadores. Para o caso português, instrumentos de execução da política como o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana criado em contexto de grande significado, passou por períodos de degradação e atualmente retoma sua importância visto a visibilidade de uma Nova Política de Habitação.

Mas novamente, a diferença entre a estruturação da participação pública e o desenho do Estado na escala nacional nos casos em análise é o que chama a atenção neste momento. A importância que se tem dado para as pessoas que operam esta relação ou que, pelo menos, querem ter influência no seu resultado, estabelece uma relação de similaridade e diferença entre política

⁵ As emendas parlamentares são indicações individuais que os parlamentares fazem ao orçamento. Este valor atualmente é de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, contabilizando cerca de R\$ 15 milhões (€ 3,35 milhões) por deputado.

pública e instrumentos de participação com os dois casos em estudo. O conjunto de cidadãos que orbita esta relação entre política e participação é fundamental para entender como essa relação de similaridade e diferença funciona na elaboração das políticas urbanas nacionais.

A maneira como a agenda política está organizada e os atores que as sustentam são bem específicos de cada um dos estudos de caso. Aqui, não só o conhecimento prévio do pesquisador auxilia na definição dos limites do caso como o uso de dois casos ajudarão a estabelecer os aspectos gerais e particulares da ação social.

A escolha dos casos nasce de como a organização social e política dos atores trabalham com a relação entre política e participação. Brasil e Portugal operam todo esse sistema de relações de formas específicas, e isso é importante para colocar-se em diálogo com o objetivo da tese: analisar o desenho institucional dos conselhos, o processo de elaboração das políticas urbanas nacionais e a interação entre conselheiros e entidades dentro dos conselhos para observar a atuação do público nos conselhos de políticas públicas.

Na estrutura de análise forjada no processo de pesquisa através do círculo hermenêutico de compreensão, enquadra-se melhor os casos para analisá-los sempre pela mesma perspectiva, considerando as especificidades de cada um. Com isso, os casos tornam-se comparáveis exatamente pelas suas similaridades e diferenças em relação aos pontos centrais da pesquisa.

1.3. Os instrumentos de pesquisa

A pesquisa optou pela triangulação de métodos, onde se recolhe o mesmo tipo de dado por diferentes instrumentos. Interessantes são os dados que dizem sobre o escopo da pesquisa detalhado no item anterior. Já para os instrumentos, foram utilizados: entrevista semi-estruturada, questionário, levantamento documental/bibliográfico, observação direta, notas de campo e notas biográficas.

As entrevistas semi-estruturadas foram instrumentos importantes na coleta e análise de dados. Elas tiveram o objetivo de pôr o pesquisador em diálogo direto com aqueles que operam os conselhos e deram a oportunidade para as pessoas declararem suas intenções. Para uma maior liberdade dos entrevistados, as entrevistas foram anônimas.

No prosseguimento do trabalho de campo, o roteiro da entrevista sofreu modificações – além das esperadas adaptações específicas para cada entrevistado. Muito do que se construiu neste estudo foi lapidado durante as entrevistas, em diálogo com os envolvidos e, sempre que possível, nas notas de campo já durante as entrevistas ou depois, em momentos de reflexão. E o que era dito em uma entrevista poderia ser interposta em uma outra, para ser interpretada a partir do relato do entrevistado. Esse trabalho de interpretação – que concretiza o círculo hermenêutico – ajudou a consolidar a identificação de determinados comportamentos e fenômenos.

As modificações e inclusões de temas sobre fatos específicos e a própria condução da pesquisa durante o seu processo acabaram por lapidar a entrevista em quatro temas principais: sobre a trajetória do entrevistado e sua escolha para conselheiro, a atuação no conselho e a influência da sua entidade sobre a atuação, a relação com outras entidades do conselho ou com influência no conselho e, por último, a percepção do entrevistado sobre o conselho.

As entrevistas foram, então, representações daquilo que seriam a parte de um todo. E o entrevistado seguinte muitas vezes poderia servir de intérprete de uma entrevista anterior, ao ser confrontado com alguma informação trazida pelo pesquisador. Esse trabalho de interpretação mútua é possível porque ele se faz baseado em uma linguística própria, comum aos entrevistados e entrevistador.

Foram realizadas 15 entrevistas no caso brasileiro e 16 no caso português. O critério de escolha dos entrevistados foi o de participarem ou já terem participado dos conselhos em análise, e de terem contribuído para a sua implantação e funcionamento. As entrevistas duraram de 60 a 90 minutos e foram gravadas em áudio com o consentimento dos entrevistados.

No caso brasileiro, foram entrevistados 12 conselheiros (incluindo representantes do governo), duas pessoas envolvidas com a implantação do ConCidades e uma pessoa envolvida na articulação entre movimentos sociais de moradia e o governo federal na época da entrevista. As entrevistas foram feitas em grande parte durante o trabalho de campo entre abril e junho de 2012.

No caso português, houve três entrevistas de preparação do campo (com especialistas da área, um deles inclusive membro do CNADS na época) e duas entrevistas com as áreas administrativas dos conselhos. Foram entrevistados também o Presidente do CES, um integrante do governo na área do ordenamento do território, quatro membros do CNADS e cinco membros da CDROT-CES. As entrevistas aconteceram entre 2011 e 2013.

A compilação das entrevistas com as interpretações feitas em campo geraram um quadro síntese por tema e por entrevistado. O quadro foi utilizado como instrumento para formulação de argumentos e hipóteses explicativas no processo de compreensão das ações. As análises trazidas pelos outros instrumentos de pesquisa serviram de complementação ao quadro síntese. Na medida em que eram aplicados os instrumentos, traziam novos resultados com novas interpretações (ou confirmação de interpretações já realizadas) e isso gerava uma nova compreensão sobre o objeto.

Os membros do ConCidades e da CDROT-CES responderam também a um questionário. Não houve retorno para a aplicação do questionário junto aos participantes do CNADS apesar das inúmeras tentativas. O objetivo foi captar a percepção dos respondentes sobre as suas atuações e da atuação dos conselhos. O questionário de 20 perguntas cobriu quatro temas: sobre o conselheiro, da relação do conselheiro com a sua entidade, do processo decisório no conselho e da relação com outras entidades. A identificação do respondente era opcional. As duas versões aplicadas encontram-se no Anexo I.

No caso brasileiro, a aplicação deu-se no dia 06 de junho de 2012 durante reunião ordinária do conselho e obteve um retorno de 36 questionários de todos os segmentos do conselho

(41,9% do número de membros do ConCidades). A entrega dos questionários respondidos foi captada na foto abaixo.



Figura 2 – Entrega do questionário por participante do ConCidades

Fonte: arquivo pessoal.

No caso português, a aplicação foi entre dezembro de 2012 e janeiro de 2013, durante sessão do CDROT-CES (a secretaria do conselho entregou aos participantes da reunião que posteriormente o enviaram preenchidos à Secretaria Geral do conselho) e teve o retorno de 12 questionários (46,2% do número de membros da comissão). Diferente do caso brasileiro, o pesquisador não pode acompanhar a aplicação do questionário pois sua presença não foi permitida durante a sessão.

Assim como nas entrevistas, os questionários não objetivaram uma amostra estatística, mas sim de relevância, abarcando respondentes de todos os segmentos dos conselhos. Por isso, a compilação dos questionários recebidos pode servir de apoio às argumentações, mesmo sendo feitas as ressalvas necessárias sobre os seus limites e oportunidades. Por muitas vezes, as respostas confirmaram as interpretações feitas nas entrevistas e auxiliaram na demonstração de hipóteses, centrando os participantes como fonte privilegiada dos dados.

O levantamento documental/bibliográfico propiciou a análise de material relevante para o estudo e constituiu-se de normas, leis, regulamentações, decretos e resoluções; documentos, estudos, atas e pareceres; publicações, literatura especializada, pesquisas e artigos científicos; manifestos, notícias, informativos e veiculações diversas (incluindo em meio digital).

A observação direta foi possível apenas no caso brasileiro, pois o pesquisador não teve permissão para participar nas reuniões dos colegiados portugueses. A dinâmica das reuniões portuguesas foi captada por outros instrumentos de pesquisa – principalmente as entrevistas. No Brasil, o pesquisador participou do sistema de Conferências Nacionais desde sua 2ª edição, em 2005. Nas duas primeiras participações como delegado (2005, ONG e 2007, Poder Público Estadual), nas duas seguintes como convidado internacional (2010 e 2013) e, no atual processo (2016-2017), novamente como delegado, tendo sido eleito conselheiro municipal em Curitiba, no Estado do Paraná. Quando presente na figura de convidado internacional, a preocupação centrou-se em observar os sujeitos, o cenário e o comportamento social dando especial atenção ao segmento das ONG's.

Já especificamente no ConCidades, houve a oportunidade de estar presente na 33ª reunião ordinária (02 a 06/06/2012) assim como no encontro da Comissão Executiva para a preparação dessa reunião, cerca de um mês antes. A dinâmica das reuniões foi presenciada tomando notas de campo e captações em áudio quando possível. Outras participações, seja na conferência e até mesmo em reuniões do ConCidades em que o pesquisador esteve na qualidade de participante, não são relatadas como observações do campo. Apesar de auxiliarem no entendimento sobre o objeto, estas observações foram arquivadas como notas biográficas.

As notas de campo constituem-se de dois cadernos de 80 folhas, tamanho A5, tipo brochura, um para cada estudo de caso. Outras anotações foram arquivadas durante a pesquisa, mas boa parte do processo interpretativo foi construído com o auxílio das notas de campo. Através delas, as entrevistas eram interpretadas no momento em que aconteciam e auxiliavam a reestruturar a próxima entrevista para que fosse mais proveitosa. O desenho da pesquisa, dos conceitos principais e a articulação da teoria com a empiria – muitas vezes durante as próprias observações no campo – ocorreram nesses cadernos. Fazem parte da memória da pesquisa e serviram de instrumento de trabalho numa relação muito próxima às notas biográficas.

Se o mundo pode ser visto como autobiografia (Santos, 1988), então a pesquisa pode se apoiar nesta autobiografia para compreender o sentido da ação. Este é o objetivo de incluir como instrumento de pesquisa as notas biográficas. Como comentado desde o início, o pesquisador milita nas mais diversas formas na temática da política urbana. Não é possível desconsiderar este conhecimento que foi formado pela experiência profissional, acadêmica e política, e que ajuda a lidar com os estudos de caso.

As notas biográficas constituem relato de fatos e experiências vividas que auxiliam no processo de compreensão hermenêutica. O conhecimento prévio do terreno – tácito, por natureza – traz uma relação mais direta com o objeto: mesmo que com alguma possibilidade de erro, a estrutura de generalização estabelece uma possível compreensão do caso singular. E com a compreensão do caso singular, a pesquisa pode refina a própria estrutura de generalização.

Objetivamente, durante a tese, recorreram-se às notas biográficas nas argumentações. A redação foi feita de forma a deixar claro quando do uso dessas notas. Dizem respeito, muitos vezes, a conversas informais tidas em encontros, eventos, conferências, *conversas de corredor*, encontros

casuais com pessoas que labutam na área e, principalmente, que se relacionam diretamente com o tema em análise. Também incluem relatos da participação em eventos (conferências, conselhos, debates de planos, eventos acadêmicos) e sua interpretação sobre fatos e experiências vividas.

A utilização de dois casos de estudo também influencia neste ponto. Com uma relação diferenciada entre casos português e brasileiro, as similaridades e diferenças foram levadas em consideração nas estruturas de generalização para equalizar as especificidades e refinar a identificação dos aspectos gerais e particulares da ação social.

A pesquisa tentou diminuir a dependência de uma única fonte de dados para ampliar os horizontes de pesquisa e aprofundar as análises sobre o tema. As análises geradas auxiliaram nas argumentações e suplantaram os diferentes níveis de informação recolhidos – seja sobre os casos ou sobre temas específicos. A aplicação de vários instrumentos serviu também para complementar a diferença entre informações levantadas nos estudos por um mesmo instrumento, mas que tenham tido problemas de aplicação no campo em um dos casos.

1.4. O trabalho de campo

O relato do trabalho de campo serve para dar transparência sobre a dinâmica da pesquisa. O trabalho de campo concretizou a estratégia delineada e é responsável por boa parte das fontes utilizadas no estudo. Os estudos de doutoramento iniciaram-se em 2009, os dois primeiros anos foram utilizados para a realização dos créditos e elaboração do projeto de pesquisa. Ainda em 2010, no Brasil, o pesquisador acompanhou a 4ª Conferência das Cidades, em Brasília; esta participação deu início ao contato com o secretariado do ConCidades. Em 2011, o levantamento bibliográfico e documental foi iniciado ao mesmo tempo em que foram realizadas as entrevistas de preparação do campo no caso português. Também em 2011 o pesquisador contactou os secretariados da CDROT-CES e do CNADS, o que gerou uma primeira visita à área administrativa dos dois conselhos.

No primeiro semestre de 2012, o pesquisador realizou estágio doutoral na Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil na qualidade de visitante técnico por três meses, no Departamento de Participação Social. Nestes três meses foram realizadas boa parte das entrevistas do caso brasileiro, o acompanhamento de reuniões do ConCidades e aplicação do questionário. Além disso, o pesquisador pode acompanhar os debates realizados pela Secretaria Geral sobre a Política Nacional de Participação Social (que deu origem ao Decreto Federal nº 8.243/2014), o acompanhamento de conferências nacionais das mais diversas temáticas e a realização de um encontro com os Secretários Executivos dos conselhos nacionais (incluindo o do ConCidades).

Já no segundo semestre de 2012, de volta a Portugal, houve a aplicação do questionário na CDROT-CES. Em 2013 foi dada continuidade às entrevistas portuguesas e o levantamento bibliográfico e documental nos dois estudos de caso. Esses foram dois anos intensos também de

produção acadêmico-científico sobre o escopo do estudo, o que ajudou no entendimento da pesquisa e alinhamento teórico-empírico.

Ao final de 2013 o pesquisador retornou ao Brasil e acompanhou o andamento dos trabalhos dos conselhos (incluindo a participação como observador na 5ª Conferência das Cidades realizado naquele ano), além de analisar o material que foi levantado. O acompanhamento – por vezes mais intensivo, por vezes menos, sempre a depender da dinâmica dos próprios conselhos – e a análise do material coletado duraram até final de 2016, quando a redação do relatório final foi iniciada. Os acontecimentos ocorridos em 2017 e 1º semestre de 2018 nos dois países levaram à complementação do estudo durante esse processo.

Porém, essa é a ordem cronológica da pesquisa. Alguns acontecimentos estabeleceram limites e oportunidades na sua realização. O objetivo é trazer para a análise, mesmo que de forma transversal, o relato da aplicação dos instrumentos de pesquisa. O acesso a determinadas informações, a possibilidade (ou não) de estar presente durante a reunião dos colegiados, a capacidade de resposta dos Conselhos às demandas encaminhadas, a própria dinâmica de pesquisa, são indícios do *modus operandi* do mundo real e, por isso, devem ser levadas em consideração.

No caso brasileiro, a entrada em vigor durante o trabalho de campo da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) facilitou os trâmites no levantamento de documentos junto ao estado brasileiro. Mas mesmo assim, é bom colocar que naquele momento, tanto já havia uma boa relação com a Secretaria Executiva do ConCidades, como também parte dos documentos de interesse referentes ao conselho sempre estiveram disponível no site do Ministério das Cidades.

A constituição portuguesa também garante o acesso à informação, mas no caso português, houve dificuldades para acessar informações mais detalhadas, como atas das reuniões e informações específicas sobre o processo de escolha dos participantes para os conselhos. Na CDROT-CES, esses documentos não eram de acesso público. No CNADS, foi possível o acesso a atas de reuniões específicas, mas mesmo assim, depois de algumas tratativas com a secretaria e na presença de uma funcionária, na sede do conselho. Será preciso colocar em análise também, neste caso, a capacidade administrativa dos conselhos e a transparência nas informações geradas dentro dos órgãos.

O caso português teve ainda mais um percalço. A não permissão para estar presente nas reuniões dos conselhos aumentou a dependência das entrevistas para entender a dinâmica do evento. Por sorte, as entrevistas apresentaram uma convergência nos relatos prestados, sendo possível melhor compreender os fatos. Fotos de reunião também foram utilizadas para perceber o desenrolar dos encontros e possíveis implicações na tomada de decisão e, antes de tudo, a própria capacidade de definir uma pré-estrutura de generalização a partir do conhecimento prévio sobre o tema que define um possível entendimento para interpelar e confirmar com os entrevistados.

O período alargado de acompanhamento dos casos (2009-2018) criou um certo distanciamento de fatos e acontecimentos que poderiam ser interpretados de forma equivocada, no calor da paixão, devido a outros significados que só com o tempo puderam ser observados com maior detalhe. As mudanças governamentais dos últimos anos nos dois países (e com isso,

mudanças nas políticas públicas) e as composições dos conselhos neste tempo ganharam uma dimensão histórica, auxiliando numa interpretação mais estruturada do objeto, com um grau maior de sentido da ação particular dentro do todo.

Por fim, o terreno teve grande impacto sobre a estruturação e a dinâmica da pesquisa assim como no seu resultado. É importante compreender de que a pesquisa tem essa interação com a realidade na qual se forma. Durante a tese, os casos concretos de dificuldades e oportunidades dadas pela própria dinâmica da pesquisa no terreno farão parte dos argumentos; será o momento de medir o impacto da própria realização da pesquisa no resultado e trabalhar com o círculo hermenêutico em dimensões mais práticas.

2. A politização do urbano e a participação pública na elaboração de políticas urbanas nacionais

O objetivo deste capítulo é introduzir o tema da pesquisa ao leitor, abrindo possibilidades para o entendimento empírico e auxiliar o leitor para formular também sua estrutura de generalização e ter uma primeira reflexão sobre a tese que se segue. Ao elaborar essa introdução ao tema, a tese tem como princípio estabelecer uma gramática de base, incompleta por natureza, mas que o círculo hermenêutico dará maior refinamento ao final do estudo. Para tal, dois temas são centrais para o entendimento gramatical do objeto: (i) a politização do urbano e a elaboração de políticas públicas; e (ii) a institucionalização da participação pública no processo decisório. O primeiro tema diz respeito às políticas públicas como forma de atuação do Estado e a politização do urbano na construção de políticas nacionais. O objetivo é entender porque a agenda urbana traz consigo a elaboração de políticas públicas, de que ordem são estas políticas, o seu público e representações, e identificar os processos que sustentam a política pública. O segundo tema diz respeito à institucionalização da participação pública e sua capacidade de democratizar o Estado. Quer se colocar luz sobre a abertura do Estado na elaboração das políticas públicas, os princípios teóricos desta abertura e a institucionalização que a opera, com destaque à figura do conselho de políticas públicas.

2.1. Políticas públicas e a politização do urbano

2.1.1. A origem e o processo de elaboração das políticas públicas

Pode parecer óbvio o entendimento sobre o que é uma política pública, mas, mesmo assim, uma base compartilhada de entendimento deve desenvolver um argumento sobre o tema. O primeiro ponto é definir o que é uma política pública para que, então, descrevam-se as principais implicações do processo de elaboração das políticas. A intenção é dar importância às políticas públicas como resultado da formação de agendas políticas que conseguem acessar os centros de decisão governamental e transformam-se em políticas públicas.

As políticas públicas estão relacionadas à atuação governamental e, por consequência, no âmbito das decisões políticas de natureza pública (Saravia, 2006; Page, 2006; Jann e Wegrich, 2007; Oliveira Rocha, 2010; Amabile, 2012). Há uma intencionalidade na ação, mesmo que seja

para não agir. Há também a consequência da ação: “o que é importante para o estudo das Políticas Públicas são as decisões que têm impacto na vida dos cidadãos” (Oliveira Rocha, 2010: 26).

Delimitando melhor essa atuação governamental, conclui-se que:

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela [a política pública] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (Saravia, 2006: 29)

Esse sistema de decisões implica na existência de características que diferenciam as políticas públicas de outras formas de atuação estatal – uma maneira de identificar as políticas públicas no terreno e que será útil para delimitar os casos de estudo no próximo capítulo.

As compilações elaboradas por Oliveira Rocha (2010) e Saravia (2006) elencam as seguintes características das políticas públicas:

- são elaboradas por autoridades públicas formalmente instituídas;
- objetivam alcançar resultados pré-estabelecidos para uma situação específica;
- não são uma mera intenção ou uma decisão singular, referem-se ao que os governos fazem (pela ação ou inação) intencionando produzir efeitos no sistema político e social; e
- se se fazem pela ação, tomam, normalmente, a forma de lei ou alguma outra regulamentação/normatização estabelecendo os critérios a serem seguidos.

As características apresentadas levam a duas considerações. A primeira é chamar a atenção ao caráter público da política, o que significa entender a origem da política pública – o que será feito a seguir. A segunda consideração é ser justo com as implicações que o desenho, funções e formas de atuação do Estado têm na concretização das políticas públicas – a segunda parte deste capítulo fará esta análise.

O caráter público da política não está vinculado apenas à noção de que a política pública intervém no sistema político e social, mas de que intervém também a partir dele. É a introdução do interesse de terceiros na elaboração das políticas públicas que a torna pública (Pellizzoni, 2008). Este é o gancho que deve ser feito para entender quem são esses *terceiros* cujos interesses são tomados em conta como ponto de partida e de chegada da ação que eles propõem. Há uma relação estreita entre o problema que se quer resolver e aqueles que têm algum tipo de relação mais direta com o problema e a sua solução: “Se, por exemplo, é decidido que o problema é como garantir transparência de informação e possibilidade de escolha sobre a comida geneticamente modificada, o público será composto de produtores, comerciantes, consumidores.”⁶ (*ibidem*: 98)

⁶ Tradução livre. No original: “Se per esempio si decide che la *issue* è come garantire trasparenza informativa e possibilità di scelta sui cibi geneticamente modificati, il pubblico sarà composto da produttori, commercianti, consumatori.” (Pellizzoni, 2008: 98)

Esta forma de relação entre as pessoas e entre as pessoas e os problemas⁷ estabelece um corpo de natureza política – e por isso tem sua conformação em eterna disputa – que desenha um limite (mesmo que frágil, precário e poroso) envolta do público incluso neste corpo. O participante não define sua localização no público *a priori*, pois o mesmo não é pré-estabelecido até que envolva os participantes a partir de uma questão ou acontecimento (Blumer, 1987). Isso leva à possibilidade de existência de conflito entre os participantes inclusive pela capacidade crítica que usufruem enquanto público (Sêga, 2011).

Mesmo que não haja um sentido de reconhecimento de grupo (afinal a discordância entre os membros é possível), os participantes do público “podem perceber uns nos outros a mínima capacidade e posição para interpelar e serem interpelados por qualquer um”⁸ (Bohmann, 2007: 71). Reconhece-se o público não porque seus membros são necessariamente iguais em interesses e opiniões, mas porque foram incluídos em um espaço onde conversam em uma mesma língua sobre um problema que, mesmo em diferentes níveis, é comum a todos. O espaço em questão – a esfera pública – é o local da construção social e política do problema, feito exatamente através da interação pública entre os participantes. Se se quer entender a origem das políticas públicas, a dinâmica público/esfera pública é a referência original da natureza pública das políticas.

O refinamento da dinâmica que se cria entre público e esfera pública traz consigo duas consideração. A primeira delas provém do entendimento de Bohmann (2007) que, dentro de um ambiente democrático, o público deve ser o intermediário entre sociedade civil, mercado e instituições políticas na ação deliberativa da esfera pública. A segunda consideração vem de Avritzer (2002) e Avritzer e Costa (2004) que, revendo o modelo de esfera pública de Habermas, propõem o conceito de público participativo⁹ como forma de encaixar melhor os três elementos da esfera pública (livre expressão e discussão, pluralidade de identidades e livre associação) com a atividade administrativa pública dentro de uma teoria democrática e deliberativa. O resultado seria não mais uma influência simbólica da esfera pública sobre o sistema político, mas uma melhor relação (a partir do público participativo) entre a esfera pública e a administração pública através dos fóruns públicos de deliberação e dos partidos políticos. Este público “compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas.” (Wampler e Avritzer, 2004:215)

A segunda metade deste capítulo analisará melhor as implicações operacionais desse refinamento que funcionam como gancho para relacionar a elaboração das políticas públicas com a participação pública no processo. A figura a seguir sintetiza a origem pública da política pública

⁷ *Problema* aqui colocado no sentido político, melhor explicado no próximo item sobre a formação da agenda. Na língua inglesa é muitas vezes utilizado o vocábulo *issue*.

⁸ Tradução livre. No original: “As members of public, persons can regard each other as having at the very least the capacity and standing to address and to be addressed by one another.” (Bohmann, 2007: 71)

⁹ No original: *participatory public*.

ao relacionar a referência de origem (o público e a esfera pública) com o Estado e a consequente elaboração das políticas públicas.

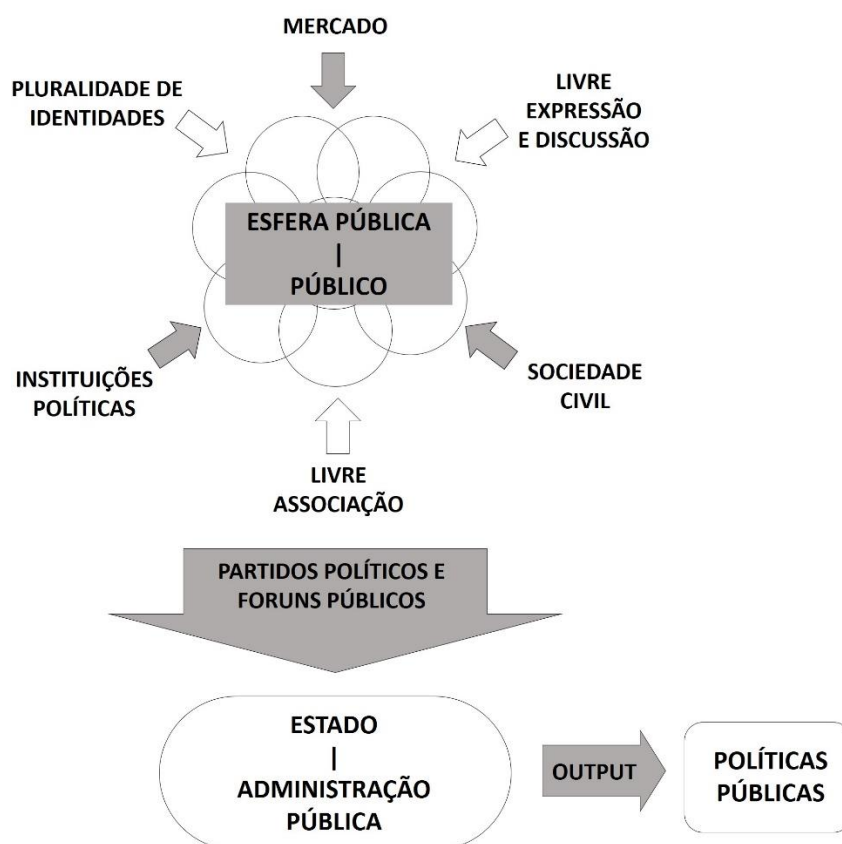


Figura 3 – Origem pública das políticas públicas

Nota: baseado em Avritzer (2002 e 2004) e Bohmann (2007).

Se for tomada uma outra dimensão de análise, o ciclo de elaboração comumente é definido por formação da agenda, formulação da política pública, processo de decisão, implementação e avaliação (Jann e Wegrich, 2007; Oliveira Rocha, 2010). Aqui sim é possível desenhar um ciclo onde a formulação da política pública é retroalimentada pela avaliação – realizando um realinhamento da política com os resultados desejados.

A agenda política funciona como um impulsionador da política pública para outros níveis de decisão. Está no cerne da agenda política a relevância da esfera pública junto à atuação governamental. A força da agenda é a força política que a política pública tem para caminhar no ciclo de elaboração e não ser aposentada antes do tempo, conforme apresentado na figura abaixo. A dinâmica da agenda é o instrumental existente entre a origem pública da política pública e o seu ciclo de elaboração.

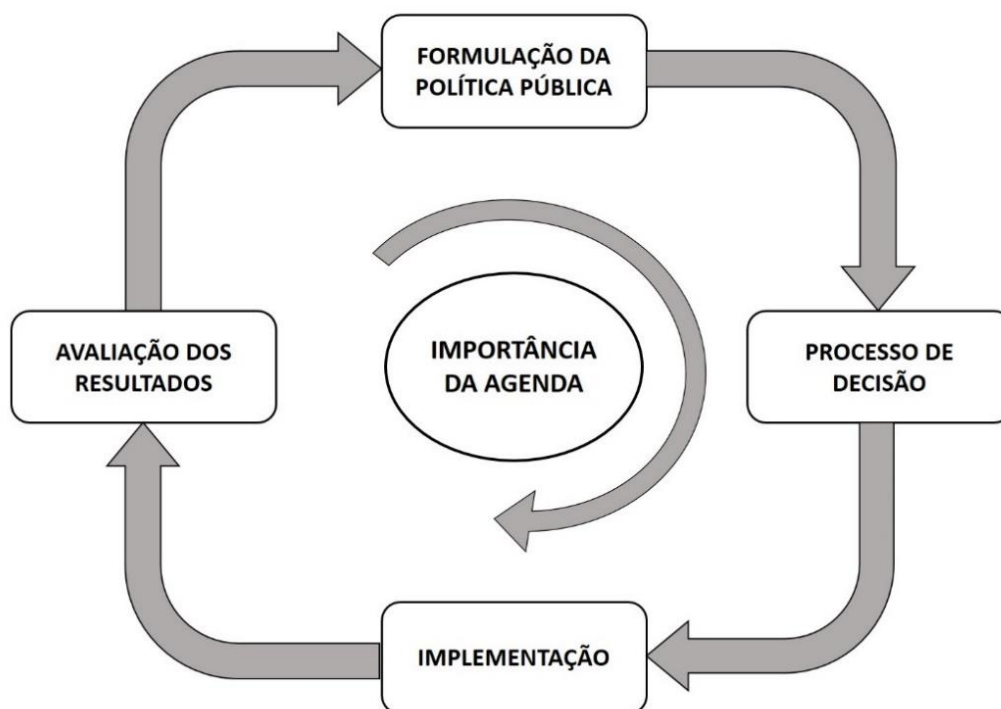


Figura 4 – Ciclo de elaboração das políticas públicas e a importância da agenda política.

Nota: elaboração própria.

É por isso que é a partir da agenda política que o alinhamento metodológico equalizará os estudos de caso no próximo capítulo. Está na formação da agenda a possibilidade de identificar os indícios necessários para compreender a origem pública da política pública. O próximo item trará um conceito mais específico de agenda política e a sua dinâmica de formação – sempre dentro do objetivo de construir um referencial que auxilie a compreensão do objeto. Por enquanto, a tese deve compreender os níveis da agenda política dentro da decisão governamental.

A agenda traz não só os problemas a serem resolvidos mas também um primeiro entendimento das soluções que supostamente serão aceitas como válidas, defendidas por indivíduos e organizações que dão uma certa dinâmica na luta para que a agenda seja incorporada pela agenda governamental e dê início ao fluxo público da política. Essa dinâmica é de ordem política, o que faz com que a agenda ganhe importância consoante a dinâmica política da agenda e faça, assim, girar o ciclo de elaboração da política pública conforme ilustrado na figura anterior. Birkland (2007) e Kingdon (2011) sistematizaram esses níveis de importância em níveis de agenda, iniciando na agenda sistêmica (aquelas que são de interesse da sociedade), passando para dentro do Estado primeiro na agenda governamental e finalizando na agenda de decisão (quando realmente há uma tomada de decisão e a agenda faz parte da lista de prioridades do governo). A passagem de nível estaria condicionada à existência de uma janela de oportunidades, quando a agenda consegue fazer convergir situações específicas que lhe ajudam a subir de nível. A figura a seguir expõe esse processo, onde é possível observar, também, a atuação de forças contrárias ao ganho de importância da agenda.

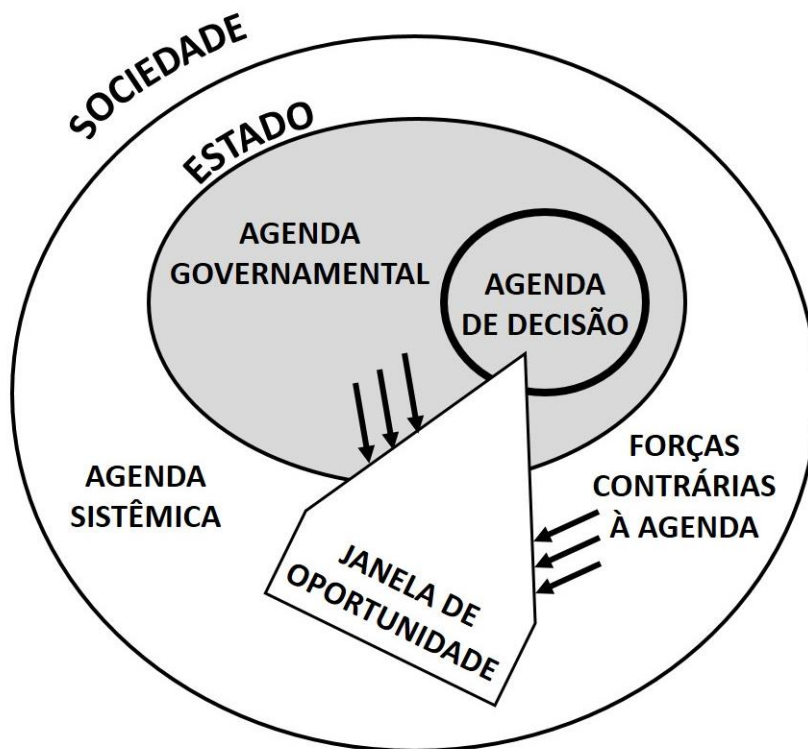


Figura 5 – Níveis da agenda política

Fonte: baseado em Birkland (2007) e Kingdon (2011).

A agenda política e os seus ganhos e perdas de importância são o ponto central para definir o desenho da origem pública da política pública. Entendimentos mais alargado sobre a formação das agendas e da própria agenda urbana desenvolvem uma gramática de compreensão das políticas urbanas nacionais, conforme analisará o próximo item.

2.1.2. A formação das agendas políticas

Apesar de muitas serem as teorias sobre os processos políticos para a elaboração de políticas públicas, uma parte significativa delas tem na agenda política o seu ponto inicial de análise (Page, 2006; Majone, 2006; Saravia, 2006; Birkland, 2007; Jann e Wegrich, 2007; Oliveira Rocha, 2010; Kingdon, 2011). Ao ganhar relevância e acessar os centros de decisão governamental, a agenda torna-se a base para a elaboração das políticas públicas: por isso que é importante entender sua formação. O conceito de agenda é primordial na compreensão deste processo e pode ser definido como “uma coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos sobre problemas públicos que chamam a atenção de membros do público e dos poderes governamentais.” (Birkland, 2007: 63)

Kingdon (2011) estabelece um rito ordenador para esses elementos: as pessoas reconhecem um problema, propõem alternativas e soluções e, então, engajam-se em atividades políticas para que as alternativas e soluções tornem-se prioridade nas decisões governamentais. Este

processo nem sempre é linear, há momentos de maior expansão ou retração, de maior agregação, negociação ou barganha, e até mesmo de abandono da agenda proposta. Nessa mesma lógica, Kingdon identifica três explicações de como as agendas se formam e ganham importância no fluxo político: o reconhecimento do problema, a atuação dos participantes visíveis, e o desenrolar do jogo político.

O próximo capítulo analisará como o urbano foi problematizado no Brasil e em Portugal dando um breve destaque para o reconhecimento do problema por parte do Estado. Isso dará condições de identificar os indivíduos e grupos de indivíduos que dão sustentação política para a agenda e a possibilidade, por fim, de discorrer sobre a influência dos eventos políticos no ganho de importância das agendas urbanas. Ao estabelecer os mesmos critérios de análise para os dois casos, a pesquisa facilita a identificação das similaridades e diferenças entre eles. Este procedimento metodológico será muito importante para compreender como a formação das agendas urbanas influencia na elaboração das políticas públicas. Por ora, a operacionalização do conceito de agenda deve ser ajustado decorrente de duas observações feitas por Majone (2006) e Page (2006).

A primeira é o fato de as análises realizadas por Kingdon estarem centradas em agentes governamentais. Para Majone (2006), esta centralidade é devida ao fato de no ambiente estudado (os Estados Unidos) haver uma predominância do sistema partidário e dos ocupantes de cargos eletivos na formação da agenda. A segunda observação diz respeito a duas limitações ao uso do conceito de agenda. Page (2006) advoga que os estudos realizados têm se centrado em demasiado no processo legislativo e os modelos de análise, novamente, seriam desenvolvidos para aplicação nos Estados Unidos. Em contextos onde há uma primazia do poder executivo sobre o legislativo e um sistema partidário de coalizão/maioria, Page argumenta que existe uma relação de poder desproporcional a favor do executivo e relata a pouca influência que deputados isolados possuem nos parlamentos.

As observações são coerentes e o acerto teórico é devido. Para tal, a pesquisa precisa de um conceito mais elástico de participante. Como o trabalho de campo mostrará, apesar da agenda estar centrada na decisão governamental, se variar o contexto no qual esta decisão se dá, então a natureza dos participantes que dão sustentação política à agenda também pode variar.

A divisão feita por Kingdon (2011) entre participantes visíveis e participantes escondidos (esses, em sua maioria, técnicos do Estado e assessores legislativos; aqueles, os partidos e agentes políticos) não pode ser entendida apenas pelo posto no governo que o participante possui – o que talvez possa ser compreensível no caso americano – mas sim, pela atuação política para levar a agenda até a agenda de decisão. O estudo deverá reconhecer que outros participantes, para além dos partidos políticos e oficiais do governo, possuem capacidade de influenciar na formação da agenda. Afinal, o próprio Kingdon (2011: 199) defende que participantes visíveis são “aqueles que

recebem considerável atenção pública e midiática”,¹⁰ o que pode significar também outros participantes que se façam visíveis durante o processo.

E mesmo que haja primazia do poder executivo ou pouca influência por parte de deputados isolados em determinados contextos, a influência do poder executivo na formação da agenda não é um instrumento em si, mas construída de fora para dentro e precisa que participantes (não só da esfera governamental) façam essa migração. Também a influência do poder legislativo está relacionada a um processo muito parecido. Entretanto, a tese concluirá na necessidade de um desenho da concepção de público para compreender o envolvimento da sociedade com o Estado na elaboração de políticas públicas.

Feitas as devidas adequações, interessa entender um pouco melhor as três explicações para a formação da agenda – o problema, os participantes visíveis e o jogo político.

O conceito de problema que deve ser trabalhado aqui não é aquele do senso comum. O problema deve ser apreendido em seu sentido público. Ele não é uma mera condição negativa. A condição torna-se um problema quando as pessoas acreditam que algo deve ser feito para mudar a condição apresentada. As pessoas se envolvem e procuram uma decisão coletiva, mesmo que não seja unânime. E, por fim, esperam que as autoridades tomem providências.

Dito de outra forma, a identificação de um problema é a politização de um tema perante um público. Este processo é eminentemente sócio-político e, por isso, construído a partir do próprio público. Neste ponto, não é exatamente o número de atores que interessa, mas a forma como se relacionam e, principalmente, a maneira como, através deste relacionamento, constroem a sua percepção sobre os problemas que devem ser alvos de políticas públicas – como diria Guerra (2006b: 41): “a passagem da ‘resolução de problemas’ (problem solving) para os ‘processos de interação múltipla’ (problem setting) chama a atenção para os processos de construção social dos problemas”.

O reconhecimento de um problema é uma construção política, não sendo possível compreender apenas o reconhecimento (ou não) do problema pelo Estado, mas como esse reconhecimento chegou até os centros de decisão sobre as políticas públicas. E isto leva à próxima explicação: a atuação dos participantes visíveis.

Sendo a agenda política uma interação entre grupos de interesse, opinião pública e agentes políticos (Oliveira Rocha, 2010) é possível reconhecer as pessoas que se organizam em torno dos problemas que são politizados, ou seja, tornados públicos. Neste campo estão aqueles que dão sustentação pública à agenda. Os debates, acordos e possíveis soluções se dão, em muito, dentro do entendimento que estes participantes fazem do problema.

Aqui o debate sobre as limitações do conceito de agenda é retomado. Atores diversos têm capacidade de tornar público um problema e de tentar incluí-lo na agenda política. Para tal, existe uma miríade de relações entre aqueles que estão fora do Estado e os que estão dentro, e que

¹⁰ Tradução livre. No original: “those who receive considerable press and public attention”. (Kingdon, 2011: 199)

reconhecem que a atuação dos participantes na formação da agenda pode se dar de posições diferentes mas na direção dos centros de decisão. O que não significa que não haja movimentos contrários às agendas por parte daqueles que não a entendem como favoráveis.

Por último, a tese deve ampliar a análise sobre o jogo político. O resultado das eleições e a relação dos partidos com a agenda (principalmente se resultam em mudanças administrativas e a criação/extinção de pastas ministeriais) podem facilitar ou não a ascensão da agenda aos centros de decisão. Essa dinâmica que muda consoante as mudanças de governo – e até mesmo dentro do mesmo governo – tem a capacidade de se apresentar como indício da importância que se dá à agenda. Ganha visibilidade aqui as mudanças políticas e o que impactaram na elaboração das políticas públicas.

Na análise dos pontos de contato dos partidos políticos com as agendas específicas dos países em estudo, uma série de relações estabelecidas são reconhecidas a partir de indivíduos específicos que transitam entre os partidos e a agenda das mais diferentes formas.

A maneira como construção do problema, participantes visíveis e jogo político se articulam define o ganha e perde de importância da agenda no processo decisório, o que tem impacto direto na elaboração das políticas públicas. Entender como essa construção ocorre na agenda urbana é entender os meios pelos quais os países estabelecem suas políticas urbanas nacionais. Ao identificar relações entre problema, participantes visíveis e o jogo político, o entendimento que se constrói com a compreensão das agendas urbanas nacionais vai ajudar o objeto de estudo.

O proposto em realizar nesta tese é descrever mecanismos de transmissão da agenda política para dentro do Estado na expectativa de compreender como eles são utilizados para influenciar a elaboração das políticas públicas. Levar em consideração a formação da agenda, com seus processos específicos, no momento em que a elaboração das políticas é analisada, ajuda a compreender melhor as escolhas que a agenda traz consigo. O fluxo político entre agenda e centros decisórios é o ponto de início para tomar conclusões sobre o estudo. O comportamento que os participantes desenvolvem na tentativa de deixar esse fluxo mais eficiente e a maneira como pode ser potencializado através dos espaços de participação tornam-se central nos resultados obtidos.

2.1.3. A agenda urbana e as políticas urbanas nacionais

Ao tentar identificar as características da agenda urbana, a tese saiu do princípio que a questão urbana é uma entre tantas outras agendas e, até mesmo dentro da temática urbana, não é possível falar em apenas uma agenda urbana, visto a possibilidade de articular diferentes visões de urbano dando origem a diferentes soluções para os problemas. O importante é saber reconhecer os critérios pelos quais uma agenda é definida.

É na politização do urbano que a qualidade de vida nas cidades serve de base para o surgimento de uma agenda política e, para que se sustente a nível nacional, deve ter um forte caráter

agregador. O processo de urbanização do mundo no último século foi intenso e ainda se põe em marcha, o que tem trazido uma preocupação crescente com a agenda urbana colocando mais luz sobre as políticas urbanas durante este último período.

A partir da década de 1990 é possível identificar quatro grandes abordagens sobre a problemática urbana (UnHabitat, 2014). A primeira abordagem é favorável à desregulamentação do mercado de propriedades e de oposição ao planejamento urbano como instrumento regulador do uso do solo, pois entende que a intervenção do Estado funciona como uma trava para o desenvolvimento urbano ainda mais em um contexto de degradação de áreas urbanas. Combinado com o crédito facilitado e a desregulamentação do setor bancário em alguns países, a adesão à agenda levou à rápida construção de estoque construtivo como forma de investimento financeiro. Muitas dessas políticas tiveram impactos questionáveis, principalmente quando articuladas com frágeis instrumentos de planejamento urbano nas cidades. Esta combinação esteve presente no boom imobiliário que muitos países viveram principalmente até a crise de 2009.

A segunda abordagem diz respeito à competitividade e inovação das cidades num mundo globalizado. As cidades, através do desenvolvimento tecnológico e de pesquisa, utilizariam suas capacidades para produzir vantagens competitivas frente a outras cidades e regiões. Com a integração produtiva e tecnológica seria possível obter ganhos de escala e tornar o sistema socioeconômico mais coeso. O argumento da competitividade e inovação é uma das bases das políticas de coesão social da União Europeia, como visto em seu Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia (CCE, 2008).

A terceira abordagem apresenta relação com os conceitos emergidos principalmente na Europa e nos Estados Unidos da América conhecidos como *New Urbanism*, *smart growth* e mais recentemente o *placemaking*. Como forma de combater os problemas de trânsito e segurança nas grandes cidades e de ter uma urbanização mais sustentável, as políticas tentam construir lugares de maior identidade para seus moradores e frequentadores, priorizando transporte público ou não motorizado em uma cidade mais densa e multiuso, trazendo uma maior preocupação com a construção e ocupação de espaços públicos e também estímulos ao comércio local.

A última abordagem é conhecida como o Direito à Cidade. Tendo o Brasil como um dos principais exemplos de difusão, a abordagem é baseada nas ideias de Lefebvre (1991) para quem o projeto de racionalidade como estratégia de classe acabou por transformar as cidades em um espaço segregacionista. O processo de urbanização teria tido como resultado um espaço urbano definido por um alto grau de desigualdade que se traduz por um acesso diferenciado dos indivíduos a determinadas formas de vivenciar a cidadania, como o acesso aos serviços públicos, por exemplo. A democratização (do espaço público e das decisões sobre a cidade) torna-se uma importante estratégia para que os indivíduos sejam sujeitos da construção de uma cidade com justiça social através do rompimento dos privilégios no acesso à cidade. A cidade é entendida como espaço de realização das liberdades fundamentais (Saule Junior, 2008).

Há diversos motivos que levam as políticas urbanas a emergirem nas realidades nacionais, como resposta à crise econômica, situações de pobreza e violência, garantia de serviços públicos

de qualidade e assim segue. O próximo capítulo analisará como esses processos se deram no Brasil e em Portugal e quais as nuances que os tornam excepcionais.

Durante a elaboração das políticas públicas, as agendas precisam trabalhar com condições políticas e institucionais para operacionalizarem-se e implantarem as ações, o que significa falar sobre sistemas de planejamento: “um conjunto de leis e regulamentos, configurações administrativas e organizacionais bem como discursos e [instrumentos] de política.” (Waterhout *et al. apud* Ferrão, 2011: 33) É a estruturação desse sistema que dá corpo à política pública e garante a ação do Estado sobre o problema, ou seja, para garantir a implantação da política pública, as leis, regulamentos, configurações administrativas e assim por diante devem expressar os valores, os critérios de definição do problema e as soluções construídas pela agenda.

O objetivo aqui não é tentar definir padrões de relação, mas perceber que as mudanças legais e normativas e a abertura para a participação da sociedade (principalmente constatando que o Estado ainda é um sujeito central nesse esquema) são fundamentais para que o fluxo público da agenda urbana flua da definição da agenda para a elaboração da política pública.

O próximo capítulo tratará da natureza das políticas públicas definidas pelas agendas urbanas ao analisar a definição das agendas urbanas nos estudos de caso específicos. Já o próximo item detalhará melhor a abertura do Estado à participação na elaboração de políticas públicas, como forma de entender como a institucionalização da participação pode afetar a dinâmica entre a agenda e a política pública.

2.2. A institucionalização da participação pública

2.2.1. Estado e democracia na elaboração de políticas públicas

A forma como a democracia se constituiu em um regime hegemônico durante os séculos XIX e XX acabou por torná-la um imperativo da modernidade. Considerada muitas vezes a salvação do fascismo ou do comunismo, a democracia pode se transformar em uma ideologia que reduz tudo a uma equação equivocada em que tudo aquilo que não é democracia torna-se, por oposição, em ditadura (Canfora, 2007; Bird, 2011). Por isso, muitas vezes não se colocou em discussão a qualidade da democracia.

A democracia se promoveu como uma relação entre governantes e governados que podia ser entendida como legítima. Nos países ditos democráticos, há uma larga utilização da variante representativa da democracia, ou seja, os cidadãos elegem governantes que possuem o primado de

elaborar as políticas públicas com as quais o Estado intervém na sociedade tendo em vista os objetivos que lhe são estatutários.

Esta forma de organização política tem tido como resultado uma dupla patologia da democracia: a patologia da representatividade (*eu não me sinto representado por aqueles que governam*) e a patologia da participação (*eu não participo pois minha opinião não influi no resultado final*) (Santos e Avritzer, 2003). A utilização de um sistema que contemple democracia representativa e democracia participativa (onde os cidadãos participam de uma forma mais direta da vida política da nação) parece conter as bases para a construção de uma cidadania mais ativa do que aquela tão somente circunscrita pela relação governantes-governados.

A participação torna as políticas públicas mais eficientes e com maior legitimidade política pois responde de forma mais contundente às necessidades do público e auxilia na construção de uma cidadania plena. A participação na definição das políticas públicas não pode ser vista como uma consulta a clientes de serviços públicos, a participação é uma atuação de natureza política (Parry *et al.*, 1992; Martins, 2010 e 2004), é um espaço onde o cidadão demonstra sua posição enquanto partícipe da vida em sociedade (Saule Junior, 1991). Dessa forma, a participação não é um auxílio de que possui a Administração Pública, mas sua própria sustentação, pois institucionaliza espaços e mecanismos para decidir os interesses coletivos da sociedade (Santos e Avritzer, 2003). A importância da participação na consolidação da democracia define melhor em que contexto falar de participação.

O Estado de Direito é caracterizado pelo respeito à lei e é proveniente deste respeito que se origina a legalidade do Estado em agir. Nas palavras de Correa dos Santos (2003: 49):

A concepção de Estado de direito nasceu intimamente relacionada com dois pressupostos, que na realidade constituíam a sua razão de ser, ou seja, a ideia de legalidade de toda a atividade estatal [...], e a ideia de realização de justiça, como fim primário do poder estatal.

É através destes pressupostos que o Estado deveria intervir no conjunto da sociedade de forma a promover os bens públicos que garantem a coesão social. Porém, num contexto democrático – em antítese a um contexto burocrático – os fins aos quais o Estado se submete são essencialmente problemáticos: “os fins relevantes são múltiplos, dizendo respeito aos numerosos indivíduos e a coletividades ou categorias não apenas dispersas, mas ocasionalmente antagônicas” (Reis, 2004: 73) Desta complexa relação entre garantia dos bens públicos e interesses múltiplos e dispersos que nasce a dificuldade do Estado em promover seus objetivos estatutários.

Ao argumentar uma nova teoria de Estado, Santos (2006: 338) afirma que cabe ao Estado uma meta-regulação entre os diversos interesses políticos:

Do meu ponto de vista, estas transformações [a desestabilização da regulação social pós-liberal] são tão profundas que, sob a mesma designação de Estado, está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não

estatais, nacionais, locais e globais. Esta nova organização política não tem centro e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro.

Um Estado meta-regulador só seria possível através da democratização tanto do Estado quanto da sociedade, fora isso, o sistema estaria fadado ao fascismo social (*Idem*). Tendo em mente as constatações feitas, é importante entender como um Estado que não é mais o único núcleo da decisão, ao mesmo tempo sem deixar de ser central nesse processo, pode elaborar políticas públicas que sejam legítimas.

Rocha (2010) comenta sobre a mudança no processo de decisão visto a transição para um Estado pós-moderno, onde atores não governamentais estão envolvidos nos processos de tomada de decisão. Este processo colocaria em questão a legitimidade política das políticas públicas em detrimento da legitimidade formal (proveniente da democracia representativa). Destarte, ganham importância as teorias sobre o processo político como definidas na primeira parte deste capítulo.

Em um contexto marcado pela pluralidade de interesses, o Estado deve assumir o papel de coordenação através de instrumentos que auxiliem a interação entre os interesses diversos em um processo cooperativo para a definição e implementação de políticas públicas (Papadopoulos, 2003). É a própria ideia de governo que se transforma em um processo de coordenação, um processo “que requer um sentido apurado de negociação, de persuasão, de diálogo e de análise contingencial.” (Teixeira da Cruz, 2002: 23)

Quais seriam, então, as bases para se garantir uma interação construtiva entre os múltiplos interesses e coletividades de uma sociedade levando em conta as implicações disso na formação do público? Argumentar que apenas a democratização do processo decisório, através da representação apropriada dos interesses e identidades relacionadas às decisões, pode dar melhores condições para a tomada de decisão coletiva na qual diferentes pontos de vista possam ser levados em conta. Questiona-se, aqui, em que sentido deve-se entender a participação destes interesses e identidades uma vez que “a participação é a fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia e, por isso mesmo, representa o valor político de maior grau.” (Ugarte, 2004: 98-99)

Porém, a participação não é um valor em si, mas uma forma de garantir um pressuposto maior, pressuposto este necessário para a constituição de uma sociedade livre: liberdade enquanto autonomia política (Larmore *apud* Merrill e Bourdeau, 2008). Ao agirem com liberdade, é possível aos cidadãos deliberarem sobre quais são os bens públicos necessários para garantir a própria liberdade.

A liberdade enquanto elemento de igualdade entre os participantes de uma comunidade política coloca a democratização do Estado em um contexto que teria como objetivo fundamental a construção de uma sociedade de indivíduos autônomos dotados de “um sentido da norma em que fosse possível agir moralmente sem a presença de uma autoridade coercitiva que lhe controle diretamente.”¹¹ (Urbinati, 2011: 161) E é aí que reside a importância da democracia, ao articular o

¹¹ Tradução livre. No original: “un senso della norma che li rendesse in grado di agire moralmente senza la presenza di un’ autorità coercitiva che li controllasse direttamente.” (Urbinati, 2011: 161)

poder do Estado com o respeito pela dignidade de cada indivíduo na sua capacidade de agir sozinho ou em associar-se com outros indivíduos para poder resolver seus problemas (*Idem*).

O Estado deve garantir a participação de todos os indivíduos que serão influenciados pelas políticas públicas, porém, assegurando a estes mesmos indivíduos a autonomia necessária para que a interação entre os indivíduos e entre estes e o Estado ocorra em um ambiente de não dominação. Ou seja, a participação ativa de indivíduos que gozam de igualdade política entre si acaba por ser o requisito fundamental para garantir a legitimidade das políticas públicas ao assegurar a inclusão democrática dos diversos interesses da sociedade.

2.2.2. Capacidade de atuação e subsidiariedade na construção do Estado

Compreender qual a natureza da participação na escala nacional é compreender como a cidadania pode ser construída numa relação escalar entre indivíduo e Estado. O ponto de partida não é uma simples análise do grau de descentralização e participação, mas sim como a relação indivíduo e Estado se dá nos momentos de estabelecer a política pública.

Partindo do conceito de subsidiariedade – entendido aqui, a priori, como a garantia da autonomia na ação de indivíduos e grupos sociais em resolverem os problemas dos quais são capazes de solucionar (Geraldi, 2013) – interessa compreender como a estrutura do Estado se adapta com o objetivo de garantir um diálogo mais direto com os indivíduos e os grupos sociais. Apesar da política urbana ter um grande vínculo com o poder local, não é preocupação da tese o local apenas enquanto nível de governo, mas enquanto espaço de relação de diversas escalas espaciais e temporais onde o geral se confunde com o particular.

A origem etimológica da palavra subsídio – evoluída do latim *subsidium*, e da qual se forma a palavra subsidiariedade – dá a noção de reserva, reforço, ajuda, apoio, socorro, proteção (Houaiss, Villar e Franco, 2007) e tinha, na linguagem militar romana, a designação das tropas de reserva, ou seja, as tropas que eram chamadas para reforçar os exércitos regulares caso assim fosse necessário (Endo, 1994; Rinella, 1999; Pasarin, 2001). Essa noção pode dar à palavra subsidiariedade duas interpretações: a ideia do que é secundário e a ideia de supletividade (Baracho, 1995; Rinella, 1999). No primeiro caso, encontra-se em si a oposição entre uma coisa principal e aquilo que lhe é secundário: subsidiariedade é a qualidade daquilo que é secundário ou pouco importante.

No caso da supletividade, são encontradas outras duas acepções: complementariedade e complementariedade. Na complementariedade, a subsidiariedade é entendida como algo que se acrescenta para conferir integração àquilo que era, inicialmente, incompleto. Na complementariedade, a subsidiariedade é a qualidade de um elemento que completa um conjunto de outros elementos, criando um compromisso entre uma pluralidade de exigências. E é essa última noção de subsidiariedade que tem sido aplicada no campo jurídico contemporâneo.

A origem filosófica da noção de subsidiariedade remonta à Política, de Aristóteles (2001), como solução ao problema que nasce da tentativa de governar homens livres. Para Aristóteles, os indivíduos e grupos sociais ocupavam os seus lugares na sociedade em acordo com a sua suficiência em realizar suas funções. O objetivo final, resultante da forma como se organizam, deveria ser o da felicidade individual e coletiva. Para tal, indivíduo, família, vila e cidade – nesta ordem – colocavam-se de forma concêntrica onde cada nível era responsável pelas funções que conseguiria realizar, deixando ao nível superior as funções que não lhes eram possíveis. A estratégia de Aristóteles para que o Estado garantisse a felicidade era baseada na ideia de que a tarefa do poder não era em constituir a sociedade¹² mas em manter-se subsidiário a ela (Cavalcanti, 2008).

Coube a Tomas de Aquino renovar a obra aristotélica no século XIII ao reformular alguns dos elementos basilares da subsidiariedade. Partindo de uma concepção de totalidade da sociedade, o autor creditava ao indivíduo um valor inalienável, dando à sociedade o dever de respeitar e garantir a sua dignidade (Rinella, 1999). Mesmo gozando de autonomia e liberdade para agir, o indivíduo devia respeitar o bem comum para que sua finalidade última pudesse se integrar com a finalidade da sociedade maior. Assim, a distância entre as aspirações individuais e as aspirações coletivas, e as suas respectivas capacidades para alcançá-las justificavam a intervenção do poder superior. Nas palavras de Pasarin (2001: 22): “o critério da capacidade é o que, em um momento dado, determina a fronteira entre a autonomia e a intervenção.” O que faz Tomas de Aquino, ao aprofundar a política aristotélica, é aproximar a subsidiariedade aos conceitos de Justiça Social e Bem Comum (Cavalcanti, 2008).

Ainda partindo de uma concepção organicista da sociedade, Johannes Althusius, no início do século XVII, apresentou uma teoria política baseada no princípio da subsidiariedade. Para o jurista alemão, a sociedade deve se organizar em pactos sucessivos, estipulados de forma a preservar a autonomia dos grupos sociais sem privá-los da proteção oriunda das instâncias superiores, as quais deviam intervir única e exclusivamente nos casos necessários (Rinella, 1999; Pasarin, 2001). Para alguns autores (Endo, 1994; Rinella, 1999; Pasarin, 2001), ao denominar essas associações simbióticas entre os grupos de *foedus*,¹³ Althusius deu origem à concepção linguística, teórica e política do federalismo, assim como foi, também, o primeiro a secularizar o conceito de subsidiariedade.

A ideia de *foedus* apresentava um sistema corporativo de quase-independência entre os membros que gozavam coletivamente da soberania. Esse sistema garantia juridicamente a estipulação das circunstâncias da ingerência por parte do nível maior, assim como tinha as vantagens de integrar os grupos menores no desenvolvimento do bem-estar coletivo e no ordenamento do poder superior (Rinella, 1999). Na base das formulações de Althusius estava a sua

¹² A cidade era considerada, para o filósofo, como o organismo social mais perfeito e, por isso, anterior ao próprio indivíduo, o qual constituía apenas uma parte da sociedade.

¹³ Conceito bíblico da aliança original entre Deus e o Homem.

preocupação em defender a pluralidade social frente à intervenção desmedida do Estado (Endo, 1994; Cavalcanti, 2008).

Depois de Althusius, os estudiosos que se debruçaram sobre a noção de subsidiariedade e seus desdobramentos¹⁴ estiveram mais interessados nas autoridades políticas, centrando o debate no papel e nas funções do Estado, representado sempre como a autoridade suprema (Endo, 1994; Rinella, 1999). A compreensão do conceito por estudiosos assaz díspares desenvolverá, durante o século XIX, uma noção desnaturalizada da subsidiariedade, tornando-a suscetível ao oportunismo: caso exemplar é o da corrente liberal, a qual se valeu unicamente do aspecto normativo negativo da subsidiariedade, ou seja, do princípio de não-ingerência do Estado (Rinella, 1999).

Será com Pierre Proudhon que a subsidiariedade define novamente o eixo estruturante para a solução do dilema posto entre a autoridade e a liberdade. Ao analisar o federalismo como um princípio de organização social – e não apenas como organização do Estado – Proudhon restabeleceu o duplo aspecto normativo da subsidiariedade onde o confine entre ingerência e não ingerência é demarcado pela capacidade (Baggio, 2004; Rinella, 1999). O federalismo de Proudhon tinha o objetivo de extinguir o conflito social ao utilizar a noção de subsidiariedade para equilibrar a felicidade do indivíduo e a eficiência social, mas o longo período de centralização característico do Estado Social colocou de lado o duplo aspecto normativo da subsidiariedade (Baggio, 2004).

Para Endo (1994), é fundamental o papel político da Igreja, desde o fim do século XIX, em resgatar a duplicidade da subsidiariedade e transformá-la em um importante princípio na função do Estado. A compreensão atual da noção de subsidiariedade é consoante à Doutrina Social da Igreja, a qual tem balanceado os aspectos positivos e negativos segundo a circunstância histórica e as demandas sociais mais prementes (Rinella, 1999). Em 1891, o Papa Leão XIII afirma na Encíclica *Rerum Novarum* a necessidade de intervenção do Estado nos problemas sociais provenientes do liberalismo da Revolução Industrial. A Igreja, dessa forma, se compromete com os problemas sociais e condena, pela primeira vez, a exploração do pobre pelo capitalismo ao mesmo tempo em que rechaça a solução socialista (Endo, 1994; Pasarin, 2001).

No período entre-guerras, o Papa Pio XI, na Encíclica *Quadragesimo Anno* (relativo ao aniversário de quarenta anos da *Rerum Novarum*), procede pela aceção negativa da subsidiariedade, ao pregar o princípio de não-ingerência do Estado. O posicionamento da Igreja é proveniente do ceticismo com que a mesma enxergava o regime fascista italiano (Endo, 1994; Cavalcanti, 2008). Mesmo assim, a Encíclica retoma, inicialmente, as colocações de Leão XIII e, por isso, resguarda a duplicidade normativa da subsidiariedade. Será em o *Quadragesimo Anno* que a Igreja terá a primeira formulação condensada do princípio da subsidiariedade. Nas palavras do Papa Pio XI (1931):

Verdade é, e a história o demonstra abundantemente, que, devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece contudo imutável aquele solene princípio da

¹⁴ Entre eles, Locke, Tocqueville, Hegel, Montesquieu e Humboldt.

filosofia social: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à colectividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.

[...]

Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem jerárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função “supletiva” dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação. [grifo no original]

A evolução da noção de subsidiariedade, depois de Pio XI, é uma constante na Doutrina Social da Igreja, tornando-se ponto fulcral dos ensinamentos do Papa João Paulo II, como é possível observar na Encíclica *Centesimus Annus* (relativa ao centésimo ano da *Rerum Novarum*):

As anomalias e defeitos, no Estado assistencial, derivam de uma inadequada compreensão das suas próprias tarefas. Também neste âmbito, se deve respeitar o princípio de subsidiariedade: uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a das suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua acção com a das outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum. [grifo no original] (Papa João Paulo II, 1991)

Com a Igreja Católica, o conceito de subsidiariedade adquiriu sua dimensão definitiva ao equilibrar os aspectos positivo e negativo do princípio. No centro desse equilíbrio encontra-se um valor ontológico para a Igreja, que é o de dignidade humana. Liberdade e igualdade – que formulam os dois aspectos subsidiários – não são, na Doutrina Social da Igreja, valores absolutos e dissociáveis do valor da dignidade. A subsidiariedade torna-se fundamental para a promoção da dignidade humana, uma vez que garante a concretização da liberdade ao mesmo tempo em que garante a razão de ser da sociedade, que seria a de assistir os indivíduos (Endo, 1994; Rinella, 1999; Cavalcanti, 2008).

Porém, ao analisar o conceito de subsidiariedade enquanto princípio ordenador em um dos maiores exemplos de sua aplicabilidade atual – a União Europeia – Pasarin (2001: 55) retoma a aceção de que os aspectos positivos e negativos do conceito acabam por dar margem para que o princípio seja utilizado em acordo com a conveniência mais do que com a convicção:

chegamos à conclusão que o princípio da subsidiariedade se inscreve, antes de mais nada, em uma perspectiva pragmática. Conceito dotado de uma extraordinária flexibilidade, o princípio da subsidiariedade tem permitido avançar em um processo animado por lógicas contrárias entre as quais o projeto federalista não é mais do que uma das opções.

A subsidiariedade caracterizar-se-ia, então, como uma resposta paliativa à falta de consenso sobre a integração europeia, definindo formas de agir consoante o caso e a vontade política dos envolvidos (*Idem*). Talvez, o que escapa da análise de Pasarin, é o fato de que a quantidade de critérios pelos quais é possível definir a ação subsidiária é o que transforma o princípio em algo tão flexível, e não o princípio em si. Para Rinella (1999) existe uma diferença entre a subsidiariedade teórica e a subsidiariedade dogmática, a qual deve traduzir o conceito em normas às vezes divergentes entre si. Por fim, essa questão fica em aberto ao apresentar os critérios definidos por Endo (1994) para a ação subsidiária – melhor consecução, eficiência, eficácia, efeito da ação e necessidade – para que se possa entender, durante a análise dos casos, como se dá a escolha dos critérios que legitimam o princípio da subsidiariedade a partir de um leque tão subjetivo de conceitos.

A subsidiariedade enquanto modelo de análise

Interessa saber, agora, como é possível estabelecer um modelo teórico de referência para um princípio que traz em sua origem uma relação assaz dinâmica entre Estado e sociedade. Na década de 1950, Hans Stadler (*apud* Rinella, 1999) reconheceu três elementos essenciais que servem como parâmetro de interpretação das manifestações da subsidiariedade: os sujeitos, os objetos e as asserções normativas.

Os sujeitos da relação se contrapõem sempre entre grupos sociais menores e grupos sociais maiores. Essa divisão não pressupõe, porém, uma relação hierárquica entre os grupos, mas sim, uma condição de sujeitos ativos (os que agem subsidiariamente) e sujeitos passivos (os que se sujeitam à ação subsidiária). Apesar de Stadler posicionar a família e o Estado invariavelmente como as formas sociais, respectivamente, menores e maiores, a contraposição entre os sujeitos é relativa, uma vez que os sujeitos ativos podem, num outro momento, tornarem-se sujeitos passivos. O importante é compreender que a subsidiariedade contrapõe o indivíduo às formações sociais e, as formações sociais menores às formações sociais maiores (Rinella, 1999).

Os objetos são tarefas, encargos e atividades que os indivíduos e grupos menores podem exercer autonomamente tendo bons resultados. Stadler ressalta a necessidade dos indivíduos e grupos menores possuírem os meios necessários para a realização das suas finalidades que, a princípio, são sempre estatutárias. Apenas na inexistência dos meios necessários é que entram em jogo os grupos sociais maiores. Neste momento, para Rinella (*Idem*), os grupos sociais maiores possuem dois padrões de ação que colocam em questão a localização do poder decisional: a ação pode ser apenas integrativa ou totalmente substitutiva em relação ao grupo menor. Seja qual for o padrão, para que possua a devida legitimidade no momento da ativação da ação subsidiária, ela deve ser resultado da co-decisão entre os sujeitos envolvidos.

As asserções normativas derivam do ordenamento jurídico. Ao estabelecer a ação subsidiária através da norma, o ordenamento jurídico reconhece o princípio em si resguardando a subtração do grupo social menor pelo grupo social maior e reconhecendo o direito de ação do grupo social maior caso aja necessidade. As asserções normativas configuram-se por dois espectros:

expressão através de normas relacionadas ao caso em específico, e através da interpretação da norma geral que afirme o princípio da ação. Seja um ou outro, valem as palavras de Rinella (1999: 43):

Em ambos os casos, o princípio de subsidiariedade é destinado a assumir um conteúdo pontual, juridicamente determinado e/ou determinável, dogmaticamente enquadrado, colocado em um contexto de referência normativa suficientemente delineado.

Os três elementos descritos por Stadler podem ser suficientes para reconhecer as partes integrantes da ação subsidiária, porém, o preocupante também é com a direção em que se dá a ação. A subsidiariedade trata a separação entre Estado e sociedade, e faz parte do modelo de análise a distinção entre subsidiariedade horizontal e subsidiariedade vertical. Idealizada por doutrinadores constitucionalistas italianos, a divisão institui, no caso da subsidiariedade vertical, a relação entre o Estado e os outros entes estatais; no caso da subsidiariedade horizontal, a relação entre Estado e sociedade (Cavalcanti, 2008). Essa divisão é demonstrada na figura abaixo.



Figura 6 – Subsidiariedade vertical (esquerda) e horizontal (direita)

Fonte: baseado em Cavalcanti, 2008.

Para Endo (1994), o princípio de subsidiariedade surgiu para proteger e promover a subsidiariedade horizontal, ou seja, o direcionamento do poder em direção à sociedade. É a sua fusão com o federalismo que deslocou o interesse do matiz horizontal para o matiz vertical, representado pelo processo de territorialização do Estado. Seja pela sua característica horizontal quanto vertical, o que deve estar no centro do debate é a construção solidária da ideia de bem comum (Cavalcanti, 2008).

A subsidiariedade vertical relaciona os entes estatais menores (governos municipais e regionais) com os entes estatais maiores (governo nacional ou federal) de forma a dar mais liberdade de atuação aos entes menores gerando, por sua vez, maior colaboração entre as instituições e maior eficácia na gestão. Seja de caráter ascendente (do municipal para o nacional) ou descendente (do nacional para o municipal), “todas as sociedades inferiores (município) colocam à disposição toda capacidade para realização do Bem Comum nacional e mundial, e as sociedades

maiores (União) oferecem ajuda a todas as sociedades que estão na esfera da sua competência.”
(*Idem*: 221)

Inicialmente existente como a representação da delimitação entre o público e o privado, de forma a garantir a esfera de autonomia dos grupos ditos naturais, como a família e a Igreja (Endo, 1994), a subsidiariedade horizontal deve funcionar, atualmente, como a superação do dualismo público-privado. Atuando de forma a valorizar a relação entre Estado e sociedade, a subsidiariedade horizontal deve contribuir para o favorecimento da iniciativa e responsabilidade do indivíduo e das associações tornando mais eficaz e pertinente o papel do Estado: “Há compreensão de que *público* não é aquilo que pertence ao Estado, mas aquilo que contribui ao bem comum, ou seja, o bem de todos.” [grifo no original] (Cavalcanti, 2008: 222) O estudo aqui em curso deverá ser capaz de analisar a ação subsidiária dos casos a partir da estrutura apresentada. O que servirá para compreender, a partir da elaboração de políticas urbanas nacionais, como se organizam Estado e sociedade na construção do bem comum.

2.2.3. Fundamentos teóricos da institucionalização da participação pública

Para criar um entendimento sobre a institucionalização da participação pública, a tese deve discorrer sobre os conceitos nos quais os objetos de estudo estão apoiados dentro da teoria democrática: a participação, a deliberação e a representação.

Participação

A teorização sobre a democracia participativa é inicialmente relevante nos estudos de Carole Pateman, Crawford Macpherson e Nicos Poulantzas. Tendo suas bases nos escritos de Rousseau – ao não aceitarem uma divisão rígida entre Estado e Sociedade, e sim, a instituição de uma sociedade política através de um único contrato social – esses autores acreditam que as instituições representativas e os governos não devem ser considerados entidades em si, mas sim como meios de realização da vontade dos cidadãos através de uma maior identificação entre governantes e governados (Nobre, 2004). Todos esses autores, ao realizarem seus estudos, deferem uma crítica à democracia liberal representativa. Do enfrentamento desta crítica surge a concepção hegemônica de democracia que foi se configurando como democracia enquanto forma e não como substância, uma crescente valorização do papel da burocracia na vida democrática e a suposta inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala (Santos e Avritzer, 2003).

Para Pateman (1970), a função pedagógica da participação política e o caráter fundamental da história são basilares para o fortalecimento da responsabilidade e da auto-estima do indivíduo. A partir da maior clareza sobre os resultados obtidos, o indivíduo seria, através do tempo, cada vez mais confiante na sua atuação e, por sua vez, politicamente eficaz. A participação teria como função questionar a inexistência de um reconhecimento real dos direitos formais nas relações entre as classes sociais ao enfatizar a própria inexistência da igualdade e liberdade dos

indivíduos nas democracias liberais. Desta forma, Pateman extrapola a figura do Estado como local da participação, visto que os indivíduos passam a maior parte de seu tempo em relações laborais. Para a autora, uma democracia participativa só seria possível com uma sociedade participativa.

O entendimento de Pateman sobre necessidade de uma sociedade participativa é, de certa forma, corroborado por Macpherson (1978). Em seu livro *A Democracia Liberal*, a ideia central é a existência de uma combinação entre partidos competitivos e mecanismos de democracia direta. A proposta funcionaria através de um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação através de conselhos que iriam das cidades até um conselho nacional – sistema este, para o autor, perfeitamente adaptável com a democracia representativa. Porém, para que tal acontecesse, Macpherson acreditava na mudança de consciência dos indivíduos – visto a apatia provocada pela estrutura de classes ao restringir a ação dos indivíduos através da desigualdade socioeconômica – que aconteceria exatamente com a participação política. Desta forma, o indivíduo trocaria sua aceção consumista de serviços por uma de caráter realizador e de exercício das suas próprias capacidades.

Poulantzas (1980), por sua vez, caracteriza-se por uma proposta de transição ao socialismo através da tomada de poder pela via democrática. O autor sustentava a necessidade de ampliação dos espaços de participação com a atuação dos indivíduos no interior do Estado como forma de transformação. A mudança dos centros de poder traria consigo um processo de ruptura efetiva nas relações de classe em favor das classes populares. O que está no cerne da proposta de Poulantzas é a sua concepção de Estado enquanto relação de forças traduzida na materialidade dos instrumentos do Estado. Apoiados em organizações exteriores ao Estado, os indivíduos que operassem dentro dele poderiam, através do tempo, modificar as relações de força para transformar o Estado.

Os três autores deixam transparecer a necessidade de extrapolar o Estado como forma de levar a democracia ao seu limite, a necessidade de conciliar os institutos da democracia representativa com a democracia participativa e a superação das desigualdades materiais como forma de alcançar a igualdade formal. Em síntese, o que os autores defendem é que com um aumento da participação dos indivíduos nas instituições democráticas seria possível tornar mais coesa a relação entre Sociedade Política e Sociedade Civil e, também, tornar o Estado mais suscetível ao controle das suas decisões. Porém, quando assim o fazem, a teoria de democracia participativa ainda mantém o pressuposto de que as preferências dos indivíduos e grupos sociais são dadas, cabendo ao julgo democrático encontrar a melhor forma de agregar estas preferências (Pereira, 2007). O que é colocado aqui é que a participação, por si só, não é suficiente para a construção da democracia. Ao deixar de fora o debate sobre a formação das preferências, deixa-se de fora a compreensão da formação das próprias políticas que são resultado destas interações.

Deliberação

É nesse contexto que ganha relevância o conceito de deliberação. A proposta da democracia deliberativa é a de um processo de decisão que se funda mais em uma lógica transformativa do que

em uma lógica agregativa (Elster, 1998). As preferências são formadas e transformadas durante a discussão pública, da qual devem participar todos aqueles que serão afetados pelas decisões. A decisão coletiva deve ser resultado da justificação racional da argumentação, que deve ser construída a partir de uma base comum e compartilhada de informação e conhecimento. Isto não significa que os indivíduos devam convergir para um consenso de valores, estratégias e perspectivas, mas que encontrem razões que possam ser aceitas na ação coletiva (Fung e Wright, 2003).

O ideal deliberativo é baseado na teoria comunicativa de Habermas, (1997: 23) na qual

processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei.

Para o autor, é o fluxo comunicacional entre formação pública da vontade, deliberações institucionalizadas e decisões governativas que garante a transformação de poder produzido comunicavelmente em poder aplicável administrativamente.

O conceito de esfera pública é central para a compreensão da teoria comunicativa. Formada especificamente por essas interações comunicativas, a esfera pública não é definida por um lugar institucional específico, mas em função da sua racionalidade comunicativa em detrimento da racionalidade instrumental do Estado e do mercado. Por sua vez, a racionalidade estabelecida pela justificação pública deve ser resultado da radicalização da generalização, onde a sua aprovação é ao mesmo tempo de todos e de cada um (Habermas, 2002). Para que isto ocorra, a fonte da ação comunicativa deve estar ancorada sobre procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade (*Idem*).

O ponto central da teoria deliberativa é a legitimidade dos processos democráticos enquanto o respeito aos procedimentos de deliberação a partir da formação da opinião e da vontade. A democracia deliberativa baseia-se na justificação do poder político através da argumentação pública livre entre cidadãos iguais, porém, cabe a estes cidadãos partilharem o compromisso pela resolução dos problemas através do raciocínio público e considerarem suas instituições como legítimas por estabelecerem o quadro para a deliberação pública livre (Cohen, 1997). Habermas (1997: 29-30) propõe uma síntese dos princípios de Cohen (1989) em sete postulados ideais dos procedimentos e condições que legitimam as deliberações democráticas e que valem a sua transcrição:

a) As deliberações realizam-se de forma argumentativa, portanto, através da troca regulada de informações e argumentos entre as partes, que recolhem e examinam criticamente propostas. b) As deliberações são inclusivas e públicas. Em princípio, ninguém deve ser excluído, pois todos os possíveis interessados nas decisões têm iguais chances de acesso e de participação. c) As deliberações são livres de coerções externas. Os participantes são soberanos na medida em que estão submetidos apenas aos pressupostos da comunicação e às regras do procedimento

argumentativo. d) As deliberações também são livres de coerções internas que poderiam colocar em risco a situação de igualdade dos participantes. Cada um tem as mesmas chances de ser ouvido, de apresentar temas, de dar contribuições, de fazer propostas e de criticar. Tomadas de posição em termos de sim/não são movidas exclusivamente pela forma não coativa do melhor argumento. e) As deliberações em geral visam a um acordo motivado racionalmente e podem, em princípio, ser desenvolvidas sem restrições ou retomadas a qualquer momento. Todavia, as deliberações políticas têm que ser concluídas, levando em conta uma decisão da maioria. Devido ao seu nexos interno com uma prática deliberativa, a regra da maioria fortalece a suposição de que a opinião falível da maioria pode continuar valendo como base racional de uma prática racional até o momento em que a minoria consiga convencer a maioria do contrário. f) As deliberações políticas abrangem todas as matérias passíveis de regulação, tendo em vista o interesse simétrico de todos. Isso não significa, porém, que certos temas e objetos, tradicionalmente tidos como de natureza privada, não possam, em princípio, ser submetidos à discussão. São especialmente relevantes, do ponto de vista público, questões referentes à distribuição desigual das fontes das quais depende a percepção concreta dos direitos iguais de comunicação e de participação. g) Deliberações políticas incluem também interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos. E a força consensual dos argumentos não se apoia somente num acordo sobre valores, formado previamente em tradições e formas de vida comuns. [grifos no original]

O que está presente na proposta de Cohen é a tentativa de operacionalizar a teoria deliberativa ao reconhecer que as proposições teóricas ocorrem dentro de instituições políticas, ou seja, a participação e a deliberação possuem uma dimensão concreta, no mundo real. Nesse contexto, a instituição torna-se um elemento central, pois é ela que insere a sociedade civil no interior do sistema político, ajuda a restabelecer as questões de base da sociedade política e muda o debate sobre a estrutura institucional (Avritzer, 2009).

Ao reconhecer as formas de institucionalização da deliberação pública, Avritzer (*Idem*) caracteriza as instituições participativas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Para o autor, a partir da década de 1990, a teoria elitista de democracia e as teorias sobre movimentos sociais não conseguem explicar o florescimento de instituições participativas na América Latina e na Europa do Leste.

O giro deliberativo que se seguiu teve as consequências do impacto das experiências, trazendo a preocupação de adaptar o conceito de deliberação às exigências empíricas. Isso causou o *giro do giro* (Farias, 2012), que ocorreu ao se colocar a deliberação em um processo democrático mais amplo, compreendendo a existência de diferentes esferas de deliberação funcionando numa condição de sistema. Para Farias (*Idem*), Jane Mansbridge, Robert Goodin e Caroline Hendriks podem explicar a ampliação do conceito de deliberação.

Para Mansbridge:

O sistema deliberativo é [...] composto por discursos formais [...] falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos, tais como representados e representantes eleitos e não eleitos, ativistas e não ativistas e os profissionais da mídia. [...] O objetivo da deliberação passa a ser, portanto, esclarecer os termos do conflito, tentar conformá-lo e não mais a busca do consenso em torno do bem comum. (Farias, 2012: 66)

Já Godin (*apud* Farias, 2012) endossaria a ideia de sistema através de momentos sequenciados de deliberação, o que levaria a existência de espaços de deliberação menores que dariam *inputs* a espaços maiores. Tudo isso possível através de um compromisso recíproco entre os atores, mas nunca por um consenso racionalmente motivado (*Idem*). Para Hendriks, “o sistema se caracteriza por múltiplas esferas discursivas que podem ser formais, informais ou mistas, cujas formas de comunicação também variam, indo desde o questionamento, a contestação, a negociação até ao consenso.” (Farias, 2012: 68) Havendo uma disposição variada dos atores para deliberar nas diferentes esferas, seria preciso que o sistema promova a diversidade de espaços deliberativos que “ao entrarem em contato entre si e com cidadãos individuais, podem encorajar a troca de ideias entre atores com perspectivas diferentes” (*Idem, Ibidem*).

É possível sintetizar as reformulações e expansões do conceito de deliberação através de proposições que solucionariam a legitimidade dos acordos comunicavelmente alcançados (*Idem*: 72):

Passa-se assim a propor (1) formas mais flexíveis de discursos, ao se enfatizar mais os resultados da deliberação do que o seu processo (Warren, 2007); (2) outras atividades que funcionem como influência comunicativa sob condição de conflito – a barganha, por exemplo (Mansbridge et al., 2009); (3) outras formas de comunicação além do discurso racional – a retórica, a narrativa etc. (Young, 2001); (4) uma concepção plural de bem comum e (5) a presença do conflito de interesses e outros métodos não deliberativos de respondê-los (Mouffe, 2000; Connolly, 2005; Mansbridge et al., 2009). Nessa proposta expandida, o consenso deixa de se constituir em meta da deliberação e a política volta a ser concebida como a luta de interesses divergentes para realizá-los dado o “caráter erradicável do antagonismo promovido pelo pluralismo” (Bächtiger et al., 2009).

Visto a existência de diferentes esferas de deliberação e diferentes graus de inclusão dos atores a essas diferentes esferas, o sistema deliberativo deve garantir recursos materiais e simbólicos para que “a negociação e a barganha possam ocorrer livremente entre grupos cuja importância reside em sua capacidade de representar efetivamente os inúmeros interesses que se apresentam de forma desigual na sociedade.” (Farias, 2012:75)

Representação

A reconfiguração institucional da participação nas últimas décadas deslocou o conceito de representação para o centro da teoria da crítica democrática. Alguns dos elementos que causam esse

deslocamento são “a pluralização de atores e espaços, o interesse por padrões mais amplos de inclusão e o crescente envolvimento da sociedade civil na arena decisória” (Aires, 2009: 12). Com a expansão dos sistemas deliberativos, a representação deixou de ser exclusiva de agentes ou instituições governamentais. Ela passa a ser compreendida como “uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembléia.” (Urbinati, 2006: 211)

Isso reforça a importância dos espaços híbridos de participação como espaços de interação entre representações estatais e entidades da sociedade civil na elaboração de políticas públicas (Pereira, 2004; Avritzer e Pereira, 2005). A participação nesses espaços reforça uma representação que não vem da autorização do representado, mas que é “uma forma concreta de se promover concepções e de se identificar com aqueles que as apoiam ou fazem alegações convincentes em sua defesa.” (Urbinati, 2006: 224)

Ao legitimar-se não mais pela autorização, a representação passa a depender de um processo de reconhecimento que se desdobra no tempo ao invés de um ato inicial de consentimento. Nas palavras de Lavallo e Vera (2011: 129):

[...] se o controle por parte dos eventuais beneficiários implica o conhecimento da representação presuntiva exercida em seu nome, a reiteração ou renovação do controle supõe reconhecimento, confere legitimidade e permite pensar em uma espécie de autorização implícita.

O elo virtual que forma a legitimidade pela autorização implícita aproxima a representação à usos mais contemporâneos da ideia de *advocacy*:

argüir em favor de algo ou alguém, defender mediante argumento, recomendar a adesão ativa de uma causa, justificar publicamente o valor de algo ou alguém [...] implica tanto a idéia de chamar para si o interesse de algo ou alguém quanto a ação de vocalizar ou dar voz a esse interesse. (Lavallo, Houtzager e Castello, 2006: 91)

A prática da representação poderia, assim, transformar as instituições participativas em espaços de maior representatividade da sociedade. Olhadas pelo prisma do *advocacy*, o valor dessas práticas transforma os representantes em:

porta-vozes de demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses mal ou sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política, ora por se tratar de domínios de decisão muito específicos, como acontece em determinadas áreas e subáreas de políticas públicas, ora por se tratar de minorias ou de grupos particularmente desprovidos de recursos econômicos, políticos e culturais, ou inclusive por se tratar de temas e problemas emergentes negligenciados pelos atores tradicionais da representação. (Idem: 92)

A atuação em instituições participativas ganham assim o potencial de reforçar a associação entre representação e inclusão. Principalmente a inclusão daqueles afetados pelas decisões coletivas com o objetivo de evitar a simplificação da democracia a meros processos decisórios: sendo este o princípio normativo do ideal democrático para avaliar a representação das instituições (Urbinati e Warren, 2008). Neste contexto, as instituições efetivamente representativas seriam aquelas onde a representação inclui “não apenas autorização do mandato e prestação de contas (*accountability*), mas também reforça a associação entre representação e inclusão.” (*Idem: Ibidem*)

Para compreender as novas formas de representação política dentro da teoria democrática, o conceito de *accountability* possui grande perspectiva teórica pois:

permite elaborar respostas aos desafios da legitimidade das novas modalidades de representação política, contornando o impasse da autorização como fonte de legitimidade. Assim, a reforma do pensamento é um movimento paralelo à própria reforma da democracia (Lavalle e Vera, 2011: 100)

A prestação de contas da atuação do representante é feito posteriormente, vinculando-o ao representado por um processo diferente, não mais baseado na autorização prévia do momento eleitoral. É com o tempo que o representado reconhece no representante sua legitimidade em agir a partir da prestação de contas da sua atuação. Conforme Young (2006: 154):

O representante está autorizado a agir, mas suas avaliações estão sempre em questão. Saber se ele agiu ou não conforme aquela autorização é uma questão posposta a um momento ulterior, quando ele vier a prestar contas de suas ações aos representados. O representante age por si próprio, mas antecipando esse momento. [grifo nosso]

Tratar especificamente da representação da sociedade civil em conselhos de políticas públicas traz a compreensão na realidade empírica dos impactos do tempo e da antecipação do momento de prestação de contas. Para Avritzer (2007a: 457):

Nesta forma de representação, não existe a igualdade matemática do mecanismo eleitoral - uma vez que a escolha dos representantes é feita entre atores da sociedade civil e, geralmente, entre membros das associações - nem o monopólio territorial, já que o processo decisório é partilhado com outras instituições. Mais uma vez, a representação se legitima não pela autorização, apesar da importância do processo de escolha, mas também pela agregação de interesses parciais. É a relação com o tema que confere legitimidade à representação via sociedade civil.

Ou seja, o conselheiro é legitimado através do tempo no momento em que presta contas da sua atuação, demonstrando relação com a agenda política, advogando dos mesmos interesses que os atores envolvidos. A conexão entre conselheiros e sociedade civil se dá pela chamada representação por afinidade (*Idem*). Essa representação conecta os atores pelo tema da agenda e

tem sua legitimidade baseada na “legitimidade do representante entre outros atores que *atuam da mesma maneira que ele*. [...] uma vez eleitos, estes [os conselheiros] se encontram com a advocacia de temas e a representação da sociedade civil.” [grifo nosso] (*Idem*: 458-459) Com a representação por afinidade, o público legitima o conselheiro porque reconhece o seu jeito de atuar como sendo o do próprio público.

2.2.4. As instituições participativas e o público participativo

As instituições participativas se desenvolvem em quatro pressupostos (Avritzer, 2009): operação pela representação e participação, transformações de características voluntárias da sociedade civil em formas de organização política permanentes, interação entre partidos políticos e atores estatais, e relevância da estrutura institucional para a efetividade deliberativa. A relação entre esses pressupostos no terreno auxilia a formar um entendimento sobre a legitimidade do processo decisório dentro da proposta feita por Avritzer (2008) na análise de desenhos participativos, quais sejam: a capacidade democratizante e a efetividade na determinação das políticas públicas.

Além de trazer a prática democrática para dentro das instituições políticas, como já havia feito Cohen, Avritzer afirma que o sucesso da instituição não depende somente do seu desenho, mas também do contexto no qual está inserida. A posição da instituição no jogo político nacional dirá muito da efetividade das suas decisões – somando, também, as relações interpessoais desenvolvidas entre os participantes e as conexões que suas entidades possuem num quadro mais geral.

É possível observar melhor essa proposta quando Avritzer (2008) diferencia as instituições participativas em três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. Desta forma, entender a instituição a partir do seu desenho institucional interativo faz com que a análise de instituições participativas não sejam consideradas um espaço isolado (*Idem*).

As instituições podem, assim, possuir a potencialidade de qualificar a participação no momento em que asseguram a qualidade democrática dos experimentos deliberativos e a qualidade das decisões (Della Porta, 2008). Para isto, precisam considerar a participação enquanto um processo de autonomia e intencionalidade dos indivíduos em participar nas decisões que lhes dizem respeito (Pellizzoni, 2008). A relação entre organização social e política pública dentro da instituição se torna direta, já que se definem mutuamente. O público se forma e delimita a agenda política a partir de interações entre os indivíduos e grupo de indivíduos quando se associam para resolverem seus problemas.

Essas interações, ao levarem em conta não somente a capacidade de ação do indivíduo, mas também as condições de não dominação, de respeito à dignidade – expressa pela cultura dos direitos fundamentais – e, principalmente, da não ingerência arbitrária sobre o juízo individual, coloca em debate a construção de uma relação entre Estado e sociedade civil que fortalece a

legitimidade da atuação na solução de problemas através do estabelecimento de uma gramática comum. É importante lembrar que “ter uma gramática comum, partilhar alguns bens comuns, não implica não haver razão para discordar sobre como e onde aplicar as regras, ou sobre que coisa dizer ou crer, sobre como interpretar o uso desses bens.”¹⁵ (Urbinati, 2011: 158) E é aqui que as instituições participativas tem um papel fundamental na legitimidade das políticas públicas.

É na relação entre o público e o Estado que se encontram as instituições. Elas servem de ponte entre a agenda sistêmica (aquela debatida pelo público/esfera pública) e a agenda de decisão (aquela implementada pela política pública). Facilitam as janelas de oportunidades, fazem com que o público possa intervir na elaboração das políticas dentro da racionalidade da administração pública de forma mais direta. A figura abaixo ilustra a conformação da relação entre público e Estado definida pelas instituições participativas.

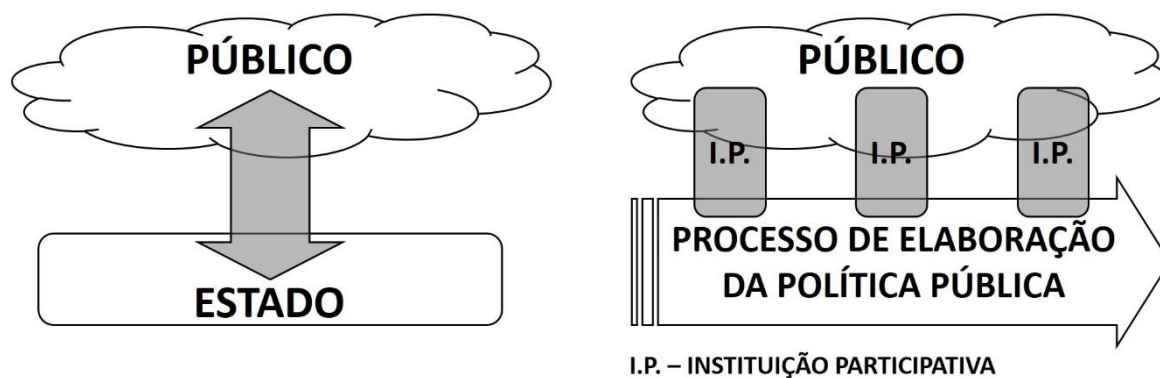


Figura 7 – Relação entre público e Estado através das instituições participativas

Nota: elaborado própria.

Torna-se importante perceber o potencial de construir, a partir desse desenho, um argumento sobre as instituições participativas e a formação de uma sociedade civil nacional baseada em bens comuns plurais, a capacidade de captar as outras escalas de estruturação do território nacional, e as formas de construção de legitimidade entre os participantes das instituições participativas, o público e o Estado. A tese deve conseguir, ao seu final, dissertar sobre esses pontos demonstrando como o público opera o desenho estabelecido e quais as implicações no desenho de instituições participativas.¹⁶

As modificações no conceito de esfera pública trouxeram um quadro alternativo para a passagem dos públicos de atuação discursiva, para públicos mais deliberativos (Avritzer, 2002;

¹⁵ Tradução livre. No original: “avere una grammatica comune, condividero alcuni beni comuni, non implica non avere ragioni per dissentire su come e dove applicare le regole, ovvero su che cosa dire o credere, su come interpretare l’uso di quei beni.” (Urbinati, 2011: 158)

¹⁶ Especificamente dos conselhos nacionais na elaboração de políticas urbanas nacionais. E é para auxiliar nesse processo que o próximo item vai detalhar melhor o que são os conselhos de políticas públicas.

Avritzer e Costa, 2004), resultados da falha dos modelos existentes em subordinar o acesso público ao processo de decisão à expertise dos membros (Avritzer, 2002). As inovações no campo democrático, principalmente na América Latina na virada para o XXI, demonstram o surgimento de um novo conceito de deliberação pública através da inclusão de movimentos tradicionalmente excluídos do processo de elaboração das políticas públicas e que portam novas expertises e conhecimentos. Os públicos participativos (*Idem*; Wampler e Avritzer, 2004) propõem entender a dimensão institucional da teoria deliberativa dentro desse novo quadro. O resultado seria não mais uma influência simbólica da esfera pública sobre o sistema político, mas uma melhor relação entre a esfera pública e a administração pública através de fóruns públicos de deliberação e partidos políticos (Avritzer, 2002).

Este público “compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política através da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização, e da implementação de suas preferências políticas.” (Wampler e Avritzer, 2004: 295) Reconcilia, assim, duas preocupações do modelo de esfera pública: a associação da participação com a racionalidade administrativa, e transformar a teoria da esfera pública em uma teoria democrática e deliberativa (Avritzer, 2002), devendo ocorrer, no âmbito empírico, em contextos específicos:

Com eleições competitivas, ativistas da sociedade civil se conectam com políticos e partidos políticos para encorajar a institucionalização de processos de decisão em sistemas que promovam oportunidades aos cidadãos em deliberar sobre os resultados das políticas públicas.¹⁷ (Wampler e Avritzer, 2004: 295)

Os públicos participativos fazem isso a partir de quatro elementos de sua formação:

Primeiro é a informação no nível público de mecanismos de deliberação face-a-face, livre expressão e associação. Esses mecanismos desempenham o papel de abordar elementos específicos na cultura dominante transformando-os em questões problemáticas que devem ser politicamente abordadas.

Segundo é a ideia de que movimentos sociais e associações voluntárias abordam questões contenciosas introduzindo no nível público alternativas práticas.

Terceiro é que eles preservam um espaço para complexidade administrativa e, ao mesmo tempo, desafiam o acesso exclusivo de técnicos nos fóruns de decisão. Públicos participativos reservam-se a prerrogativa de monitorar a implementação administrativa das suas decisões.

¹⁷ Tradução livre. No original: “With competitive elections, civil society activists linked themselves to politicians and political parties to encourage the institutionalization of decision-making systems that provided opportunities for citizens to deliberate over policy outcomes.” (Wampler e Avritzer, 2004: 295)

Quarto é que eles ligam suas deliberações com a tentativa de procurar por formatos institucionais capazes de abordar no nível administrativo as questões tornadas contenciosas no nível público.18 (Avritzer, 2002: 52)

Nesta tese, o interesse recai sobre os conselhos de políticas públicas como figura institucional dos processos de decisão. O próximo item trará uma abordagem sobre os conselhos enquanto instituições participativas que têm o potencial de promover oportunidades a novos atores sociais em participar da elaboração das políticas públicas.

2.2.4. Conselhos de políticas públicas

Estrutura dos conselhos

A tese escolheu os conselhos de políticas públicas como instituições a serem analisados por serem “arranjos institucionais inovadores, dentre outros motivos, por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas” (Tatagiba, 2002: 71), cumprindo a demanda por crescente inclusão de novos participantes no processo decisório. Os conselhos são:

[...] órgãos de deliberação e fiscalização, vinculados à estrutura da administração pública. Nessas arenas extraparlamentares, representantes da sociedade civil e do governo têm a função de formular e fiscalizar políticas públicas, quebrando, por conseguinte, o monopólio do legislativo sobre a formulação de políticas públicas e controle do Estado. (Perez, 2015: 22)

Dessa forma, teriam condições de ser um espaço para a atuação dos públicos participativos. Porém:

apesar de a própria existência dos Conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta do funcionamento dos

¹⁸ Tradução livre. No original: “First is the information at the public level of mechanisms of face-to-face deliberation, free expression, and association. These mechanisms play the role of addressing specific elements in the dominant culture by making them problematic issues to be politically addressed. The second is the idea that social movements and voluntary associations address contentious issues by introducing at the public level alternative practices. Third is that they preserve a space for administrative complexity and, at the same time, challenge the exclusive access of technicians to decision-making fora. Participatory publics reserve themselves the prerogative to monitor the administrative implementation of their decisions. Fourth is that they bind their deliberations with the attempt to search for institutional formats capable of addressing at the institutional level the issues made contentious at the public level.” (Avritzer, 2002: 52)

Conselhos, a centralidade e o protagonismo do estado na definição das políticas e das prioridades sociais (Tatagiba, 2002:55)

De origem latina, a palavra *consilium* pode ser entendida como “assembleia que delibera sobre determinado assunto afeto à vida de uma comunidade [...] uma reunião de pessoas que tratam de um determinado assunto, traduzindo a ideia de um corpo coletivo superior.” (Freitas de Castro, 2012: 82) Fazem parte da Administração Pública com a necessária previsão normativa:

são em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, como atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental. (Tatagiba, 2000 apud Pereira, 2004)

Podem se organizar em comissões temáticas que sujeitam suas deliberações às plenárias, porém, a predominância de técnicos governamentais pode influenciar sobremaneira essas deliberações (Freitas de Castro, 2012). Isso significa que não é apenas no aspecto normativo da constituição dos conselhos ou no seu desenho institucional que reside suas condições de influenciar nas políticas públicas, mas reside também naqueles que participam, no tipo de relação que desenvolvem, no que e como querem influenciar. Para o aprimoramento e funcionamento dos conselhos com poder deliberativo é importante separá-los quanto aos seus mecanismos deliberativos, a representação dos interesses e articulação entre os atores sociais e atores estatais (Avritzer e Pereira, 2005).

O impacto dos conselhos na gestão do Estado

Os conselhos têm um grande potencial em democratizar a gestão do Estado, visto que a recorrente participação pública através dos conselhos transforma a administração pública mais responsiva às demandas da sociedade. Nas palavras de Tatagiba (2000 *apud* Pereira, 2004):

[os conselhos] São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado.

A ampliação da participação leva a uma mudança no padrão da relação, normalmente clientelista, que o Estado constrói com a sociedade: “A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade” (Tatagiba, 2002: 47). Nesta nova relação entre Estado e sociedade, é possível observar que o conselho cria grandes facilidades para os processos de prestação de contas do exercício da atividade pública.

Mesmo tendo uma forma de atuação específica, os conselhos desenvolvem fatores próprios que exercem grande influência na participação da sociedade, como: regras institucionais,

organização popular, comprometimento do poder público, vínculos partidários,¹⁹ instituições conveniadas com o governo, o formato das organizações civis e a profissionalização dos conselheiros (Perez, 2015). Isso tudo torna a atuação dos conselhos com características únicas, que podem privilegiar públicos mais deliberativos, como os públicos participativos. E quem faz esta conexão é o conselheiro.

A importância do conselheiro para a atuação do conselho

Uma das dificuldades de participação diz respeito às exigências de qualificação dos conselheiros, que deveriam ter um conhecimento técnico especializado que a maior parte dos cidadãos não possui. O resultado disso é um grande tempo gasto para a aquisição desse conhecimento e a consequente ausência de rotatividade nos conselhos exatamente devido ao fato dos conselheiros terem adquirido esse conhecimento (Dagnino, 2002).

Esse conhecimento, relacionado à temática do conselho, privilegia um determinado tipo de conselheiro. Estes indivíduos teriam assim um conhecimento comum e compartilhado sobre a área de atuação, o que faz com que a relação dos conselheiros com o público e a sociedade civil ganhe importância para compreender como funcionam os conselhos. Ao analisar a experiência brasileira na década de 1990, Caccia Bava (2000: 69) concluiu sobre a importância da mobilização da sociedade civil para o funcionamento dos conselhos:

O que me parece central pensar hoje em dia é que as políticas sociais dependem da mobilização. Não adianta pensar que o representante faz sozinho um belo papel. O canal do Conselho é importante enquanto o Conselho operar. Se o conselho estiver fragilizado do ponto de vista da defesa dos interesses coletivos, é responsabilidade das entidades da sociedade civil se manifestarem, cobrando que o conselho adquira seu caráter decisório. [grifo nosso]

Pereira (2004) também aponta a necessidade de entender os conselhos para além de sua estrutura operacional:

Instrumentos potenciais da ampliação da democracia na nossa sociedade os Conselhos devem ser assumidos com os seus ônus e bônus. Paridade, representatividade e pressão social são fundamentais para que a deliberação se concretize. E para tanto não basta conhecê-los em sua estrutura operacional, mas buscar entender o seu funcionamento e a sua relação com as outras esferas do poder político e social. (Pereira, 2004)

O resultado da atuação dos conselheiros dentro da estrutura organizacional do conselho pode falar sobre como o público se faz presente dentro da gestão do Estado. Ao mesmo tempo, a análise deve compreender que o conselho não é uma estrutura hermética, ela precisa ser feita dentro do princípio

¹⁹ Até mesmo no caso soviético, o bom funcionamento dos conselhos era debitado na relação entre os conselheiros e o Partido Comunista. (Martorano, 2011)

que a atuação dos conselheiros na realidade empírica explica não só no funcionamento do conselho, mas também no impacto das decisões e como o conselho pode servir para que o público influencie a elaboração das políticas públicas.

3. A formação das agendas nacionais e a institucionalização dos conselhos nacionais no Brasil e em Portugal

Este capítulo é resultado de uma operação metodológica. O seu objetivo é equalizar os estudos de caso de forma que seja possível observar as suas similaridades e diferenças. A partir do conceito de agenda política, um primeiro panorama dos atores e processos políticos dos estudos de caso é obtido dentro de uma aproximação necessária para melhor interpretar as análises feitas nos próximos capítulos.

Será tratada aqui da formação da agenda urbana, a transformação da agenda em política pública e a conseqüente criação de instituições participativas que auxiliam na elaboração das políticas urbanas nacionais. Este roteiro é importante para deixar claro, dentro do contexto maior da tese, a natureza do público e sua influência no sucesso das instituições participativas. No que tange as políticas urbanas, significa compreender como o urbano é politizado no Brasil e em Portugal e, principalmente, quem faz este papel, por meio de quais instrumentos e que redes são construídas para tal. Deve-se analisar o que move a agenda das políticas urbanas para que se possa compreender qual resposta (e processo pelo qual se responde) será considerada legítima pelo público.

Para tal, num primeiro momento, a análise se concentrará na formação das agendas a partir da politização do urbano no Brasil e em Portugal. Depois, o capítulo analisará a relação dessas agendas com a sociedade política e os contextos que influenciaram esta aproximação em direção ao Estado. Num terceiro momento, é apresentado o último movimento de consolidação que é o reconhecimento das agendas e sua institucionalização dentro de espaços de participação pública.

3.1. A formação das agendas urbanas nacionais

O capítulo anterior já apresentou as explicações de Kingdon (2011) para a formação de agendas (o reconhecimento do problema, a atuação dos participantes visíveis e o desenrolar do jogo político) e é a partir dessa estrutura que o presente capítulo faz o exercício metodológico de construção dos casos de estudo. A partir da problematização no Brasil e em Portugal, o objetivo é de montar as condições necessárias para identificar indivíduos e grupos de indivíduos que dão sustentação política para a agenda, e a possibilidade, por fim, de discorrer sobre a influência dos eventos políticos no ganho de importância das agendas urbanas. A análise deve perceber como essa estrutura se desenvolve em cada um dos países para, a partir daí, reconhecer as diferentes possibilidades de estruturação das agendas urbanas e facilitar a análise dos estudos de caso ao colocar em uma perspectiva mais ampla a atuação dos conselhos.

Após entender a composição da agenda urbana dos dois países, a apresentação do processo de ganhos e perdas de importância da agenda estabelecerá um paralelo sobre o que era considerado como opção em termos de políticas públicas e o enraizamento que essas políticas tinham no seu público. Problema, participantes e o jogo político moldam a agenda e estabelecem protocolos e padrões sem os quais não é possível interpretar a atuação dos conselhos de políticas públicas. Na construção dos casos, a análise deve saber como se sustenta a agenda política no público/esfera pública para abrir as portas sobre o funcionamento da relação entre o público e a elaboração das políticas públicas. Sem ter esta capacidade de observação, seria muito difícil reconhecer a sua natureza e interpretar a atuação do público na elaboração das políticas urbanas nacionais.

3.1.1. O problema

A maneira como o processo de urbanização ocorreu no Brasil e em Portugal criou cidades desiguais que se traduziram em um acesso diferenciado dos indivíduos a determinadas formas de vivenciar a cidadania. Os dois países passaram, em períodos diferentes, por um veloz processo de industrialização que incorporou a mão de obra rural nos grandes centros urbanos sem uma melhoria substancial nas condições de vida dentro das cidades. No período final dos regimes de exceção, parte considerável da população urbana de ambos os países enfrentava problemas de moradia sem condições mínimas de habitabilidade: em Portugal, cerca de 30% das moradias em 1970 (INE, 1970); no Brasil, cerca de 45% em 1980 (IBGE, 1985).

As condições habitacionais não significam apenas problemas nas construções em si, mas são um primeiro indício, uma aproximação necessária para começar a compreender a qualidade de vida a que parte da população estava submetida. Aos bairros de lata e favelas, para além da precariedade das habitações, somam-se, ainda, acessos precários aos sistemas de saúde, educação, infraestrutura urbana e muitos outros serviços; e, ainda, o problema da pouca força política para intervir na sua realidade ou para se posicionar ativamente (Geraldí, 2012).

Os processos de redemocratização dos dois países nascem juntos com um processo de maior visibilidade das causas urbanas. A crise habitacional no final dos regimes tornou visível tanto (i) a luta pelo direito à moradia e pela função social da cidade que deu origem à Emenda Popular pela Reforma Urbana na constituinte brasileira de 1988 como (ii) a luta pelo direito à habitação que deu origem no período revolucionário português à experiência do Serviço Ambulatorial de Apoio Local – SAAL. Nos dois países, movimentos em boa parte apoiados na prática política do Direito à Cidade. A dinâmica sofrida pelas agendas nacionais será tratada na segunda parte deste capítulo; por ora, com a abertura política dos países, há a construção de processos mais intensos de definição da agenda a partir da politização do urbano, o que influenciou as políticas urbanas nas últimas décadas. Os países passaram por processos específicos não só na dinâmica da agenda urbana nacional, mas também na própria forma como incorporaram agendas de outras escalas.

Para tal, importa identificar os temas que compõem as agendas em cada um dos países como forma de estabelecer uma delimitação do seu campo de atuação. Foi perguntado a todos os entrevistados quais os principais temas da agenda urbana nacional tanto nos últimos cinco anos quanto para os cinco vindouros.²⁰ A voz deve ser dada, neste momento, àqueles que orbitam o núcleo das agendas pois o reconhecimento dos problemas se dá de forma diferenciada e através dos participantes da agenda e do jogo político – o problema não é e não pode ser uma simples definição teórica por parte do pesquisador.

A análise tomou a liberdade em agregar palavras correlatas, de forma a tornar mais explícito os grandes temas da agenda. A agregação saiu do princípio de que se uma pessoa comenta sobre habitação e outra sobre casa popular, e pergunta-se às duas pessoas se têm interesse em políticas de moradia, elas provavelmente demonstrariam interesse.²¹ O resultado foi sistematizado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Composição temática da agenda urbana nacional

Portugal	Brasil
Reabilitação Urbana, Patrimônio Histórico, Ordenamento do Território, Mobilidade, Ambiente, Lei de Solos.	Habitação, Regularização Fundiária, Mobilidade, Saneamento – PLANSAB, Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU.

Fonte: entrevistas.

Frente a esse resultado, é interessante compreender as similaridades e diferenças do porquê desses serem os temas predominantes nos respectivos países. Ao identificar os temas mais fortes na agenda urbana nacional, a análise torna possível identificar o meio pelo qual o problema se apresenta na disputa política e compreender melhor como os temas se inserem na agenda de decisão governamental dos países estudados.

Brasil

As últimas décadas do século XX são marcadas por períodos de seguidas crises econômicas com largos impactos na desestruturação do Estado brasileiro²² e na manutenção do processo de urbanização e de condições urbanas de grande desigualdade territorial e exclusão social

²⁰ O período coberto pela pergunta é o de 2009-2018, visto as entrevistas terem sido realizadas em 2012-2013.

²¹ Não se quis estabelecer aqui uma luta por palavras e conceitos, nem sequer procurar uma porcentagem de influência de cada tema na agenda – o objetivo aqui é apenas identifica-los. Não se quer com isso dizer que não há diferença de entendimentos sobre um mesmo tema, mas tão somente que não se problematizará esse aspecto da agenda neste momento – afinal, a concepção de público defendida no item 2.1.1 reconhece a discordância entre os seus membros e até mesmo a possibilidade de falta de sentimento de grupo entre eles.

²² O que incluiu a consequente desestruturação da já ineficiente política de habitação do regime de exceção.

(Maricato, 2002; Corrêa do Lago, 2002; Cardoso, 2002; Nakano, Koga e Ramos, 2008; Cano, 2011). O país acaba por não modificar a problematização do urbano iniciada nos anos de 1940 e consolidada na luta pelo direito à moradia e pela função social da cidade como contraposição a um processo de urbanização socialmente injusto até mesmo porque não vai apresentar um ciclo robusto de desenvolvimento até o início dos anos 2000

Com a estabilidade econômica do final dos anos de 1990, o século XXI trouxe modificações no quadro das políticas públicas do país, mas há dois acontecimentos que ajudam a entender a dinâmica urbana recente. O primeiro é o acesso ao crédito para consumo interno que pautou parte da política econômica do período. Parte do crédito ao consumo e desonerações tributárias foi direcionado para o acesso ao transporte individual motorizado para garantir as condições de produção do setor automotivo, que tem grande importância econômica e política no país. Durante o período de 2001-2012 o país dobrou a frota de automóveis e quase quintuplicou a de motocicletas (Rodrigues, 2013). Aliada a uma precária política de mobilidade urbana, a problematização do urbano a partir do esgotamento do sistema viário e do transporte público ganhou força; ainda mais com as *jornadas de junho de 2013*²³ que iniciaram com protestos pela redução da tarifa do transporte público mesmo em meio às obras de infraestrutura e mobilidade que preparavam os grandes eventos que o país recebeu.²⁴

Com a proximidade econômica da crise internacional de 2009, a habitação foi levada para o centro da agenda de decisões governamentais com a criação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). A facilitação do acesso ao crédito imobiliário estimulou a indústria da construção civil e tornou-se uma das principais políticas anticíclicas do governo na última década.²⁵

²³ As jornadas de junho de 2013 são uma série de manifestações populares que iniciaram após a repressão violenta da polícia aos protestos organizados por movimentos de luta pela tarifa zero em São Paulo. As manifestações, que se espalharam pelo Brasil e foram as maiores desde as manifestações pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor em 1992, tornaram-se rapidamente expressão da insatisfação geral da população com a qualidade dos serviços públicos e consequentemente com o Governo Federal, que viria a perder apoio popular e legislativo, culminando no *impeachment* da presidente Dilma Roussef em 2016.

²⁴ Nomeadamente a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

²⁵ Nota biográfica: na época do lançamento, março de 2009, o MCMV foi apresentado como uma política anticíclica para a crise internacional apoiado no potencial do setor em gerar empregos e contribuir para o objetivo social do direito à moradia. Mas é importante frisar a ênfase maior no seu potencial econômico anticíclico, tendo sido inclusive este o tom da apresentação do programa pelos então Ministro das Cidades, Márcio Fortes de Almeida, e pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, durante o 56º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social em meados de 2009 onde o pesquisador esteve presente. Na época, o pesquisador trabalhava na Companhia de Habitação do Paraná e acompanhou o debate do Governo Federal junto aos Estados e também a implantação inicial do programa.

Portugal

O diagnóstico de um país desordenado e ineficiente nos aspectos ambiental, econômico, de apoio à competitividade e de distribuição territorial da infraestrutura já era utilizado em meados de 1990 para subsidiar a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Marques da Costa, 1999; Guerra, 2006b; Baptista, 2008) e, no âmbito europeu, a elaboração das políticas de coesão territorial desde o Urban, em 1994, até o ciclo 2007-2013 dos Fundos Estruturais (CDR, 2011). Tudo isso num contexto de ganho de importância das cidades e regiões na agenda europeia e portuguesa com o objetivo de aumentar a competitividade econômica garantindo certos requisitos de ordem social e ambiental (Jacinto, 2012). E é ainda na década de 1990 que se dá boa parte da construção do compromisso português com a agenda ambiental e o desenvolvimento sustentável, intrinsecamente conectados à percepção ambiental das questões urbanas e territoriais que ganharam destaque entre as décadas de 1960 a 1990 (Cabral e Marques, 1997; CCE, 1997 e 1998; Frade, 1999).

Para o país, assim como para a Europa em geral, as décadas de 1990 e de 2000 foram paradigmáticas para o desenvolvimento urbano. A adesão à União Europeia com os seus respectivos Fundos Estruturais e o acesso ao crédito à habitação destinado a novas construções em detrimento da reabilitação e do arrendamento fizeram o país registrar o dobro da expansão de alojamentos frente à expansão dos agregados familiares (Guerra, 2011; Mateus, 2013). O que era uma questão quantitativa no período revolucionário, tornou-se ao passar das últimas décadas em uma questão qualitativa. Os desdobramentos espacial (tanto na escala das cidades quanto na do país) e financeiro (uma vez que se troca a poupança pela dívida habitacional) oriundos do crescimento do parque construído impactou na formação socioeconômica do território português e, consequentemente, na formação da agenda urbana nacional.

A importância da reabilitação urbana desde o início do século XXI como tema da agenda de decisão – resultado de cinco décadas de construção das políticas públicas para o setor – acaba por ser construída como alternativa à crise de 2009, que teve um alto componente imobiliário na sua origem. A nova crise habitacional passou a ser difundida como um problema visto a partir da excessiva construção de novas habitações com a degradação do parque existente e que o endividamento das famílias para aquisição da propriedade estava restringindo a mobilidade social (Pinho, 2009; Guerra, 2011; Mateus, 2013). Neste contexto, a reabilitação urbana é uma resposta ao problema habitacional ao mesmo tempo que agrega outros valores relacionados à cultura, preservação do patrimônio, desenvolvimento sustentável e assim por diante.

Consideração

O que conecta Portugal e Brasil no reconhecimento do problema a partir dos temas da agenda urbana, antes de mais nada, é a certeza de que a percepção do mundo não se dá por simples temáticas das políticas públicas. O urbano, e mais, a problematização do urbano no nível nacional, é uma complexa construção no qual o nacional é apenas uma das convergências escalares de atuação sobre o problema. A crise de 2009 colocou a dimensão urbana em evidência nos dois países até mesmo

porque se alimentou do desenvolvimento do mercado imobiliário na transição do século XX para o século XXI. Mesmo que a visão sobre o problema seja diversa no Brasil e em Portugal, é possível perceber que a problematização do urbano faz parte da composição das agendas nacionais, mostrando a transposição do local que o urbano consegue fazer na construção da agenda política nacional.

3.1.2. Os participantes visíveis

Os participantes visíveis são aqueles que dão sustentação pública à agenda. Os debates públicos se dão em muito dentro de como estes participantes apresentam o problema, pois são eles que ocupam o espaço público para pautar o problema e a sua solução. Os participantes são membros mais ativos do público e que se fazem visível pela atuação que possuem para que a agenda ganhe importância e acesse os níveis de decisão governamental.

Brasil

A luta pela democratização da gestão do espaço público converge com a luta pela democratização do país na década de 1980. O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) surge a partir das entidades apresentadas no quadro abaixo nesse momento de politização do urbano, e tinha como objetivo levar à Assembleia Constituinte de 1988 uma emenda popular que desse aparato constitucional à luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. A emenda deu origem ao capítulo *Da Política Urbana* – expressos pelos art. 182 e 183 como principal conquista da vinculação do direito de propriedade à sua função social – e foi defendida em audiência no Congresso Nacional pela arquiteta Ermínia Maricato, que viria a ser Ministra Adjunta das Cidades em 2003.

Quadro 2 – Composição original do Fórum Nacional de Reforma Urbana

Segmento	Entidades
Movimentos sociais	Central de Movimentos Populares (CMP)
Organizações não-governamentais	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto POLIS, Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) e Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).
Associações Profissionais	Federação Nacional dos Engenheiros (FISENGE), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e Federação Nacional dos Economistas (FENAE).

Fonte: Avritzer, 2007b: 9.

Após a promulgação da Constituição, o FNRU continuou a pressionar o congresso na regulamentação dos artigos sobre a política urbana. Seriam 11 anos de luta para a aprovação do Estatuto das Cidades, como ficou conhecida a Lei nº 10.257/2001 que regulamentou os artigos constitucionais sobre política urbana. Neste ínterim, o FNRU e o direito à cidade enquanto proposta de agenda urbana se ampliaram. Tanto na escala nacional: com a articulação com os grandes movimentos de moradia (Confederação Nacional de Associações de Moradia, União Nacional de Moradia Popular e Movimento Nacional de Luta por Moradia) apresentaram a primeira lei de iniciativa popular, em 1991, para instituir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005). Quanto na escala local: com a possibilidade de experimentar o potencial do direito à cidade junto às administrações locais ocupadas a partir da relação com partidos de esquerda que chegaram às prefeituras municipais durante a década de 1990.

A relação com os partidos políticos ocorre desde a formação do movimento. A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik, uma das principais lideranças do FNRU, era assessora parlamentar do Partido dos Trabalhadores (PT) durante a constituinte. Rolnik, em conjunto com Ermínia Maricato, assumiram importantes cargos no Ministério das Cidades na primeira gestão nacional do PT, iniciada em 2003. Essa aproximação político-partidária transforma os partidos em participantes visíveis da agenda, ainda mais se se entender que esta aproximação gerou influência nos planos de governo, na eleição de membros do movimento pelos partidos, na própria composição dos governos e na defesa dos partidos às suas plataformas de governo.

Grande parte da agenda da Reforma Urbana, baseada no direito à cidade, ficou vinculada à atuação do FNRU e partidos de esquerda. O Brasil conseguiu durante o período de redemocratização organizar o público a partir da própria agenda urbana, o que fez com que o país apresentasse uma organização social estruturada para fazer a base política da agenda. Quando o PT assume em 2003 e cria o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades - ConCidades, o FNRU será o principal articulador deste processo, tendo até hoje uma grande influência na composição e atuação do conselho.

Portugal

No caso português, o mundo acadêmico e profissional tem grande importância para a organização da agenda urbana e ambiental desde o seu surgimento (Ferreira, 1987; Catarino, 2008; Ramalho, 2008; Guerra, 2011). O ambiente acadêmico foi essencial para esse processo. Ao falar sobre sua associação à Liga para a Proteção da Natureza (primeira organização do gênero em Portugal, criada em 1948), Miguel Magalhães Ramalho (2008: 44) deixa claro a que ponto a relação entre academia e mobilização social era direta:

Fiz-me sócio da Liga para a Protecção da Natureza (LPN) nos finais da década de 1950, enquanto aluno da licenciatura de Geologia na Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (FCUL). Nessa altura, a LPN era quase uma extensão desta faculdade, pois funcionava na biblioteca do Instituto Botânico, em pleno Jardim Botânico e onde, nos seus corpos sociais, os nossos docentes eram

presença constante. O encarregado dessa biblioteca era o saudoso Sr. Vasco, que também tratava do secretariado da LPN.

Durante o processo do SAAL, no período revolucionário, mesmo com a democracia direta das Comissões de Moradores, profissionais que já atuavam no final do período de exceção vão auxiliar a organização da população para as intervenções a serem realizadas. A participação nos governos provisórios de arquitetos, engenheiros, geógrafos, biólogos e outros profissionais afetos ao ordenamento do território e meio ambiente, como por exemplo: os arquitetos Nuno Portas (ex-Secretário de Estado de Habitação e Urbanismo, ex-Laboratório Nacional de Engenharia Civil) e Gonçalo Ribeiro Telles (ex-Secretário do Ambiente), tendo Telles sido inclusive líder do Partido Popular Monárquico.

Com a estabilização do regime democrático há o surgimento de organizações não-governamentais que na escala nacional irão politizar a ocupação do território português. Já no início dos anos de 1980, a Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza e a GEOTA – Grupo de Estudos do Ordenamento do Território e Ambiente surgem para, junto com a LPN, serem as principais protagonistas de “um conjunto de lutas com grande visibilidade social, passando a marcar uma parte substantiva da agenda política” (Soromenho Marques, 2008: 96) marcada por grande prestígio científico devido aos seus membros (Pimenta, 2008).

Também é dos anos de 1980 e 1990 uma série de associações que surgem para organizar as classes profissionais que tem relação com o tema: Associação dos Urbanistas Portugueses (1983), Associação Portuguesa de Geógrafos (1987), Associação Portuguesa dos Arquitectos Paisagistas (1976), Ordem dos Arquitectos (1998), Associação Portuguesa de Planejadores do Território (1993), Ad Urbem (1994) entre outras. Elas servem de base institucional para a atuação no âmbito político e social das classes que representam. Mesmo que algumas delas tenham surgido com o objetivo maior de organizar e regulamentar a profissão, tornaram-se porta-vozes de seus membros no nível nacional. É através delas que os profissionais têm acesso às representações públicas. Além disso, muitos dos principais cargos na administração pública na área do ordenamento do território serão ocupados por dirigentes de algumas dessas entidades. Associações profissionais, ONG's do ambiente e academia tornam-se assim os principais centros da dinâmica pública da agenda urbana portuguesa.

A agenda portuguesa (assim como a brasileira) desenvolveu-se em relação com partidos políticos e militantes da área. Há que fazer aqui uma breve menção a dois casos, o já citado Ribeiro Telles na liderança do Partido Popular Monárquico inclusive na formação do VIII Governo Constitucional (1981-1983)²⁶ e a arquiteta Helena Roseta (primeiro PSD, 1974-1986, e depois PS, 1986-atualmente) deputada em diversas legislaturas, os dois de grande ajuda na aprovação da Lei de Bases do Ambiente no início dos anos de 1980 (Schmidt, 2008). Roseta inclusive teve grande influência na criação da Associação Nacional dos Municípios Portugueses em 1984, do Movimento Plataforma Artigo 65 de luta pelo direito à habitação em 2006, e como deputada da atual legislatura

²⁶ Apesar de o partido perder força durante a década de 1980.

(2015-atualmente) preparando a apresentação de uma Lei de Base para a habitação (Henriques, 2016a).

3.1.3. O jogo político

O objetivo aqui é apresentar o jogo político nacional nos dois países e o impacto direto na agenda urbana, dando condições para no próximo item articular as três explicações sobre a agenda urbana (problema, participantes visíveis e jogo político) na dinâmica política da agenda. As mudanças político-eleitorais relacionam-se com o ganho de importância da agenda urbana nos dois países, principalmente a partir do ponto de contato entre partidos e agendas dentro desse jogo. Os partidos têm grande influência na elaboração de políticas públicas por serem os ocupantes dos cargos eletivos – no legislativo e no executivo – e terem também o poder de definir os ocupantes dos principais cargos da administração pública.

Brasil

O primeiro período de transição democrática do Brasil (1985-1994)²⁷ havia sido muito perverso para a agenda urbana. Com a incorporação do Banco Nacional de Habitação (BNH)²⁸ pela Caixa Econômica Federal em 1986 e a paralisação dos financiamentos habitacionais com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) entre 1990 e 1995,²⁹ o país só voltou a reestruturar de forma mais sólida as políticas urbanas no nível nacional com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, conhecido como FHC (PSDB, 1995-2002). Seu governo foi de ganhos e perdas para o setor.

A criação da Secretaria de Políticas Urbanas agregou as áreas de habitação e saneamento do governo, e com a volta dos recursos do FGTS houve um aumento nos valores para financiamento da política urbana. O governo se aproveitava de muitas práticas inovadoras que tomavam forma nas administrações municipais e tanto a estrutura institucional montada como os primeiros documentos publicados pelo governo que detalhavam as políticas para o setor agradavam aos parceiros sociais. Maricato (2008) apresenta três considerações sobre esse panorama: o governo FHC teria incorporado parte das propostas vinculadas à campanha do PT para a eleição de 1994;

²⁷ O período representa os governos de Tancredo Neves (PMDB, 1985, faleceu antes de tomar posse); José Sarney (PMDB, 1985-1990, vice de Tancredo); Fernando Collor (PRN, 1990-1992, impichado); Itamar Franco (PMDB, 1992-1995, vice de Collor). O período foi marcado por sucessivas crises econômicas e políticas até o país iniciar um período de relativa estabilidade com o Plano Real, em 1994.

²⁸ O BNH foi criado em 1964 no regime militar tendo sido o principal agente financeiro do sistema habitacional brasileiro até então.

²⁹ O FGTS é um fundo criado para proteger o trabalhador demitido sem justa causa e que é usado também para financiar obras de infraestrutura, saneamento e habitação. A paralisação da aplicação na primeira metade da década de 1990 estava relacionada a problemas na gestão do fundo no governo Collor (PRN, 1990-1992).

parte considerável destas propostas são resultado de um grande processo de debate iniciado no Congresso Nacional dentro da Comissão de Desenvolvimento Urbano no início dos anos de 1990, na esteira da constituinte de 1988; e a nomeação como diretor de habitação de um militante da Central Única dos Trabalhadores (CUT) com histórico de participação no setor. O governo FHC também iniciou programas de financiamento voltados ao beneficiário final³⁰ e ao poder público para a urbanização de áreas degradadas³¹ (Bonduki, 2008).

Mas a execução das políticas foi abaixo do esperado e manteve a tradição de utilizar recursos onerosos (financiamento) em detrimento de recursos do próprio orçamento da união. Diversos fatores de natureza burocrática, econômica e financeira na operacionalização da política contribuíram para um resultado com pouco impacto seja no combate ao déficit habitacional seja na ativação do mercado imobiliário e consequente geração de emprego e renda (Maricato, 1998; Bonduki, 2008). O governo extinguiu o Comitê Brasileiro para a Habitat II em 1996 logo após a Conferência, descumprindo a recomendação de implantar o Plano de Ação com a participação da sociedade; e extinguiu, também, o Comitê Nacional de Habitação e a Câmara Setorial da Construção Civil.³² Parte da justificativa estava apoiada no envio ao Congresso de projeto de lei que criava o Conselho de Política Urbana: extinguiu-se a estrutura antiga para dar espaço para a nova. O projeto se juntaria a outros já em trâmite na casa³³ para dar origem, em 2001, ao Estatuto das Cidades e à Medida Provisória nº 2.220/2001. Apesar da instituição legal do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o governo FHC termina sem instalá-lo de fato.

Com a eleição do presidente Lula (PT, 2003-2010) o Programa Moradia que vinha sendo construído nas disputas eleitorais anteriores teria sua oportunidade de implantação. O governo criou o Ministério das Cidades e já no primeiro ano realizou a 1ª Conferência Nacional das Cidades dentro dum contexto de maior participação na realização de diversas conferências temáticas por diferentes ministérios. Teve início também o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano assim como as políticas setoriais e a posse da 1ª gestão do ConCidades em 2004.

O lançamento em 2007 do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC como grande aposta do governo na área de investimentos públicos coloca em evidência a implantação de infraestruturas urbanas e sociais, trazendo habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana para o centro de decisão da agenda governamental. Dois anos depois, em 2009, o governo lança o programa Minha Casa Minha Vida que viria a ser o maior programa habitacional do Brasil. Os dois programas tiveram sua gestação na Casa Civil num panorama de debate sobre a desarticulação com

³⁰ Carta de Crédito e Programa de Arrendamento Residencial.

³¹ Programa Pró-Moradia.

³² O Comitê Nacional de Habitação foi criado em 1991. Já a Câmara de Construção Civil em 1993 e fazia parte de um sistema de câmaras setoriais diversas para diálogo com o Governo Federal.

³³ Em 1983 o governo militar, através do Ministério do Interior ao qual estava subordinado o BNH, enviou um projeto de lei ao Congresso conhecido como PL do Desenvolvimento Urbano. Com o capítulo sobre a política urbana na Constituição de 1988, pelo menos outros 16 projetos de regulamentação teriam sido apresentados (Bonduki, 2008).

o Ministério das Cidades e ConCidades, e conseqüentemente, com todo o aparato de planejamento das políticas urbanas que vinha sendo construído. Os programas foram as grandes vitrines do segundo governo Lula e, em 2010, Dilma Rousseff, responsável pela Casa Civil durante a elaboração dos programas, foi eleita Presidente da República (PT, 2011-2016).

Os programas tiveram continuidade no novo mandato, mas perderam o fôlego com o aprofundamento da crise no país a partir de 2014. Mesmo com a queda do governo com o *impeachment* de Dilma em 2016, o Ministério das Cidades continuou sendo o grande executor das políticas urbanas nacionais e o MCMV ainda uma das principais políticas urbanas do país.

Portugal

A Revolução dos Cravos levou à implantação do SAAL – Serviço Ambulatório de Apoio Local, principal política urbana do período revolucionário cuja dinâmica estava altamente articulada com o programa do novo regime. Com a estabilização do regime democrático em 1976 teve-se um período até meados da década de 1980 de emergência da agenda urbana portuguesa e europeia onde começaram a ganhar importância as políticas de integração. O 1º Governo Constitucional³⁴ lançou o Plano Médio-Prazo 1977-80, que abriu uma segunda fase das políticas de ordenamento do território no país. O ciclo 1981-1984 manteve os instrumentos e objetivos para as políticas do setor a despeito das trocas de governo entre PSD e PS³⁵ (Oliveira, 2009). Com o retorno de Mario Soares (1983-1985), o governo socialista instituiu em 1984 o Instituto Nacional de Habitação para organizar as políticas do setor. A adesão à União Europeia em 1981 fez com que houvesse uma forte influência do ambiente político europeu na realidade nacional portuguesa na definição das políticas urbanas nacionais. O Ato Único Europeu, do mesmo ano e que reviu o Tratado de Roma, deu força às políticas de desenvolvimento regional e o país se prepararia, então, para acessar os Fundos Estruturais.

Nos anos do governo de Cavaco Silva (PSD, 1985-1995) as políticas urbanas foram ganhando corpo. Em 1994 o lançamento no nível português do PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais) foi um passo importante para uma ação mais estruturada na recuperação e reabilitação urbana mesmo com resultados limitados (Marques da Costa, 1999), área que já ganhava força com uma série de programas desde o início dos anos de 1980.

No nível europeu, os Fundos Estruturais foram estabelecidos e os ciclos do Quadros Comunitários de Apoio (QCA)³⁶ tiveram início. A década de 1990 é uma década de crescimento da

³⁴ Mário Soares, Partido Socialista, 1976-1978.

³⁵ O período 1976-1985 corresponde aos nove primeiros governos constitucionais: Mario Soares (PS, 1976-1978,1978), Alfredo Nobre da Costa (Independente, 1978), Carlos Alberto da Mota Pinto (Independente, 1978-1979), Maria de Lourdes Pintasilgo (Independente, 1979-1980), Francisco de Sá Carneiro/Diogo Freitas do Amaral (PSD, 1980-1981), Francisco Pinto Balsemão (PSD, 1981, 1981-1983) e novamente Mario Soares (PS, 1983-1985).

³⁶ São já cinco ciclos: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020.

importância das cidades e regiões no nível europeu e de articulação entre a agenda urbana e a agenda ambiental. Em 1990 foi publicado o Livro Verde sobre o Ambiente Urbano pela Comissão das Comunidades Europeias. O Tratado da União Europeia, em 1992, instituiu o Comitê das Regiões e consolidou a coesão econômica e social como uma das prioridades do bloco. Em 1994, após o sucesso de projetos pilotos, o lançamento do programa Urban criou um padrão de intervenção mais articulado, principalmente após o fortalecimento dos Fundos Estruturais um ano antes (Pinho, 2009). E é de 1994 também a Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade. A Europa iniciou uma fase de consolidação das políticas de coesão territorial que convergiu com o período mais sólido de construção da política urbana nacional portuguesa.

Se as duas décadas que separaram a Revolução dos Cravos em 1974 do ano de 1995 foi de construção do arcabouço instrumental, político, econômico e social das políticas urbanas nacionais e europeias, já os 20 anos seguintes (1995-2011) foram para sua consolidação. No nível europeu, Urban e o II QCA haviam recém iniciado; em 1997, a Agenda Urbana da União Europeia lançada pela CCE posiciona as cidades “enquanto espaços de integração social e cultural, fontes de prosperidade econômica e de desenvolvimento sustentável e bases da democracia” (CE, 2014: 8) dentro de um contexto que vem na esteira das conferências sobre meio ambiente Rio92 e Rio+5. A partir daí, cresce a intervenção da União Europeia nas áreas urbanas e a estruturação da sua política para o tema. O longo processo de elaboração do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – EDEC³⁷ teve grande influência em Portugal principalmente na concepção da Lei de Base da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo – LBOTU aprovada em 1998 (Ferrão, 2011).

O PS já havia tentado aprovar três vezes uma lei-quadro para o ordenamento,³⁸ mas em 1998 o país já era governado por Guterres (PS, 1995-1999, 1999-2002) e, em conjunto com o ambiente europeu, Portugal instituiu a LBOTU. No início de 1999, logo no começo do segundo mandato de Guterres, o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território lançou o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades (POLIS, 1999-2006). O segundo governo de Guterres trouxe modificações no âmbito do ambiente e do ordenamento e o POLIS era apresentado como uma forte política de requalificação do ambiente urbano nas cidades médias portuguesas (Baptista, 2008). A revisão constitucional de 1997 havia também preparado o terreno para a descentralização administrativa e maiores autonomias regional e local com a consagração do princípio da subsidiariedade, além de consolidar a garantia de diversos direitos inclusive na área do ambiente e ordenamento do território, terminando assim o processo de adaptação da constituição portuguesa iniciado na revisão constitucional de 1992. Guterres acabaria o governo com a decisão de elaborar o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT.

³⁷ O EDEC foi aprovado em 1999 pelos Ministros da União Europeia responsáveis pelo ordenamento do território e desenvolvimento regional.

³⁸ Em 1980, 1989 e 1995, todas em governos do PSD.

A passagem do PSD pelo governo³⁹ não levaria o programa POLIS ao fim. Apesar de um severo regime de contenção de despesa, o governo manteve o programa inclusive com o apoio de autarcas social-democratas e do próprio ministério da tutela (Baptista, 2008). Apesar das iniciativas, o período do PSD junto à tutela do ordenamento do território seria conturbado politicamente. Com sucessivas trocas de ministro seja por escândalos financeiros,⁴⁰ por discordâncias políticas dentro do governo⁴¹ ou pela mudança de governo em 2004,⁴² a pasta passaria por momentos de indefinição. De significativo, e resultante do regime de contenção de despesas, o governo de Barroso faria a fusão das Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território com as Comissões de Coordenação Regional criando assim as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDR’s, uma estrutura de descentralização do ministério que até hoje funcionam como base regional da política de ordenamento do território. O período será também da instituição das Sociedades de Reabilitação Urbana, uma das poucas propostas do curto governo que saiu do papel (Baptista, 2008).

A volta do PS ao governo em 2005 com José Sócrates (2005-2011), exatamente o ministro que havia lançado o POLIS, deu maior folego à área do ambiente e ordenamento e viria a fechar o período 1995-2011 de consolidação da política urbana nacional de Portugal. A elaboração do PNPOT iniciada em 2002 por Guterres e continuada pelos governos PSD, foi finalizada em 2007. No mesmo ano, com o fechamento do ciclo POLIS, o governo lançou o POLIS XXI (2007-2013) baseando suas ações na inovação e competitividade das cidades e na regeneração urbana como instrumentos de política apoiados principalmente nos fundos europeus (Ferrão, 2007). A reabilitação urbana ganhou importante normatização do seu regime jurídico em 2009 para facilitar as intervenções e articular a política de cidades e a de habitação (Decreto-Lei nº 307/2009). O Orçamento de Estado de 2008 e 2009 já tinham trazido também incentivos fiscais para a reabilitação urbana, o que dá um panorama da importância do tema na reestruturação do Estado em época de crise.

No âmbito europeu, além do quarto ciclo do QCA (2007-2013), na continuidade da consolidação das políticas de coesão, a União Europeia lançou em 2007 a Agenda Territorial Europeia, revisada em 2011 pela Agenda Territorial da UE 2020 e pela Carta de Leipzig sobre Cidades Europeias Sustentáveis, reforçando a coesão territorial como objetivo da UE.

A eleição de Passos Coelho (PSD, 2011-2015, 2015) traz menos mudanças do que possa parecer, pois há um movimento de continuidade dos ciclos português e europeu no que diz respeito à política urbana nacional. O final da década de 2000 foi muito frutífero nas normatizações e planos, e a virada da década é quase uma ressaca desse momento – ainda mais com toda a reestruturação do estado português para fazer frente à crise. Há um momento de ajuste necessário da agenda devido

³⁹ 2002-2004 com Durão Barroso e 2004-2005 com Santana Lopes.

⁴⁰ No caso de Isaltino Morais, 2002-2003.

⁴¹ No caso de Amílcar Theias, 2003-2004.

⁴² Quando Barroso demite-se do cargo para assumir a presidência da Comissão Europeia.

a todos esses acontecimentos recém passados. Até mesmo para a Lei de Solos⁴³ a comissão de consultores que trabalhava na minuta da lei continuou a mesma com a mudança de governo. No âmbito europeu, a preparação do novo ciclo de programação 2014-2020 (conhecido como Portugal2020) tem início no governo Passos Coelho e terá como um dos resultados, já no final da gestão, o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas – IFRRU2020, consolidando a reabilitação como instrumento da política urbana nacional.

Em 2015, com a eleição do governo chefiado por António Costa (PS) iniciou-se a revisão do PNPOT, passados 10 anos da sua primeira elaboração. Ainda resultado da nova Lei de Solos, o governo instituiu uma comissão formada por diversas entidades da sociedade civil e do governo para acompanhar os trabalhos (Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2016).

Durante os últimos 40 anos, as políticas urbanas nacionais portuguesas estiveram sob a tutela de 21 ministérios diferentes em 21 governos. Em sete oportunidades por dois ministérios ao mesmo tempo, separando competências menos correlatas. Desde 1999, pelo menos na estrutura governamental, a agenda urbana tem sido respondida em parte pelas pastas que tratam das questões do ambiente – o que corrobora o posicionamento de articulação e agregação entre as duas agendas no contexto português nas últimas décadas. Desde 2005 não há divisão das temáticas em ministérios diferentes; atualmente, a pasta responsável é o Ministério do Ambiente.

3.2. Quando a agenda política vira política pública

Tendo uma compreensão mais alargada sobre a formação das agendas urbanas nacionais, a tese pode analisar melhor como se dá a formação das alternativas que as agendas propõem e identificar a iniciativa da proposta – o que ajuda a formar um panorama sobre a natureza pública da política. A tese também analisará o desdobramento no ato de acessar a agenda de decisão governamental, momento quando a agenda se torna política pública e, por fim, identificará os elementos de formação das janelas de oportunidade – uma convergência de fatores que faz com que a agenda avance rumo à agenda de decisão.

3.2.1. Alternativas e iniciativa de proposição na dinâmica política da agenda

A formação das alternativas e a iniciativa da proposição estão relacionados na medida em que a proposição acontece quando uma alternativa ganha poder, de uma forma ou de outra, perante

⁴³ Lei nº 31/2014 que reviu a LBOTU e abriu um ciclo de reforma de vários diplomas que regulam o planeamento do território.

outras alternativas e até mesmo perante outras agendas. Ao invés de haver um *mercado de alternativas* onde a sociedade política ou a administração pública simplesmente escolhe ao seu bel prazer, há uma construção política sobre o entendimento do problema que traz, em si, uma disputa pelo que seria um padrão de solução aceito. A forma como se dá essa construção política da alternativa e o vínculo que define na proposição da política pública é um indicativo do enraizamento da política pública no público – pois o público é exatamente este corpo definido pela relação criada entre os seus membros a partir da politização de um problema que precisa ser equacionado e que deve ser entendido como uma coisa só (problemas, alternativas – mesmo que contraditórias entre si – e o debate entre os participantes visíveis sobre a definição das propostas), e que está em constante mutação exatamente pela flutuação política existente entre as partes constituintes.

Afinal, ao tomar uma posição sobre um tema, o indivíduo assume um lugar específico dentro do público – uma forma característica de ver o problema e o que é considerado uma solução legítima – assim como os outros membros também possuem os seus lugares específicos. A relação com os outros membros do público se dá a partir destes lugares específicos. Mas essa relação tem origem na politização do problema, é um processo em modo contínuo, sem gap's, sem possibilidade de queimar etapas. Nos dois países objetos de estudo a origem das alternativas e iniciativa da proposição pode ter, a nível esquemático, um mesmo desenho, mas que, a nível empírico, tem diferenças marcantes para a configuração da janela de oportunidades.

Brasil

No Brasil, o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) foi responsável pela organização da Emenda Popular que deu origem ao capítulo sobre política urbana na Constituição de 1988. Como já relatado anteriormente, a emenda foi defendida em audiência no Congresso pela arquiteta e urbanista Ermínia Maricato. A então professora da Universidade de São Paulo fazia parte do Fórum, assim como outros membros da academia. A junção entre academia, ONG's e associação profissionais se dava num panorama de aproximação e apoio a movimentos sociais de moradia⁴⁴ que haviam sido iniciados ainda nos anos de 1960, antes do regime militar. No final dos anos de 1980, essa relação já era bem próxima e deu origem à articulação que resultou na emenda popular. É nesta aproximação política que nasce boa parte das alternativas da agenda urbana brasileira.

Na constituinte, a emenda entregue sob o aval de milhares de assinaturas passou por modificações e recebeu a figura do Plano Diretor Municipal para operacionalizar na escala local a função social da propriedade – esta sim objetivo maior da emenda. A inclusão foi feita pelo denominado *Centrão*, bloco de deputados conversadores que relegaram à esfera municipal o debate de implementação da função social da propriedade como forma de postergá-lo (Avritzer, 2007b). Isso gerou uma necessidade ainda maior de regulamentar a Constituição o quanto antes.

Logo após a constituinte, 16 projetos de lei foram apresentados, tendo prevalecido o do senador Pompeu de Sousa (PMDB, 1987-1991), aprovado no Senado em 1990 e enviado ao

⁴⁴ Muitos deles surgidos com o apoio da Igreja Católica, como as Comunidades Eclesiásticas de Base.

Congresso para discussão. O projeto havia privilegiado, ao mesmo tempo em que havia excluído, tanto pontos progressistas defendidos pelo FNRU como pontos mais conservadores. Incluiu instrumentos urbanísticos, mas desconfigurou os elementos de participação social na elaboração das políticas urbanas (*Idem*). Em meados da década de 1990, FNRU, PT e Partido Comunista do Brasil (PCdoB) defendiam um projeto de lei separado (redigido pelo FNRU e apresentado pelo PT), enquanto os setores conservadores defendiam o projeto de Pompeu de Sousa.

Em 1996, apoiado por uma conjectura de forças favoráveis, o FNRU concentra forças para aprovar o Estatuto das Cidades, reincorporando parte da agenda da reforma urbana em Comissões do Congresso dirigidas por partidos de esquerda (Bassul, 2002; Avritzer, 2007b). O projeto acabou sendo então aprovado pelo Congresso e novamente pelo Senado em 2001 e sancionado no mesmo ano pelo presidente FHC (PSDB, 1994-2002).

O projeto defendido pelo FNRU foi construído em parte com a vivência junto aos movimentos sociais mas também é o resultado da prática no nível municipal no período. A Constituição descentralizou a administração em direção aos municípios que puderam ser palco para inovações em termos de políticas públicas. É neste *estágio prático*⁴⁵ que os preceitos da reforma urbana ganharam maior dimensão na agenda política (Avritzer, 2007b). A própria arquiteta Ermínia Maricato seria Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo já em 1989 com a eleição de Luiza Erundina (PT, 1989-1992).

A relação entre o FNRU e o PT no processo de regulamentação da política urbana é mostra da formação da alternativa e da iniciativa da proposição, com sociedade civil e sociedade política a trabalhar em uníssono. Segundo Avritzer (*Idem*), a infraestrutura do FNRU em Brasília nunca foi profissionalizada, estabelecendo-se em gabinetes de congressistas do PT do nordeste do país. A participação de membros do FNRU na formulação do programa de governo do PT a partir das eleições de 1994 fez incorporar os princípios do direito à cidade no debate eleitoral:

o documento [programa eleitoral de Lula para as eleições de 1994] propunha uma ampla reforma urbana baseada nos princípios do movimento [FNRU], pressupondo a implementação de uma real democratização e de uma socialização do direito à cidade como critério fundamental ao exercício da cidadania. (Grazia e Rodrigues, 2003: 16)

O processo de participação do movimento dentro do debate partidário e, conseqüentemente, dentro das experiências municipais que o PT acumulou durante a década de 1990 e posteriormente no nível nacional, seriam uma característica da transição democrática brasileira:

Ao longo dos anos 80, com a retomada das chamadas liberdades democráticas [...] a relação entre o sistema político eleitoral e estes movimentos foi se tornando mais

⁴⁵ Principalmente em prefeituras de grandes centros urbanos administradas pelo PT entre 1989 e 1997 com participação de membros do FNRU.

complexa. De um lado, a emergência de partidos (sobretudo o PT – Partido dos Trabalhadores) autoidentificados como partidos dos movimentos sociais traria, para dentro das instituições da democracia formal e do aparato estatal parte das agendas destes atores. [grifo no original] (Rolnik, 2009: 15)⁴⁶

Dessa primeira experiência em fazer parte do debate eleitoral nacional, Grazia e Rodrigues (2003: 16) resgatam que:

no programa de Lula, constava a análise de que a falta de planejamento democrático e de controle social para a fixação de prioridades na aplicação de recursos e a centralização administrativa haviam alimentado o alto nível de clientelismo, de desperdícios, de irracionalidades, de cartelização, de concorrências fraudulentas e de práticas de superfaturamento nas licitações públicas. (Grazia e Rodrigues, 2003: 16)

O programa propunha a criação de um Ministério da Reforma Urbana onde seriam concentradas as políticas de habitação, saneamento, infraestrutura e transporte urbano. Toda esta estrutura seria respaldada pela criação de um Conselho Nacional de Política Urbana e Regional. Na eleição de 1998, o programa referendou as premissas anteriores e enfatizou a articulação temática em torno de uma única pasta: o Ministério da Cidade (*Idem*). Com a chegada do PT ao governo nacional em 2003, a agenda urbana acessa o centro de decisão na formação da janela de oportunidade e será possível observar como esses elementos estavam organizados para identificar a natureza do processo na formação da janela.

Portugal

No caso português, há uma relação entre a dinâmica política da agenda e a formação de alternativas com a iniciativa da proposição que articula forças profissionais, acadêmicas e associativas – por óbvio, com suas especificidades. Com a posse de Marcello Caetano como presidente do Conselho de Ministros em 1968 para o último período do regime ditatorial, Portugal apresentou o crescimento de técnicos em setores públicos específicos ligados à habitação, planejamento e ordenamento do território⁴⁷ que dão maior corpo ao debate sobre políticas urbanas no nível nacional (Ferreira, 1987; Bandeirinha, 2011). Em 1969, a realização do Colóquio sobre Política de Habitação foi ponto fulcral para entender esse processo. Organizado pelo Ministério das Obras Públicas em conjunto com o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), o colóquio teve como um dos resultados a necessidade premente de constituir no país uma política de habitação baseado na intervenção

⁴⁶ Tradução livre. No original: “A lo largo de los ’80, com el retorno de las llamadas libertades democráticas [...] la relación entre el sistema político electoral y los movimientos sociales urbanos se torno más compleja. Por um lado, el surgimento de los partidos (sobre todo el PT – Partido de los Trabajadores) autodefinidos como partidos *de los movimientos sociales* aportaria para las institucionais de la democracia formal parte de las agendas de estos actores.” [grifo no original] (Rolnik, 2009: 15)

⁴⁷ Nomeadamente na academia, governo central e autarquias.

estatal.⁴⁸ O ponto central levantado no colóquio, entre outros, foi a estrutura fundiária do país e o resultado disso no preço da terra, levando à necessidade de uma política de solos, da articulação da habitação com o planejamento urbanístico e da estruturação administrativa e financeira do setor (Bandeirinha, 2011). Ao final, o colóquio colocaria que a habitação não deveria mais ser vista como “consagração moral da célula familiar” como preconizava o regime em vigor, mas sim como “um direito individual de cidadania, que o Estado tem o dever de prevenir” (*Idem*: 80). Essa inversão tinha como objetivo consagrar o direito à cidade “através do exercício do direito à habitação.” (*Idem, Ibidem*)

Poucos meses depois foi realizado o Encontro Nacional dos Arquitectos – ENA, organizado pelo Sindicato dos Arquitectos. Apesar de ter resultados limitados dentro do próprio encontro, o ENA estabelece uma aproximação de profissionais e estudantes com movimentos seja tanto da extrema esquerda quanto de católicos progressistas dos quais esses profissionais e estudantes participavam (Afonso, 2010; Bandeirinha, 2010 e 2011). O ENA colocou em debate, entre outros temas, a necessidade de uma política de solos, a atuação social do arquiteto e a participação da população na decisão sobre a cidade. Mas é nesse último tema, principalmente, que a atuação prática se desenvolve após o Encontro com a criação do Grupo de Intervenção no Meio Urbano – GRIMU. Composto por cerca de trinta pessoas, objetivava estabelecer uma parceria de técnicos preocupados com a ação social junto aos subúrbios e bairros mais carenciados (Bandeirinha, 2010). O colóquio sobre habitação e o ENA marcaram um reposicionamento dos profissionais da área acerca da sua responsabilidade social visto a situação em que se encontravam as cidades portuguesas.

Quando o regime cai em 1974, o 1º Governo Provisório vai traduzir parte dessas experiências dando força à agenda urbana sob o mote do direito à cidade. A habitação era uma preocupação do novo regime expressa já no programa de governo sobre a política social:

Financiamento de equipamentos colectivos, com especial incidência no sector da habitação, conjugado com uma política de solos adequada, de modo a facultar às camadas populacionais de menores rendimentos alojamento condigno e em condições acessíveis. [grifo nosso] (Decreto-Lei nº 203/74, item 5, letra o)

Para colocar em prática o programa, o Ministério do Equipamento Social e do Ambiente foi ocupado pelo engenheiro Manuel Rocha, diretor do mesmo LNEC que havia organizado o colóquio de habitação alguns anos antes. Não muito distante desta relação, o Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo viria a ser o já citado arquiteto Nuno Portas, também egresso do LNEC e nada menos que o relator do referido colóquio. É Portas quem implanta o SAAL, política de habitação com base na proximidade do Estado com a população mais carenciada nos moldes como já vinha sendo experienciado pelo GRIMU. Além disso, a Secretaria de Estado do Ambiente, ligada ao Ministro Rocha, seria ocupado pelo também arquiteto e já citado Gonçalo Ribeiro Telles. Ribeiro

⁴⁸ O colóquio indicou, inclusive, como um dos exemplos de financiamento público o Banco Nacional de Habitação do Brasil (Bandeirinha, 2011).

Telles, oriundo da academia e dos movimentos católicos que lutavam contra o regime ditatorial, era um dos líderes do movimento ambiental português, criador do Movimento dos Monárquicos Independentes ainda no final dos anos de 1950.⁴⁹

O direito à habitação e ao ambiente serão consagrados pela Assembleia Constituinte em 1976 como direitos sociais dentro do contexto que se construiu no período revolucionário e dão início a uma série tanto de legislações de base dos dois temas como o próprio aperfeiçoamento dos dispositivos através das revisões constitucionais que se seguiram. Nomes como o de Ribeiro Telles e a já citada Helena Roseta, enquanto deputados nos anos de 1980, irão apoiar a aprovação da Lei de Bases do Ambiente e articular o ordenamento do território com a agenda ambiental (Schmidt, 2008) – inclusive garantindo constitucionalmente esta relação com a revisão de 1989. A normatização do estatuto legal das ONG's também na década de 1980 cria terreno para surgimento da Quercus e do Geota que, juntos com a já citada LPN, representam as grandes entidades ambientalistas em nível nacional desde então.

Como já colocado anteriormente, o PS tentou por três vezes aprovar uma lei de bases do ordenamento do território, todas elas em anos de governo do PSD (Oliveira, 2009). Quando o governo social democrata propôs um novo regime jurídico aos planos especiais de ordenamento do território (Decreto-Lei nº 151/1995), vinculando os planos locais aos nacionais (o que levaria à centralização da decisão e a revisão de planos já aprovados), boa parte dos partidos foram contrários à ratificação pela Assembleia da República. Roseta, pelo PS, apresentou voto em separado pela não-ratificação que resume bem as intervenções feitas e qual a percepção que havia do regime proposto. Por trás do voto, havia o discurso político de garantir uma parcela maior de controle do território ao poder local:

Trata-se de um diploma que reflecte uma concepção centralista e burocrática de ordenamento do território, que não garante a participação democrática da população, nomeadamente por subordinar os planos diretores municipais, aprovados e ratificados, a emenda póstumes não debatidas pelos órgãos locais eleitos. (Roseta, 1995: 508)

Também da movimentação dos setores que labutam na área de ordenamento territorial para se opor à vinculação proposta pelo Decreto-Lei, nasce a AdUrдем, umas das entidades que até hoje congregam interesses científicos e profissionais do público relacionado à temática.⁵⁰

Com a revisão constitucional de 1997, há dois pontos que influenciam o posicionamento da habitação e do ambiente no texto constitucional. O primeiro é a reestruturação territorial do poder do Estado: uma abertura maior a outras escalas de poder, como regiões e autarquias locais (principalmente no sentido do trabalho cooperado entre as escalas), introduzindo a dimensão

⁴⁹ Após o 25 de Abril, sob a liderança de Ribeiro Telles, o movimento dará espaço para o Partido Popular Monárquico (de ideologia municipalista e ecologista) que dispôs de certo prestígio político até os anos de 1980 participando inclusive da composição de governos.

⁵⁰ Essa relação entre os eventos foi relatada na entrevista E#08P.

urbanística na política nacional. O segundo é o reenquadramento na Constituição da relação entre Estado e sociedade a partir da promoção da participação dos cidadãos em diversas áreas. Há todo um contexto de fundo para isso, de convergência em toda a Europa para o tema da participação.⁵¹

A Lei de Bases do Ordenamento – LB POTU é aprovada em 1998 por iniciativa do PS e fica instituído a elaboração do PN POT, que viria a ser terminado só em 2007. Um ano após a lei, o engenheiro José Sócrates, porta voz do PS para assuntos ambientais assume como Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território e lança o programa POLIS, já tratado anteriormente. O grupo de trabalho formado para idealizar o programa era liderado por Francisco Nunes Correia, que viria a ser coordenador na sua posterior implantação.

Durante os anos do Governo Barroso (PSD, 2002-2004) no período do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o programa POLIS ganhou apoio político a partir de autarcas de destaque dentro do PSD,⁵² apesar do lançamento de outras iniciativas⁵³ que davam certa insegurança à imagem do POLIS (Baptista, 2008). Em 2003, o Ministro Isaltino é substituído por envolvimento em um escândalo financeiro. Nunes Correia, coordenador do programa desde o seu lançamento, deixa o cargo no início de 2004. Ao meio do ano cairia também o governo com a ida de Barroso para a presidência da Comissão Europeia e o governo que o sucedeu, de Pedro Santana Lopes (PSD, 2004), não se sustentaria sequer até o ano seguinte, acabando ao final de 2004.

A queda de Santana Lopes trouxe ao governo como Primeiro Ministro José Sócrates, o mesmo que havia lançado o POLIS e que vinha da área ambiental dentro do PS. O ministro da área (Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional) será o antigo coordenador do POLIS, o já citado Nunes Correia. Com Sócrates e a aprovação do PN POT em seu governo, haveria de ter início um novo ciclo de ordenamento do território e difusão das políticas urbanas nacionais, inclusive em consonância com a programação europeia.

3.2.2. As janelas de oportunidade da agenda urbana

Para chegar à posição de agenda de decisão, devem estar alinhados os problemas, as alternativas de políticas públicas e o jogo político (Kingdon, 2011). Quando se abre uma janela de oportunidade são apresentadas soluções e intervém-se através das políticas públicas. Essas janelas podem ser causadas por um fator predominante, uma composição de fatos provenientes dos

⁵¹ Lembrando que é em 1997, por exemplo, que o CNADS é criado a partir de um movimento europeu, mesmo que dentro de Portugal houvesse também um ambiente mais favorável à sua instalação devido à composição das forças políticas.

⁵² O próprio Ministro Isaltino de Moraes era ele também um ex-autarca.

⁵³ Finisterra, Tecnopólos e Sociedades de Reabilitação Urbanas (SRU), estas últimas as únicas iniciativas a realmente saírem do papel.

problemas, ou pelo jogo político, mas independente disso, são a oportunidade de se vincular uma proposta de política pública ao problema (*Idem*). É através de janelas de oportunidades que se consegue posicionar problemas, alternativas e jogo político dentro de uma agenda de decisão. Portugal e Brasil passaram por janelas tão similares quanto diferentes desde o começo do século XX.

Brasil

Com a eleição de Lula em 2003 ocorre no Brasil um aumento significativo da participação no nível nacional, apoiado por um sistema que integra Conselhos Nacionais e a realização de Conferências (Avritzer, 2009). Na área da política urbana, a criação do Ministério das Cidades é ponto fulcral para dar lastro à política urbana nacional e uma implantação mais efetiva do Estatuto das Cidades. Ao estabelecer o novo ministério, o presidente Lula nomeou o ministro Olívio Dutra (PT, 2003-2005), que havia sido prefeito em Porto Alegre e vitrine do partido com programas como o orçamento participativo. Para o quadro diretivo, pessoas diretamente ligadas à FNRU e ao próprio PT, como é o caso da Ministra-Adjunta Ermínia Maricato e da Secretária Nacional de Programas Urbanos Raquel Rolnik.

A implantação do sistema de Conferência e Conselho Nacional das Cidades aconteceu em um contexto de convergência dos problemas, alternativas de políticas públicas e jogo político. A relação entre o PT e o FNRU moldou as alternativas para a política urbana e a forma de participação pública. A estrutura de conferências e conselhos era uma das estratégias que haviam sido amadurecidas nas experiências municipais que PT e FNRU tiveram nos anos de 1990. A aprovação do Estatuto das Cidades deu respaldo para a estruturação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano já nos primeiros anos do governo. Campanhas de Planos Diretores Participativos, dando apoio e formação para a sua elaboração, foram realizadas num objetivo de inserir a participação como um modo de ordenar a cidade.

No segundo governo Lula (2007-2010), o Ministério das Cidades foi dirigido por um ministro ligado ao Partido Progressista, e não mais pelo próprio Partido dos Trabalhadores como fora no primeiro governo. Com a troca dos ministros no segundo governo, muitas pessoas que transitavam entre FNRU e PT deixaram de fazer parte do Ministério. Exceção foi dada à Secretaria Nacional de Habitação que, através da socióloga Inês Magalhães,⁵⁴ continuou sob controle do PT.

Mesmo assim, as políticas urbanas nacionais que foram elaboradas no período⁵⁵ contaram com processos participativos dentro das estruturas montadas na relação PT-FNRU. Com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, o centro de decisão da política pública se deslocou para a Casa Civil ocupada à época por Dilma Rousseff. A crise de 2009 havia dado um novo contexto e o

⁵⁴ Inês Magalhães é militante do PT e havia trabalhado com os movimentos de moradia de São Paulo desde sua juventude.

⁵⁵ Política Nacional de Saneamento (2007), Política Nacional de Habitação (2009) e Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012).

governo vinculou a política de construção de moradias como forma de responder ao problema da crise. O Congresso Nacional fez grande pressão para a inclusão de mais municípios no programa porque tem grande impacto na escala local. O sucesso do programa, entre outros, elegeu Dilma Rousseff para o último ciclo do PT no governo federal.

Portugal

Entre 2007 e 2008, no nível europeu, foram lançados a Agenda Territorial Europeia e o Livro Verde da Coesão Territorial. A revisão constitucional portuguesa de 2005 havia possibilitado o aprofundamento da União Europeia dando início a um ciclo de coesão territorial e de importância das regiões nesse processo. A aprovação do PNPOT em 2007 aconteceu sob grande influência do Esquema do Desenvolvimento do Espaço Comunitário – EDEC⁵⁶ (Ferrão, 2011; Pires, 2005). Havia um amadurecimento da agenda territorial iniciada com os Quadros Comunitários de Apoio no final dos anos de 1990. E esse contexto europeu influenciava o andamento da agenda política em Portugal.

A eleição de José Sócrates (PS, 2005-2011) trouxe o geógrafo João Ferrão como Secretário de Estado do Ordenamento do Território. O professor da Universidade de Lisboa havia sido presidente da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional e em 2002 auxiliou o debate do Partido Socialista sobre as políticas para competitividade.⁵⁷ O lançamento da Política de Cidades POLIS XXI, que marcou o período, também respondia ao contexto europeu, ao apresentar como ambição:

Tornar as cidades portuguesas:

- territórios de inovação e competitividade;

- territórios de cidadania e coesão social;

- territórios de qualidade de ambiente e de vida;

- territórios bem planeados e governados. (Ferrão, 2007: 2)

Houve um forte apoio público até os primeiros anos da década de 2000 ao acesso à propriedade em detrimento da reabilitação do parque construído (Guerra, 2011). O problema do acesso à propriedade por públicos insolventes, principalmente nos grandes centros urbanos (Lisboa e Porto), e as condições de arrendamento no país fizeram o governo, através do Instituto de

⁵⁶ O EDEC foi apresentado pela Comissão Europeia e pelos Estados-membros em 1999, e instituiu as linhas orientadoras para a elaboração das políticas nacionais de desenvolvimento territorial, bem como para a elaboração de políticas setoriais comunitárias (CE, 1999).

⁵⁷ Sob a presidência de António Costa, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista organizou o seminário Novas Políticas para a Competitividade, entre 25 de dezembro e 3 de dezembro de 2002. A intervenção de João Ferrão sobre a relação entre território, competitividade e ação pública foi publicada em Ferrão (2003).

Habitação e Renovação Urbana – IHRU, lançar o Plano Estratégico de Habitação, coordenado por Isabel Guerra, Nuno Portas e Augusto Mateus.⁵⁸

Há uma grande participação da academia na elaboração desses documentos, o que cria uma relação diferenciada com o governo. Quando o governo de Passos Coelho (PSD, 2011-2015) tomou posse, mesmo com o discurso dos programas de austeridade impostos pela Troika⁵⁹ e com as habituais mudanças nas pastas ministeriais, o governo manteve o grupo de juristas que havia sido composto para elaborar a minuta da nova Lei de Solos, aprovada em 2014. O objetivo, na época, era exatamente evitar a acusação de que estaria politizando o processo de revisão, conforme relatado por um dos próprios juristas.

3.2.3. A situação atual

O último ciclo político trouxe mudanças na agenda urbana em ambos os países. Mas enquanto no Brasil o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 fez o sistema nacional de participação perder protagonismo, em Portugal, o tema da moradia ganhou importância, inclusive no âmbito político-institucional com o governo da *geringonça*.

Brasil

O fim da era PT (2003-2016) teve grande impacto na relação entre os movimentos sociais de esquerda e o governo. O Ministério das Cidades que passou boa parte do governo PT sob tutela do Partido Progressista (PP) ainda veria a passagem da petista Inês Magalhães como ministra no último mês de governo. Com a presidência de Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), que havia sido vice presidente de Dilma Rousseff, o governo vem tentando implantar uma agenda de austeridade em um contexto de polarização política.

Como medida de corte de gastos, o governo havia paralisado as novas contratações para o Minha Casa Minha Vida Faixa 1 (a faixa de renda mais baixa), mas no início de 2017 ampliou a renda para inclusão da Faixa 1 e flexibilizou as regras para inscrição no programa. O MCMV havia ganho adequações para reajuste de valores e continuava como uma das principais políticas urbanas nacionais.

A pasta das Cidades foi entregue ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Para Secretária Nacional de Habitação foi convidada a arquiteta e urbanista Maria Henriqueta Alves. A arquiteta era consultora técnica da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, conselheira no ConCidades, e representante da Confederação Nacional da Indústria no Conselho

⁵⁸ O país só iria aprovar uma estratégia para o setor em 2015, ao final do governo de Passos Coelho.

⁵⁹ O termo *troika* é usado para se referir à cooperação entre o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, formada para negociar programas de crédito da zona euro, assinados em Portugal no ano de 2011.

Curador do FGTS. Maria Henriqueta havia criado relações com os conselheiros, o que facilitou a transição, mesmo tendo uma atuação contraposta aos movimentos sociais dentro do ConCidades.⁶⁰

Porém, o maior impacto foi na relação direta do governo com o ConCidades. Em junho de 2017, o presidente Temer assinou o Decreto nº 9076/2017 que transferiu competências do ConCidades para o Ministério das Cidades e adiou a Conferência Nacional das Cidades de 2017 para 2019 alegando falta de recursos. Muitos dos conselheiros entenderam o decreto de outra forma. Para Bartíria Costa, presidente da Confederação Nacional de Associações de Moradia:

Ou seja, eles realmente estão desmontando todo um processo de participação e de controle social e democrático. No espaço da conferência, temos a opção de debater, saber quais entidades discutem políticas urbanas, são sérias e realmente têm compromisso com esse debate [...] Ou eles vêm para a discussão, ou nós vamos para luta — seja jurídica ou política. Nós não vamos permitir esse desmonte sem reagir. (Costa apud INCT Observatório das Metrôpoles, 2017)

Uma série de entidades capitaneadas pelo FNUR publicou um manifesto repudiando o decreto:

É importante lembrar que desde o ano passado o governo federal vem sinalizando o adiamento da Conferência, alegando falta de recursos. Contudo, o Conselho não concordou com o adiamento, sem que fosse apresentada uma nova data ainda este ano. Um outro motivo importante para o não adiamento da conferência é que o mandato dos atuais conselheiros se encerra em julho deste ano, quando seria realizada a próxima conferência e novas eleições. (Nota de Repúdio ao Decreto 9076/2017 apud INCT Observatório das Metrôpoles, 2017)

O receio das entidades é de que o Decreto retirou também da Conferência a prerrogativa de eleger os conselheiros, criando a possibilidade de um conselho totalmente indicado pelo governo. Assinaram o manifesto as entidades do quadro abaixo.

⁶⁰ Um dos conselheiros entrevistados para a tese e ligado ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), ao ser re-entrevistado logo após a mudança de governo, comentou: “pelo menos a gente sabe com quem está falando. [...] não vai ter surpresa.” (E#16BR)

Quadro 3 – Entidades que assinaram a Nota de Repúdio ao Decreto 9076/2017

Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES
Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR
Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE
Cáritas Brasileira
Cearah Periferia
Central dos Movimentos Populares – CMP
Central Única dos Trabalhadores – CUT
Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM
Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU
Federação Nacional dos Arquitetos – FNA
Fundação Bento Rubião
Habitat para a Humanidade Brasil
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU
Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB
Instituto Pólis
Movimento de Luta nos Bairros e Favelas – MLB
Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM
Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público – MDT
Observatório das Metrópoles
Terra de Direitos
União Nacional por Moradia Popular – UNMP

Fonte: INCT Observatório das Metrópoles, 2017.

O governo lançou em conjunto com o Decreto uma consulta pública para receber recomendações de alteração no Conselho das Cidades, o que tornou o ambiente mais instável e diminuiu a perspectiva de diálogo entre o governo e o conselho.

Portugal

O fim do governo Passos Coelho (PSD) em 2015 havia sido marcado, na temática da agenda urbana, pela aprovação da Estratégia Nacional para a Habitação – ENH.⁶¹ A ENH foi estruturada em três pilares: a reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos. Trouxe de inovação a criação da Comissão Nacional de Habitação, que se reúne anualmente para:

acompanhar a implementação da ENH, através da análise da evolução dos indicadores e metas estabelecidos, bem como apresentar [...] relatórios anuais de execução, com a identificação dos progressos alcançados, eventuais constrangimentos e propostas de resolução. (art. 3º, Resolução nº 48/2015)

A Comissão tem sua composição apresentada no quadro abaixo onde é possível observar a participação de associações da sociedade civil.

⁶¹ O início da elaboração da Estratégia deu-se ainda no governo socialista de Sócrates (2005-2011).

Quadro 4 – Composição da Comissão Nacional de Habitação

Presidente do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

Governo Regional da Madeira

Governo Regional dos Açores

Membros do Governo responsáveis pelas áreas do ordenamento do território, da habitação, da economia e das finanças

Direção-Geral do Património Cultural

Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.

Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P.

Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.

Direção-Geral de Energia e Geologia

Direção-Geral do Território

Instituto da Segurança Social, I. P.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.

Direção-Geral da Saúde

Associação Nacional de Municípios Portugueses

Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

União das Misericórdias Portuguesas

Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade;

União das Mutualidades Portuguesas

Ordem dos Engenheiros

Ordem dos Arquitetos

Federação Nacional de Cooperativas de Habitação Económica, FCRL

Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário

Associação Lisbonense de Proprietários

Associação dos Inquilinos Lisbonenses

Instituto Nacional de Estatística

Autoridade Nacional de Proteção Civil

Instituto Nacional para a Reabilitação, I. P.

Instituto do Território e da Agência Independente da Habitação e da Cidade

Associação Portuguesa das Empresas de Mediação Imobiliária

Comité Português de Coordenação da Habitação Social

Associação Portuguesa de Habitação Municipal

Associação Nacional de Proprietários

Associação de Inquilinos do Norte de Portugal

Associação de Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal

Fonte: Resolução nº48/2015.

O governo de António Costa (PS, 2015-atualidade) ficou conhecido como “a geringonça”.⁶² O bloco de centro-esquerda foi formado pelo PS, Bloco de Esquerda – BE, Partido Comunista Português – PCP e Partido Ecologista “Os Verdes” – PEV. Costa havia sido presidente da Câmara Municipal de Lisboa durante a preparação do ciclo Portugal2020 e fez campanha prometendo o fim das políticas de austeridade implantadas nos anos anteriores. A melhoria da conjuntura econômica trouxe um cenário otimista que chama a atenção para Portugal. O incremento do turismo e a diminuição das funções do Estado na área de habitação havia impactado na oferta de moradia e preço das rendas nos grandes centros, o que fez com que a habitação voltasse a fazer parte da agenda de decisão.

O país tinha dificuldade em manter o valor das rendas acessíveis frente à um contexto de alta procura por uso turístico nos centros das grandes cidades e da existência ainda de bairros de latas e ilhas. O país recebeu a visita em 2016 da Relatora da ONU para moradia digna que comentou sobre o assunto:

Sobre a turistificação, acho que é necessário implementar regulamentação para controlar a especulação e o número de alugueres temporários, em Lisboa e no Porto. Não é bom para as comunidades, acabam apenas com turistas nos centros das cidades (Leilane Farha apud Henriques, 2016b)

Na metade da legislatura, o governo anunciou que a habitação seria uma das suas prioridades:

A habitação tem de ser uma nova área prioritária nas políticas públicas, dirigida agora às classes médias e em especial às novas gerações, não as condenando ao endividamento ou ao abandono do centro das cidades, promovendo a oferta de habitação para arrendamento acessível. (António Costa apud Lusa, 2017a)

O governo criou a Secretaria de Estado da Habitação, sob a tutela do Ministério do Ambiente, e escolheu secretária a arquiteta Ana Pinho, que havia sido comissária da Carta Estratégica de Lisboa em 2009 nos setores da reabilitação, habitação e rejuvenescimento urbano. Ana havia trabalhado com António Costa na Câmara de Lisboa para quem prestou serviços de consultoria entre 2010 e 2015. A arquiteta tem passagem também pelo LNEC, laboratório com tradição no debate das questões de ordenamento do território em Portugal.

A moradia tem priorizado parte do debate político, tendo ganho o apelo por uma Lei de Bases da Habitação, defendida na Assembleia da República pela deputada Helena Roseta:

Temos o artigo 65 na Constituição que nos garante o direito à habitação. A maior parte dos países da Europa não têm esse artigo nas suas constituições, só as constituições mais recentes. É muito bonito mas, depois, não temos nenhuma lei

⁶² O nome ficou famoso depois do discurso feito ao Parlamento pelo ex-vice-primeiro-ministro Paulo Portas (CDS) em 10 de novembro de 2015.

que pegue nesse direito que é uma meta moral e o transforme em questões concretas e vinculativas para o Estado (Helena Roseta apud Lusa, 2017b)

O aumento da importância da moradia na agenda política nacional se impõe pela emergência do problema nos últimos anos. Na metade de 2017 o governo socialista lançou *a nova geração de políticas de habitação*, propondo a inclusão no mercado de 170 mil habitações para a classe média em oito anos. Pouco desse ganho de importância pela agenda da moradia foi prognosticado pelos entrevistados alguns anos antes.

3.3. A institucionalização normativa dos conselhos

Em Portugal e no Brasil, o que se viu nas últimas décadas é o crescimento da participação na elaboração das políticas urbanas, auxiliando a construção da cidadania e fazendo ebulir novas formas de participação e intervenção no espaço urbano (Domingues, 2006; Bava e Paulics, 2008; Cabral, Silva e Saraiva, 2008; Seixas 2008; Allegretti, 2002, 2003 e 2012). Embora existam diferenças nas formas como se dá a participação, a política urbana dos dois países está construída juridicamente sobre o princípio da participação e no direito do cidadão de opinar sobre o futuro das cidades (Saule Jr, 1991; Correia, 2006).

O objetivo deste item é apresentar como foram formalizados os conselhos de políticas urbanas nacionais que, na prática, concretizam parte desse direito à participação na escala nacional. Esses espaços são entendidos como instituições participativas pela forma diferenciada de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas (Avritzer, 2009).

3.3.1. O caso brasileiro

A emenda popular da Reforma Urbana à Constituição de 1988 deu origem ao capítulo *Da Política Urbana*, arts. 182 e 183, tendo como principal conquista a vinculação do direito de propriedade à sua função social. Ao Plano Diretor Municipal foi dada a incumbência de operacionalizar a função social da propriedade nos contextos específicos de cada cidade.

Para a regulamentação constitucional, o Congresso levou 13 anos para aprovar o Estatuto das Cidades e que trouxe novo fôlego à gestão democrática das cidades. O Estatuto define a gestão democrática no item II do artigo 2º como uma das diretrizes gerais para se efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O controle social também está presente no artigo 4º, vinculando a implementação dos instrumentos da política urbana à participação da sociedade. No artigo 40, a participação torna-se obrigatória durante o processo de elaboração e fiscalização do Plano Diretor. Porém, é o Capítulo IV – *Da Gestão Democrática da Cidade* que traz, em seus três artigos (arts. 43, 44 e 45), a definição concreta dos instrumentos de gestão democrática, valendo, aqui, a citação dos instrumentos criados no art. 43:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Torna-se interessante a análise dos instrumentos de participação que são criados no nível nacional, notadamente os órgãos colegiados e as conferências sobre assuntos de interesse urbano. O aparato jurídico de um sistema nacional de gestão democrática do espaço urbano começou a se consolidar ainda em 2001, com a edição da Medida Provisória nº 2.220/2001. Este diploma legal, além de dispor sobre a concessão de uso especial – importante instrumento para a regularização fundiária em áreas públicas – criou também o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Em 2003, com a eleição do presidente Lula (PT, 2003-2010), ocorreu um aumento significativo da participação pública no nível nacional. Na área da política urbana, a criação do Ministério das Cidades é ponto fulcral para dar lastro à política nacional e uma implantação mais efetiva do Estatuto das Cidades. O Ministério realizou a 1ª Conferência Nacional das Cidades em outubro de 2003, precedida das conferências municipais e estaduais. A Conferência deu início ao debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e teve como principal deliberação a estruturação e composição do ConCidades (Ministério das Cidades, 2003). O Conselho foi regulamentado um ano depois, através do Decreto nº 5.031/2004, dando posse aos conselheiros eleitos durante a 1ª Conferência.

Com o Decreto nº 5.790/2006 – que revogou o primeiro decreto – algumas alterações foram introduzidas. O Conselho teve o número de vagas ampliado (de 71 para 86 membros), mas

manteve a mesma proporção entre Estado e Sociedade Civil (43% e 57%, respectivamente). Os mandatos também foram ampliados de dois para três anos. Às competências foram incluídas a de incentivar a criação e estruturação dos conselhos sobre desenvolvimento urbano nos Estados e Municípios, propor mecanismos de articulação entre os programas governamentais de desenvolvimento urbano que utilizem recursos federais, eleger os membros do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades.

A Conferência ocorre em etapas municipais, estaduais e nacional. As etapas servem para definir os delegados que irão participar da etapa posterior, estabelecer as propostas que serão encaminhadas e eleger os conselheiros nos Estados e Municípios que os possuem. A esquematização deste processo pode ser observada na figura abaixo. A figura representa uma situação ideal na relação entre Conselho e Conferência, porém, existem casos em que Municípios e Estados elegem seus conselheiros em processos desvinculados das respectivas Conferências.

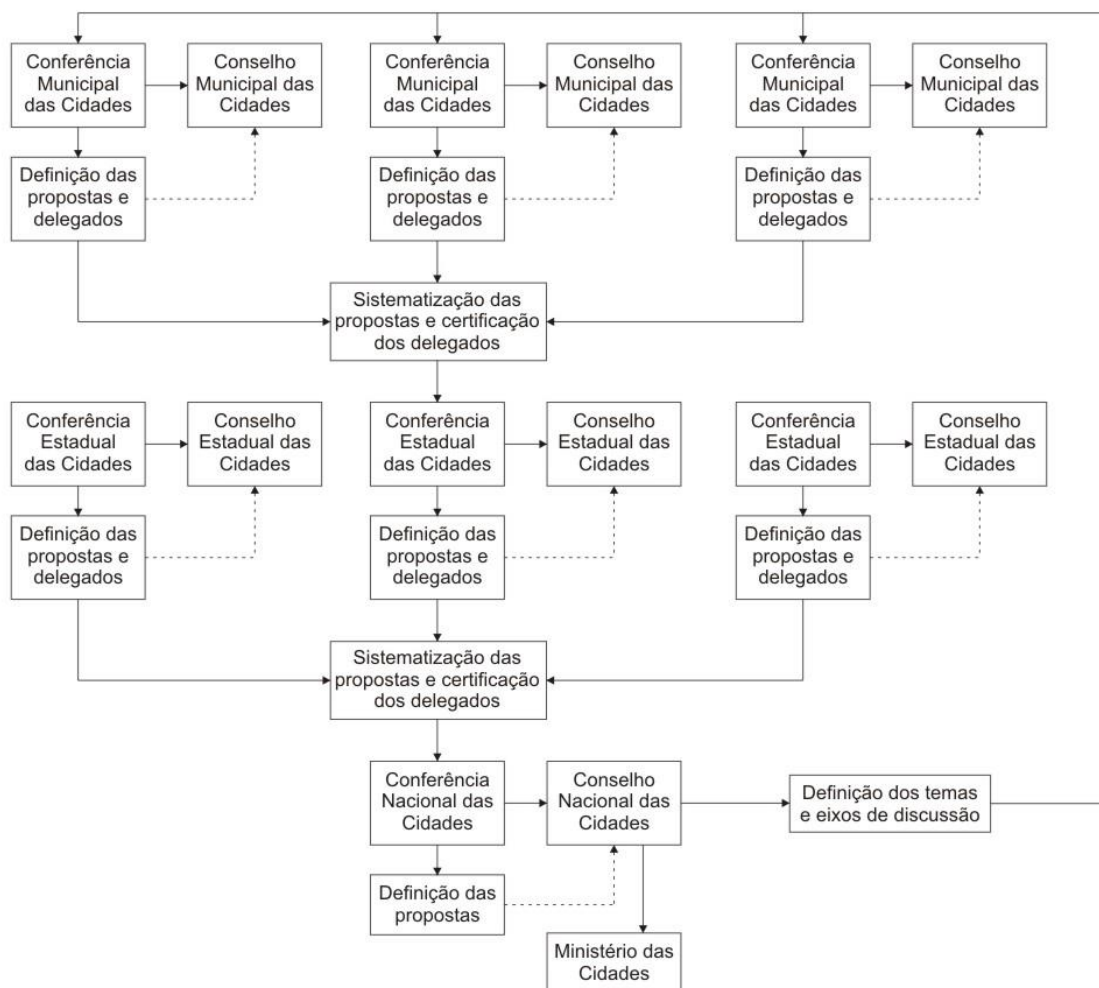


Figura 8 – Fluxograma da Conferência Nacional das Cidades

Fonte: Geraldi, 2012: 175.

A definição dos delegados é realizada pelos próprios segmentos, sendo que estes possuem autonomia para a forma de decisão desde que respeitado o número de delegados definidos para a próxima etapa. As propostas aprovadas – sempre divididas entre os eixos de discussão pré-estabelecidos – são enviadas para uma comissão de sistematização que funciona sob a coordenação da etapa posterior e tem o objetivo de sistematizar as propostas definidas pelas etapas anteriores. É o resultado desta sistematização que é colocado em debate durante a etapa posterior da Conferência. Uma vez composto o ConCidades, uma das suas funções é estabelecer os eixos de discussão para a próxima conferência. Para a eleição do Conselho Nacional, o Poder Público Federal tem as vagas definidas pelo Decreto nº 5.790/2006 que já define os órgãos com assento no conselho, enquanto o Poder Público Estadual realiza um rodízio entre os Governos Estaduais que é regulamentado pelo mesmo decreto. Para as outras vagas, o sistema de escolha é prerrogativa de cada segmento.

3.3.2. O caso português

A base para a elaboração de uma política urbana nacional portuguesa está presente, principalmente, nos artigos 65, 66 e 165 da Constituição que delimitam, respectivamente, (i) o direito à habitação assegurado pela execução de uma política definida por instrumentos de planeamento, (ii) o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado promovido pelo ordenamento do território, e (iii) as bases do ordenamento do território e do urbanismo como competência legislativa exclusiva da Assembleia da República. Este arcabouço tomou forma principalmente pela 4ª revisão constitucional de 1997 e garantiu, de forma explícita, a participação social na elaboração dos instrumentos de planeamento.

Em 1998 foi elaborado a Lei nº 48/1998 que regulamentou a política nacional de ordenamento do território e de urbanismo e definiu as ações a serem promovidas pela Administração Pública “visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional” (art. 1º, nº 2). A lei traz expressamente a participação como um dos princípios gerais que rege a política, como é possível observar na alínea f do artigo 5º:

A política de ordenamento do território e de urbanismo obedece aos princípios gerais de:

[...]

f) Participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.

Mesmo não definindo claramente por quais meios deve ser realizada a participação, a lei volta a relacionar o direito à participação quando define o sistema de gestão territorial, que deve ocorrer através dos instrumentos de gestão do território. No artigo 21, a legislação vincula a elaboração dos instrumentos com a participação e a concertação de interesses:

1. Os instrumentos de gestão territorial são submetidos a prévia apreciação pública.

2. A elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são objecto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses.

Durante a análise do parecer sobre o PNPOT no CNADS, em 2005, o arquiteto Nuno Portas relatou que na Comissão Consultiva do PNPOT tinha-se aventado a possibilidade de estabelecer um colegiado no nível nacional para acompanhar a sua implantação. À época, entendeu-se que a existência do CNADS já era suficiente e que a criação de um novo espaço poderia criar duplicações (CNADS, 2005).

Na mesma época de elaboração da LBOTU ocorreu na Europa o movimento em torno da constituição de espaços para a aproximação entre os diversos interesses sociais no debate sobre o desenvolvimento sustentável na esteira da Rio92 e da Rio+5. O resultado deste movimento foi a instituição do CNADS com a publicação do Decreto-Lei nº 221/1997.

O CNADS iniciou os trabalhos em abril de 1998 e, desde então, tem sido responsável em “proporcionar a participação das várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos alargados relativamente à política ambiental.” (art. 1º, nº 2 do Decreto-Lei nº 221/1997) A composição e competências foram alargadas pelo Decreto-Lei nº 136/2004. O CNADS é formado por 36 membros (sendo 12 do poder público) que são designados pelos respectivos setores que representam.⁶³ O conselho trabalha através de pareceres e relatórios sobre, principalmente, três temas definidos como prioritários: desenvolvimento sustentável, ordenamento do território e desenvolvimento regional, e matérias de ambiente.

Já o CES é instituído a partir da segunda revisão constitucional, de 1989, que lhe garante no art. 92º os objetivos de “consulta e concertação no domínio das políticas económica e social”. Os dois objetivos servem para agrupar o ambiente institucional existente à época⁶⁴ no que poderia ser entendida na expressão constitucional de uma concepção mais alargada de concertação social (Lima e Neumann, 2000; Marques e Ferreira, 1991). A constituição também preconizou o vínculo do CES com a Assembleia da República, a quem compete eleger o seu presidente.

A Lei nº 108/91, conhecida como Lei do CES, estabeleceu as competências do conselho, dando ênfase para a apreciação de propostas, documentos, grandes opções, planos e políticas na área económica e social; e a promoção da concertação entre os parceiros sociais. Criado com 51 membros, a partir de 2004 apresenta os atuais 71 membros (22 deles do poder público) distribuídos por segmentos já definidos na constituição. O mandato coincide com o dos governos e os

⁶³ Faz-se interessante levantar o fato de que os membros do governo são oriundos de Universidade, o que será melhor analisado no próximo capítulo.

⁶⁴ O ambiente institucional era formado pelo Conselho Permanente da Concertação Social, o Conselho Nacional do Plano e o Conselho dos Rendimentos e Preços.

interessados devem apresentar sua candidatura que é avaliada pelo CES. Apenas os membros da concertação social (entidades sindicais e empresariais) já possuem cadeira cativa.

É a própria lei que estabelece, também, a CDROT-CES. Ela é uma das quatro comissões do CES, as outras são: Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social (CEPPES), e Comissão Especializada Permanente Interdisciplinar para a Natalidade (CEPIN). A lei não menciona a composição da CDROT-CES mas responsabiliza o plenário do Conselho para apontar os membros “tendo em atenção a natureza dos interesses representados.” (item 4, art. 10, lei nº 108/91). Atualmente são 26 membros, sendo 10 do poder público.

3.4. Síntese dos casos

O objetivo deste capítulo era o de colocar os casos numa mesma perspectiva para que fosse possível identificar os processos que deram origem e que sustentam a agenda nacional da política urbana e a consequente criação dos espaços de participação estudados nesta tese.

O caso brasileiro apresenta uma linearidade maior entre a organização da sociedade e a resposta do Estado rumo à institucionalização da participação pública no nível nacional. Em Portugal esse movimento, não tão linear e mais cíclico, acabou tendo como resultado uma multiplicidade maior de espaços, mas nenhum deles com uma articulação mais direta com o tema – mesmo assim, espaços que possuem relação com as políticas analisadas. Apesar de parecer simplista, o fato de as políticas urbanas brasileiras estarem atualmente sob o julgo do Ministério das Cidades e as políticas urbanas portuguesas estarem sob o do Ministério do Ambiente, é indício da forma como os dois países construíram a importância dessas políticas dentro do Estado e o desenho que devem ter.

A existência de movimentos e entidades nacionais nos dois países também podem ser utilizados para corroborar essa visão. A existência do FNUR no Brasil como grande força de debate das políticas urbanas nacionais e a ligação que possui com o desenho institucional participativo estabelecido, de um lado, e uma menor miríade de entidades nacionais em Portugal que tenham como objetivo principal o debate das políticas urbanas nacionais, de outro, podem ser uma primeira aproximação para entender a origem pública das políticas públicas nos dois países. Não é que não haja entidades portuguesas que não façam esse papel, mas elas parecem estar mais ligadas às questões do ambiente e da organização profissional de setores que trabalham com o tema do que uma organização social de nível nacional que tenha como objetivo primordial fazer esse papel. Sem antecipar as conclusões, pode parecer natural neste momento do estudo que essas diferenças possam, em parte, explicar as diferenças entre os estudos de caso.

Além disso, seja no caso brasileiro como no português, a relação com os partidos políticos (às vezes de maneira direta a partir dos seus membros) parece ter uma importância extrema nesses processos. Sem expressão político-partidária parece não haver chance das agendas acessarem os centros de decisão. Novamente pode parecer precipitado, mas é possível também atentar ao fato que haveria lado quando se debate política urbana, visto uma proximidade maior entre partidos do espectro mais à esquerda com o tema. A influência que a União Europeia tem no caso português demonstra também que as relações de escala entre a organização social e o ambiente mundial sobre determinados temas pode auxiliar quando não se está tratando de movimentos que tenham importância central no jogo político nacional.

Ao final, a tese compreenderá que todas essas relações descritas aqui são mais complexas. Os capítulos que se seguem analisam os conselhos definidos como ponto central do estudo. Sem o alinhamento metodológico, a análise desses espaços poderiam ser apreendidas de forma superficial, o que traria resultados também superficiais à conclusão. Agora já é possível analisar as instituições participativas considerando as similaridades e diferenças apresentadas neste capítulo. É hora de, no sentido hermenêutico e a partir da construção do sentido prévio do objeto, debruçar-se sobre o refinamento da gramática usada para dialogar com o objeto.

4. Desenhos e procedimentos institucionais dos conselhos nacionais

Para entender o impacto do contexto institucional, três itens devem ser postos à prova: o desenho institucional, a composição do conselho e os procedimentos de decisão. O primeiro item (desenho institucional) será apresentado através dos órgãos do colegiado, a prioridade em decidir o que será alvo de debate nos órgãos e seus órgãos auxiliares. O segundo (composição dos conselhos), através do detalhamento da divisão das vagas, a paridade entre a sociedade civil e o poder público e a forma de preenchimento das vagas. E o terceiro (procedimentos de decisão), através da formação do debate e o acesso à informação, e os procedimentos de decisão propriamente ditos.

O objetivo é extrair dos casos noções possíveis sobre desenho institucional e sua influência no processo de tomada de decisão. Os procedimentos adotados para estabelecer quem pode e quem não pode participar destes espaços, a influência do desenho institucional nos instrumentos de decisão, e a identificação da capacidade de exercício da função pública, dão uma base comparada para a análise.

Entender o funcionamento dos conselhos é importante para saber o seu poder de atuação independente de quem os opere. O movimento é de tentar separar o desenho institucional da sua operação e, assim, analisar a replicabilidade do modelo em outros contextos.

4.1. Desenho institucional

O objetivo deste item é descrever o desenho pelo qual operam os conselhos relacionando a estrutura normativa, a situação na qual se encontram e a interpretação dos conselheiros sobre esses processos. A descrição será válida para perceber as possibilidades do desenho das instituições participativas e a interação com o seu público. O quadro abaixo apresenta os regulamentos dos conselhos sobre os seus órgãos compositores. Logo depois, os órgãos dos conselhos foram organizados a partir do uso que eles possuem no desenrolar dos eventos que neles ocorrem. São três grupos estabelecidos para descrever e analisar o desenho institucional a partir do que os conselhos chamam em suas estruturas normativas de organização do conselho.

Quadro 5 – Organização do CNADS, CES e ConCidades

Conselho	CNADS	CES	ConCidades
Norma	Regulamento Interno Cap. III – Organização e Funcionamento art. 9º, 10º, 15º, 16º e 17º	Regulamento Cap. III – Organização e Funcionamento art. 12º	Regimento Interno Cap. III – Da Organização do Conselho art. 4º
Órgãos	Presidente	Presidente	Presidente
	Plenário	Plenário	Plenário
	Grupos de Trabalho	Comissão Permanente de Concertação Social Comissões Especializadas	Comitês Técnicos
	Grupo de Apoio Técnico-científico	Conselho Administrativo	Secretaria-Executiva
Conselho Coordenador			

Fonte: CNADS, 1998; CES, 1993; ConCidades, 2006.

Quadro 6 – Grupos de órgãos dos conselhos

Órgão	CNADS	CES	ConCidade
Plenário	Presidente	Presidente	Presidente
	Plenário	Plenário	Plenário
Definição da pauta	Presidente	Conselho Coordenador	Secretaria-Executiva
Órgãos auxiliares	Grupos de Trabalho	Comissões e Grupos de Trabalho	Comitês Técnicos e Grupos de Trabalho

Fonte: elaboração própria.

O primeiro órgão a ser analisado é a soma do plenário mais o seu presidente. Este é o principal órgão dos conselhos. Ele reúne todos os membros, funciona como a última instância de decisão e é a representação máxima do colegiado. O segundo conjunto de órgãos diz respeito à definição da pauta das reuniões. Os três conselhos têm espaços específicos para esta definição a partir da relação entre a competência normativa de alguns órgãos e a vivência dada pelos participantes a esses espaços. A importância na pesquisa em curso em definir esse espaço é que quem define a pauta, a grosso modo, diz sobre o que o conselho vai debater (e o que não vai). O terceiro parâmetro são os órgãos auxiliares, derivados do plenário e que instrumentalizam o debate de temas específicos a partir das subdivisões do conselho. Formados por uma parte dos conselheiros, estabelecem maior agilidade ao processo quando operacionalizam o debate.

4.1.1. Plenário

O plenário é composto pela somatória de todos os membros do conselho sendo sua instituição de primeira ordem para o funcionamento do conselho. É para constituir o plenário que um membro é eleito/escolhido/convidado/indicado. A priori, não há distinção entre os membros: eles gozam todos de uma mesma hierarquia no sentido normativo. Mas, mesmo não se valendo de mais do que seu próprio voto, a figura do presidente representa um estatuto diferenciado nas suas competências. O presidente, enquanto um órgão específico do conselho, tem prerrogativas diferenciadas que o colocam em situação de responsabilidade e privilégio em estabelecer determinados protocolos. Os protocolos que são interessantes para a análise são aqueles que intervêm diretamente no plenário, principalmente, à luz das suas competências.

Finalidade do plenário

Os plenários do três conselhos em análise são os órgãos com competência para aprovar, em última instância, as posições do conselho naquilo que lhes é estatutário. O conselho como espaço de reunião do conjunto dos membros com o objetivo de tomarem decisões sobre os temas que são de interesse comum é expresso pela área de competência de atuação do conselho, sendo importante relacionar as finalidades dos conselhos e o problema urbano nacional que estrutura a agenda política. Os temas sobre os quais se pronunciam é uma primeira aproximação para a importância do plenário como lugar maior de debate dentro dos conselhos. A partir das suas finalidades o quadro abaixo destaca o âmbito no qual o plenário decide.

Quadro 7 – Finalidade do CNADS, CES e ConCidades

Conselho	CNADS	CES	ConCidades
Norma	Regulamento Interno Cap. I – Princípios Gerais art. 1º e 2º	Regulamento Cap. I – Princípios Gerais art. 1º	Regimento Interno Cap. I – Da Natureza e finalidade art. 2º
Resumo das Finalidade	<i>Consulta e reflexão no domínio das questões e das políticas do ambiente e do desenvolvimento sustentável.</i> Órgão de congregação das diversas sensibilidades e de <i>concertação dos interesses</i> em presença, em torno das questões relacionadas com o <i>ambiente e o desenvolvimento sustentável.</i>	Órgão de <i>consulta e concertação</i> no domínio das <i>políticas económica e social</i> , participa na elaboração dos <i>planos de desenvolvimento económico e social</i> e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei.	Formular, estudar e propor <i>diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano</i> , e no que couber, de forma integrada ao <i>desenvolvimento regional</i> , com <i>participação social</i> e integração das políticas de <i>planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano</i> , em consonância com os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade) e com as deliberações da Conferência Nacional das Cidades

Fonte: CNADS, 1998; CES, 1993; ConCidades, 2006.

Nota: grifo nosso.

A relação temática entre a finalidade dos conselhos e as agendas urbanas no Brasil e em Portugal é muito próxima, e constitui também em limite para as análises realizadas pelos conselhos. De toda a forma, o plenário é o espaço onde a totalidade dos membros vão poder se pronunciar sobre os temas que neste espaço estiver disponível para o debate dentro das finalidades dos conselhos.

Presidente

O cargo não é exercido por um membro qualquer, mas sim por um que possui um processo específico de escolha que demonstra a importância do cargo. No ConCidades, a presidência é exercida pelo Ministro das Cidades, indicado pelo governo federal; no CNADS, o presidente é eleito pelo Conselho de Ministros; no CES, o presidente é eleito pela Assembleia da República. O

presidente não é um membro original do plenário, mas indicado para a sua presidência; alguém alçado ao posto de garantir que o conselho desenvolva o seu trabalho dentro das suas competências. Mesmo com as competências que possuem (quadro abaixo) por vezes, os presidentes demonstram na vida real que o funcionamento dos conselhos tem espaço para a negociação entre as partes.

Quadro 8 – Principais competências dos presidentes do CNADS, CES e ConCidades

Conselho	CNADS	CES	ConCidades
Norma	Regulamento Interno Cap. III – Organização e Funcionamento art. 9º	Regulamento Cap. III – Da Organização e Funcionamento art. 13º	Regimento Interno Cap. VI – Da Organização art. 6º
Resumo das Competências	Representar o Conselho	Representar o Conselho	
	Dar posse aos membros		Nomear os representantes
	Convocar e dirigir os trabalhos do plenário	Convocar e dirigir os trabalhos do plenário	Convocar e presidir as reuniões do plenário
	Solicitar a elaboração de estudos técnicos, informações ou a presença e colaboração de funcionários ou personalidades para esclarecimento de assuntos em análise	Solicitar informações ou a presença de membros do governo, funcionários ou pessoas para esclarecimento de assuntos em análise	Solicitar a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público
	Indicar o prazo para a elaboração de pareceres	Indicar o prazo desejável para a elaboração dos pareceres	
	Elaborar a ordem dos trabalhos		
			Homologar e garantir os encaminhamentos das deliberações e atos do ConCidades
			Delegar competências ao Secretário-Executivo

Fonte: cf. CNADS, 1998; CES, 1993; ConCidades, 2006.

Os presidentes normalmente não votam nas decisões do plenário, salvo em situações muito específicas, seja porque não representam necessariamente o governo e poderia haver a impressão de que é natural se abster⁶⁵ ou porque se o representam, podem utilizar seu voto para indicar outros posicionamentos.⁶⁶

Além disso, a presidência é muito mais um instituto do conselho do que uma pessoa em si. O exercício de dirigir o conselho acaba por ser algo exercido em conjunto numa composição, mesmo que hierárquica, entre os membros do plenário e o presidente. Por exemplo: (i) o CNADS vinha tendo o mesmo presidente nomeado governo após governo desde a sua instituição, o que criou uma autonomia maior dos próprios conselheiros frente a uma possível tentativa de o governo tentar intervir (e os próprios membros reconhecem essa relação); (ii) no CES, a presidência é exercida pelo presidente acompanhado por quatro vice-presidentes eleitos a partir dos membros do plenário e que exercem, em conjunto com os presidentes das comissões especializadas, as competências do Conselho Coordenador que auxilia o presidente no exercício de várias atividades; (iii) no ConCidades, onde o direcionamento por parte do governo poderia ser entendido pelo fato de a presidência ser ocupada pelo próprio Ministro das Cidades, mas a sua presença física durante as reuniões é baixa, sendo muitas vezes delegada ao Secretário-Executivo do conselho – e a secretaria-executiva é muito mais um colegiado representativo do plenário do que apenas a figura do Secretário-Executivo em si.

Direção do plenário

O exercício da presidência junto ao plenário parece ser mais protocolar do que realmente é, pois há órgãos e procedimentos que diluem esse poder junto ao plenário; por isso, o próximo parâmetro a ser analisado será sobre a definição da pauta dos conselhos. Talvez a questão maior entre plenário e presidente, ao invés de ser a ideia natural de que o presidente deve dirigir o conselho (no sentido de um fluxo ativo-passivo do presidente em direção ao plenário), é a de que o presidente seja uma figura de garante do processo, alguém originariamente de fora do plenário (no sentido normativo) colocado para garantir que o conselho como um todo consiga desenvolver os seus trabalhos. A sua influência nesse processo será muito mais no contexto do processo de tomada de decisão em si do que algo colocado pelo desenho institucional do conselho.

Mesmo tendo no plenário e no seu presidente o espaço central dos conselhos, o ato de dirigir o conselho como uma construção coletiva ocorre também em outras situações que ajudam a compreender o desenho institucional. O próximo item serve para entender essas situações no momento em que delimita-se o que é colocado em pauta para discussão do plenário.

⁶⁵ Como relatado por E#12P para o caso do CES.

⁶⁶ Como é o caso brasileiro relatado por E#02B e E#14B, quando após um empate em uma votação, ao invés de voltar todo o processo de debate e atrasar o andamento dos trabalhos, o Ministro Olivio Dutra (2003-2005) teria dado o voto de minerva como forma de mostrar que o plenário teria o poder de se posicionar enquanto espaço de decisão, mesmo quando não houvesse consenso.

4.1.2. Definição da pauta

A importância na definição da pauta constitui-se pela prerrogativa que algum ou alguns membros têm sobre outros no ato de definir o que será debatido no plenário/órgãos auxiliares. Este entendimento diz respeito à possibilidade de os membros dirigirem o próprio conselho, indicando o ritmo dos trabalhos a partir de uma qualificação representativa dentro do plenário. Porém, a letra fria da norma não garante a melhor análise desses órgãos, sendo preciso incluir a relação construída pelos membros com o espaço de direção dos conselhos.

ConCidades

A Secretaria-Executiva é composta pelo Secretário-Executivo, um representante de cada uma das quatro Secretarias do Ministério e por uma equipe técnica. Já foi comentado que há uma proximidade do Secretário-Executivo no desempenho das atividades do conselho, é ele quem representa o presidente nas reuniões do conselho e gere os expedientes administrativos em um cargo que responde diretamente ao Ministro. É comum que o Ministro não participe de toda a reunião⁶⁷ e que seja o Secretário-Executivo a pessoa a fazer o papel de representante do presidente.

À dimensão diretiva do conselho, é incluída também a Coordenação Executiva da Secretaria. Estabelecida posteriormente em 2008, é uma “estrutura colegiada, que terá a atribuição de coordenação política das ações do ConCidades.” (§ 3º, art. 21, Regimento Interno). Totaliza 16 membros sendo composta pelo Secretário, um assessor técnico de cada secretaria do Ministério, um representante de cada segmento e, no caso específico do segmento de movimentos sociais, um representante de cada entidade. A coordenação é responsável por preparar as reuniões do conselho e servir de direção política, inclusive para suprir a ausência da presença do Ministério enquanto representante político do governo.

Assim, a definição da pauta e outros encaminhamentos de ordem mais geral, acabam por ser tomadas por uma comissão composta entre o plenário e o Ministério das Cidades, inclusive com um número muito maior de representantes de outros níveis de governo e da sociedade do que o do governo nacional. Destarte, o direcionamento do conselho acaba por representar muito a dinâmica do plenário, reportando-se mais ao plenário do que à figura do presidente em si. A Secretaria-Executiva serve mais como base de articulação entre ConCidades e Ministério das Cidades do que de formulador da pauta.

CES

O Conselho Coordenador, órgão com grande representatividade do plenário do CES, é o responsável pela definição da pauta e outras competências que indicam a importância da instância coordenadora. Isto inclui ainda o parecer sobre a candidatura de membros aos conselhos. A

⁶⁷ As reuniões ordinárias do Conselho das Cidades duram de 2 a 3 dias, dificultando que o Ministro siga por toda a reunião. Normalmente, ele se apresenta ao início do primeiro dia.

coordenação é composta pelo presidente, os quatro vice-presidentes (eleitos pelo plenário) e os presidentes das comissões permanentes e especializadas. Ou seja, assim como no caso brasileiro, a definição da pauta é dada por um grupo de pessoas que deve possuir, até mesmo pelo lugar que ocupam dentro da estrutura do conselho, uma grande representatividade do plenário. A figura do presidente do CES mais incorporado ao conselho do que o do Ministro no caso brasileiro é derivado do Ministro ser entendido mais como um representante do governo do que como presidente do conselho. No CES, o presidente é visto mais como o presidente do CES do que como um membro de um Ministério específico, mesmo tendo o estatuto de ministro.

CNADS

Já no CNADS, a prerrogativa de definir a pauta é, pelo Regulamento Interno, tão somente do presidente. Diferente dos outros dois conselhos estudados, o presidente do CNADS foi o mesmo praticamente desde que o conselho foi instituído, o Professor Mário Ruivo.⁶⁸ Altamente reconhecido pelos membros entrevistados como tendo uma característica de sempre buscar o consenso entre os membros, de muita abertura ao diálogo e de grande respeito. Assim sendo, é de se esperar os relatos levantados à época do trabalho de campo⁶⁹ sobre como era definida a pauta: a partir dos próprios membros, na medida da capacidade de debater diversos temas ao mesmo tempo e da urgência do tema a ser debatido.

*Ela [a Secretária Executiva do CNADS] muitas vezes pergunta-nos: “não querem dar sugestões a temas que estamos agora a debater o plano para o próximo ano?”
Nós somos livres para dar sugestões. (E#05P)*

O plano a que se refere o entrevistado é o plano de atividades, que propõe as prioridades de temas, atividades e acompanhamentos que serão realizados pelo conselho. É óbvio que urgem os temas que muitas vezes a realidade impõe, mas a abertura nesta definição, no momento em que é feita em comum acordo com os membros do conselho (mesmo que este acordo não seja construído em um espaço específico e com regras específicas), terá a tendência de gerar respostas a partir da sensibilidade dos seus membros sobre os acontecimentos.

A definição da pauta como indício da natureza da direção dos conselhos pode ajudar a definir os mecanismos pelos quais se tomam decisões dentro do conselhos sobre o andamento dos trabalhos: dizendo respeito ao que será prioritário, qual a celeridade deve-se se impor e em qual ambiente se dará este debate. A relação entre aqueles que definem a pauta e os membros do plenário

⁶⁸ Professor Mário Ruivo era biólogo com larga experiência internacional já tendo sido Ministro dos Negócios Estrangeiros em 1975 no V Governo Provisório e muitos outros cargos de grande relevância na área do ambiente. Foi presidente do CNADS desde sua criação em 1997 até falecer em janeiro de 2017

⁶⁹ O falecimento do Professor Mário Ruivo ocorreu durante a redação final da tese, não havendo tempo e material de análise suficientes para incluir o novo presidente no estudo. O seu sucessor é o físico Filipe Duarte Santos, aprovado pelo Conselho de Ministros em março do mesmo ano. Duarte Santos era membro do CNADS desde 1998.

é direta, visto que, mesmo em casos mais institucionalizados (ConCidades e CES), é uma composição qualificada dos membros em conjunto com aqueles que devem garantir o andamento dos trabalhos.

4.1.3. Órgãos auxiliares

Todos os três conselhos possuem órgãos auxiliares aos trabalhos desenvolvidos pelo plenário. Funcionam, em grande medida, a partir de uma especialização a cerca de um tema – desde a revisão do regimento interno, passando pelo acompanhamento da implantação de uma política pública ou o debate de um projeto de lei específico. Estes órgãos podem se distender no tempo ou terem uma atuação mais pontual a depender do seu objetivo, e constituem-se de uma parcela dos conselheiros com o objetivo de dar mais agilidade ao processo estabelecendo uma maior frequência para encontros face-a-face e outras interações mais diretas. A relação entre os temas de maior interesse e o objeto dos órgãos são um importante indício sobre a natureza do trabalho desenvolvido.

Órgãos permanentes

Há um primeiro nível de especialização que ocorre dentro dos conselhos, de caráter mais permanente. No ConCidades e no CES este nível responde por nomes diferentes, Comitês Técnicos no Brasil e Comissões Especializadas em Portugal, mas tem competências que os aproximam, conforme o quadro abaixo.

Quadro 9 – Atribuições de Comissões Especializadas (CES) e Comitês Técnicos (ConCidades)

Item	Comissões Especializadas (CES)	Comitês Técnicos (ConCidades)
Órgãos	<p>Comissão Permanente de Concertação Social</p> <p>Comissão Especializada do Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território</p> <p>Comissão Especializada da Política Económica e Social</p>	<p>Comitê Técnico de Saneamento Ambiental</p> <p>Comitê Técnico de Habitação</p> <p>Comitê Técnico do Planeamento e Gestão do Solo Urbano</p> <p>Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana</p>
Atribuições	<p>elaborar estudos, pareceres, relatórios e informações a pedido de outros órgãos do Conselho ou por sua iniciativa;</p> <p>propor ao presidente do Conselho a realização dos estudos que considerar necessários ao desempenho das suas funções;</p> <p>requerer, através do presidente do Conselho, as informações, depoimentos ou esclarecimentos necessários aos seus trabalhos (...);</p> <p>eleger de entre os seus membros um presidente, (...) sendo ele próprio membro do conselho coordenador.</p>	<p>preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação do Conselho;</p> <p>promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; e</p> <p>apresentar relatório conclusivo ao Plenário do ConCidades, sobre matéria submetida a estudo, dentro do prazo fixado por este, acompanhado de todos os documentos que se fizerem necessários ao cumprimento de suas finalidades.</p>

Fonte: Lei nº 108/1991; ConCidades, 2006.

Nos dois casos esses órgãos são derivados do jogo político que instituiu os conselhos: (i) a soma de espaços de interação em um conselho de concertação social no sentido mais amplo para as comissões portuguesas e, (ii) para os comitês brasileiros, a relação com a estrutura do Ministério das Cidades (que possui quatro secretarias com o mesmo tema dos comitês) e toda sua história de criação dentro de um só movimento político. Além disso, a CDROT-CES é ela mesma uma das comissões do CES. O CES garante a generalidade, enquanto a comissão debate aquilo que é específico sobre desenvolvimento regional e ordenamento do território.

O CNADS não possui este primeiro nível de especialização. Quando foi instituído, a demanda era ter um espaço para debater as questões ambientais dentro de um contexto de convergência entre as agendas nacional e europeia. O primeiro nível de órgãos auxiliares no CES e no ConCidades foi instituído junto com os próprios conselhos: eles nascem no mesmo movimento, quase como uma situação a priori, levada do jogo político para dentro da instituição participativa no momento da sua criação. Foi chamado inclusive de “vício de origem” por um dos entrevistados

(E#02B) em relação à fragmentação do Ministério das Cidades pelas quatro áreas, a pouca articulação entre as Secretarias Nacionais e a transposição disso para dentro do conselho.

Órgãos temporários

O segundo nível de especialização flutua mais, sendo que o próprio tema pode ser entendido como algo mais específico do que no primeiro nível de especialização. Os Grupos de Trabalho – GT's, como são chamados nos três conselhos, dão uma dinâmica diferenciada para a construção de entendimento sobre um tema, facilitando a troca de opiniões (muitas vezes uma atividade mais complicada em um grupo maior). Enquanto no primeiro nível todos os conselheiros se dividem entre as comissões e comitês, os GT's são formados pelos interessados no tema a ser discutido, como bem descreve um dos membros da CDROT-CES: “Não é a Comissão que forma [o GT], inscreve-se quem quer, há sessões de debates internos. Quanto há um mínimo de consenso, vai à Comissão para encaminhar ou não ao plenário, que vota o parecer.” (E#12P) Não havendo muita diferença no caso do CNADS: “Eu gosto dos grupos de trabalho. Quando está todo mundo lá [no plenário], é tudo muito demorado, tens de esperar toda a gente falar. [...] É difícil dinamizar esses grupos porque as pessoas são muito ocupadas.” (E#04P)

No caso brasileiro há a indicação, por vezes, de limite de vagas – o que pode não ser necessariamente um problema se se tem o conhecimento do relato de um dos conselheiros sobre a participação nos GT's: “A gente não briga por lugar no GT. Como a gente tá em Brasília, as reuniões são abertas, a gente vai [...] Muitos [conselheiros] querem participar [dos GT's] só pra virem pra Brasília.” (E#05B) Este relato evidencia a procedência geográfica do conselheiro (e a consequência disso na atuação das entidades que têm sede em Brasília), e a vontade exacerbada dos conselheiros de fora de Brasília em irem à Capital Federal. Mas por enquanto, vale informar que o ConCidades sempre garante representação de todos os segmentos do conselho nos GT's. Além disso, apesar de não ter direito a voto no Plenário, o suplente do conselho brasileiro possui direito a participar dos Comitês e GT's, o que potencializa a participação principalmente dos conselheiros da sociedade civil.

Esses também são órgãos abertos a participações especiais, seja na figura de um oficial do governo ou especialista, para fazerem o papel de apresentar/ dirigir/debater/informar sobre o tema. A realização de audições com serviços públicos concretiza-se na presença de Ministros, Secretários, Dirigentes e afins para apresentações e esclarecimentos, sendo que essa abertura para pessoas de fora e o papel que fazem quando lá estão tem estrita relação com o tema que está sendo discutido.

Os GT's devem ser pensados também junto com a composição da agenda urbana nacional. O objetivo é entender se, através dos GT's, os conselhos conseguem de alguma forma abarcar temas que compõe a agenda, visto a existência de um GT estabelecer uma certa prioridade e atenção ao debate do tema. Os dois quadros a seguir demonstram essa possibilidade de entendimento ao equipararem períodos sobrepostos, o que proporciona a visão em conjunto. O primeiro quadro traz os GT's ativos nos três conselhos no período de 2011 a 2013 (período em que foram realizadas as

entrevistas), dessa forma, relaciona-se com os temas da agenda urbana no quadro seguinte, levantados nas entrevistas⁷⁰ e aqui resgatado do Capítulo 3 sobre a formação da agenda.

Quadro 10 – Grupos de Trabalho no CNADS, CDROT-CES e ConCidades entre 2011 e 2013

CNADS	CDROT-CES	ConCidades
Resíduos Acompanhamento das Políticas e Instrumentos de Desenvolvimento Sustentável e Rio+20 Floresta Desenvolvimento de uma Economia Verde Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação de Impacte Ambiental Avaliação de Impactos Ambientais e Territoriais de Programas e Planos Alterações Climáticas, Energia e Segurança Alimentar Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo	Competitividade das cidades, coesão social e ordenamento do território	Autogestão Assistência Técnica Conflitos Fundiários Urbanos Moradia Acompanhamento do Orçamento Público do Ministério das Cidades Conferência das Cidades Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB GTI Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU

Fonte: CNADS, 2014, 2013 e 2012; CES, 2014, 2013 e 2012; ConCidades, 2015.

Quadro 11 – Composição temática da agenda urbana nacional entre 2009 e 2017

Portugal	Brasil
Reabilitação Urbana, Patrimônio Histórico, Ordenamento do Território, Mobilidade, Ambiente, Lei de Solos.	Habitação, Regularização Fundiária, Mobilidade, Saneamento – PLANSAB, Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU.

Fonte: entrevistas.

⁷⁰ Os entrevistados deveriam indicar os temas da agenda urbana entre 2009 e 2018, sendo que a realização das entrevistas se deu entre 2010 e 2013.

É possível identificar uma grande proximidade ente a composição da agenda urbana e os GT's no mesmo período. No caso português, essa identificação é explícita no processo de revisão da Lei de Solos, aprovada em 2014, e na incorporação do debate sobre o papel da reabilitação urbana no combate à crise dentro do debate sobre a competitividade do território nacional.⁷¹ No caso brasileiro, vale a pena pontuar o PLANSAB, cujo GT figurou de 2011 a 2013 até a aprovação do plano, tendo sido uma das principais ações do ConCidade no período.⁷²

Os órgãos auxiliares, como o próprio nome já diz, auxiliam o plenário no entendimento sobre um determinado tema. Eles dão maior dinamicidade às relações entre os conselheiros, pois aumenta a frequência de encontros face-a-face e a interação entre pontos de vista diferentes: com mais tempo de debate, é possível amadurecer melhor a compreensão do problema e construir um entendimento sobre o tema. Esses órgãos servem, também, para o conselho se adaptar à agenda urbana nacional, acolhendo temas que precisem de maior atenção por parte dos conselhos naquele determinado período de tempo.

4.2. Composição do conselho

A composição do conselho define, antes de mais nada, quem poderá participar e em que proporção irá participar. Esta proporção, por sua vez, irá tentar definir de maneira mais explícita e instrumental a divisão de poder dentro do conselho, visto que cada conselheiro conta como um voto nas decisões a serem tomadas. Os pontos a serem discutidos são: (i) a divisão de vagas, pontuando que os três casos estudados têm uma proporção maior de vagas para a sociedade civil do que as vagas ocupadas por agentes do Estado; (ii) as alterações na composição serão analisadas dentro do espectro temporal, vinculadas aos ajustes realizados que mantiveram em boa parte a distribuição das vagas e tornaram os conselhos instituições participativas mais estáveis; (iii) a paridade da composição, para entender melhor o que significa ter um colegiado instituído pelo Estado, mas com mais espaço para a sociedade civil na tomada de decisão; (iv) o processo de preenchimento das vagas: as eleições

⁷¹ O parecer sobre competitividade das cidades foi balizado por três estudos contratados pelo CES intitulados “Habitação, Reabilitação Urbana e Inovação Social no quadro da Política de Coesão pós 2013” (desenvolvido pelo LNEC), “Regiões Funcionais, Relações Urbano-Rurais e Política de Coesão pós-2013” (desenvolvido pelo ICS) e “Empreendedorismo e Criação de Emprego em Meio Urbano” e “Fiscalidade Urbana” (desenvolvido pelo ISEG).

⁷² Outro ponto importante é a existência de um GT (em funcionamento até a presente data) para acompanhamento do orçamento do Ministério das Cidades, onde os conselheiros são informados da execução das rubricas do Ministério dentro do Orçamento Geral da União e outros recursos públicos. Assim, o conselho garante um espaço para o conhecimento e controle social do orçamento público.

na Conferência Nacional das Cidades no caso brasileiro, e a escolha por edital e indicação por segmento no caso português.

4.2.1. Divisão das vagas

Portugal

Dos três conselhos em análise, o CES é o único deles instituído diretamente pela constituição, inclusive definindo os segmentos a serem representados:

2. A lei define a composição do Conselho Económico e Social, do qual farão parte, designadamente, representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das actividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e das autarquias locais. [grifo nosso] (Art. 92º, Constituição da República Portuguesa)

Apesar de a Constituição Portuguesa, nos artigos 65º (habitação e urbanismo) e 66º (ambiente e qualidade de vida), deixar claro a necessidade de participação dos interessados nestas áreas das políticas públicas, é só na regulamentação do CES⁷³ e do CNADS⁷⁴ que ficam estabelecidas de fato os membros dos dois conselhos.

Quadro 12 – Composição do CES e do CNADS

CES	#rep		CNADS
Presidente	01	01	Presidente
Representantes do Governo	08	08	Representantes do Governo
Regiões Autónomas ¹	04	02	Regiões Autónomas ²
Autarquias locais ³	08	02	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
Organizações dos trabalhadores	08	02	Organizações sindicais
Organizações empresariais	08	02	Associações industriais
		02	Associações comerciais e do turismo
Associações de defesa do ambiente	01	03	Associações de defesa do ambiente
Associações profissionais	02	02	Associações profissionais da área do ambiente
Organizações da agricultura familiar e mundo rural	02	02	Associações de agricultores
Personalidades de reconhecido mérito	05	04	Personalidades de reconhecido mérito

⁷³ Lei nº 108/1991.

⁷⁴ Decreto-lei nº 221/1997.

Associações de defesa dos consumidores	01	01	Associação de consumidores
Conselho de Reitores	01	02	Conselho de Reitores
		02	Entidades representativas da comunidade científica
		02	Organizações não governamentais de desenvolvimento regional e para a cooperação
Associações de mulheres ⁴	03		
Representantes do setor social ⁵	03		
Organizações do sector financeiro e segurador	02		
Sector cooperativo	02		
Organizações representativas da juventude	02		
Organizações representativas dos reformados, pensionistas e aposentados	02		
Conselho das Comunidades Portuguesas	02		
Organizações representativas de imigrantes	01		
Empresas estatais	01		
Associações de família	01		
Associações de jovens empresários	01		
Organizações representativas das pessoas com deficiência	01		
Organizações do sector de turismo	01		
Total	71		

¹ – dois representantes para cada região autónoma.

² – um representante para cada região autónoma.

³ – divididos pelos conselhos de região de cada Comissão de Coordenação Regional, sendo um para a do Alentejo, outro para a do Algarve e dois para cada uma das restantes.

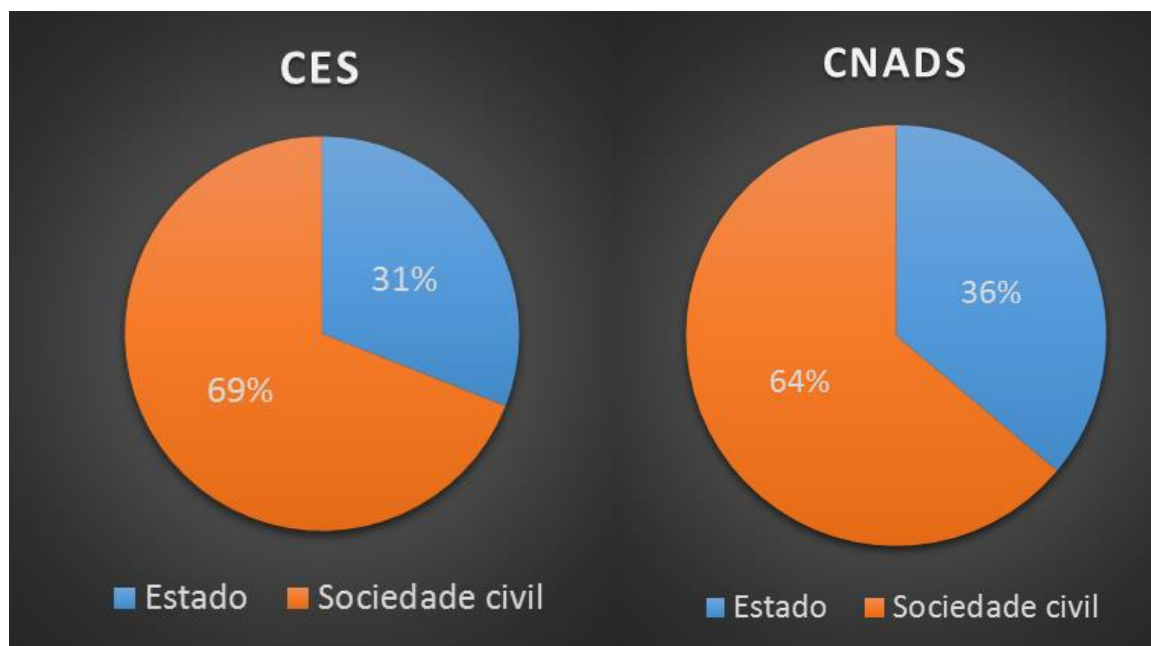
⁴ – divididos em um para a igualdade de oportunidades para mulheres e homens, um para mulheres com representatividade genérica e o outro para mulheres representadas na Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres.

⁵ – divididos em um para as Instituições Particulares de Solidariedade Social, um representante para as Misericórdias e um para as Mutualidades.

Fonte: Lei n.º 108/1991, Decreto-Lei n.º 221/1997 e Decreto-Lei n.º 136/2004.

O gráfico abaixo identifica a relação entre os segmentos, sendo possível observar a maior quantidade de vagas da sociedade civil dentro dos conselhos.⁷⁵

Gráfico 1 – Paridade da composição no CES e CNADS



Já a CDROT-CES, enquanto comissão do Conselho Económico e Social, sequer na Lei do CES tem exposto a sua composição. O que há é a instituição da comissão e a responsabilidade do plenário do Conselho em apontar os seus membros “tendo em atenção a natureza dos interesses representados.” (item 4, art. 10, lei nº 108/91). No quadro abaixo, a composição da CDROT-CES. Logo depois, o gráfico demonstra a maioria formada dentro do conselho pelos membros da sociedade civil.

Quadro 13 – Composição da CDROT-CES

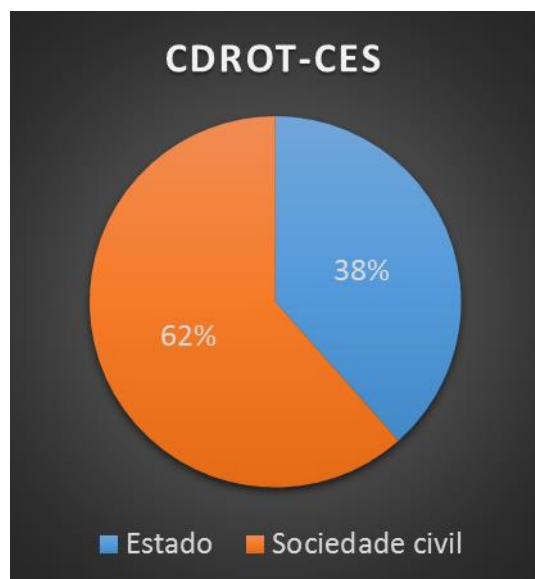
Segmento	# representantes
Representantes do Governo	04
Confederações Sindicais	04
Confederações Patronais	04
Autarquias Locais	04
Regiões Autónomas ¹	02
Cada um dos demais sectores representados no CES	06
Personalidades de reconhecido mérito	02
Total	26

¹ – um representante para cada região autónoma.

Fonte: www.ces.pt.

⁷⁵ A análise da paridade será feita no Capítulo 4.2.3. Paridade da composição.

Gráfico 2 – Paridade da composição na CDROT-CES



Brasil

No caso brasileiro, que tem constitucionalizado o tema da política urbana em sua carta magna, a definição da composição não veio no Estatuto da Cidade.⁷⁶ A lei que regulamentou a constituição do conselho apenas definiu a necessidade de colegiados para a gestão democrática (art. 43). A Medida Provisória nº 2.220/2001 que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano também não especifica a composição – deixa-a para disposição posterior do Presidente da República. É com o Decreto nº 5.031/2004 que fica instituído o ConCidades e sua composição. Dois anos depois, o Decreto nº 5.790/2006 alterou alguns pontos restando com a seguinte composição:

Quadro 14 – Composição do ConCidades por segmento

Segmento	# representantes
Poder Público Federal	16
Poder Público Estadual	09
Poder Público Municipal	12
Movimentos Sociais	23
Entidades Empresariais	08
Entidades de Trabalhadores	08
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	06
Organizações Não Governamentais	04
Total	86

Fonte: Decreto nº 5.790/2006.

⁷⁶ Lei Federal nº 10.257/2001.

A paridade pode ser observada no gráfico a seguir e comprova que todos os conselhos analisados possuem uma quantidade maior de membros representando a sociedade civil.

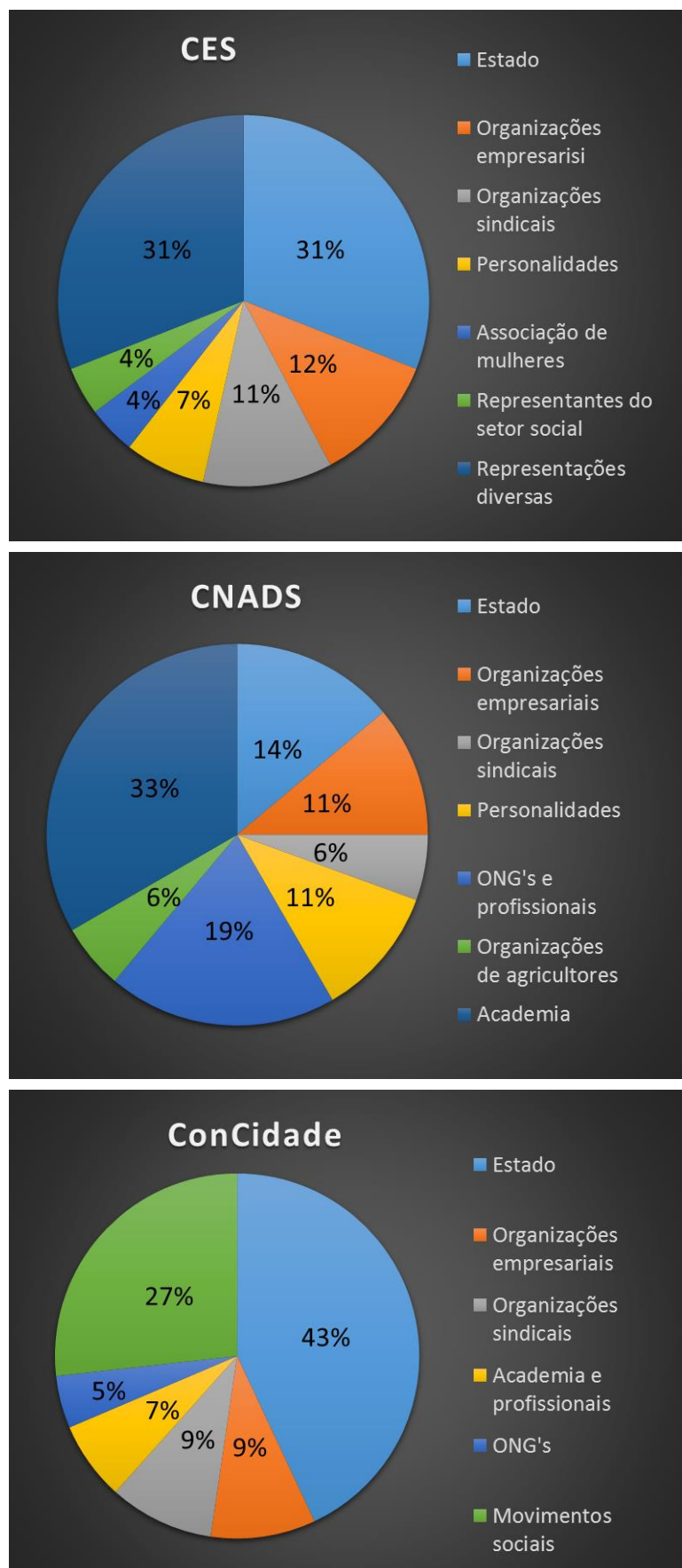
Gráfico 3 – Paridade na composição do ConCidades



Composição por segmentos

Quando a composição dos representantes da sociedade civil é desagregada por segmentos, é possível observar melhor os interesses representados.

Gráfico 4 – Composição do CES, CNADS e ConCidades por segmento



Para entender melhor a divisão entre os segmentos, há três considerações a serem feitas: (i) no CES, as representações diversas representam doze segmentos, o que mostra a possibilidade de uma grande diversidade de interesses representados; (ii) no CNADS, as representações do Estado são ocupadas por membros da academia, fazendo o segmento ocupar, na prática, metade das cadeiras do conselho; (iii) no ConCidades, a não presença de muitos membros do Poder Público Federal nas reuniões do conselho torna os movimentos sociais ainda mais representativos.

4.2.2. Alterações na composição

A composição nem sempre foi tal qual observada no item recém terminado. Já foi comentado no capítulo anterior a trajetória nos dois países para operacionalizar todos os conselhos, ora ligados ao contexto político nacional e a mudança de governos, ora em consonância com agendas transnacionais. A composição dos conselhos também não passou incólume a processos parecidos e é importante caracterizar melhor o processo de evolução das suas composições. Os três conselhos tiveram modificações na sua composição. No quadro abaixo, as alterações de composição ocorridas desde a criação dos conselhos até 2017.

Quadro 15 – Alterações da composição do CNADS, CES e ConCidades, 1991-2017

Ano	CNADS			CES			ConCidades		
	Norma	Descrição	Rep.	Norma	Descrição	Rep.	Norma	Descrição	Rep.
1991				Lei nº 108	cria o CES	52			
1997	Dec.- lei nº 221	cria o CNADS	31						
1998				Lei nº 80	inclusão de representante ²	63			
1999				Lei nº 128	inclusão de representante ³	65			
2004	Dec.- lei nº 136	inclusão de representante ¹	36	Lei nº 37	inclusão de representante ⁴	66	Dec.nº 5.031	cria o ConCidades	71
2006							Dec.nº 5.790	Aumento no número de vagas ⁶	86
2017				Lei nº 81	inclusão de representante ⁵	71			

¹ – inclusão de representantes da comunidade científica, ONG's de desenvolvimento regional e associações de consumidores.

² – inclusão de representante do mundo rural, das associações de igualdade de oportunidades, do setor do turismo, e de personalidades de reconhecido mérito.

³ – inclusão de representante das Associações para Mulheres.

⁴ – inclusão de representante das Associações de Pessoas Portadoras de Deficiência.

⁵ – inclusão de representantes diversos como jovens e pensionistas, e maior representatividade em alguns segmentos.

⁶ – aumento no número de vagas com a manutenção da proporcionalidade entre os segmentos.

Fonte: Decreto-lei nº 221/1997 (PT), Decreto-lei nº 136/2004 (PT), Lei nº 108/1991 (PT), Lei nº 80/1998 (PT), Lei nº 128/1999 (PT), Lei nº 37/2004 (PT), Lei nº 81/2017 (PT), Decreto nº 5.031/2004 (BR) e Decreto nº 5.790/2006 (BR).

Os conselhos mantiveram-se inalterados por mais de uma década até a ampliação do CES no primeiro semestre de 2017. Os conselhos mudam pouco mas sempre por ganho de importância de agendas específicas a partir do jogo político. Eles têm a tendência de se tornarem instituições estáveis com um forte vínculo com a composição original.

ConCidades

As mudanças no caso brasileiro foram discutidas já na 2ª Conferência Nacional (2006), local de eleição dos conselheiros. Na primeira gestão do ConCidades (2004-2006), até mesmo segmentos do poder público, como o executivo estadual, haviam percebido que a distribuição de vagas lhes era desfavorável. Com as originárias seis vagas titulares e mais seis suplentes, obrigatoriamente os estados tinham que competir pelas vagas. O aumento propiciou a participação de nove vagas titulares, nove suplentes e outros nove observadores num sistema de rodízio utilizado a cada reunião e, com isso, a participação de todos os 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal. E mesmo tendo monopolizado as vagas do segmento de movimentos sociais, os quatro grandes movimentos sociais urbanos (MNLN, CMP, CONAM, UNMP) puderam contar com uma participação ainda maior.

Mesmo que o aumento de vagas tenha se dado na mesma proporção para todos os segmentos, sem alteração dos segmentos originais, a modificação não tem um sentido apenas numérico, mas também de espaço político. E nos segmentos com menor representação, qualquer ganho pode ser considerado um ganho considerável – ainda mais pela diversidade de entidades nesses segmentos (ONG's, profissionais e academia) versus o diminuto número de vagas com relação ao tamanho do Brasil.

CNADS

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável foi criado para ser vinculado ao Ministério do Ambiente, trabalhar junto a ele, ter seu apoio técnico e administrativo assegurado pelo Ministério. As mudanças de 2004 serviram para adequar o conselho à estrutura governativa da época, dar mais dinâmica para a atuação do conselho e aumentar a representatividade dos membros (*cf.* Decreto-Lei nº 136/2004).

A pasta responsável pelo ambiente em 2004, no governo de Durão Barroso (PSD) era o Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, chefiado por Arlindo Cunha (PSD), ex-Ministro da Agricultura e ex-deputado ao Parlamento Europeu. O Decreto-lei nº 136/2004 adequou o texto legal ao novo nome do ministério, assegurando sua autonomia no texto introdutório:

O CNADS também tem assumido, ao longo destes seis anos, um papel preponderante enquanto fórum de reflexão útil à formulação e implementação da política de ambiente e desenvolvimento sustentável da política do ambiente, para o que em muito contribuiu a sua natureza de órgão independente.

As mudanças tiveram o objetivo de “introduzir alguns aperfeiçoamentos de carácter eminentemente técnico e administrativo no regime do seu funcionamento.” (*Idem*) Isto incluiu, além da mudança do nome, o aumento da frequência das reuniões do conselho (de duas para seis reuniões por ano) tornando a prática do conselho mais dinâmica, com maior capacidade de debater os temas do ambiente. Houve ainda o detalhamento das competências do presidente.

Por fim, a inclusão de novos representantes adaptou a composição do conselho a agendas temáticas como a presença de associações de consumidores e organizações não governamentais de desenvolvimento regional e para cooperação. A inclusão de mais dois representantes da comunidade académica – levando em conta que a representação do governo é feita por membros da academia – demonstra a importância do segmento para o debate do ambiente em Portugal.

CES

Por ser um instrumento de concertação social, as modificações no CES são para inclusão de novos parceiros. Fruto do reconhecimento a certas conquistas, como é o caso da inclusão de duas vagas no conselho para as associações para mulheres (Lei nº 128/1999) no mesmo ano do 1º Plano Nacional contra a Violência Doméstica, e a criação da rede pública de apoio a mulheres vítimas de violência (Lei nº 107/1999) e instauração dos procedimentos para antecipação devida à vítima de violência conjugal (Lei nº 129/1999).

Também a CDROT-CES acaba por ganhar novos membros com essas inclusões, visto que todos os segmentos possuem representação na comissão. Neste panorama, as inclusões são bem vindas, pois ajudam a democratizar o processo e tornam o conselho mais representativo perante a sociedade. Porém, essas alterações não significam um processo consensual, pois a composição importa dentro do processo. Em 2003, durante o debate parlamentar para a inclusão de representante das Associações de Pessoas Portadoras de Deficiência, também estava em análise a composição da Comissão Permanente de Concertação Social do CES – principal comissão do conselho e responsável pela diálogo e concertação social, visando a celebração de acordos entre patrões e trabalhadores. Temendo pelo desequilíbrio entre os três segmentos da comissão (governo, centrais sindicais e associações patronais), o Deputado Lino de Carvalho do PCP utiliza, inclusive, as modificações acontecidas nos anos anteriores para externar sua crítica ao que chamou de “distorção da composição do CES” e defender a “revisão global da composição” (Carvalho, 2003).

O deputado encaminhou voto favorável à inclusão da Confederação do Turismo Português na comissão, mas deixou claro a importância de manter o equilíbrio original entre os participantes dentro da Comissão Permanente de Concertação Social:

A nossa posição sobre esta matéria foi sempre a de fazer depender esta entrada da manutenção dos equilíbrios actualmente existentes, de não tornar inoperacional uma estrutura com uma forte componente operativa, de tal não constituir precedente para outras reestruturações casuísticas e, finalmente, o de haver acordo dos parceiros sociais. (Idem, Ibidem)

Para argumentar, o deputado cita o parecer que o Conselho Coordenador do próprio CES elaborou a propósito das alterações: “decisões casuísticas levaram a que o equilíbrio entre as representações patronal e laboral no Conselho esteja afectado *pelo facto do sector sindical ter 8 representantes* e de *o sector patronal ter 13 representações.*” [grifos no original] (Idem, Ibidem)

Dois meses depois, a Lei nº 12/2003 denominou especificamente quais seriam as entidades que participariam da comissão, incluindo o setor do turismo e garantindo o equilíbrio

original de quatro vagas para cada um dos três segmentos. No quadro abaixo, as vagas da Comissão Permanente de Concertação Social.

Quadro 16 – Composição da Comissão Permanente de Concertação Social

Membro	Nível hierárquico do participante	Número de representantes
Governo	designados pelo Primeiro Ministro	04
Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses	secretário-geral e direção	02
União Geral de Trabalhadores	secretário-geral e direção	02
Confederação dos Agricultores Portugueses	presidente	01
Confederação do Comércio e Serviços de Portugal	presidente	01
Confederação da Indústria Portuguesa	presidente	01
Confederação do Turismo Português	presidente	01
Total		12

Fonte: Lei nº 12/2003.

Também na alteração de 2017 as entidades sindicais e empresariais ficaram reticentes com a ampliação do conselho. Elas defenderam nas audiências parlamentares as inclusões de jovens e aposentados, mas pontuaram a necessidade de “equilíbrio” nas representações (CIP *apud* Lusa, 2017c), o “requacionamento” para não alterar os “equilíbrios existentes” e desaconselhando “alterações casuísticas” (UGT *apud* Lusa, 2017c). Assim como avisaram que o CES “não pode ser um somatório de parcelas” de representatividades tendo como consequência “a diluição do peso dos que lá estão representados e a dificuldade na gestão da obtenção de posições” (CGTP-IN *apud* Lusa, 2017c).

A proposta, apresentada ao Parlamento pelo PSD teria o objetivo de fazer o CES “corresponder àquilo que a sociedade português é neste momento” e “aumentar a democraticidade e representatividade” do órgão (Barata Lopes *apud* Lusa, 2017d). Além de PSD, também CDS e Bloco de Esquerda haviam apresentado propostas para ampliação do conselho meses antes. Incluindo o apoio do partido Pessoas-Animais-Natureza – PAN, o governo teve uma coligação desfavorável, “aparecendo PSD, CDS, Bloco e PAN juntos por uma causa.” (Lopes, 2017)

4.2.3. Paridade da composição

O parâmetro da paridade é um dos critérios utilizado para medir o quão compartilhado é o poder com a sociedade civil. Nesse compartilhamento de poder, deve-se somar o impacto que será gerado

pelas decisões dos conselhos. É na junção de composição e impacto que se funda a natureza da decisão. Talvez a grande questão sobre a composição dentro do processo decisório não seja a simples divisão aritmética das vagas, mas o que isso pode significar na tomada de decisão como um todo.

Já analisei esse aspecto em outro momento (Geraldí, 2011), principalmente na análise da relação entre a Conferência Nacional das Cidades e o ConCidades quando identifica-se a conferência como um momento mais participativo/agregativo e o conselho, mais deliberativo. O que estava em jogo era que o conselho tem um poder de influência maior na elaboração das políticas públicas do que a Conferência, por isso a necessidade do debate, do convencimento, da negociação – e também da maior atenção dos representantes do governo participando nos espaços mais decisivos. O que importa por ora, é ter em mente que pode ser verdadeira a premissa de que o governo quer ter mais controle dos espaços que têm maior poder de influência. Quanto maior o impacto da decisão dentro da política pública, maior será a vontade do governo ter presença na sua tomada – o que não deixa de ser quase uma obviedade, mas promove um movimento interessante: a paridade (ou não) dos conselhos deixa de ser um mero indício de democratização da participação (num sentido mais *naïf*) para se tornar uma variável no entendimento da relevância política dessas instituições.

Nos dois países os conselhos têm composição majoritariamente social, como mostra o quadro abaixo. Importante ter em mente que as decisões, salvo questões específicas, são tomadas por maioria simples e que nem em todos os temas tratados o posicionamento dos conselheiros se divide entre poder público versus sociedade civil.

Quadro 17 – Paridade entre o poder público e a sociedade civil no CES, CDROT-CES, CNADS e ConCidades

Segmento	CES		CDROT-CES		CNADS		ConCidades	
	Quant	%	Quant	%	Quant	%	Quant	%
Poder público	22	31	10	38	13	36	37	43
Sociedade civil	49	69	16	62	23	64	49	57
Total	71	100	26	100	36	100	86	100

Fonte: www.ces.pt, Decreto-lei nº 221/1997 (PT), Decreto-lei nº 136/2004 (PT), Lei nº 108/1991 (PT) e Decreto nº 5.790/2006 (BR).

No CNADS, as oito representações específicas do governo são exercidas por professores universitários com área de atuação correlata à natureza do conselho, o que eleva de 64% para 86% a participação da sociedade civil na disposição das vagas dos conselhos.⁷⁷ Por mais que a divisão

⁷⁷ Uma parte generosa dos representantes da Academia nos três conselhos (tanto em Portugal quanto no Brasil) são oriundos de universidades públicas, por mais que sejam funcionários públicos, não é prudente confundi-los com a representação do poder público enquanto poder político. Não está em causa o vínculo funcional do participante, mas sim sua representação civil dentro do colegiado.

de vagas e proporção entre os segmentos influenciem em muito a divisão do poder dentro do conselho⁷⁸ é no preenchimento das vagas que há a primeira barreira de acesso ao conselho e, conseqüentemente, ao poder de influenciar as políticas públicas a partir do conselho. A paridade entre Estado e sociedade civil pode ser um indício do poder de decisão que a instituição tem sobre a política pública. É no momento de preenchimento das vagas – a ser analisado no próximo item – que observa-se a abertura do Estado em controlar com quem irá dialogar nesses espaços.

4.2.4. Preenchimento das vagas

Os três conselhos possuem instrumentos para qualificação do colegiado com protocolos para escolha dos participantes. Estes protocolos definem como as vagas serão preenchidas e fazem uma primeira diferenciação entre os conselhos. Para o ConCidades e o CES, as vagas são pertencentes à entidades, mas no caso do CNADS, as vagas pertencem aos indivíduos. Ou seja, uma vez a pessoa tenha sido indicada para uma vaga de conselheiro por um segmento específico, mesmo que porventura venha a se desligar da entidade, a pessoa continua conselheira do CNADS. Isso reflete inclusive nos relatórios de atividade do conselho, que na parte reservada para a composição não diferencia seus membros por entidade ou segmento, mas tão somente os nomina.

CNADS

No processo de indicação no CNADS, os segmentos indicam ao conselho os representantes na medida em que os mandatos vão caducando – não há um processo único, mas processos que ocorrem em tempos diferentes para vagas diferentes. Há um motivo que torna esse processo mais estável: uma compatibilidade entre as entidades nacionais que atuam na área e o número de vagas no conselho, fazendo com que o processo de escolha reflita mais a relação entre as entidades do que do segmento com o Estado.

A entrevista com representante do segmento de ONG's de ambiente do CNADS (E#05P) relatou, por exemplo, que há um acordo entre as três grandes entidades ambientais (LPN, Quercus e Geota) para que, através de rodízio, pelo menos sempre duas delas estejam presentes no conselho. E, às vezes, há inclusive dificuldades das próprias entidades em encontrar interessados: “às vezes há lá dois lugares e duas candidaturas. Não há conflitos propriamente.” (*Idem*) Mas como ocorreria a escolha dos nomes e a garantia do acordo? Tudo com uma simples troca de e-mails. Mesmo dentro da sua entidade, E#05P relata que não tem dificuldades em continuar na vaga, visto que já vinha acompanhado os trabalhos nos anos anteriores e que as entidades focam mais o trabalho diretamente no terreno do que em espaços mais institucionalizados. Até mesmo para certas vagas mais específicas, há processos diferenciados. Como no caso de E#01P, que diz simplesmente ter recebido

⁷⁸ Essa análise será melhor detalhada no Capítulo 6.2. O conselheiro e os outros conselheiros.

um telefonema do presidente do CNADS dizendo que estava convidado a participar do conselho para um das vagas do governo.

CES

Já no caso do CES, a cada novo governo o conselho deve ser recomposto e para isso abre edital para apresentação de candidaturas de interessados. A análise é feita pelo CES resguardado o caráter nacional da representatividade, em acordo com o relato do corpo administrativo do conselho. Como as principais vagas (governo, entidades sindicais e patronais) já são resguardada para entidades específicas, não há problemas no preenchimento.

O caso português, como um todo, parece se basear em um modelo muito parecido com o chamado de *cadeira cativa*, onde as vagas dos conselhos já são destinadas para entidades específicas. Em um exemplo simples, se o CES possui uma vaga para entidades representativas de pessoas com deficiência, se o país possui apenas uma entidade nacional (Confederação Nacional de Organizações de Pessoas com Deficiência – CNOD), a CNOD acaba por ser a representante escolhida para a vaga, não gerando assim um ambiente de competição com outras entidades.

ConCidades

O caso brasileiro tem um processo mais competitivo de preenchimento de vagas, devido ao fato de ocorrem eleições entre uma quantidade de entidades muito maior do que o número de vagas e entidades que estão mais segmentadas na sua forma de se fazer nacional. O Poder Público Federal tem as vagas definidas pelo Decreto nº 5.790/2006, enquanto o Poder Público Estadual realiza um rodízio entre os Governos Estaduais que é regulamentado pelo mesmo decreto. Como o Poder Público Estadual possui nove vagas titulares, somando-se as nove vagas de suplente e mais nove observadores, é possível que todos os 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal realizem o rodízio a cada reunião e estejam sempre presentes. Para as outras vagas, o sistema de escolha é prerrogativa de cada segmento, o que pode significar um sistema de eleição direta, um consenso pela divisão das vagas e até mesmo a definição de critérios para o estabelecimento dos candidatos (Geraldi, 2012).

As eleições para o ConCidades são realizadas durante a Conferência Nacional das Cidades, o que significa que o candidato a conselheiro nacional deve chegar até a etapa nacional como delegado para conseguir se candidatar.⁷⁹ Os levantamentos e observações feitas⁸⁰ identificam na eleição para delegados duas justificações utilizadas: a abrangência territorial e a abrangência temática. Nas etapas municipais há uma grande quantidade de entidades de abrangência local. Ao se deslocar às etapas posteriores, a justificativa da abrangência territorial começa a ficar mais

⁷⁹ O Capítulo 3.3 apresentou o desenho piramidal que vai do município em direção à etapa nacional.

⁸⁰ O pesquisador participou das Conferências desde sua instituição e hoje é conselheiro da cidade no município de Curitiba/PR. Esteve presente também como observador nas 4ª e 5ª Conferências Nacional e como delegado nas outras oportunidades. Em 2014, na 5ª Conferência Nacional, o pesquisador teve também o trabalho de coordenar as eleições para o segmento das ONG's.

frequente. Dois argumentos são repetidos pelos participantes para se referendarem como possíveis delegados para as etapas posteriores: uma entidade de caráter estadual possuiria maior legitimidade de estar em uma Conferência Estadual do que uma entidade local (e assim por diante nas etapas posteriores) e o caráter temático da entidade (ligado às questões urbanas).

Quanto à abrangência temática, na etapa municipal, identificam-se entidades que não possuem sua atividade exclusivamente ligada às políticas urbanas, mas ali estão por possuírem grande atuação no contexto municipal. Nas etapas posteriores, o argumento da abrangência temática aparece com maior frequência. Quanto mais a atuação de uma entidade converge com o temário das políticas urbanas nacionais, maior é o poder de argumentação para que ela seja eleita à próxima etapa ou faça parte do conselho.

Porém, não são apenas as abrangências territoriais e temáticas que servem de argumento. Outro, nem sempre público, mas visível, é a forma como as entidades se organizam entre si dentro dos segmentos. Esta organização não nasce diretamente nas reuniões dos segmentos dentro da Conferência e, às vezes, nem sequer durante a Conferência, mas antes dela: em todas as etapas são usuais as conversas antes e depois das reuniões entre entidades que já possuem articulação anterior para acertarem entre si os candidatos a delegado e conselheiro e a distribuição dos votos (Geraldi, 2012).

Como os delegados e conselheiros são eleitos, além dos critérios que o segmento pode definir – pois tem autonomia para isso – as redes de relações sociais podem auxiliar uma determinada entidade ser eleita. Se uma determinada pessoa representa uma entidade que, por sua vez, possui atuação na área temática da política urbana, abrangência compatível com o nível da conferência e relacionamento prévio com outras entidades que também participam da conferência, maior é a possibilidade desta entidade ser eleita.

Entre os participantes da Conferência e, principalmente, entre os eleitos para o conselho no nível nacional, há uma convergência de entidades de abrangência nacional, com atuação em política urbana e participantes de redes entre entidades de diversos segmentos. A relação destas entidades com as entidades que já fazem parte do conselho também pode interferir no processo eleitoral. As entidades membros do ConCidade podem definir delegados diretamente para a etapa nacional, sem precisarem passar pelas outras etapas. Somados os delegados que são eleitos nas etapas anteriores, algumas entidades (notoriamente os movimentos sociais) conseguem formar maiorias dentro da etapa nacional.

Portugal e Brasil possuem diferenças estruturantes no processo de escolha e que influencia e é influenciado pela organização associativista das suas sociedades nacionais. A composição dos conselhos define com quem o governo dialoga, e acessar esses espaços é importante para garantir ser ouvido, mesmo que ser ouvido não influencie tanto quanto o esperado. O corpo formado pelos conselheiros é responsável por tomar as decisões em nome do conselho. A soma individual de cada um servirá a partir de agora para garantir o todo.

4.3. Procedimentos de decisão

O último ponto do capítulo diz respeito a maneira como as instituições tomam suas decisões, como pronunciam-se sobre elas e os procedimentos tomados para assim o fazê-lo. O desenho desse processo influencia no resultado final de formas diversas, o objetivo é identificar os critérios que possam estar relacionados com a eficiência do processo dentro da legitimidade necessária. Os procedimentos devem permitir práticas que levem os conselheiros a decidirem sem constrangimentos presentes e futuros.

Para isso, (i) será discorrido sobre a natureza da decisão que os conselhos tomam. A importância do conselho dentro do processo de elaboração das políticas públicas é definido pelo poder do impacto que as decisões têm. O estudo fará, então, (ii) uma descrição dos instrumentos que os conselhos utilizam para validar o seu posicionamento e comunicar o restante da estrutura governamental o que foi decidido pelos conselheiros. Por último, (iii) a tomada de decisão será escrutinada pelos seus procedimentos de deliberação, com atenção à formação do debate e a tomada de decisão.

4.3.1. Natureza da decisão

A relação entre a composição e a natureza da decisão pode ter uma primeira aproximação, no sentido normativo, a partir do tipo de decisão que o colegiado toma. Um indício que parece sensato trazer neste momento do estudo para compreender o tipo de decisão que o conselho toma é questionar para que servem os conselhos no sentido normativo da elaboração da política pública. Decisões de caráter vinculativo podem trazer mais atenção do público ao que é decidido no conselho, mas a natureza dos próprios conselhos colocam suas decisões em outra direção. Já no primeiro artigo das leis e regulamentos dos conselhos fica patente sua natureza e finalidade. No caso português, incisiva é a proposta de consulta e concertação tanto no CES quanto no CNADS:

Art. 1º. O Conselho Económico e Social, previsto no artigo 95º da Constituição, é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social e participa na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social. [grifo nosso] (Lei nº 108/91)

Artigo 1º

1- O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável adiante designado por Conselho, é um órgão nacional, independente, de consulta e de reflexão no domínio das questões e das políticas do ambiente e do desenvolvimento sustentável.

2- O Conselho é também, um órgão de congregação das diversas sensibilidades e de concertação dos interesses em presença, em torno das questões relacionadas

com o ambiente e do desenvolvimento sustentável, cujo caráter horizontal determina uma rede complexa de interações entre as diferentes áreas de governação e a sociedade civil, pelo que o presidente do Conselho é designado pelo Conselho de Ministros e toma posse perante o Primeiro-Ministro. [grifos nossos] (CNADS, 1998)

Há pareceres obrigatórios que o CES precisa dar, mas nesse caso, é uma atribuição específica da plenária do conselho, não passando pelo CDROT-CES. O caso brasileiro é um pouco diferente:

Art. 1º O Conselho das Cidades – ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

Art. 2º O ConCidades é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades. [grifo nosso] (Decreto nº 5.790/2006)

É preciso contextualizar o caráter deliberativo e consultivo do ConCidades. Deliberativo, aqui, não diz respeito à competência de editar normas que devem ser seguidas pelo poder público e pela sociedade como poderia ser entendida a palavra no contexto brasileiro.⁸¹ O vocábulo deliberativo pode ser forte no sentido político, mas é bom lembrar que o ConCidades só é deliberativo nas matérias em que tem competência; e pelo artigo 2º, estas matérias tratam da proposição de diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, não tendo toda a capacidade de atuação que o artigo 1º pode deixar transparecer.

Portanto, se os conselhos servem para consulta, concertação, diretrizes gerais, suas decisões devem ter a operacionalização adequada ao impacto que pretendem ter. Com isso, o fato da composição dos conselhos ser mais favorável à sociedade civil converge com a própria finalidade dos conselhos, no momento em que torna concreto parte desta finalidade. Os três conselhos têm a proporcionalidade das vagas, à primeira vista, mais favorável à sociedade civil; entretanto têm objetivos claros de propor, recomendar, acordar – diferente de vincular, decidir, impor. A composição, da forma como se encontra, pode ser um facilitador para a complementariedade entre a influência dos conselhos e o poder de decisão do poder público sobre as políticas.

⁸¹ Como o exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente do Brasil cujas resoluções tem poder de lei.

4.3.2. Instrumentos de decisão

Os instrumentos pelos quais os conselhos tomam suas decisões são a maneira formal que possuem para se comunicarem; eles são um imperativo da instituição e que respondem, em parte, ao poder de intervenção que o conselho tem dentro do processo de elaboração das políticas públicas. Se as decisões não são vinculativas, obrigatórias e assim por diante, elas não podem ser editadas em diplomas com força de lei. Não é apenas o fato de os conselhos poderem editar normas ou não, mas também se o instrumento pelo qual divulga suas conclusões é o adequado em relação à natureza da decisão.

A tipologia dos instrumentos muitas vezes é dada já pelo próprio conselho. E mesmo onde essa classificação não é muito clara – no sentido normativo – é possível agregar os instrumentos para visualizar melhor os casos. Apesar do Brasil utilizar mais as resoluções e Portugal utilizar os pareceres, há semelhanças e diferenças aqui. Os quadros a seguir apresentam a tipologia os instrumentos dos três conselhos desde suas criações até 2015.

Quadro 18 – Classificação dos instrumentos de decisão do CNADS, 1998-2015

Instrumento	Quant.	Descrição
Comentário	38	Manifestações sobre documentos, projetos de lei, diplomas legais, programas de governo, políticas públicas, e similares.
Parecer	27	
Reflexão	24	
Contributo	5	
Apreciação sumária	2	
Posição	1	
Consideração	1	
Análise	1	
Carta	6	Informações e esclarecimentos enviados a membros do governo, mobilização de autoridades, recomendações de ações e atitudes ao governo sobre procedimentos específicos, entre outros.
Comunicação	6	
Declaração	6	Manifestações de apoio a declarações internacionais ou posicionamentos do conselho acerca de um tema específico.
Total	117	

Fonte: CNADS, (1998 a 2015).

Quadro 19 – Classificação dos instrumentos de decisão do CES, 1997-2015

Instrumento	Quant.	Descrição
Parecer	30	Pareceres de temas correlatos à natureza do CES.
Parecer (GOP)	20	Pareceres sobre as Grandes Opções do Plano.
Parecer (OE)	11	Pareceres sobre o Orçamento de Estado e a Estratégia Orçamental.
Parecer (CGE)	10	Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado.
Total	71	

Fonte: www.ces.pt, 2016.

Quadro 20 – Classificação dos instrumentos de decisão do ConCidades, 2004-2015

Instrumento	Quant.	Descrição
Resoluções ¹	34	Versam sobre a organização do Conselho e da Conferência da Cidade, o apoio às ações do Ministério das Cidades, a elaboração de Planos Diretores Municipais e outros.
Resolução Recomendada	188	Recomendam ações e atitudes por parte do Ministério das Cidades e do restante do Governo, manifestações sobre documentos, projetos de lei, legislações, programas de governo, políticas públicas e similares.
Resolução Administrativa	34	Relativas aos atos internos do Conselho, incluso sobre os Grupos de Trabalho.
Resolução Normativa	20	Relativas à regulamentação e normatização do Conselho como regimento interno (incluso o da Conferência Nacional das Cidades) e eleições.
Total	276	

¹ – o ConCidades só passou a tipificar suas resoluções a partir da 7ª Reunião (setembro de 2005), até a 6ª reunião todas as decisões foram publicadas como resolução.

Fonte: www.cidades.gov.br, 2016.

Apesar da miríade de nomenclaturas utilizadas pelo CNADS, há uma convergência aos comentários, pareceres e reflexões. Ao analisar essas peças, a diferença entre elas é muito mais semântica do que estrutural. Os pareceres do CES sobre o planejamento e gestão financeiros do Estado são obrigatórios ao governo, mas não são vinculativos. É no restante dos pareceres que estão o posicionamento sobre os outros temas debatidos pelo conselho. O ConCidades possui uma parte das suas resoluções para normatizar a si próprio, mas só iniciou a fazer essa divisão depois do primeiro ano de funcionamento, devido à quantidade de resoluções que aprovam e o impacto disso na própria organização/gestão do conselho. Mesmo tomando apenas as resoluções recomendadas (as que implicam em posicionamento do ConCidades sobre um tema), em 11 anos foi a mesma

quantidade do que no total do caso português, onde os dois conselhos têm mais de 15 anos de existência cada um.

Os instrumentos de decisão são peças importantes no processo pois definem a posição do conselho dentro do sistema normativo nacional e carregam toda a formalidade na comunicação do seu posicionamento. Mesmo assim, por trás da norma há todo um procedimento para se chegar lá. É o desenho desses procedimentos que interessam a análise. O próximo item vai mostrar como as resoluções e pareceres são elaborados e o que isso significa para a legitimidade democrática do processo.

4.3.3. Formação do debate e tomada de decisão

No Capítulo 2 foi debatida a teoria deliberativa como um dos fundamentos da institucionalização da participação pública. Baseado em Cohen (1989), o ponto central da teoria deliberativa é a legitimidade dos processos democráticos enquanto o respeito aos procedimentos de deliberação a partir da formação da opinião e da vontade. Dois momentos serão analisados sob essa ótica: a formação do debate (através do acesso à informação por parte do conselho e da abertura do conselho a novos temas e informações) e a tomada de decisão (através do tempo empregado e da exposição dos argumentos).

Formação do debate

O acesso à informação sobre o que vai ser debatido foi apresentado pela grande maioria dos entrevistados como uma das condições básicas para uma boa decisão. Quando os conselhos iniciam o debate de um tema, eles devem construir conhecimento suficiente sobre o tema por pena de não conseguirem produzir um debate qualificado.

Perguntados sobre que nota dariam para as informações disponibilizadas pelos conselhos antes dos debates, CDROT-CES e ConCidades distinguem-se na percepção dos conselheiros. Em uma escala de 0 a 5, o caso português alcança uma nota média bem maior que o caso brasileiro.

Quadro 21 – Nota sobre as informações disponibilizadas pelos conselhos antes dos debates

Conselho	Média	Desvio padrão
CDROT-CES	4,17	0,835
ConCidades	2,58	1,079

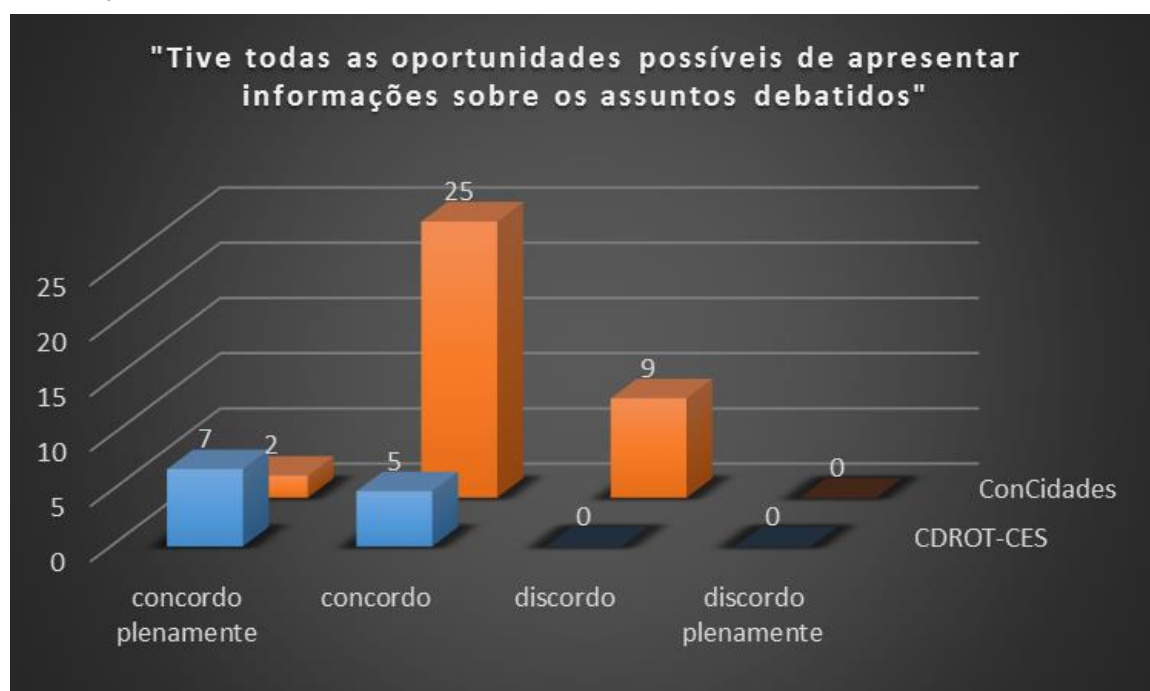
Fonte: questionário de pesquisa.

Em verdade, as entrevistas (inclusive dos membros do CNADS) relatam uma dificuldade maior interna às entidades em produzir informações para elas próprias. Esses relatos incluem a falta de apoio operacional para elaborar estudos e o tempo para produzi-los. Para o caso brasileiro, os membros do ConCidade relataram como principal problema o curto tempo na disponibilização da

informação. A partir de 2011, a Lei da Informação (Lei nº 12.257/2011) havia dado acesso às informações públicas, mas havia uma grande limitação do Ministério em produzir as informações necessárias para o conselho. Além disso, o esvaziamento político do conselho ocorrido com o tempo dificultou a relação com o governo.

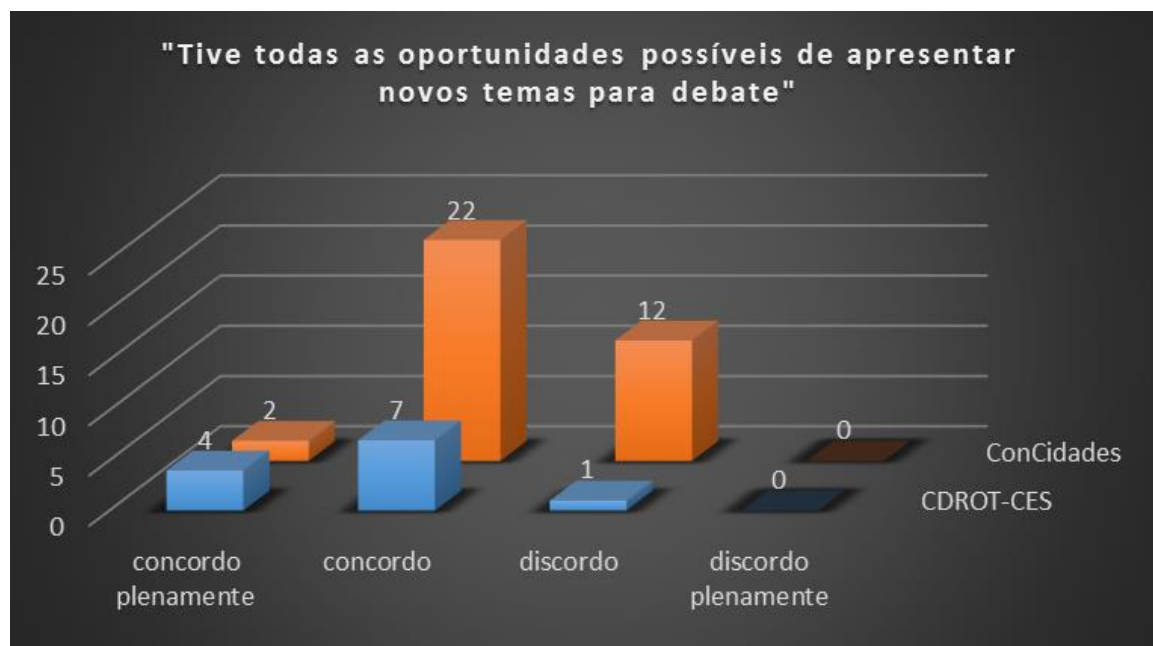
Ao serem indagados sobre as oportunidades de apresentar informações sobre os assuntos debatidos e também para apresentar novos temas, nos dois países há uma predominância da concordância com a afirmação. Ao apresentar novos temas e informações aos outros conselheiros, é possível transformar suas opiniões e qualificar a deliberação.

Gráfico 5 – Concordância dos conselheiros com as oportunidades para apresentar novas informações ao conselho



Fonte: questionário de pesquisa.

Gráfico 6 – Concordância dos conselheiros com as oportunidades para apresentar novos temas ao conselho



Fonte: questionário de pesquisa.

Porém, chama atenção no caso brasileiro a expressiva quantidade de membros que discordam de terem tido todas as oportunidades de apresentar novas informações (25%) ou novos temas (33%) para o debate. As entrevistas revelaram que há uma grande dificuldade de membros que não sejam dos movimentos sociais ou então ligados a eles de encontrarem abertura para atuarem dentro do conselho:

Tem certos temas que se a gente levar para dentro do plenário do conselho, é muito complicado da gente defender. Ali é movimento popular, então a gente não consegue expor muito. Porque eles não deixam nem a gente falar, nem a gente defender porque que a gente é contra. Então a gente tenta falar, e quando não consegue, a gente vai para o Congresso [Nacional]. (E#04B)

É bem raro de a gente levar um problema para dentro do conselho. Até mesmo porque a atuação dele, a gente vê que é muito em prol dos movimentos populares. [...] A gente pouco consegue levar o tema dos municípios. (E#05B)

Você chega na reunião para falar. Às vezes não falava porque sabia que era contra os movimentos [sociais]. Daí não dá nem para falar. (E#12B)

Com uma quantidade grande de vagas, o segmento dos movimentos sociais acaba predominando o direcionamento do conselho, situação que influencia o processo de tomada de decisão, como será visto a seguir.

Tomada de decisão

Quando analisado o processo decisório dos conselhos, não há grandes diferenças entre eles no desenho do processo. Os pareceres e resoluções elaborados pelos órgãos auxiliares do conselho⁸² e pelos relatores das propostas são enviados para deliberação do plenário. Outros temas também são debatidos para consolidar o posicionamento do conselho sobre um acontecimento ou uma política pública. Mas as dinâmicas das reuniões influenciam este processo, fazendo com que os casos tenham diferenças específicas. A seguir, fotos das reuniões do ConCidades e do CES.



Figura 9 – Reunião do ConCidades, 2012

Fonte: arquivo pessoal.



Figura 10 – Reunião do CES, 2012 e 2016

Fonte: CES, 2012; Lusa, 2016.

Como visto anteriormente, o ConCidades tem uma composição tal que torna os movimentos sociais maioria dentro do conselho. E assim como na formação do debate, durante a tomada de decisão também houve conselheiros (22%) que tiveram a percepção de que não tiveram todas as oportunidades possíveis para expor seus argumentos durante os debates, o que limita o processo de deliberação do conselho.

⁸² Câmaras Técnicas, Comissões, Grupos de Trabalho.

Gráfico 7 – Concordância dos conselheiros com as oportunidades para exibir seus argumentos



Fonte: questionário de pesquisa.

A justificativa apresentada para essa percepção foi a mesma de apresentar novos temas e informações para o debate. A dinâmica da reunião do ConCidades é propícia ao conflito e em alguns momentos acalorada,⁸³ e não é difícil ocorrer interrupções de falas de conselheiros devido à exaltação do plenário.

Nos casos portugueses existe outra condição. O CES foi criado para a concertação social, o que significa necessariamente um espaço virado para a construção do consenso: “há um grande esforço por todas as entidades para que todos possam ser ouvidos e dar sua opinião e que todos possam ser atendidos pelos pareceres.” (E#06P) Para alguns, há uma pré-disposição das entidades em entrar em um acordo pois este é um dos objetivos de estarem no conselho: “Ninguém é contra [o diálogo] quando se está lá para o consenso.” (E#13P)

O perfil do presidente do CNADS, Mario Ruivo, de sempre procurar o consenso⁸⁴ é a maior fator de influência no modo como o conselho toma decisões. A reunião é um processo onde

⁸³ O pesquisador observou durante o trabalho de campo, em reunião do ConCidades, o descontentamento de diversas entidades com o resultado do edital do programa MCMV-Entidades (de apoio à entidades sociais na construção de moradias). A reunião precisou ser interrompida para que uma comissão de conselheiros dos movimentos sociais se reunissem com a Secretaria Nacional de Habitação. Muitos conselheiros (inclusive conselheiros ligados ao FNUR) se colocaram contrários à paralização, pois a questão posta pelos movimentos de moradia não dizia respeito ao conselho e o conselho não deveria ser utilizado para os seus interesses. Muitas declarações foram postas de forma enérgica e a reunião foi retomada em um ambiente de exaltação.

⁸⁴ O perfil de atuação do prof. Mario Ruivo no conselho foi confirmado por todos os membros do CNADS que foram entrevistados.

todos se manifestam sobre o que está sendo debatido, e isso reflete nos pareceres do conselho. Um dos membros do CNADS afirmou que “a procura por consenso leva os pareceres a ficarem um pouco esvaziados.” (E#05P) Outro conselheiro também relatou: “em alguns caso [a procura por consenso] enfraquecem a nossa posição: todos os pareceres saem por unanimidade.” (E#04P) A preocupação dos conselheiros era que o excessivo consenso poderia dar a falsa impressão de não haver opiniões dissonantes sobre os temas debatidos. Mas isto não significa uma posição contrária ao consenso: “a ideia de sair tudo por unanimidade [...] até faz sentido. Porque os impactos na sociedade, tens que lidar com as forças todas, tens que encontrar um ponto onde elas se encontram.” (E#05P)

Por fim, nas entrevistas realizadas (brasileiras e portuguesas), foram coletados relatos da brevidade do tempo empregado para a tomada da decisão. Esses relatos dizem respeito ao processo como um todo (desde que o conselho é ativado para responder) e também ao tempo empregado na reunião, para debater os assuntos. Ao serem perguntados sobre a qualidade do tempo empregado diretamente nos debates em plenário, novamente o ConCidades recebeu uma pontuação menor pelos procedimentos adotados.

Quadro 22 – Qualidade do tempo empregado nos debates

Conselho	Média	Desvio padrão
CDROT-CES	3,92	0,900
ConCidades	2,91	0,887

Fonte: questionário de pesquisa.

Em um ambiente como o brasileiro onde quatro entidades detém a hegemonia do plenário e existe dificuldade das entidades minoritárias em se expressarem, uma melhor gestão do tempo pode facilitar a deliberação ao promover maiores oportunidades para as entidades se posicionarem.

4.4. Conclusão

Tendo descrito o desenho e procedimentos institucionais dos conselhos, é possível analisar as similaridades e diferenças entre os casos para concluir sobre a importância do desenho e procedimentos institucionais no auxílio que o conselho dá ao público na elaboração de políticas urbanas nacionais.

Quadro 23 – Similaridades e diferenças entre os desenhos e procedimentos institucionais

	Similaridades	Diferenças
Desenho institucional	O plenário é o principal órgão dos conselhos. A definição da pauta é feita em conjunto em grupo qualificado. Os órgãos auxiliares dinamizam o debate e incluem outros atores.	Os presidentes têm origens diferentes, mas todos gozam de um status diferenciado frente ao plenário.
Composição do conselho	Os representantes da sociedade civil são maioria tendo divisão das vagas por segmentos.	A representação dos segmentos segue a temática dos conselhos. As alterações na composição seguem a dinâmica política das agendas. A escolha os conselheiros pode ser dada por indicação da entidade com análise pelo conselho (com acerto prévio do segmento sobre o representante), por eleição entre os conselheiros, convite da presidência, ou vaga já definida para determinada entidade.
Procedimentos de decisão	Os conselhos são órgãos consultivos, tendo poder limitado na elaboração de políticas públicas. Apresentam como resultado uma comunicação normativa clara, como resoluções e pareceres.	Dar uma quantidade discrepante de vagas para um segmento específico pode comprometer a tomada de decisão ao constrianger o livre posicionamento dos outros conselheiros.

Há ainda outras considerações a se fazer. O desenho institucional tem grande dificuldade de incluir novos atores, pois institucionaliza agendas específicas defendidas por entidades específicas. Essa dificuldade acaba conformando os conselhos ao seu modelo de atuação e condicionando as mudanças ocorridas no tempo. Isso significa que a inclusão de novos atores é dependente da existência de agendas políticas que tenham capacidade de influenciar o jogo político a ponto de se colocar como uma agenda de decisão, e ganhar espaço nas instituições participativas. Por outro lado, a estabilidade do desenho pode facilitar a criação de laços entre os participantes e dar mais segurança à agenda que originou a instituição.

Os órgãos auxiliares (como Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas) têm o potencial de abrir o espaço para outros atores, ocorrendo principalmente com atores governamentais no momento em que esses espaços servem de *accountability* do poder público frente à sociedade civil. Os órgãos também facilitam a inclusão de um ator específico consoante o debate, não havendo necessidade de mudar a composição do conselho a cada projeto discutido. Mas, principalmente,

eles têm a capacidade de dar maior organização e dinamicidade ao debate dos temas, visto gerarem grupos menores e uma frequência maior de encontros para dialogar sobre um tema específico.

Por fim, os procedimentos de decisão, apesar de vinculados principalmente às decisões por maioria, são direcionados para a construção de consenso. Os procedimentos levam os participantes a chegarem a um acordo sobre os temas colocando em debate posições contrárias. A divisão de vagas pode inviabilizar o debate ao conceder a uma entidade ou segmento específico uma maioria no plenário, quando deveria servir como um nivelador de forças dentro do conselho. Entretanto, ao mesmo tempo em que colocam em contato visões diferentes sobre um mesmo tema, também acabam por reduzi-las a um resultado único. Este resultado, que no plano normativo é o parecer ou a resolução, acaba concretizando um posicionamento *do conselho*, e não necessariamente *do conjunto de conselheiros*. Os procedimentos analisados também reforçam a necessidade de os conselheiros já terem algum conhecimento prévio da matéria, pois nem sempre é possível construir informações a partir do próprio debate.

5. A atuação dos conselhos nacionais no processo de elaboração das políticas urbanas nacionais

O capítulo tem o objetivo de identificar a localização do conselho dentro do Estado, entendendo que os espaços de participação não funcionam de forma isolada dos governos nacionais e de todo o restante da administração pública. A elaboração das políticas públicas se dá por um processo que se desdobra no tempo e no espaço, e os conselhos são apenas uma parte disto. De nada adianta um complexo desenho institucional com uma representação democrática da sociedade e um forte discurso a favor da participação se, depois, a participação pública não surtir efeito dentro do processo maior de elaboração da política pública e influenciar na sua concepção final.

A partir do seu enquadramento, a tese estabeleceu um entendimento sobre os conselhos a partir do seu desenho institucional interativo (Avritzer, 2008). Auxiliando a colocar as instituições participativas – neste caso específico, os conselhos – dentro do contexto maior do processo de elaboração das políticas públicas: expandido o entendimento para além do instrumento de participação em si, mas em direção a uma possibilidade de compreensão da real dimensão que o conselho possui.

A ida a campo revelou um certo ceticismo com relação à influência do conselho dentro de todo um ambiente nacional. Há uma compreensão por parte dos participantes entrevistados de que há limites na sua atuação. Pode ser (i) pela identificação de espaços de poder hierarquicamente superiores, como o Congresso Nacional ou o Parlamento (inclusive com o entendimento de que estas hierarquias fazem parte do sistema político ou então de que não são estáticas ou pré-definidas, flutuam no tempo); (ii) pelos momentos e condições em que são chamados a se pronunciar dentro do processo de elaboração das políticas urbanas nacionais; e (iii) pela identificação (mesmo que especulativa) dos interesses envolvidos e a dinâmica do jogo político que definem contextos ou mais ou menos favoráveis com os quais o conselho precisa se adaptar.

Perguntados sobre a percepção que tinham na influência dos conselhos na elaboração das políticas urbanas nacionais, os conselheiros responderam ao inquérito o mostrado no gráfico abaixo. Há predominância, tanto no ConCidades como na CDROT-CES, da percepção de haver pouca influência no processo.⁸⁵ Porém, a análise não deve tão somente prender-se na capacidade do participante em reconhecer a existência de um contexto porque isto é tácito nas relações de poder que os próprios conselheiros vivem (ou seja, eles sabem que não estão sozinhos no jogo político da agenda).

⁸⁵ Este posicionamento se manteve nas entrevistas realizadas com os conselheiros, incluindo os do CNADS.

Gráfico 8 – Percepção da influência do conselho na elaboração de políticas urbanas nacionais

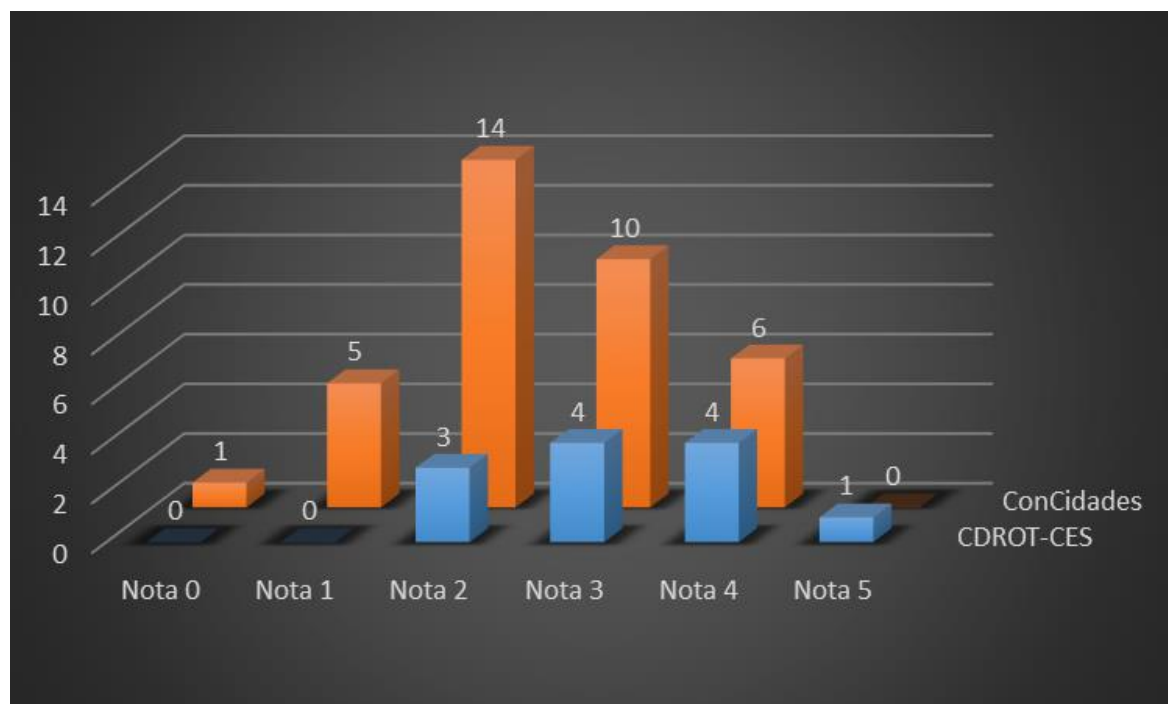


Fonte: questionário de pesquisa.

Mesmo reconhecendo esses limites, isto não significa que os conselhos não tenham uma atuação dentro do processo de elaboração das políticas públicas. O tamanho do conselho frente ao contexto é tão importante quanto a qualidade da intervenção que o conselho faz. Não está aqui posta a qualidade enquanto o resultado final da política pública depois de implantada ou do processo decisório dentro do conselho, mas em que contexto os conselhos fazem valer suas decisões mesmo que sejam pouco influentes dentro do processo.

Para ajudar nessa construção, os conselheiros deram nota à efetividade das decisões no sentido de as fazer valer frente ao seu contexto. O gráfico abaixo traz um maior otimismo no caso português (média 3,25 contra 2,42 no Brasil) que pode dar uma direção sobre a interação do conselho com o processo de elaboração das políticas urbanas nacionais neste país.

Gráfico 9 – Nota sobre a efetividade das decisões do conselho



Fonte: questionário de pesquisa.

Há no caso português uma expectativa específica sobre o papel da participação, ligado mais à ideia da concertação, diálogo, contribuição – talvez, expectativas mais fáceis de alcançar com as restrições do conselho – diferente do contexto brasileiro, onde a ideia de participação como democratização, controle social e fiscalização são mais presentes – expectativas que poderiam ser mais imperativas e, por isso, passível de maior frustração num contexto de pouca influência.⁸⁶ O intuito deste capítulo é entender de forma mais objetiva que contexto é este que é da natureza da elaboração da política urbana nacional enquanto um processo. A primeira parte (i) é para compreender como os conselhos se enquadram na estrutura do Estado, qual o posicionamento deles dentro da administração pública e a relação com os poderes instituídos; a segunda (ii) diz respeito sobre a intervenção dos conselhos nas políticas urbanas nacionais a partir do próprio processo de elaboração destas políticas. Todo esse entendimento auxiliará a compreender as restrições e potencialidades dos conselhos nacionais a partir da construção da capacidade de atuação dentro de um processo político-administrativo.

⁸⁶ O objetivo da participação foi perguntado a todos os entrevistados e compôs pergunta aberta no questionário de pesquisa.

5.1. Os conselhos na estrutura do Estado

Neste item é analisado por quais indícios é possível descrever os mecanismos de influência dos conselhos devido à natureza da estruturação do Estado em cada um dos casos analisados. Há certas similaridades e diferenças que precisam ser apontadas para qualificar a compreensão sobre a ação e entender como os conselhos se colocam dentro dessa estrutura altamente hierarquizada e definida por relações de poder. O item tem duas dimensões: (i) diz respeito ao desenho do Estado e onde o conselho está posicionado, demonstrando, de certa forma, o que é o conselho dentro de todo um aparato público e a posição que ocupa a partir das imposições deste mesmo aparato; e (ii) diz respeito à atuação do conselho dentro dessa estrutura, ou seja, a relação com os ministérios das áreas, o governo e o parlamento/congresso, a relação com outras escalas de poder com o intuito de o conselho se fazer ouvir e ter sua posição levada em consideração.

5.1.1. A estrutura do Estado

A base para a análise aqui é o mesmo ponto de partida de quando foram definidos os casos que seriam estudados. As similaridades e diferenças entre a estrutura que o Estado e a administração pública têm no Brasil e em Portugal precisam ser levantados e dado luz aos seus significados dentro da análise realizada. O que significa ter um conselho nacional dentro de um Estado federado ou unitário, dentro de um governo parlamentarista ou presidencialista, ligado à Assembleia ou a um ministério específico? Enfim, um conselho é sempre um conselho independente da natureza do Estado, ou as nuances são tais que se fala sobre condições mais complexas na relação entre a participação pública em colegiados nacionais e a estrutura de Estado? O objetivo é entender a instituição de forma interativa no jogo em que atua. Isto ajuda a identificar melhor os limites e potencialidades dos conselhos dentro da estrutura de Estado.

Partindo do conceito de subsidiariedade – entendido aqui como a garantia da autonomia na ação de indivíduos e grupos sociais em resolverem os problemas dos quais são capazes de solucionar (Geraldí, 2013) – interessa compreender como a estrutura do Estado se adapta ao território nacional com o objetivo de garantir um diálogo mais direto com os indivíduos e os grupos sociais. Será um argumento para entender a construção da dimensão territorial do Estado na tentativa de exercer a sua capacidade de governar a população com um princípio de tensão entre a liberdade do indivíduo e autoridade do governo. A dimensão territorial dá também contornos escalares à atuação do Estado, visto as tensões entre local e nacional.

A subsidiariedade não é simplesmente um movimento exclusivo de descentralização, mas sim um princípio que resguarda o alcance de objetivos a partir de uma visão organicista da sociedade, tendo ao centro o indivíduo e sua capacidade de atuação frente ao contexto social (*Idem*). Ou seja, a centralidade que os sujeitos da ação subsidiária tomam nos processos depende, em grande

medida, da sua capacidade em realizar as tarefas necessárias com eficiência. A subsidiariedade transforma-se, assim, em instrumento de regulação da tensão escalar.

Portugal

Como Estado Unitário, Portugal pressupõe a existência de poderes locais (chamados de autarquias locais, representadas pelos Municípios e Freguesias) na organização democrática do Estado. Em acordo com o art. 235º-2 da Constituição Portuguesa: “as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.” A relação subsidiária entre as autarquias locais e o Estado é garantida enquanto princípio constitucional desde a sétima revisão, em 1997, como é possível observar no art. 6º-1: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da *subsidiariedade*, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.” [grifo nosso]

Para Canotilho e Moreira (2007), a incidência do princípio é diretiva à organização e funcionamento do Estado Unitário. Os autores afirmam que a cristalização do princípio tem “a ideia de *proximidade do cidadão* e de administração autónoma, com a conseqüente separação de atribuições, competências e funções dos órgãos da administração autárquica.” [grifo no original] (*Idem*: 233-234) No caso português, o princípio da subsidiariedade tem o objetivo de garantir que os interesses das populações das autarquias locais – em acordo com o citado art. 235º-2 – sejam realizados pelos municípios e freguesias, que são os entes autárquicos mais próximos do cidadão (*Idem*). Mas como operam, nesse contexto, as políticas urbanas nacionais?

É prerrogativa da Assembleia da República definir as bases do ordenamento do território e do urbanismo (art. 165º-1, alínea z). Mas, ao tratar da habitação e do urbanismo, no art. 65º-4, é possível observar a competência concorrente na elaboração dos instrumentos de planeamento urbano:

O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.

Até o final da década de 1980, a concorrência, em casos conflituosos, era decidida a favor do Estado, e não das autarquias (Morais, 1999). Os tribunais administrativos portugueses ignoravam o princípio da subsidiariedade ao julgar casos em que a excessiva regulamentação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território subtraía os regulamentos dos Planos Municipais de Ordenamento Territorial. Os tribunais apresentavam como argumento a preferência em aplicar as disposições legislativas que reconheciam a superioridade hierárquica regional em detrimento do princípio da subsidiariedade que dava respaldo à regulamentação municipal (*Idem*).

Com a aprovação da Lei nº 48/1998, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo, a subsidiariedade torna-se um dos princípios gerais da política ao

definir a coordenação dos procedimentos nos diversos níveis da Administração Pública sempre “por forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão.” (art. 5º-c) O mesmo artigo, na alínea *f*, garante também a participação dos cidadãos no acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos, assim como já o fazia o art. 65º-5 da Constituição.

A lei do ordenamento define um sistema de gestão territorial no seu capítulo II que se organiza nos âmbitos nacional, regional e municipal. O sistema se concretiza pela articulação dos seus instrumentos de gestão do território: (i) instrumentos de desenvolvimento territorial: programa nacional da política de ordenamento do território, planos regionais de ordenamento do território, planos intermunicipais de ordenamento do território; (ii) instrumentos de planeamento territorial: plano diretor municipal, plano de urbanização, plano de pormenor; (iii) instrumentos de política setorial; e (iv) planos de natureza especial. Interessa, aqui, compreender a relação entre os instrumentos de desenvolvimento territorial e os de planeamento territorial.

O art. 10º-1 estabelece que “os instrumentos de planeamento territorial devem prosseguir as orientações definidas pelos instrumentos de desenvolvimento territorial.” E é nos instrumentos de planeamento territorial que se define o regime de uso do solo, no qual se procede a sua classificação e qualificação (art. 15º-1 e art. 15º-4). A elaboração e aprovação dos instrumentos são definidas pelo art. 20º, porém – assim como toda a base da política de ordenamento do território e do urbanismo – estes procedimentos tiveram o seu regime jurídico regulamentado pelo Decreto-Lei nº 380/1999, e cabe aqui a sua análise. (i) O programa nacional é elaborado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República; (ii) os planos regionais são elaborados pelas Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e aprovados pelo Conselho de Ministros⁸⁷; (iii) os planos intermunicipais são elaborados pelos municípios integrantes e, após parecer da CCDR, aprovados pelas Assembleias Municipais; (iv) os planos municipais são elaborados pelas câmaras municipais e, após parecer da CCDR, aprovados pelas Assembleias Municipais, porém, caso apresentem alguma incompatibilidade com outros planos, ficam sujeitos à ratificação pelo Governo. Em síntese: o regime de uso do solo – que deve respeitar o programa nacional, os planos regionais e intermunicipais de ordenamento do território – é definido pelas autarquias locais, as quais podem ter que se sujeitar à ratificação do Governo caso haja dissonância entre os planos.

Por fim, como a participação da sociedade opera dentro do sistema de gestão? A participação, apesar de princípio geral, não é traduzida como parte integrante do sistema; ela está contida na elaboração dos instrumentos de gestão territorial. O Decreto-Lei nº 380/1999, nos seus artigos 5º e 6º, transformou a redação do art. 5º-f da Lei nº 48/98 e do art. 65º-5 da Constituição em dois direitos – direito à informação e direito à participação – que garantem à sociedade a intervenção

⁸⁷ As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional são serviços periféricos da administração direta do Estado, no âmbito do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, com sedes em Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro (Decreto-Lei nº 134/2007). O Conselho de Ministros faz parte da estrutura do Governo e é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, e pelos Ministros (art. 184º da Constituição).

na elaboração dos instrumentos. O direito à informação garante a consulta dos procedimentos realizados, a obtenção de cópias de documentos e informações sobre disposições diversas. O direito à participação garante a possibilidade de formular sugestões e pedidos de esclarecimento. Ainda referente ao direito de participação, no caso de planos de urbanização e planos de pormenor – planos de menor alcance territorial – é facultado aos interessados apresentar à câmara municipal propostas de contrato para a elaboração de um projeto de plano. Nesses casos, o contrato não substitui o plano e nem os procedimentos de elaboração, adquirindo eficácia na medida em que for incorporado ao plano.

Para além da positivação dos dois direitos, o Decreto-Lei em questão também estabeleceu os procedimentos para a apreciação pública dos instrumentos. Em todos os âmbitos, os instrumentos possuem uma estruturação muito parecida: (i) durante a elaboração, existe o acompanhamento por uma comissão estabelecida pelo nível da Administração Pública que possui a competência em elaborar o instrumento (a qual pode, ou não, ser constituída exclusivamente por entidades públicas); (ii) ainda durante a elaboração, ocorre a concertação (dependendo do instrumento, ela pode se integrar ao procedimento de acompanhamento) com as entidades que formularam objeções às futuras orientações do instrumento; (iii) emitido o parecer da comissão de acompanhamento (que alude à coerência entre os instrumentos de gestão do território), a Administração Pública abre o período de discussão pública, que consiste na recolha de observações e sugestões sobre o instrumento.

Após a discussão, a Administração Pública deve ponderar e divulgar os resultados da discussão pública, assim como elaborar a versão final do plano. Os procedimentos de participação são definidos pelo próprio Estado Unitário e uniformizados para todos os instrumentos. Aos interessados, cabe o direito à informação e à participação. Mas a vinculação das observações e sugestões com o plano não é compulsória, ou seja, uma vez justificada, a Administração Pública não tem a obrigação de levá-las em consideração na versão final do plano.

Brasil

E no Brasil federalista?

O federalismo pode ser visto como a realização do princípio da subsidiariedade na vida política. Ele abraça o princípio da subsidiariedade, mas não é idêntico a ele porque, concretamente, o federalismo não requer que o Estado seja ordenado em acordo com o princípio da subsidiariedade. (Kühnhardt, 1992: 54)

A relação entre federalismo e subsidiariedade – no momento em que não são diretamente sinônimos – é devido ao fato de que ambos os conceitos compreendem a necessidade de gerar e manter simultaneamente a unidade e a difusão do poder em nome da diversidade (Pasarin, 2001). Por disso, a subsidiariedade não é, necessariamente, um princípio exposto na constituição brasileira.

Para Cavalcanti (2008: 222) “a estrutura constitucional de 1988 e o modelo federalista descentralizado são manifestações claras, mesmo que não tácitas, do princípio da subsidiariedade

no aspecto vertical.” Como, então, reconhecer a existência da subsidiariedade no modelo federalista brasileiro? Horta (2003: 27) responde que “é na repartição de competência da Constituição Federal de 1988 que se localiza a forma mais avançada da inclusão da subsidiariedade em texto constitucional brasileiro.” Ao definir a organização do Estado através da existência federativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como as suas competências, a constituição brasileira, implicitamente, instala um sistema de pluralidade de ordenamentos jurídicos que devem se relacionar através do princípio da subsidiariedade.

O direito urbanístico⁸⁸ é considerado competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal como definido no art. 24, inciso I. Ao município compete: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” (art. 30, inciso VIII) Porém, consoante aos instrumentos de planejamento, é exclusivo da União (art. 21, inciso IX) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Já o art. 182 – que em conjunto com o art. 183 define os princípios da política urbana – garante exclusividade do Poder Público Municipal em elaborar e aprovar o Plano Diretor Municipal, sendo que este é considerado o instrumento básico de desenvolvimento urbano ao definir a função social da propriedade. Existe, em conclusão, uma delimitação constitucional precisa da responsabilidade na elaboração dos instrumentos, assim como a garantia de não ingerência.

O Brasil não possui um código de urbanismo, tendo a matéria do direito urbanístico difusa por vários diplomas, sendo os principais deles a Lei nº 6.766/1966 que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, a Lei nº 10.257/2001 que regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição (conhecida como Estatuto das Cidades), e a Lei nº 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos. Serão feitas considerações sobre o Estatuto das Cidades.

O Estatuto estabelece as diretrizes gerais para a execução da política urbana no Brasil (art. 2º), entre elas se destacam, no escopo deste estudo: a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas (inciso II); cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade (inciso III); e a ordenação e controle do uso do solo (inciso VI). A Lei estabelece, também, quais são os instrumentos da política urbana (art. 4º): (i) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (ii) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (iii) planejamento municipal (entre eles o Plano Diretor Municipal e a gestão orçamentária participativa); (iv) institutos tributários e financeiros; (v) institutos jurídicos e políticos; (vi) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Não é definida no texto da lei a vinculação entre os instrumentos no que tange os entes federados, ou seja, o planejamento municipal não tem a obrigação de se adequar aos planos nacionais, regionais e estaduais. Mesmo quando define as disposições sobre o Plano Diretor (art. 39 a 42), o Estatuto garante a autonomia dos municípios em elaborar e aprovar os planos sem a

⁸⁸ Ramo do direito que trata da ocupação, uso e transformação do solo.

interferência das entidades maiores. Concomitantemente, no que tange à participação da população, o Estatuto estabelece que, durante o processo de elaboração e fiscalização da implantação do Plano, o Poder Municipal deve garantir a promoção de audiências públicas e debates com a população e associações representativas, assim como a publicidade e o acesso dos documentos e informações produzidos. O Plano Diretor deve conter, ainda, um sistema de acompanhamento e controle.

O Estatuto traz um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade (capítulo IV) no qual estabelece os instrumentos a serem utilizados: (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Os órgãos colegiados deram início, no Brasil, a uma maior densidade na instituição de Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais para acompanhar a elaboração e execução da política urbana. Em consoante aos conselhos, foi instituído em 2003 a Conferência Nacional das Cidades, precedida das etapas estaduais e municipais. O capítulo, em ordem geral, estabelece ainda as disposições de participação sobre a gestão orçamentária participativa, um dos instrumentos de planejamento municipal. A vinculação entre elaboração dos instrumentos e gestão democrática define uma mudança de caráter do planejamento urbano, centrado anteriormente no produto final do plano diretor, para um caráter processual de debate público e de articulação de instrumentos de ordem diversa.

Ainda relativo à participação da população na elaboração dos instrumentos de planejamento municipal, o ConCidades editou duas resoluções sobre a elaboração de Planos Diretores: resolução nº 25/2005 e resolução nº 34/2005. A primeira delas, além de reforçar algumas disposições do Estatuto das Cidades, detalha recomendações sobre o processo de participação (art. 3º a 10º), como, por exemplo: ampla comunicação pública; ciência do cronograma e dos locais das reuniões com antecedência de no mínimo 15 dias; promoção de ações de sensibilização, mobilização e capacitação; requisitos para as audiências públicas; a garantia de que as audiências podem ser convocadas pela Sociedade Civil, entre outras. A resolução nº 34/05, ao estabelecer os conteúdos mínimos do Plano Diretor, detalha quais devem ser os instrumentos do sistema de acompanhamento e controle do Plano (art. 6º e 7º).

O detalhamento dos procedimentos de elaboração e participação por parte da União poderia ser entendido como o desvirtuamento da ordem federativa.⁸⁹ O papel do município na Federação é complexo devido ao sobrecarregamento de competências e à diminuição do volume de repasses orçamentários por parte das outras entidades (Cavalcanti, 2008). Esse contexto enfraquece

⁸⁹ O caso do Município de São Paulo, Brasil, é paradigmático no sentido de entender até onde esse detalhamento pode estar incluído no ordenamento jurídico do direito urbanístico brasileiro. Tendo a legalidade do processo de revisão do Plano Diretor questionada por ação civil pública (processo nº 053.08.111161-0, 5ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo), o argumento central da ação era de que o processo não havia levado em consideração as resoluções do Conselho das Cidades. Porém, na sentença expedida em julho de 2010, a justiça não acatou o argumento tendo em conta que as resoluções não teriam a competência constitucional para definir o procedimento municipal.

a autonomia municipal ao minar as condições de realização dos seus objetivos últimos. Por mais que o ordenamento jurídico deixe brechas no entendimento de até onde, especificamente, pode-se interferir nos procedimentos, a forma como se dão as relações de capacidade de atuação e financiamento das ações no Brasil cria um sistema no qual os entes menores acabam por se condicionar às definições dos entes maiores para que garantam, ao final, a realização dos seus objetivos (Arretche, 2002). No caso do repasse de recursos da União e dos Estados aos Municípios para elaborarem o Plano Diretor, o condicionamento ocorre momento no qual os entes maiores definem a metodologia que deve ser utilizada em contrapartida ao financiamento dado.

5.1.2. Os conselhos no Estado

Interessa aqui o enraizamento que os conselhos possuem dentro do Estado. Eles não podem ser considerados entidades isoladas do mundo político-administrativo e do restante do processo de elaboração das políticas públicas. São uma parte desse processo que não se encerra neles próprios. Como visto no item anterior, há uma certa complexidade na forma como os Estados se desdobram territorialmente nos países analisados. O objetivo é colocar os conselhos em perspectiva na tensão que existe dentro do jogo político dos governos nacionais. O questionário de pesquisa perguntou aos conselheiros que entidades de fora do conselho as suas entidades procuravam para influenciar nas políticas urbanas, dando a opção de três respostas possíveis. O resultado está exposto no gráfico abaixo.

Gráfico 10 – Entidades procuradas para influenciar nas políticas urbanas



Fonte: questionário de pesquisa.

Enquanto no caso português há um maior equilíbrio nos atores que se procura para conseguir influenciar nas políticas urbanas, no caso brasileiro há um relacionamento mais distante

dos conselheiros com a sociedade política. As diferenças e similaridades desse contexto serão analisadas a partir do poder executivo e poder legislativo, sendo importante lembrar que o ConCidades é ligado ao Ministério das Cidades, o CNADS é um órgão independente do governo mas que funciona junto do Ministério do Ambiente, e o CES se reporta à Assembleia da República.

Conselhos ligados ao executivo (ConCidades e CNADS)

A legislação brasileira enquadra o ConCidades como “integrante do Ministério das Cidades” (art. 1º, Decreto 5.790/2006) tendo o próprio ministro como presidente do conselho, ou seja, com relação direta com o governo nacional. O conselho tinha o objetivo de influenciar diretamente na execução da política. Um conselho “responsável por propor diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (art. 2º).

A criação de um ministério específico para a política urbana nacional no governo Lula foi feito com o auxílio de muitas pessoas ligadas aos movimentos sociais, principalmente ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). A relação entre os conselho e governo se deu em um ambiente de abertura, visto haver indivíduos do mesmo grupo político dos dois lados da mesa,. Um integrante dos movimentos sociais relatou: “quando criaram o Ministério das Cidades, nós falamos: opa, agora tem onde conversar, agora as coisas vão ser *tratadas em casa*.” [grifo nosso] (E#04B)

Mas quando o PT deixou de preencher a vaga de ministro em 2005 com a saída de Olívio Dutra e a entrada de Márcio Fortes de Almeida (Partido Progressista – PP), as relações foram mudando com o tempo. A troca de ministro trouxe um distanciamento da relação entre movimentos e governo nacional (Geraldí, 2012). A repactuação o governo Lula havia destinado cargos públicos em troca de apoio político, visto o ambiente de instabilidade política após o escândalo do Mensalão. A utilização dos cargos auxilia na liberação de verbas e emendas parlamentares de interesse dos partidos. O Ministério das Cidades, responsável pela liberação de recursos para obras urbanas nos municípios brasileiros, foi um dos ministérios cedidos para o rearranjo de forças. Um dos motivos, de acordo com representante do governo federal no conselho, era o de que os gestores do ministério haviam dado prioridade aos espaços de participação para definir as políticas urbanas:

Tem o ministério das grandes políticas, de definição da política nacional, e [tem] o ministério-balcão, das pequenas obras, da emenda [parlamentar] e esse primeiro grupo que entrou no ministério meio que deu as costas para esse ministério [o ministério-balcão]. E isso cobrou o seu preço. (E#02B)

A lógica brasileira de estruturação do Estado e execução do orçamento público, extremamente personalizada nos contatos entre deputados, prefeitos e ministros não seria diferente no Ministério das Cidades: “o importante é ter o cartão de visitas do ministro. Dizer que se reuniu com ele.” (E#14B) A ex-integrante do Ministério assim sintetizou aqueles que transitavam no ministério através do *ministério-balcão*.

A gestão de ministros do PP teve como resultado um distanciamento entre a figura do ministro (e concomitantemente do governo) e os conselheiros, como explica representante do poder público municipal: “Eu não vejo o ministério dando muita importância pro conselho das cidades

[...] O Fortes⁹⁰ era um pouco mais aberto. O Negromonte⁹¹ nem ia nas reuniões.” (E#05B) O posicionamento também é referendado por representante dos profissionais no conselho: “eu não tenho nenhuma esperança pelo Ministério das Cidades. Hoje ele é um ministério de troca política, de demanda de balcão.” (E#09B)

Dessa forma, a relação mais direta de dentro do Ministério para com os conselheiros são os técnicos e órgãos do governo, exatamente aqueles que atendem às reuniões do conselho e que aparecem no gráfico no início deste item sobre a procura de entidades para influenciar na elaboração das políticas urbanas nacionais. Com duração média de dois dias, as reuniões do ConCidades muitas vezes têm a presença do ministro apenas em sua abertura, ficando ao cargo de Secretários Nacionais e Diretores do ministério se reunirem com os conselheiros – e são essas pessoas que operacionalizam a implantação da política urbana nacional. Na medida em que até os cargos do segundo e terceiro escalão do ministério foram sendo trocados, a relação dos conselheiros com o ministério mudou junto.

Em Portugal, o CNADS também é integrado a um ministério mas com algumas particularidades, e a principal delas é sua autonomia frente ao governo. O art. 1º do Decreto-lei nº 221/1997 define que mesmo funcionando junto ao Ministério do Ambiente, o conselho – de caráter consultivo – é um órgão independente. E esta independência, no sentido prático, é construída de várias formas. O presidente do conselho é escolhido pelo Conselho de Ministros, ou seja, não é o ministro da área do ambiente. E mesmo que esse procedimento pudesse dar espaço para um indicação mais política, o prof. Mario Ruivo foi o presidente do CNADS desde a instalação do conselho em 1997 até o seu falecimento em 2017, tendo sido reconduzido ao cargo por todos os governos. E até mesmo o novo presidente do conselho, prof. Filipe Duarte Santos, é membro do CNADS desde 1998. No comunicado da sua eleição o Conselho de Ministros consolida a cultura institucional de autonomia do CNADS através de um presidente independente:

O Governo prossegue, assim, a tradição de assegurar que a presidência do CNADS é ocupada por uma prestigiada figura da comunidade científica nacional, que se distinguiu no estudo e investigação dos problemas ambientais e do desenvolvimento sustentável (Lusa, 2017e)

Além da figura do presidente, independente do governo, também o são as vagas do governo no conselho. Conforme já mencionado anteriormente, todas as oito vagas do governo nacional são ocupadas por figuras da academia com trabalhos na área do ambiente e com uma distribuição por diversas universidades, o que faz com que o governo tenha ainda menos influência dentro do conselho. Mas como fica então a relação entre o conselho e o ministério?

De acordo com um dos entrevistados, o conselho:

⁹⁰ Marcio Fortes (PP) foi ministro de julho de 2005 até o final do governo Lula, em 2010.

⁹¹ Mario Negromonte (PP) foi ministro no primeiro ano do governo Dilma, entre 2011 e 2012.

tem um boa relação com o Ministério. Principalmente por aqueles que vem com assentos no governo ou que já passaram por assentos do governo. Existe uma preocupação em manter uma relação independente do governo. Sai governo, entra governo, há uma boa relação. (E#03P)

A natureza da relação, baseada nas pessoas que tomam assento no conselho, também foi colocada por outro entrevistado: “[a relação do conselho com o ministério] depende de duas coisas: da personalidade das pessoas no conselho e no governo; e no contexto, quando há uma situação de conflito.” (E#01P) Não significa que exista uma barreira entre conselho e ministério mas ao mesmo tempo também não significa um alto comprometimento com os resultados: “Todos os ministros [do ambiente] têm respeito pelo CNADS [...] Vão ao CNADS pelo menos no início [do ano] e em momentos decisivos. Mas não significa uma completa audição dos pareceres.” (E#02P)

Por gozar de independência do governo a ponto de ter presidente próprio e representantes do governo que não são do governo (apesar de muitos terem experiência em funções públicas), o conselho tem um distanciamento do restante do Estado. Esta independência do conselho pode servir para um menor controle do governo sobre ele, mas a relação entre o conselho e o governo pode acabar dependendo da figura do seu presidente e da atuação direta dos seus membros, fazendo com que, institucionalmente, o conselho seja apenas respeitado, mas não ouvido.

Conselho ligado ao legislativo (CES)

Apesar de ser um órgão autónomo, o Conselho Económico e Social tem regulamentação e eleição do seu presidente feita pela Assembleia da República.⁹² O presidente tem *status* de ministro e como o conselho é o principal espaço de concertação com os parceiros sociais, o cargo tem alta relevância política. São necessários os votos de dois terços dos deputados para a aprovação do nome e a indicação é feita pelos partidos políticos.⁹³

Sintomático da dependência do ambiente político-partidário no qual o CES está inserido é a eleição do último presidente, no final de 2016. Como o Partido Socialista não tinha dois terços dos votos da Assembleia da República era preciso negociar o nome com os outros partidos. A eleição foi adiada várias vezes a pedido das lideranças do PS e do PSD para que houvesse consenso para a indicação. O nome de António Correias de Campos⁹⁴ foi apresentado pelo governo para uma

⁹² Artigo 163º da Constituição Portuguesa: “Compete à Assembleia de República, relativamente a outros órgãos: [...] h) Eleger, por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, dez juizes do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça, o Presidente do Conselho Económico e Social, sete vogais do Conselho Superior de Magistratura, os membros da entidade de regulação da comunicação social, e de outros órgãos constitucionais cuja designação, nos termos da lei, seja cometida à Assembleia da República” [grifo nosso].

⁹³ Normalmente o partido que forma o governo é o que indica o nome.

⁹⁴ António Correia de Campos, militante do Partido Socialista, havia sido Ministro da Saúde em 2001-2002 (governo de Guterres, PS) e em 2005-2008 (governo de Sócrates, PS).

primeira votação em 20 de julho de 2016. A indicação falhou ao não conseguir os votos necessários, o que gerou questionamentos do PS pelo empenho do PSD em apoiar Correias de Campos.

Em outubro de 2016, o PSD reuniu-se para reforçar o consenso em volta da indicação deixando claro que as negociações sobre o novo presidente do CES envolviam a preferência do PSD em indicar nomes para outros cargos que são eleitos pela Assembleia da República:

Na reunião da bancada do PSD, que decorreu à porta fechada, Luís Montenegro lembrou aos deputados que a indicação por parte do PS de Correia de Campos para o CES faz parte de um acordo com outras componentes. O compromisso assumido foi o de permitir que o PSD indique o candidato a Provedor de Justiça, quando o mandato do actual terminar. (Rodrigues, 2016)

O PS ainda precisou garantir o apoio de outros partidos. O Partido Popular (CDS-PP) ponderou também a necessidade dos votos dos socialistas para eleger o seu candidato à mesa de direção da Assembleia da República, o deputado António Carlos Monteiro (*Idem*). Quando a eleição ocorreu, em outubro, o nome de Correias de Campos havia sido aprovado com apenas um voto a mais que o mínimo necessário, demonstrando a dificuldade em negociar o nome do novo presidente do CES na Assembleia.

Apesar da importância do conselho na concertação social e na análise das Grandes Opções do Plano, nos pareceres de iniciativa própria o conselho precisa fazer gestão junto aos poderes. O trabalho de gestão é exercido pelo presidente e pelos membros, visto que ao conselho cabe tão somente encaminhar os pareceres.⁹⁵

Ou seja, para a inclusão de outras pautas na agenda política, o caso português fica dependente que um contato mais direto com os partidos e políticos eleitos – porém, através das entidades e indivíduos, e não a partir do conselho. Isso pode explicar o resultado apresentado no Gráfico 10 no início deste item, onde a CDROT-CES apresentou uma maior relação dos seus membros com os partidos políticos e os políticos eleitos do que no ConCidades.

⁹⁵ Quando perguntado como funcionava essa relação, um antigo presidente do CES respondeu: “Os pareceres são enviados para a Assembleia da República, ao Presidente, Primeiro-Ministro e Governo... Tomem lá: sirvam-se!” (E#12P) O ex-presidente deu a entender que fazia este encaminhamento, mas havia dificuldade na audição do que era encaminhado, tendo sido corroborado por outro membro do CES representante da sociedade civil: “Os pareceres são tecnicamente bem fundamentados [...] mas eu tenho a percepção é que de facto o governo não lhe dá a atenção devida e não segue as recomendações [dos pareceres].” (E#06P) O membro lembrou do tom dos pareceres que eram enviados: “recordamos o parecer nº tal... recordamos o parecer nº tal... como quem diz: lembra daquele parecer? Se tivesse escutado antes...”

5.2. A elaboração de políticas específicas

A pesquisa analisou os conselhos a partir do próprio processo de elaboração das políticas para obter um panorama mais alargado da capacidade de atuação dos conselhos nas políticas urbanas nacionais. Ao ver todo o ciclo de elaboração de políticas específicas, é possível observar em que momento o conselho atua e entender a dinâmica do seu comportamento frente a outros atores, instituições e processos pelos quais passa a elaboração de políticas urbanas nacionais. O objetivo é entender como os três conselhos participaram de processos específicos e a importância da atuação dos conselheiros dentro de um ambiente que lhes é conhecido. O item está dividido em duas partes: a primeira diz respeito a processos de elaboração de planos nacionais; a segunda disserta sobre a elaboração de programas governamentais.

5.2.1. Planos

Portugal

Um ano após a aprovação da Lei de Base do Ordenamento do Território e Urbanismo – LBOTU, o Decreto-Lei nº 380/1999 regulamentou em Portugal o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e definiu, no artigo 6, o direito à participação:

1. Todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

2. O direito de participação referido no número anterior compreende a possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação, bem como a intervenção na fase de discussão pública que precede obrigatoriamente a aprovação.

[...]

4. As entidades referidas no número anterior [entidades públicas responsáveis pela elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial] estão sujeitas ao dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados.

Em 2002, o Conselho de Ministros aprovou a Resolução nº 76/2002 que determinou a elaboração do PNPT com o acompanhamento de uma Comissão Consultiva – CC composta por entidades representativas da sociedade civil e o Sistema de Pontos Focais composto por direções gerais e entidades com atribuições em ordenamento do território. Com a instituição de um Gabinete

do PNPOT – GPNPOT, o programa foi elaborado. A interação entre a CC e o GPNPOT iniciou em 2003 com uma série de reuniões para debate dos eixos temáticos do programa, sendo apresentadas quatro versões até o final de 2005. Apresentaram comentários, ainda, o CNADS e as áreas metropolitanas de Lisboa, Porto e Algarve.

Promovidas as alterações finais, em março de 2006 a proposta técnica do PNPOT foi aprovada para discussão pública pelo Conselho de Ministros. Para Vale (2007: 10), só a partir da discussão pública é que os cidadãos puderam participar diretamente:

Pese o facto de se tratar de uma forma intermédia de participação pública, a discussão pública do instrumento de maior relevância ao nível nacional para o ordenamento do território deve ser assinalada, por ter envolvido agentes públicos, associações representantes da sociedade civil e cidadãos (cf www.dgotdu.pt). Agora espera-se que à participação alargada se suceda uma fase de maior envolvimento da sociedade civil no ordenamento do território, em conformidade com a maturidade e sentido de responsabilidade da sociedade portuguesa.

Através de encontros regionais, o Governo apresentou a proposta técnica e recebeu sugestões e pedidos de esclarecimento sobre o PNPOT. O envio se deu, principalmente, através de via eletrônica (MAOTDR, 2006a), pois o Governo havia disponibilizado um sítio eletrônico (www.territorioportugal.pt) para o acompanhamento da elaboração do PNPOT. Além dos encontros, foi solicitado também que algumas universidades apresentassem pareceres sobre o programa, além da concertação direta com entidades que pediram esclarecimento.

O Ministério estabeleceu uma matriz de ponderação e encaminhamento, tendo como base as participações, onde desenvolveu a análise das sugestões e argumentou os encaminhamentos realizados. Apenas nas questões urbanísticas e na conformidade legal houve aditamento do texto. Em todos os outros pontos levantados houve apenas revisão, principalmente para tornar mais explícito algum ponto que era considerado relevante mas que não possuía o devido tratamento no texto (MAOTDR, 2006a). No final de 2006, o Governo apresentou à Assembleia da República o projeto de lei para aprovação final do PNPOT, o que veio a acontecer em setembro de 2007.

O CNADS teve duas oportunidades de se posicionar sobre o plano; uma antes da abertura do processo de discussão pública (ainda no período de formulação do documento base) e outra depois. Já em 2002 o conselho havia criado um GT sobre Ordenamento do Território – GTOT para acompanhar os desdobramentos da LBOTU. O GTOT foi coordenado pelo arquiteto Nuno Portas e teve como um dos membros a também arquiteta Helena Roseta.⁹⁶ Em 2003 organizaram o Seminário Internacional “Políticas Contemporâneas de Planeamento e de Desenvolvimento do Território: Portugal e o Novo Quadro Europeu”, em Caldas do Gerês. Em reunião de 22 de março de 2005, mesmo antes da solicitação formal por parte do Governo, o CNADS colocou em debate uma posição face à proposta do PNPOT “salientando o facto de o CNADS não ter sido ouvido na

⁹⁶ Os dois nomes já mencionados anteriormente neste estudo e de grande importância para o desenvolvimento da agenda urbana em Portugal.

elaboração deste instrumento, situação considerada inconecta para todos os conselheiros.” (CNADS, 2005c: 4) O resultado foi o envio de uma comunicação ao Ministério responsável. O pedido do então governo de Sócrates (PS, 2005-2011) chegou uma semana depois, e quando foi respondido, o CNADS não o fez sem antes mencionar o próprio desajuste no processo de participação:

Desde então [2002], manteve-se o Conselho activo e atento a estas matérias, sendo de registrar que, até o final do 1º trimestre do corrente ano [2005], foi mantido à margem do processo preparatório do PNPOT, não obstante sucessivas diligências efectuada no sentido de, não só ser informado, como, devidamente habilitado para o efeito, poder pronunciar-se sobre o processo e os diversos domínios em apreço.

Em 31 de Março de 2005, o Senhor Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Cidades do XVIIº Governo Constitucional, Prof. João Ferrão, solicitou ao Conselho a apreciação da actual versão do Relatório e Plano de Acção do PNPOT (Fevereiro de 2005), bem como do processo a adoptar para a discussão pública e fase final de elaboração, por forma a emitir um documento que pudesse, com oportunidade, ser tido em conta na apertada calendarização previamente aprovada. [grifo nosso] (CNADS, 2005c: 1)

Muitos dos entrevistados debitaram essa mudança de comportamento à figura do Prof. João Ferrão, enquanto Secretário de Estado e responsável por estabelecer o diálogo com os espaços de participação. É bom lembrar que o início do trabalho do PNPOT deu-se em governo do PSD, oposição ao PS de Sócrates. Os entrevistados fizeram menção da proximidade de Ferrão com a Academia e a atuação profissional na área do ordenamento territorial para justificar essa abertura. A Comissão Consultiva não teve modificações com o novo governo e continuou seu trabalho de acompanhamento na elaboração do PNPOT.

Já o CES, a partir da CDROT-CES, pronunciou-se apenas depois da etapa de discussão pública, quando a proposta de lei já havia sido enviada à Assembleia da República. O CES levou um ano para responder ao governo, mesmo tendo recebido a demanda na mesma época que o CNADS, e entregou o relatório apenas cinco meses antes da aprovação da Lei. Também o CES deixou claro no seu parecer que sentia-se consultado tardiamente sobre o PNPOT, mas felicitou o processo de discussão pública:

O CES saúda a iniciativa do Governo pela solicitação de Parecer sobre o PNPOT, mas lamenta que a proposta final não lhe tenha sido entregue em tempo últi de ser emitido o presente Parecer, antes da proposta de Lei ter sido enviada para a Assembleia da República.

Ainda assim, o CES considera importante a emissão do Parecer sobre o PNPOT, na expectativa de que ainda possa dar algum contributo para o documento final.

O CES destaca, com apreço, o facto de o PNPOT ter estado sujeito a discussão pública por um dilatado período, de quase seis meses, e dos resultados dessa discussão terem sido apurados e divulgados. (CES, 2007: 3)

A percepção foi confirmada por um dos entrevistados que era conselheiro do CES na época de discussão do PNPOT, para que os diplomas tivessem uma outra forma de consenso [possivelmente através de audiências prévias] “e não apenas dar opinião na fase final.” (E#06P) E não foi diferente de outros relatos de entrevistas sobre outras situações em que os conselheiros sentiam-se tardiamente consultadas sobre os diplomas legais.

É preciso entender melhor a CC, o Sistema de Pontos Focais e o GPNPOT para compreender melhor a elaboração do PNPOT. O Gabinete do programa e o apoio técnico aos trabalhos foram formalizados por via da celebração de protocolos entre a Direção-Geral do Ordenamento do Território e quatro universidades do país (Universidade de Lisboa, Instituto Superior Técnico de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa e Universidade de Coimbra) em uma equipe de mais de trinta pessoas coordenadas pelo Prof. Jorge Gaspar (MAOTDR, 2006b). O Sistema de Pontos Focais representa, em muito, a estrutura do Estado e serviços públicos afetos ao tema. No processo de 2002-2007, o sistema foi incorporado pela CC, mas a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015) deu um estatuto mais estruturado a esse tipo de espaço ao instituir a Comissão Nacional do Território, que faz o acompanhamento da revisão atualmente em curso em conjunto com a CC. Mas o acompanhamento mais direto por parte da sociedade civil acabou sendo a CC, tanto na elaboração quanto na atual revisão do PNPOT. A composição é descrita no quadro a seguir.

Quadro 24 – Composição da Comissão Consultiva do PNPOT, 2002, 2004 e 2016

Entidades	2002	2004	2016
Associação Nacional dos Municípios Portugueses	X	X	X
Associação Nacional de Freguesias	X	X	X
Confederação da Indústria Portuguesa	X	X	X
Confederação do Comércio e Serviços de Portugal	X	X	X
Associação Empresarial de Portugal	X	X	X
Confederação dos Agricultores de Portugal	X	X	X
Confederação Nacional de Agricultura	X	X	X
Confederação do Turismo Português	X	X	X
Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses	X	X	X
União Geral dos Trabalhadores	X	X	X
Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas	X	X	X
Ordem dos Arquitectos	X	X	X
Ordem dos Engenheiros	X	X	X
Associação dos Urbanistas Portugueses	X	X	X
Associação Portuguesa dos Arquitectos Paisagistas	X	X	X
Associação Portuguesa de Geógrafos	X	X	X
Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente	X	X	X
Associação Profissional dos Arqueólogos		X	X
Associação Portuguesa de Geólogos			X

Fonte: Resoluções do Conselho de Ministros nº 76/2002, nº 162/2004 e nº 44/2016.

É possível observar que muitas das entidades são também representadas no CES e no CNADS (principalmente nos segmentos do poder público municipal, entidades sindicais e empresariais), e que não é difícil reconhecer o vínculo de muitas outras delas com o tema do ordenamento do território. Ainda mais na relação que tem as pessoas que fazem essa representação.⁹⁷ Essa aproximação das entidades com o tema e a sua representatividade deram impulso para tentar ser instituído pelo PNPOT um conselho nacional específico para o tema baseado na CC. Acabou por ser descartado exatamente pela sobreposição com o CES e CNADS. Nas palavras do arquiteto Nuno Portas, em sua análise sobre o PNPOT em reunião no CNADS:

Na CC da PNPOT constituída por representantes de muitas entidades, que fizeram bastantes críticas que estão resumidas nos quadros sinópticos presentes no Programa. O CNADS não foi uma dessas, acrescentando-se que o PNPOT até propõe a criação de um conselho específico para estudar o ordenamento do

⁹⁷ A arquiteta Helena Roseta, por exemplo, acabará o processo do PNPOT tendo participado tanto no CNADS quanto na CC, a cargo da Ordem dos Arquitectos.

território, o que é redundante, principalmente numa altura em que se quer evitar duplicações. (CNADS, 2005a: 4)

Não havendo uma estrutura própria na área da política urbana e do ordenamento territorial, a política pública pode ficar sem conexão no nível nacional que a ampare no fluxo público de elaboração. A representatividade da CC pode suplantar essa conexão, mas, apesar de se falar em duplicações de espaços já instituídos, mesmo com essa duplicidade, os dois espaços reconheceram que foram inseridos no processo tardiamente. No caso do CES, se expandirmos sua atuação no tempo, sua inserção é ainda menor. Após o parecer do PNPOT, a CDROT-CES só foi chamada a opinar em 2013 no parecer sobre competitividade das cidades de iniciativa do próprio CES.

A distância dos conselhos com as áreas governamentais que elaboraram a política, mesmo quando possuem uma agenda comum, poderia ser responsável por essa inserção tardia? Afinal, o perfil da equipe que elaborou o PNPOT (nomes da academia, reconhecidos pela sua atuação), da CC (novamente, nomes da academia e também majoritariamente pessoas ligadas a entidades de classe – muitos dos sindicatos e entidades patronais se fizeram representar por engenheiros na CC) e do CNADS (pessoas novamente ligadas à academia, entidades de classe e ONG's) deveria ter levado à convergência dos atores.

Brasil

É possível fazer um paralelo para o caso brasileiro, questionando se o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com acompanhamento do ConCidades em contato direto com o Ministério, teria conseguido articular melhor o fluxo público para a sua elaboração.

O PlanHab não fugiu muito à regra do PNPOT, o Ministério das Cidades contratou uma consultoria para elaboração do plano (que durou de 2007 a 2009), instituiu um Grupo de Acompanhamento com representantes da sociedade civil e realizou reuniões e seminários regionais.⁹⁸ Mas há uma diferença, o Grupo de Acompanhamento foi formado dentro do ConCidades, com conselheiros de todos os segmentos, e o ConCidades e a Conferência Nacional das Cidades foram amplamente utilizados para o debate do plano.

Com a aprovação da Política Nacional de Habitação pelo ConCidades, em 2004, e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, pela Lei nº 11.124/2005, o PlanHab começou a ser elaborado em 2007 com a contratação do consórcio Via Pública/FUPAM-LabHab/Logos Engenharia, sendo o LabHab ligado à Universidade de São Paulo. Os trabalhos foram coordenados pelo arquiteto Nabil Bonduki, professor da USP, o mesmo que havia coordenado a política de moradia nos planos de governo do PT nas eleições nacionais e muito próximo ao Fórum Nacional de Reforma Urbana.

⁹⁸ Enquanto representante do Governo do Estado do Paraná, o pesquisador foi um dos organizadores e relator do Seminário Regional da Região Sul – que incluiu os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. O Seminário foi realizado em Foz do Iguaçu/PR, em outubro de 2007.

Os três conselhos que possuem relação com o tema (ConCidades, Conselho Gestor do FGTS e Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) receberam reuniões para tratar do plano, apresentando um número muito maior de interação com o processo do que no caso português.

Quadro 25 – Atividades participativas do PlanHab

Atividade	#
Apresentações para Conselhos (ConCidades, CGFGTS e CFNHIS)	13
Oficinas com o Grupo de Acompanhamento do PlanHab	11
Seminários Regionais	5
Apresentações e discussões com segmentos da sociedade civil organizada	21
Oficinas técnicas e mesas com especialistas	10
Reuniões na etapa nacional da Conferência das Cidades	2

Fonte: MCidades, 2009.

Como o Grupo de Acompanhamento foi formado a partir do Comitê Técnico de Habitação do ConCidades e as reuniões com os segmentos da sociedade civil foram, em boa parte, reuniões específicas com cada segmento do próprio ConCidades, houve uma participação mais estruturada por parte do conselho. O próprio Grupo de Acompanhamento, por ser derivado do conselho, trazia a mesma proporção e, com isso, a grande representatividade dos movimentos sociais e de entidades ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Quadro 26 – Composição do Grupo de Acompanhamento do PlanHab

Entidade	Segmento
Central de Movimentos Populares	Movimentos Sociais
Movimento Nacional de Luta pela Moradia	Movimentos Sociais
Confederação Nacional de Associações de Moradores	Movimentos Sociais
União Nacional por Moradia Popular	Movimentos Sociais
Instituto dos Arquitetos do Brasil	Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa
Federação Nacional dos Arquitetos	Trabalhadores
Câmara Brasileira da Indústria da Construção	Empresários
Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais	ONG's
Fórum dos Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano	Poder Público Estadual
Governo do Estado da Bahia	Poder Público Estadual
Confederação Nacional dos Municípios	Poder Público Municipal
Frente Nacional de Prefeitos	Poder Público Municipal

Fonte: MCidades, 2009.

Até mesmo nos seminários regionais havia uma preocupação em garantir a presença das representações estaduais dos movimentos sociais representados no conselho nacional, de forma a todo o movimento participar do debate a partir da sua distribuição pelo Brasil. Mas apesar de toda a articulação entre o ConCidades, o processo de elaboração do PlanHab e a proximidade entre os envolvidos no debate, um fato repentino trouxe surpresa e acabou por modificar parte do movimento que se criou ao redor do PlanHab. O lançamento pela Casa Civil do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV reverteu a temporalidade dos fatos e o público rapidamente precisou se adaptar a novos acontecimentos antes mesmo da finalização do PlanHab.

A essa altura, o conselho já vinha se sentindo desprestigiado pelo governo. Desde 2005 o Ministério das Cidades havia sido usado para acomodar aliados do governo e recebeu um ministro ligado ao Partido Progressista – PP sem tradição na área. A Secretaria Nacional de Habitação, que supervisionou a elaboração do plano, era a única ainda sob direção do PT e com grande influência dos movimentos sociais. A Secretária Inês Magalhães iniciou sua carreira de assistente social em São Paulo apoiando os mesmo movimentos sociais que agora ocupavam o conselho, e servia de fiel depositária de uma relação que já não acontecia mais com o núcleo central do governo.

O esvaziamento do conselho por parte do próprio governo é mostra do distanciamento com o Ministério das Cidades durante esses anos. Ao reclamarem do frequente não comparecimento dos conselheiros do Poder Público Federal nas reuniões do conselho e a falta de condições operacionais, os conselheiros presentes à 23ª reunião, em 2009 não muito tempo depois do lançamento do MCMV, relataram a falta de centralidade que o conselho e o próprio Ministério das Cidades tinham na definição das políticas urbanas:

Foi concluído que o problema que antecede a todos os outros é o esvaziamento da pauta política do Ministério, pois as questões da habitação, saneamento e mobilidade vêm há algum tempo, sendo decididas na Casa Civil, o que indica que as políticas públicas nestas áreas não são encaradas como políticas de Estado e sim programas de governo. (ConCidades, 2009a: 2)

O PlanHab havia sido acordado com a sociedade civil, mas não com o governo, o que fez com que o ConCidade precisasse correr para incluir o que podia daquilo que havia sido debatido no PlanHab para dentro do MCMV. O programa havia sido lançado pela Casa Civil, chefiada então por Dilma Rousseff e que seria a próxima presidente do Brasil tendo o MCMV como uma de suas vitrines políticas. Não só o PlanHab, mas boa parte do efeito cascata que se previa em Estados e Municípios com a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (criação de conselhos, fundos e planos de habitação) perdeu força para a velocidade do MCMV.

5.2.2. Programas

Portugal

No caso português, é forte a influência da escala europeia na definição das políticas urbanas nacionais. O país opera parte da sua atuação baseado na implantação dos fundos comunitários, o que torna mais complexa a análise da elaboração das políticas públicas. Será analisado o caso do Programa Polis (2000).

Desde a adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, o país precisou apresentar planos de desenvolvimento regional para aprovar o acesso aos fundos europeus. Ainda em 1985 o país enviou um primeiro rascunho, considerado genérico e amplo. Após negociação com a Comissão Europeia, um plano mais detalhado foi entregue em 1987, o Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivo para a Actividade Produtiva – PNICIAP. A experiência no processo de decisão com o nível europeu deixou o país mais preparado para a elaboração dos planos seguintes evitando atrasos no processo (Magone, 2001).

O resultado desses planos tem balizado a participação portuguesa no Quadro Comunitário de Apoio – QCA. Em 1998 o governo de Guterres (PS, 1995-2002) lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social – PNDES que organizou o Plano de Desenvolvimento Regional para aplicação dos fundos para o período 2000-2006. Na análise procedida pelo CNADS ao PNDES, o conselho enfatizou a importância das cidades no ciclo de planeamento que se iniciava com o plano, apostando na requalificação dos espaços como estratégia de ação:

Requalificar o espaço urbano e os meios de vida em geral, com especial atenção aos problemas da sub-urbanização e das periféricas urbanas. As cidades serão elementos centrais na estratégia de planeamento em curso e importa que a qualidade da sua organização, dos seus espaços públicos e do seu relacionamento com os território que lhe ficam próximos seja elevada. O que está em causa é uma forte aposta na requalificação dos meios onde se vive e onde se estabelece a vida colectiva. [...] A importância a dedicar ao património cultural completará uma visão positiva do espaço urbano. (CNADS, 1998b: 114-115)

No início do ano seguinte, o CES relatou, ao analisar a execução do QCA II de 1997, a relação (ou a falta dela) entre o conselho e a implantação do programa:

Importaria repensar profundamente o formato e conteúdo da informação a fornecer ao Conselho Económico e Social por forma a que este possa desempenhar plenamente as funções que lhe estão cometidas por lei no acompanhamento do QCA.

[...]

Por outro lado, a disponibilização do Relatório apenas em Outubro de 1998 limita necessariamente a intervenção que o Conselho deveria ter no aconselhamento do Governo e retira actualidade às recomendações e ajustamentos que pretendesse

ver introduzidos na aplicação dos recursos estruturais da União Europeia; na prática qualquer modificação já só poderia ter impacto no ano de 1999, último de implementação do Quadro.

Para além disso, o exercício de ajustamento do Quadro, no âmbito da revisão intercalar prevista no texto do próprio Quadro Comunitário de Apoio português, acabou por ser efectuada sem qualquer contributo do Conselho Económico e Social. [grifo no original] (Madureira Pires, 1999: 11-12)

E também no ano seguinte, o CES pontuou a necessidade de maior participação do conselho no acompanhamento da aplicação dos recursos.⁹⁹ Mas ao mesmo tempo, reconheceu sua participação na elaboração do PNDES deixando clara a necessidade de maior institucionalização no processo de elaboração da programação das políticas.¹⁰⁰ Ao fazer suas recomendações finais, o conselho requereu maior envolvimento do CES no ciclo vindouro do QCA III (2000-2006) que estava a ser preparado a partir do PNDES:

j) deve ser o CES envolvido no processo de negociação do QCA III, mantendo-o informado das negociações em curso, dotando-o de documentação actualizada e pertinente sobre o assunto;

k) recomendar que os Regulamentos Nacionais para o próximo QCA assegurem uma maior e oportuna participação e envolvimento do CES nas diferentes fases do processo: concepção, acompanhamento, controlo e avaliação, assumindo particular relevância, a sua participação nos trabalhos de avaliação intercalar e nas reprogramações levadas a cabo durante o processo;

⁹⁹ “2. A generalidade das considerações e recomendações emitidas nos últimos pareceres do CES sobre a execução deste QCA II permanecem válidas, nomeadamente: [...] - o quadro legal da participação do CES no processo de acompanhamento e de avaliação do QCA continua inalterado, continuando o CES a estar afastado dos mecanismos de acompanhamento, de avaliação, de reprogramação e de decisão no âmbito do QCA; [...] 3. O CES não pode deixar de lamentar o fraco envolvimento dos agentes económicos e sociais no acompanhamento do QCA II, visto que, apesar de ter repetidamente chamado a atenção para o facto, nunca foram criados os Órgãos Consultivos Regionais previstos no Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril.” (CES, 2000a: 3-4)

¹⁰⁰ “14. A proximidade do final do QCA II exige uma profunda reflexão sobre o perfil e o desenho do próximo QCA a vigorar para os anos 2000-2006. Neste sentido, regista-se positivamente a solicitação da participação do CES no debate sobre as orientações estratégicas do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e do Plano de Desenvolvimento Regional. Contudo, a participação do CES a este nível deve constituir-se num processo permanente e institucionalizado, garantindo, para isso, o Governo informação e consulta actualizada e atempada de modo a evitarem-se participações de circunstâncias ou de mera formalidade. De registar, ainda, que o CES continua a não conhecer a versão final do Plano de Desenvolvimento Regional, bem como os respectivos Programas Operacionais.” (CES, 2000a: 8)

l) deve ser garantida uma adequada participação dos agentes económicos e sociais no acompanhamento da execução do QCA III, o que não se verifica nas acções de carácter regional com os Conselhos Económicos e Sociais Regionais criados pelo Decreto-Lei 332/99, de 20 de Agosto, relativamente aos quais o CES já manifestou a sua total oposição. (CES, 2000a: 9-10)

O PNDES estabeleceu diretrizes para a programação nacional dos fundos europeus, mas foi após a aprovação do QCA III que o governo lançou o Programa Polis. Os fundos comunitários haviam definido duas medidas dedicadas à qualificação de cidades e requalificação metropolitana que poderiam servir para o reforço da competitividade regional e o desenvolvimento do sistema urbano nacional (Baptista, 2008).

A reeleição de Guterres (PS) em 1999 deu espaço para um novo contexto para a agenda urbana e ambiental. A criação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território – MAOT tendo como ministro o engenheiro José Sócrates fez parte da tentativa do governo socialista em ter um política forte capaz de marcar a agenda política nacional, centrada na melhoria do ambiente urbano (*Idem*). Ainda em 1999, o novo ministro criou um Grupo de Trabalho de cinco pessoas¹⁰¹ coordenado por Francisco Nunes Correia.¹⁰² O GT realizou reuniões com diversos técnicos e especialistas e entregou a proposta do programa em março de 2000. O programa foi aprovado pelo Conselho de Ministros¹⁰³ e enviado à Assembleia da República.

Como o Governo não tinha maioria na Assembleia, precisou negociar os termos do programa com o Bloco de Esquerda, cujos dois votos seriam suficientes para a aprovação. A abertura do BE teria sido devido à oportunidade que a vinculação do programa ao partido poderia trazer:

Para o Bloco de Esquerda o Programa Polis representava uma oportunidade de o partido se envolver mais directamente na governação e assim demonstrar ao seu eleitorado que os seus votos estariam a ter repercussão na vida nacional. De certa forma, o partido estava apostando em apresentar-se como alternativa à Esquerda e o Programa POLIS constituía uma área de governação em que esse papel seria facilmente desempenhado. (Baptista, 2008: 159).

Importante salientar que o BE procurou diversos especialistas da área do ambiente, urbanismo e transportes para auxiliar na avaliação das propostas. Um desses especialistas foi o

¹⁰¹ Três técnicos da Administração Pública cuja experiência profissional abrangia as áreas do ambiente, planeamento urbano, administração do território e fundos comunitários, um administrador da empresa Parque EXPO que havia participado na implementação da Exposição, e o coordenador Francisco Nunes Correia

¹⁰² Francisco Nunes Correia (Partido Socialista) foi mais tarde coordenador de implantação do Programa Polis, e Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional entre 2005 e 2009, no governo de José Sócrates (PS, 2005-2011).

¹⁰³ Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, de 15 de maio.

professor da área de urbanismo Fernando Nunes da Silva, militante do BE, e que “estava já familiarizado com o Programa POLIS, pois havia sido contactado pelo MAOT para participar na reunião de técnicos e especialistas que decorreu durante a elaboração do Programa, antes de Maio de 2000.” (*Idem: Ibidem*)

O programa não passou por nenhuma outra forma de participação pública. Ainda em 2000, quando o CES analisou as Grandes Opções do Plano, os conselheiros pontuaram no parecer a falta de acompanhamento público do QCA III por parte dos parceiros sociais e do CES:

No que respeita às questões ligadas ao acompanhamento do 3.º QCA, suscita-se tanto a questão dos parceiros a intervir e modalidades de intervenção, como a da fixação e explicitação de metodologias, procedimentos e critérios. Quanto ao primeiro aspecto, o CES entende ser pertinente reafirmar uma preocupação expressa em documentos vários como os pareceres sobre os relatórios anuais de avaliação do QCA em relação à fraca participação dos parceiros sociais e do CES nas diferentes fases do QCA, nomeadamente em relação à sua preparação, acompanhamento, gestão e avaliação, esperando que tal situação seja corrigida no próximo QCA. (CES, 2000b: 45)

Brasil

Já no final do segundo mandato do Presidente Lula (PT, 2007-2010), o governo vinha estimulando um comportamento de não requerer consultas ao conselho para o estabelecimento de grandes programas, como é o caso do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC nos seus matizes habitação e saneamento, e o já citado MCMV. Estes programas foram lançados sem qualquer posicionamento por parte do conselho, como é possível observar no ocorrido durante a 20ª reunião ordinária em 2009. Após longo debate acerca propriamente do não debate do programa MCMV junto ao conselho e de sua desvinculação do PlanHab, os conselheiros aprovaram a elaboração de uma resolução que apresentasse à Presidência da República as suas considerações sobre o programa.

No momento dedicado às aprovações de resolução, o Secretário Executivo, que tinha auxiliado na redação da resolução, pronunciou o impedimento do conselho em enviar recomendações à Medida Provisória que iria estabelecer o MCMV (transformado posteriormente na Lei nº 11.977/2009), pois o Ministério das Cidades era signatário da mesma (ConCidades, 2009b). Em outras palavras: o Ministério já havia se pronunciado para a Casa Civil sobre o assunto, mas sem consultar o conselho.

Um dos conselheiros, em entrevista, comentou sobre o tempo da participação na elaboração do MCMV: “As entidades ficam de fora do início do processo de formulação da política. Eles consultam os Estados se há condições de executar a política, mas não consultam o formato da política.” (E#04B) Especificamente sobre os Estados, ele se refere a reuniões preparatórias feitas

pelo Governo Federal¹⁰⁴ para aferir a capacidade de resposta ao lançamento do MCMV. O Governo temia que Estados, Municípios e setor imobiliário não tivessem condições operacionais de fazer o programa funcionar.

Aliás, o tempo chegou inclusive a ser aliado no processo sinuoso em que se transformou a consolidação da política. Em outra entrevista, uma das líderes dos movimentos sociais relatou o encontro que os movimentos sociais tiveram com o presidente Lula, na época do lançamento. Eles haviam aproveitado uma reunião que tinham pelo conselho em Brasília e um encaixe na agenda do presidente conseguido pelos militantes através de seus contatos políticos:

Quando o Lula lançou o Minha Casa Minha Vida ficamos felizes... Felizes e surpresos, porque estávamos discutindo o PlanHab. Fomos até o Lula que pediu uma audiência com a ministra [Dilma Rousseff]. O programa saiu com emendas e várias propostas que eram do plano. [...] Corre-se atrás. Porque se nós não estivéssemos naquele momento e se ele não tivesse tido uma audiência com o presidente e não tivesse dito do programa, ia sair um programa sem esses critérios, sem esse debate junto conosco, que foi fora do conselho. [...] Sim, nós tivemos todo esse avanço mas tudo muito louco! Pra não perder o timing político! (E#10B)

O poder de influência no lançamento do MCMV veio muito mais pela proximidade política que as entidades tinham com o governo do que com os processos de participação pública. Mesmo tendo a instituição sido formada para debater as políticas urbanas nacionais, o governo entendia que a urgência da crise transformava o programa em uma medida econômica – e medidas econômicas contra uma crise internacional nunca são medidas tomadas pela periferia dos governos. A centralidade da política – expressa também pelo fato de ter sido formulado na Casa Civil – evidencia o quanto o governo tem/quer ter controle sobre o desenho da política.

O contexto dessas decisões é importante no Brasil: a crise mundial de 2009 parecia passar ao largo da realidade brasileira e, como política anticíclica, o governo havia lançado o PAC como um grande programa de investimentos públicos para garantir a sustentabilidade da economia. Além disso, havia escolhido também áreas ditas sociais para parte desses investimentos – como saneamento e habitação. Somando ao advento do MCMV, o país passou a produzir um grande estoque de unidades habitacionais que contou com a facilidade de acesso ao crédito para aquisição desses bens. PAC e MCMV passaram não só a ditar as políticas urbanas nacionais brasileiras a partir de então, como se tornaram políticas centrais na segunda gestão do presidente Lula e grandes responsáveis pela eleição do primeiro governo de Dilma Rousseff (PT, 2011-2014).

¹⁰⁴ As reuniões foram articuladas principalmente através da Associação Brasileira de Companhias de Habitação e do Fórum dos Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano. As duas entidades são conselheiras do ConCidades.

Durante o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Companhias de Habitação em São Paulo em 2009,¹⁰⁵ já após o lançamento do MCMV, tanto a Secretária Nacional de Habitação quanto o Ministro das Cidades, defenderam o programa como uma política contra a crise: de que o financiamento da construção da moradia iria garantir o aquecimento da economia com a provisão de estoque para enfrentar o déficit habitacional. A política habitacional viria a reboque, na qualidade de consequência de toda essa preocupação.

Para fomentar as contribuições aos programas, o conselho definiu ainda um eixo de debate específico na 4ª Conferência para discutir a relação entre os programas PAC e MCMV, e os espaços de participação. Durante o evento, na reunião do segmento ONG's para relato da gestão que findava, um conselheiro nacional disse haver uma “incoerência” do governo com o Conselho devido ao fato de colocar os programas MCMV e PAC em debate somente após os seus lançamentos. E continuou: “o governo tem um ritmo que nem sempre quer submeter à sociedade.” (notas de campo, 2010)

O caso brasileiro mostra como o jogo político da agenda pode ser volúvel e as condições que as instituições participativas devem superar para se adaptarem a este contexto.

5.3. Conclusão

A atuação dos conselhos nacionais no processo de elaboração das políticas urbanas nacionais foi escrutinada a partir da estrutura do Estado e da elaboração de políticas específicas dos países estudados. O quadro abaixo elabora uma síntese das similaridades e diferenças entre os casos para auxiliar nas conclusões do capítulo.

¹⁰⁵ O pesquisador esteve presente no Encontro na qualidade de representante da Companhia de Habitação do Paraná, onde trabalhava na época na Superintendência de Planejamento.

Quadro 27 – Similaridades e diferenças entre a atuação dos conselhos nacionais.

	Similaridades	Diferenças
Estrutura de Estado	A estrutura do Estado delega a política urbana, em grande parte, ao poder público local, com grande apelo à participação. Os conselhos privilegiam o contato dos conselheiros com os técnicos do poder executivo.	A escolha do presidente do conselho é influenciada pelo ambiente político nacional, mesmo que escolhido por poderes diferentes (diretamente pelo governo ou eleito pelo Parlamento). Na relação do conselho com o governo, os diferentes níveis de independência dos órgãos (no sentido normativo) influenciam menos do que a relação do presidente do conselho com o governo e os conselheiros.
Elaboração de políticas específicas	A elaboração possui rito próprio, muitas vezes com uma comissão de acompanhamento própria. O conselho torna-se um dos muitos espaços de debate, com tendência de estar ao final do processo.	(i) A criação de GT's dentro dos conselhos para acompanhar a elaboração de políticas, ou (ii) a presença das mesmas entidades no conselho e nas comissões de acompanhamento serve de ponte entre o conselho e o processo.

É possível observar que os conselhos são apenas uma parte de todo o processo de decisão sobre as políticas públicas e, muitas vezes, nem sequer são o principal deles. Na elaboração das políticas há uma série de espaços e procedimentos que fazem parte do processo. Isso significa que o posicionamento do conselho não define, necessariamente, o desenho final que a política pública terá.

O conselho também não é um espaço de excelência para a propositura de novas políticas. A dinâmica do jogo político leva a crer que o conselho tem o potencial de ressonar alternativas vindas de fora ou então servir para lapidar alternativas apresentadas, mas que a construção dessas alternativas ainda é extremamente dependente do ambiente político (incluindo aqui o ambiente partidário-eleitoral). Por mais que uma relação mais intrínseca do conselho com o poder público possa levar a uma maior proximidade ao governo, a junção das alternativas com os problemas é dependente das relações prévias que a sociedade política tem com o público.

Apesar de poder ser considerado algo negativo, o fato de os conselhos serem acionados quase sempre ao final do processo de elaboração das políticas pode dar ao conselho uma função de retaguarda do processo, ao garantir aberta até às etapas finais de elaboração a possibilidade de incluir a participação de organizações da sociedade civil. Assim, os conselhos têm o potencial de deslocar o monopólio do Estado em definir a atuação pública a partir de um consenso mais alargado em conjunto com a sociedade civil.

6. A interação entre conselheiros e entidades dentro dos conselhos nacionais

A seguir está a composição nominal dos três conselhos analisados em três diferentes momentos.¹⁰⁶ O primeiro momento diz respeito ao período em que foram debatidos o PNPOT (2007) para o caso português e o MCMV (2009) para o caso brasileiro. O segundo momento é referente ao período do trabalho de campo diretamente junto aos conselhos (2010-2014). Já o terceiro momento é referente à composição das atuais gestões (2016-2018). Para o caso brasileiro, isso significou três gestões seguidas (2008-2010, 2011-2013 e 2014-2018). No caso do CNADS foi necessário fazer o recorte por ano (2007, 2012 e 2016).¹⁰⁷ Para o CES, isso representou as gestões de 2005-2009, 2011-2015 e 2015-2018. Em todos os três casos são períodos muito próximos e que cobrem os últimos dez anos de atuação.

Quadro 28 – Composição do ConCidades nas gestões 2008-2010, 2011-2013 e 2014-2018

Segmento	Gestão 2008-2010	Gestão 2011-2013	Gestão 2014-2018
Presid.	Marcio Fortes de Almeida	Aguinaldo Ribeiro	Bruno Araújo
Poder Público Federal	Alexandra Reschke	Adriana Melo Alves	Ariel Cecílio Garces Pares
	Alexandre Navarro Garcia	Ana Isabel de Oliveira	Maria Henriqueta Alves
	Elcione Diniz Macedo	Carlos Antonio Fernandes	Luiz Paulo Velloso Lucas
	Érica Cristina Diogo	-	Vinícius Teixeira Sucena
	Inês da Silva Magalhães	Inês da Silva Magalhães	Andrey Rosenthal Schlee
	Janice Mendonça Fernandes	Guilherme Wiedman	Fernanda Teodoro Pontes
	Jorge Fontes Hereda	-	Marlon Carvalho Cambraia
	Leodegar da Cunha Tiscoski	Leodegar da Cunha Tiscoski	Camila Vicente Bonfim
	Márcia Regina Damo	José Urbano Duarte	Elisabete Roseli Ferrarezi
	Paula Ravanelli Losada	Paula Ravanello Losada	Bruno Abe Saber Miguel
	Paulo Eduardo Furtado	Paulo Eduardo Furtado	Marcel Olivi Barbosa
	Pedro Gvozdanovic Villar	Paula Maria Motta Lara	Pablo Antônio dos Santos
	Roberto Luiz Bortolotto	Nabil Bonduki	Leonardo Alliprandini Riul

¹⁰⁶ A lista dos conselheiros é reproduzida no Anexo II.

¹⁰⁷ Não há um processo único de escolha dos conselheiros, mas uma soma de atos individualizados de condução dos conselheiros distribuídos no tempo e que dificulta formar períodos de gestão. Mesmo assim, há uma grande homogeneidade na representação durante o período analisado.

	Ronaldo Coutinho Garcia	Omar do Prado Borges Filho	Luís Oliveira Ramos
	Silvano Silvério da Costa	Weber Sutti	Leonardo Silveira de Oliveira
	Welington Gomes Pimenta	Welington Gomes Pimenta	André de Souza Filho
Poder Público Estadual	Todos os 27 Governos Estaduais em sistema de rodízio	Todos os 27 Governos Estaduais em sistema de rodízio	Todos os 27 Governos Estaduais em sistema de rodízio
	(FNSHDU) Abel Leite Neto	(FNSHDU) Abel Leite Neto	(FNSHDU) Abel Leite Neto
	(UNALE) Raul Kroeff Carrion	(UNALE) Raul Kroeff Carrion	(UNALE) Maria Lemos
	(FNSES) Dilma Seli Pena	(UNALE) Luciano Siqueira	(UNALE) Marcelo de Macedo
Poder Público Municipal	(CNM) Adalberto Mendes	(CNM) Adalberto Mendes	(CNM) Valmir Falcão
	(CNM) Vanessa Rezende	(CNM) Vanessa Rezende	(CNM) Karla de França
	(CNM) Luiz Antônio Gheller	(ABM) Mauri de Lima	(ABM) Alex Marques Rosa
	(FNP) Jurandir Guatassara	(FNP) Grazia de Grazia	(FNP) Hildevânio de Souza
	(FNP) Miguel Reis Afonso	(FNP) Maria Vasconcellos	(FNP) Rubens Liberatti
	(ASSEMAE) Arnaldo Dutra	(ASSEMAE) Silvio Marques	(ASSEMAE) Silvio Marques
	(ABC) Hélio Vieira Junior	(ABC) Gildimar dos Santos	(ABC) Rocrigo Giansante
	(FNSDTUT) Luiz Bertotto	(FNSDTUT) Mirce Machado	(FNSDTUT) Mirce Machado
	(UVB) Marcelo da Anunciação	(FRENAVRU) Ubirajara Paz	(FRENAVRU) Sandra Fonseca
	(UVB) Marco Antonio Jorge	(FRENAVRU) Marco Jorge	(FRENAVRU) Marco Jorge
	(FRENAVRU) Neusa Santos	(FRENAVRU) Neusa Santos	(FRENAVRU) George Rocha
	(FRENAVRU) Carlos Comassetto	(FRENAVRU) Carlos Comassetto	(FRENAVRU) Carlos Comassetto
Movimentos Sociais	(UNMP) Alcir de Matos	(UNMP) Alcir de Matos	(UNMP) Cristiane Telles
	(UNMP) Edilza Maria Felipini	(UNMP) Alex Santos	(UNMP) Alberto da Silva
	(UNMP) Marcos da Silva	(UNMP) Carlos de Oliveira	(UNMP) José Raimundo
	(UNMP) Marli Verzeznasi	(UNMP) Marli Verzeznasi	(UNMP) José de Abraão
	(UNMP) Saulo da Silveira	(UNMP) Donizete de Oliveira	(UNMP) Jurema Constâncio
	(UNMP) Vidal da Silva	(UNMP) Neide Carvalho	(UNMP) Vidal da Silva
	(UNMP) Whelton de Freitas	(UNMP) Whelton de Freitas	(UNMP) Maria da Silva Souza
	(CMP) Julieta de Abraão	(CMP) Julieta de Abraão	(CMP) Julieta de Abraão
	(CMP) Usânia Gomes	(CMP) Usânia Gomes	(CMP) Eduardo Cardoso
(CMP) Valdelene Lima	(CMP) Agnaldo Sousa	(CMP) Agnaldo Sousa	

	(CMP) Antônia de Pádua	(CMP) Roseane Santos	(CMP) Saulo da Silveira
	(CONAM) Veruska Carvalho	(CONAM) Fernando Pigatto	(CMP) Wellington Bernardo
	(CONAM) Bartíria da Costa	(CONAM) Bartíria da Costa	(CONAM) Bartíria da Costa
	(CONAM) César dos Santos	(CONAM) Aldenora González	(CONAM) Getúlio Moura Jr.
	(CONAM) Ênio de Oliveira	(CONAM) Ênio de Oliveira	(CONAM) Ênio de Oliveira
	(CONAM) Maria Nogueira	(CONAM) Maria Nogueira	(CONAM) Wilson Lopes
	(CONAM) Valtuíde da Silva	(CONAM) Valtuíde da Silva	(CONAM) Valtuíde da Silva
	(CONAM) Allan Alcântara	(CONAM) Allan Alcântara	(CONAM) Veneranda Rosa
	(CONAM) Walter de Arruda	(MNLM) Gilberto de Aguiar	(MNLM) Gilberto de Aguiar
	(MNLM) Iramar da Silva	(MNLM) Maria Fonseca	(MNLM) Roberto da Silva
	(MNLM) Marcos Landa Souza	(MNLM) Miguel Silva	(MNLM) Miguel Silva
	(MNLM) Maria Silva Pereira	(MNLM) Neila dos Santos	(MNLM) Neila dos Santos
	(MNLM) Maria José da Silva	(MNLM) Roberto da Silva	(MNLM) Roberto da Silva
Trabalhadores	(FNA) Ângelo Arruda	(FNA) Jeferson Salazar	(FNA) Jeferson Salazar
	(FENAMETRO) Wagner Pereira	(FENAMETRO) Wagner Pereira	(FNA) Edinaldo Lucas
	(CUT) Carlos de Oliveira	(CUT) Expedito de Magalhães	(CUT) Expedito de Magalhães
	(FISENGE) Cláudia Ribeiro	(FISENGE) Clóvis Filho	(FISENGE) Ubiratandos Santos
	(FENAE) Jair Ferreira	(FENAE) Jair Ferreira	(FENAE) Ari de Souza
	(CNTT) Juarez Mateus	(CNTT) Juarez Mateus	(CNTT) Paulo Estausia
	(FNE) Laerte de Oliveira	(FNE) Laerte de Oliveira	(FNE) Alberto Pereira Luz
	(FNU) Pedro dos Santos	(FNU) Rogério de Araújo	(FNU) Arilson Wunsch
Empresários	(CBIC) Maria Henriqueta	(CBIC) Maria Henriqueta	(CBIC) Maria Henriqueta*
	(CBIC) Miguel Sastre	(CBIC) Élcio Sigolo	(CBIC) Élcio Sigolo
	(OCB) Aldemar da Silva	(OCB) Aldemar da Silva	(OCB) Tiago Freitas
	(CNT) Eurico Galhardi	(CNT) Eurico Galhardi	(CNT) Marcos dos Santos
	(CNC) Marcos Netto	(CNC) Marcos Netto	(CNC) Elvando Ramalho
	(ABCP) Mario Esper	(ABCP) Mario Esper	(ABCP) Mario Esper
	(CNI) Melvyn David Fox	(CNI) Walter Cover	(CNI) Cesar Carlos Galiza
	(CNF) Nylton Veloso Filho	(CNF) Nylton Veloso Filho	(CNF) Nylton Veloso Filho
Entidade Profis., Acad. e de Pesquisa	(AGB) Arlete Rodrigues	(AGB) Yure Silva Lima	(AGB) Yure Silva Lima
	(ANPUR) Edna de Castro	(ANTP) Nazereno Afonso	(ANPUR) Fabrício Leal
	(IAB) Haroldo Queiroz	(IAB) Gilson Paranhos	(IAB) Rosilene Souza
	(CONFEA) José Roberto Jr.	(CONFEA) José da Silva	(CAU) Haroldo Queiroz
	(ABEA) José Lanchoti	(ABEA) José Lanchoti	(ABEA) José Lanchoti
	(ABES) Lineu de Almeida	(ABES) Antonio Gerardi	(ABES) Darci Campani
ONG's	(COHRE) Cristiano Müller	(POLIS) Nelson Saule Junior	(HABITAT) Socorro Leite

	(CEAP) Emanuel Meirelles	(CARISTAS) Maria Conceição	(TdD) Maria Trombini
	(CENDHEC) Mércia da Silva	(CEARAH) Marta da Costa	(CEARAH) Marta da Costa
	(FASE) Regina Ferreira	(FASE) Evanildo da Silva	(FASE) Aécio de Oliveira

* - A conselheira eleita pela Confederação Brasileira da Indústria da Construção, Maria Henriqueta Alves, assumiu a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em 2016. Ela assumiu a vaga no conselho pelo Poder Público Federal. A vaga da CBIC encontra-se sem indicação.

Fonte: ConCidades, 2012 e 2016.

Quadro 29 – Composição do CES nas gestões 2005-2009, 2012-2015 e 2015-2018

Segmento	Gestão 2005-2009	Gestão 2012-2015	Gestão 2015-2018
Presid.	Alfredo Bruto da Costa	José Peneda	António Correia de Campos
Governo	Nuno Brito	José Manuel Seródio	Álvaro Afonso Matias
	Manuel Ribeiro da Costa	Gonçalo Nuno Silvestri	Pedro Sanchez Pereira
	Alda Caetano de Carvalho	Vitor Manuel Magriço	Ricardo Manuel Alves
	António Miguel de Freitas	Luís Bruno Fernandes	Eduardo Albano Diniz
	José Carlos Henriques	José Rosa Macedo	José Manuel Passos
	Maria Cândida Soares	Fernando Ribeiro Lopes	António José Costa Dieb
	Elza Maria Pais	Eduardo Albano Diniz	José Luís Albuquerque
	Edmundo Gomes	Edmundo Gomes	Rui Manuel Fiolhais
Regiões Autónomas	(Açores) Luís Tadeu Dutra	(Açores) Gui Menezes	(Açores) Gilberta Rocha
	(Açores) Fernando Lopes	(Açores) António Maio	(Açores) José Manuel Nunes
	(Madeira) José Fernandes	(Madeira) José Lino Gomes	(Madeira) Francisco Santos
	(Madeira) Carlos Rodrigues	(Madeira) Frederico Silva	(Madeira) Lina Pereira
Autarquias locais	(Famalicão) Armindo Costa	(Penafiel) Alberto Santos	(Abrantes) Maria Albuquerque
	(Bragança) António Nunes	(Loures) Carlos Teixeira	(Loures) Bernardino Soares
	(Tomar) António Paiva	(Alportel) António Eusébio	(Setúbal) Francisco Martins
	(Almerim) José Gomes	(Guarda) Joaquim Valente	(Ferr. Alent.) Aníbal da Costa
	(Aljustrel) António Godinho	(Faro) José Macário Correia	(Lamego) Francisco Lopes
	(Tavira) José Correia	(Alpiarça) Mário Pereira	(Castelo) Luís Correia
	-	(Sertã) José Farinha Nunes	(Arganil) Ricardo Alves
Org. trabalhadores	(CGTP-IN) Manuel da Silva	(CGTP-IN) Arménio Carlos	(CGTP-IN) Arménio Carlos
	(CGTP-IN) José Cartaxo	(CGTP-IN) José Oliveira	(CGTP-IN) João Torres
	(CGTP-IN) Ulisses Garrido	(CGTP-IN) Américo Oliveira	(CGTP-IN) Carlos Trindade
	(CGTP-IN) Carlos Trindade	(CGTP-IN) Joaquim Dionísio	(CGTP-IN) Deolinda Machado
	(UGT) João Proença	(UGT) João Proença	(UGT) Carlos da Silva

	(UGT) Joaquim da Silva	(UGT) Joaquim da Silva	(UGT) Lucinda Dâmaso
	(UGT) Delmiro Carreira	(UGT) Mário Mourão	(UGT) Ana Paula Bernardo
	(UGT) João de Deus Pires	(UGT) Rui Fernando Riso	(UGT) José Manuel Coelho
Org. empresariais	(CAP) João Machado	(CAP) Cristina Morais	(CAP) Eduardo O. e Sousa
	(CAP) Eduardo Sousa	(CAP) Luís Miguel Mira	(CAP) Luís Miguel Mira
	(CCP) José António da Silva	(CCP) Manuel Pena Costa	(CCP) João Manuel Lopes
	(CCP) Manuel Amorim	(CCP) Vasco de Melo	(CCP) José António Cortez
	(CIP) Francisco van Zeller	(CIP) Rafael Pereira	(CIP) António Saraiva
	(CIP) Gregório Novo	(CIP) Gregório Novo	(CIP) Gregório Novo
	(CTP) José Carlos Coelho	(CTP) José Carlos Coelho	(CTP) Francisco Menezes
	(CTP) Rodrigo de Barros	(CTP) Rodrigo de Barros	(CTP) António Abrantes
Sector cooperativo	(CONFAGRI) Fernando da Silva Mendonça	(CONFAGRI) Manuel dos Santos Gomes	(CONFAGRI) Manuel dos Santos Gomes
	(CONFECOOP) Rogério Manuel Cação	(CONFECOOP) Rogério Manuel Cação	(CONFECOOP) Rogério Manuel Cação
Con.Sup. Ciência e Tecn.	(IST) João Sentieiro	(ISEG) Manuel Godinho	(IST) Paulo Cadete Ferrão
	(INIAP) José Manuel Empis	(UL) Manuel José Carrondo	(UP) José Pinto de Sousa
Assoc. profissionais	(Engenheiros) Fernando Santo	(Arquitetos) João Belo Rodeia	(Eng. Técnicos) Augusto Eduardo Garcia Lousada
	(Economistas) Carlos Alberto Martins	(Médicos) José Carvalho e Silva	-
Emp. estatais	Maria José Constâncio	Elsa Maria Roncon Santos	Nuno Martins
Assoc. ambiente	(CPADA) Nuno Carvalho	(CPADA) Nuno Carvalho	(CPADA) Hélder Oliveira Careto
Consumidores	(DECO) Madalena Ferreira	(DECO) Alberto Regueira	(DECO) Alberto Regueira
IPSS	(CNIS) Eugénio Fonseca	(CNIS) Eugénio Fonseca	Lina Maia
	(UMis.P) Vítor Lopes	(RUTIS) Luís Jacinto	(UMis.P) Manuel de Lemos
Ass.fam.	(CNAF) Maria Macedo	(CNAF) Maria Macedo	(CNAF) Maria Macedo
Univers.	(U.Evora) Adriano Pimpão	(U.Evora) Adriano Pimpão	(UC) Pedro Ramos
Jovens empres.	(ANJE) Armindo Monteiro	(ANJE) Francisco Balsemão	(ANJE) Marco Belo Galinha
Org.da ag.fam. e m.rural	(CNA) Roberto Merino	(CNA) João Manuel Dinis	(CNA) Pedro dos Santos
	(Minha Terra) Regina Lopes	(CNA) João Vieira	Maria João Silveira Botelho

Igual. de oportun.	-	(MARP) Vanda da Silva	Ana Sofia Fernandes
Assoc. mulheres	(ANE) Ana Maria Ribeiro	(ANE) Ana Maria Ribeiro	(ANE) Ana Maria Ribeiro
	(MDM) Maria Alberto Branco	(MDM) Regina Marques	(MDM) Maria Amaral
Com. de Ig. Gên.	Maria Isabel da Costa Cruz	Maria Isabel Gonçalves	Marlene Alexandra Mendes
Org. pes. defic.	(CNOD) Carlos Manuel Dias Costa	(CNOD) Jorge Manuel da Silva	(CNOD) Jorge Manuel da Silva
	(APB) Filipe de Jesus Pinhal	(APB) Luís Filipe Amado	(APB) Nuno Manuel Amado
Org. finan. e segur.	(APS) Rui Leão Martinho	(APS) Pedro Rogério Vale	-
Org. de turismo	-	-	-
Personas- lidades	Isabel Guerra	Nuno Gonçalo Vitorino	Francisca de Oliveira
	João do Amaral	Vitor Manuel Ramalho	José Peneda
	José Serra		Teresa Mendes
	Roberto Carneiro		Ricardo Paes Mamede
	Magalhães Mota		Manuela Ferreira Leite

Fonte: CES, 2012 e 2016.

Quadro 30 – Composição do CNADS nas gestões de 2007, 2012 e 2016

Segmento	Gestão 2007	Gestão 2012	Gestão 2016
Presid.	Mario Ruivo	Mario Ruivo	Mario Ruivo
Governo	Filipe Santos (FC/UL)	Filipe Santos (FC/UL)	Filipe Santos (FC/UL)
	Nuno Portas (UP)	Nuno Portas (UP)	Teresa Andersen (UP)
	João Guerreiro (U.Algarve)	João Guerreiro (U.Algarve)	João Guerreiro (U.Algarve)
	João Lavinha (INSDRJ)	João Manuel Santos (ISA)	José Lima Santos (ISA)
	João Santos Pereira (ISA)	João Santos Pereira (ISA)	João Santos Pereira (ISA)
	José Reis (UC)	José Reis (UC)	José Reis (UC)
	Viriato Soromenho-Marques (UL)	Viriato Soromenho-Marques (UL)	Viriato Soromenho-Marques (UL)
	Luís Veiga da Cunha (UNL)	Luís Veiga da Cunha (UNL)	Luís Veiga da Cunha (UNL)
Governo Açores	José Virgílio da Cruz	João Bettencourt	Hernâni Jorge
Governo Madeira	António Domingues Abreu	António Domingues Abreu	António Domingues Abreu

ADA/ ONGA	João Rabaça (TESE)	-	-
ONG's	Susana Fonseca (Quercus/CPADA)	Susana Fonseca (Quercus/CPADA)	Nuno Sequeira (Quercus/CPADA)
	Maria João Pereira (LPN/CPADA)	Maria João Pereira (LPN/CPADA)	Filipe Beja Pereira (CPADA)
	Jorge Paiva (CPADA)	Lia Vasconcelos (LPN-GEOTA)	Lia Vasconcelos (LPN-GEOTA)
ANMP	Maria Emília de Sousa (Almada)	José Maria Pós-de-Mina (Moura)	José Maria Pós-de-Mina (Moura)
	Joaquim Barreto (Cabeceiras de Basto)	Joaquim Barreto (Cabeceiras de Basto)	Isilda Gomes (Portimão)
Assoc. Industrial	Jaime Braga (CIP)	Jaime Braga (CIP)	Jaime Braga (CIP)
Assoc. Com.Tur	José Faria e Santos (AIP)	José Faria e Santos (AIP)	José Faria e Santos (AIP)
Assoc. Agric.	Luís Brás (CCP)	Luís Brás (CCP)	José de Matos (CCP)
Assoc. Agric.	Henrique Montelobo (CTP)	Henrique Montelobo (CTP)	Nuno Bernardo (CTP)
Assoc. Agric.	Isabel Graça (CNA)	Isabel Graça (CNA)	Isabel Graça (CNA)
Assoc. Agric.	José Guerreiro dos Santos (CAP)	José Guerreiro dos Santos (CAP)	José Guerreiro dos Santos (CAP)
Conselho das Ordens	José Guerreiro (Biólogos)	José Guerreiro (Biólogos)	José Guerreiro (Biólogos)
	Helena Roseta (Arquitetos)	José Cardoso de Resende (M.Veterinários)	Pedro Ravara (Arquitetos)
Org. Sindicais	Rui Godinho (UGT)	Viriato Baptista (UGT)	Viriato Baptista (UGT)
Org. Sindicais	Luís Lopes (CGTP-IN)	José M. Janela (CGTP-IN)	José M. Janela (CGTP-IN)
Conselho de Reitores	Fernando Nunes da Silva (UL)	João Ferrão (UL)	João Ferrão (UL)
	Carlos Alberto Borrego (UC)	José Caldas (UC)	José Caldas (UC)
Comun. Científica	Paulo Bernardo (ANADER)	Paulo Bernardo (ANADER)	-
ONG Des.Reg.	João José Fernandes (OIKOS)	-	(OIKOS)
Consumidores	Fernando Nunes da Silva (DECO)	João Cairo Vieira (DECO)	João Cairo Vieira (DECO)
Coop- tados	Luísa Schmidt (ICS/ISCTE)	Luisa Schmidt (ICS/ISCTE)	Luisa Schmidt (ICS/ISCTE)
	Eugénio Sequeira (LPN)	Eugénio Sequeira (LPN)	Eugénio Sequeira (LPN)
	Henrique Schwarz	Emanuel Gonçalves (ISPA)	Emanuel Gonçalves (ISPA)
	José Lima Santos (ISA)	-	Helena Calado (U. Açores)

Fonte: CNADS, 2008, 2012 e 2016.

No ConCidades, praticamente apenas as ONG's tiveram mudanças entre as entidades representadas.¹⁰⁸ E mesmo ao analisar as pessoas nominalmente, onde há maiores mudanças, o CNADS teve apenas cerca de 20% de renovação dos seus conselheiros. Ou seja, são espaços onde muitas pessoas encontram-se com certa frequência durante muitos anos, e, apesar de algumas dessas pessoas mudarem, os interesses que representam não mudam tanto assim.

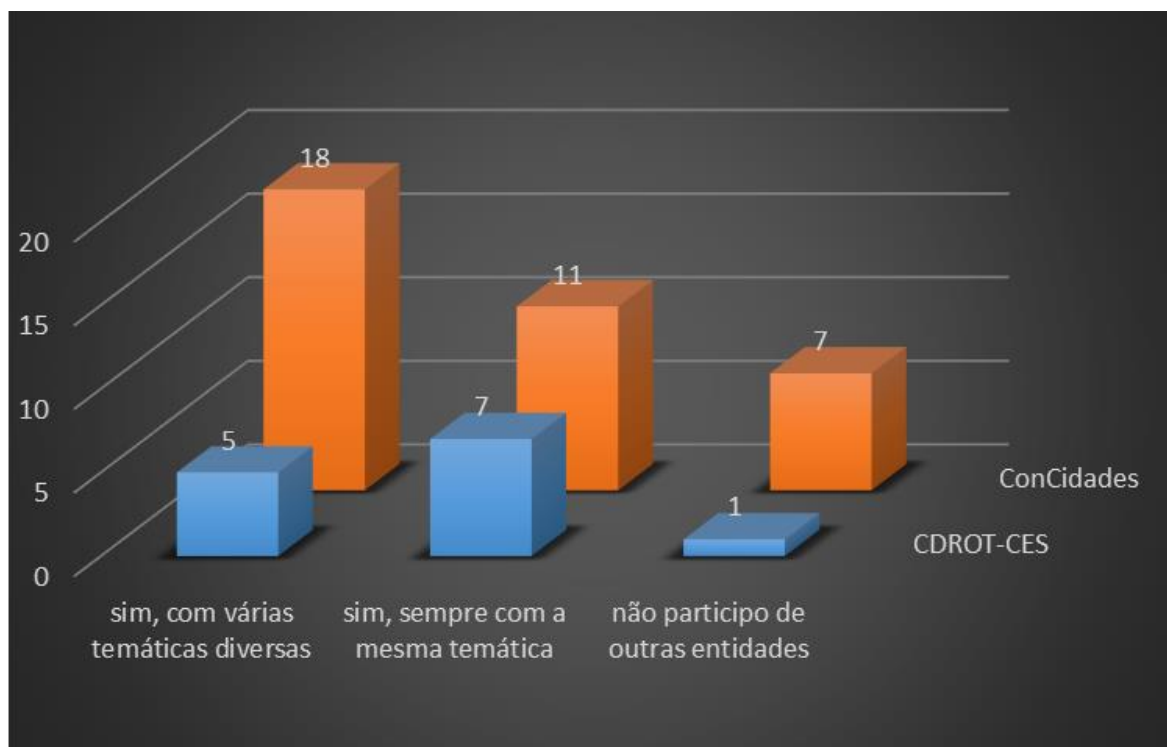
Essa especificidade cria relações diferenciadas sejam entre os conselheiros como entre os conselheiros e suas entidades ou ainda entre os conselheiros e os agentes políticos. O capítulo divide-se em duas partes tendo a entidade como medida para essa divisão. A primeira parte diz respeito às características internas dessa relação, ou seja, da relação entre o conselheiro e sua entidade. Já a segunda parte trata das características externas, da relação com os outros conselheiros. O objetivo é observar as interações entre os indivíduos na elaboração das políticas urbanas nacionais.

6.1. O conselheiro e a entidade

O estudo demonstrou que a atuação do conselheiro não é restrita tão somente à entidade e ao conselho. Não faz sentido partir do princípio que o conselheiro é isolado no mundo político e defender que a sua atuação seja monolítica, até mesmo porque a maioria dos conselheiros não possuem sua atuação unicamente na entidade que representam dentro dos conselhos. No gráfico abaixo observa-se que tanto no Brasil como em Portugal identifica-se essa maioria de conselheiros com atuação também em outras entidades, sejam de temática urbana (o que significa uma especialização do participante dentro do mundo político) como de outras temáticas (o que significa o contato com outras agendas políticas).

¹⁰⁸ Essas mudanças podem ser relativizadas se se incluir as suplências do conselho e ver que as mudanças foram diminutas. Há uma grande recorrência de ONG's que em uma gestão estão como conselheiros titulares e, em outra, como conselheiros suplentes.

Gráfico 11 – Participação dos conselheiros em outras entidades



Fonte: questionário de pesquisa.

Mesmo assim há uma relação especial entre o conselheiro e a entidade que ele representa no momento em que precisa se posicionar no conselho. Muitas vezes o conselheiro deve levar um posicionamento da entidade, e outras tantas, ele pode posicionar-se de forma mais autônoma. Por isso, a relação que o conselheiro desenvolve com sua entidade é importante para entender a transmissão que ele opera entre a entidade, o conselho e a elaboração das políticas. Atenção especial no CNADS ao analisar o impacto que esta relação tem frente ao fato de que a representação não é da entidade, mas do próprio conselheiro. Uma vez indicado (mesmo que o tenha sido por uma entidade), o conselheiro do CNADS tem total independência para atuar.

Para entender esses parâmetros de análise dentro das comparações possíveis no mundo empírico da tese, três critérios foram estabelecidos para identificar as relações entre o conselheiro e sua entidade. O primeiro deles é sobre a escolha do conselheiro por parte da entidade para a representação no conselho, levando-se em conta o processo de escolha do conselho. O segundo é especificamente como forma-se o posicionamento do conselheiro a partir da sua relação com a entidade. Por último, as formas de comunicação entre o conselheiro e a entidade, principalmente no que diz respeito à prestação de contas da atuação do conselheiro. Não é necessariamente a democracia interna das entidades que estão em análise, mas o resultado desses critérios de análise é um indício de como a relação entre a entidade e o conselheiro pode influenciar na atuação do conselheiro enquanto representante de uma entidade.

6.1.1. A escolha dos conselheiros pelas entidades

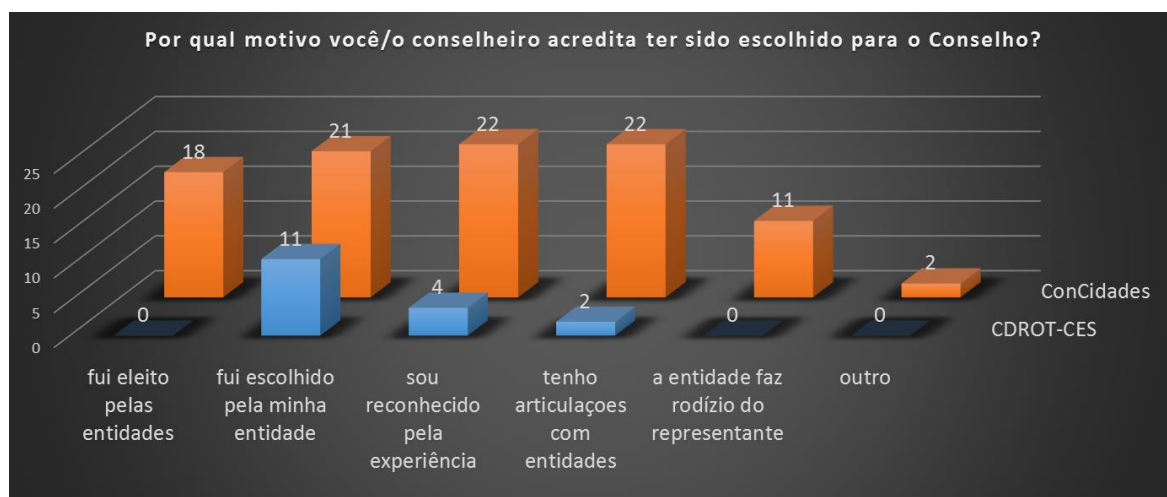
Conselhos com vagas pertencentes às entidades

O questionário de pesquisa perguntou sobre por qual motivo os conselheiros acreditavam terem sido escolhidos para os respectivos conselhos, tendo como opções de resposta:

- (i) fui eleito pelas entidades do meu segmento;
- (ii) fui escolhido pela minha entidade;
- (iii) sou reconhecido pela minha experiência e conhecimento sobre o assunto;
- (iv) tenho articulação com muitas entidades dentro e fora do conselho;
- (v) o meu segmento ou entidade faz rodízio para a escolha do representante; e
- (vi) outros.

Era possível marcar até três respostas, e o resultado está no gráfico abaixo.

Gráfico 12 – Motivo da escolha do representante da entidade no Conselho



Fonte: questionário de pesquisa.

De certa forma, as respostas do gráfico acima refletem o processo de preenchimento das vagas. Os brasileiros, por terem passado por um processo eleitoral e não de validação pelo próprio conselho como é no caso português, reconhecem esse passo ao relatarem dimensões de um típico processo eleitoral: articulações com outras entidades que possivelmente se transformaram em voto na conferência, o reconhecimento pela experiência como argumento eleitoral e o próprio embate dentro da entidade para definir o conselheiro. Já para os portugueses, esse processo é interno à entidade, pois é ela quem faz a indicação (às vezes já em acordo com outras entidades) e ao CES é dada a competência de aceitar ou não. Não há uma concorrência eleitoral pelas vagas.

De qualquer forma, nos dois casos há o reconhecimento de que a entidade tem grande influência na escolha do representante. Há casos específicos de escolha principalmente consoante a natureza da entidade e da representação que a entidade tem no conselho, pois na grande maioria dos casos os conselheiros participam do corpo diretivo da sua entidade. E quando não há um vínculo

formal entre o indivíduo e a entidade, criam normas que regulam um mínimo de contato entre as duas partes. O segmento do Poder Público Municipal no ConCidades é exemplo disso.

Nas etapas municipais das conferências, no momento de definir delegados e conselheiros, as prefeituras (maioria das vagas do segmento) apresentam-se assim mesmo, como prefeituras. Nas Conferências Estaduais, já é possível observar a divisão de vagas pelas regiões do estado, mas na etapa nacional, entidades nacionais com pautas municipalistas¹⁰⁹ possuem força pelo argumento da atuação da entidade no nível nacional. Além, é claro, que essas entidades podem indicar delegados diretamente à conferência nacional, o que por si só já cria um corpo eleitoral mais favorável às entidades.

A composição das vagas no ConCidades no segmento do Poder Público Municipal acabou se transformando com o tempo em uma adequação entre as regiões do Brasil, na tentativa de cobrir todo o país, e a divisão das vagas entre as entidades. Em alguns casos, como nos vereadores, os indivíduos que se apresentam são os próprios vereadores, sendo eles membros diretos das associações, facilitando a aplicação dessas regras. No caso das prefeituras, técnicos municipais, agentes políticos da prefeitura (secretários e cargos comissionados) e representantes das associações municipalistas acabam enfrentando uma disputa mais aberta pela vaga no conselho.¹¹⁰

Ao relatar o processo de escolha dos conselheiros do segmento do Poder Público Municipal na conferência de 2010, a conselheira entrevistada E#05B comentou que uma das vagas era para a região sul do país, e que aquela seria também a vaga da CNM. Sendo assim, o técnico da prefeitura de um estado do sul eleito para o conselho seria também, obrigatoriamente, o representante da entidade. Porém, havia ainda mais um conjunto de critérios para que o indivíduo pudesse apresentar como representante da entidade, critérios esses desenvolvidos nas eleições ocorridas durante o tempo: estar ligado à área de planejamento urbano, ser do corpo técnico da prefeitura e de uma prefeitura contribuinte à associação. Ou seja, mesmo que o representante da entidade seja definido no processo eleitoral e que não haja uma ligação direta entre o indivíduo e a entidade, estabelece-se alguma forma de relação, de maneira que a entidade sinta-se representada e, ao mesmo tempo, trazer alguém da *base da pirâmide* da Administração Pública (o técnico da prefeitura) para ser o representante do Poder Público Municipal no ConCidades.

Mas esse é um caso extremo. Na grande maioria das vezes em todos os conselhos analisados, os conselheiros são indivíduos atuantes na entidade que representam, em muitos casos são do corpo diretivo e ligados à temática dos conselhos. Cria-se uma pessoa dentro da entidade que faz esse papel – consciente ou inconscientemente. Às vezes é natural do cargo: o presidente de uma associação representa a associação no conselho porque há uma relação direta entre a associação

¹⁰⁹ Como por exemplo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Frente de Vereadores pela Reforma Urbana (FRENAVRU) e União dos Vereadores do Brasil (UVB).

¹¹⁰ A conexão entre as associações e prefeituras é mais institucional, e o grande representante desse laço é o prefeito, que muitas vezes não vai à conferência nacional.

e o tema do conselho.¹¹¹ Às vezes, é a pessoa que normalmente já acompanha o tema, que tem uma relação histórica/biográfica com aquele tipo de atuação ou até mesmo com a própria história do conselho.¹¹²

Conselhos com vagas pertencentes aos conselheiros

Já para o CNADS há não só um vínculo diferenciado com a vaga de conselheiro como também os conselheiros o sentem nas suas atitudes. Nas palavras de uma das conselheiras: “O CNAD tem uma natureza um pouquinho diferente que é: eu não estou lá para representar a [nome da entidade], eu estou lá via ONG’s do ambiente mas não para representar a [nome da entidade], mas para representar a mim própria!” (E#05P) E disse isso para depois esclarecer que para outros conselhos havia uma preocupação maior em levar a posição da entidade. Isso tudo porque o conselheiro é indicado à vaga pela entidade, mas a vaga é do indivíduo.

O posicionamento de independência motivado pelo vínculo da vaga ao conselho foi corroborado por todos os outros entrevistados que eram conselheiros do CNADS. A própria indicação ao conselho, mais do que para representar uma entidade, serviria para construir um grupo que representasse um conjunto de saberes. Para E#02P “a forma [de escolha dos conselheiros] é indiferente [...] no final, o CNADS é um conjunto de personalidades.” Este mesmo entrevistado não soube definir, por exemplo, o segmento ao qual pertencia durante a época da entrevista (estava ele no segundo mandato): “O Professor Mario Ruivo [presidente do CNADS] ligou-me e convidou-me, foi assim!” Na primeira vez que havia sido convidado, explicou que o Ministro da pasta era seu conhecido desde sua atuação na CDROT-CES, e por isso havia sido convidado como representante do governo.¹¹³

Para representações acadêmicas, um dos conselheiros que já havia sido indicado pelo Conselho de Reitores – CRUP, relatou que o reitor da sua universidade havia lhe indicado, tendo o seu nome acolhido pelos outros reitores do CRUP. E ele, que já havia composto o governo anteriormente na área de atuação do CNADS, explicou o motivo de terem aceito seu nome: “É preciso que tenha relação com o tema do CNADS [...] e há um critério implícito: é relativamente habitual escolherem uma pessoa que tenha tido experiência governativa, pois conhecem os processos por dentro.” (E#01P) Não era um dos reitores a ser indicado ao conselho, mas alguém que os reitores entendiam que era capacitado a fazer uma boa representação em seus nomes. Para o segundo mandato, havia ele também recebido um telefonema do Professor Mario Ruivo convidando-o para permanecer no conselho.

¹¹¹ Como, *p.e.*, os presidentes de ordens e conselhos profissionais de arquitetos e engenheiros participarem dos conselhos que tratam da política urbana nacional.

¹¹² Como, *p.e.*, os conselheiros ligados ao movimento de reforma urbana, para o ConCidades, ou aos conselheiros do movimento sindicalista que têm histórico com a habitação, para a CDROT-CES.

¹¹³ Lembrando sempre que todas as vagas do governo no CNADS são preenchidos por representantes da acadêmica.

Outra conselheira do CNADS explicou que ela também havia passado por processo semelhante: “Chamam-me sempre que há algo ligado à participação.” (E#04P) Relatou ainda que tinha uma relação próxima com as associações da área do ambiente e que as associações haviam pedido que ela as representasse no CNADS devido exatamente à sua atuação pregressa na área.

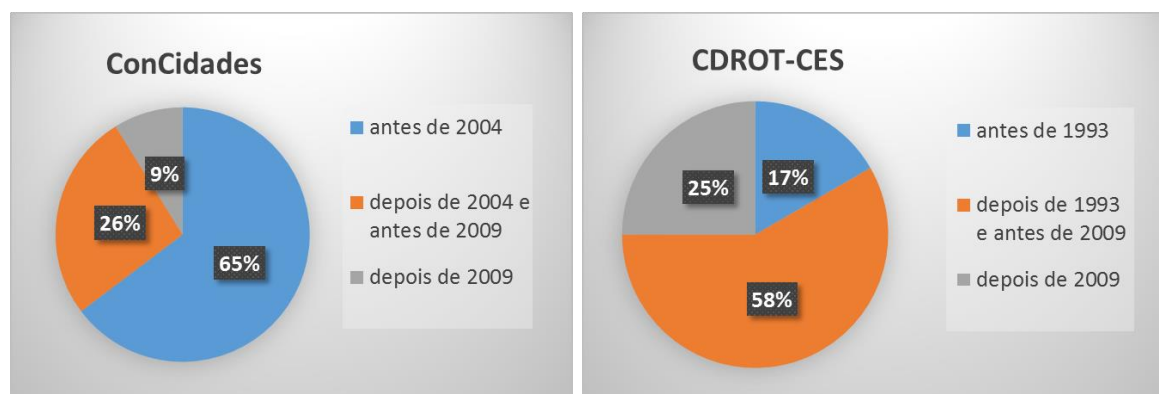
Como o conselheiro do CNADS é livre na sua atuação, tem-se garantido a legitimidade da indicação pelo conhecimento que os conselheiros têm na área, e não tanto a sua atuação em altos cargos dentro das entidades que os indicam. O CNADS é o conselho dentre os três que menos renovou seus participantes (apenas cerca de 20% em dez anos), por isso, subentende-se que o grupo de conselheiros pode estar se consolidando pelo reconhecimento que seus pares têm sobre a sua atuação, conhecimento e biografia.

6.1.2. Posicionamento das entidades

Dentro do ambiente de autonomia do CNADS, é natural que os conselheiros sejam livres para se posicionarem conforme entendam melhor. Inclusive na liberdade de procurar outras pessoas para melhor formar seu juízo sobre o tema que está em debate. Para E#05P, há um momento para essa procura: “não é obrigatório, mas quando eu vou debater um tema que não é muito a minha área, eu levo-o a outras pessoas para saber.” E para a conselheira há uma hierarquia para construir esse posicionamento: só procurar outras entidades quando não há alguém do tema dentro da sua própria entidade.

A entidade é, em muitos casos, a principal forma de institucionalização da atuação do conselheiro na agenda das políticas urbanas nacionais. Para que chegue a participar de um conselho no nível nacional, o conselheiro, de uma forma ou de outra, especializou-se na sua atuação dentro da agenda, dedicando tempo de sua vida civil e política. O gráfico abaixo mostra a data de filiação do conselheiro à entidade que ele representa no conselho. As divisões temporais dizem respeito à instalação do conselho naquele país (2004 para o Brasil e 1993 para Portugal) e o ano de 2009 por ser o ano anterior ao início do trabalho de campo.

Gráfico 13 – Data de filiação do conselheiro à entidade que representa no conselho



Fonte: questionário de pesquisa.

Nas entrevistas, ficou claro que o vínculo institucional está diretamente conectado com a história de vida do conselheiro, da trajetória civil e política da pessoa. Nenhum deles começou a participar da sua entidade por causa da existência de conselhos nacionais, a despeito da possibilidade de a existência de conselhos ter alguma influência no grau de associativismo. Os conselheiros brasileiros tinham uma média de 13,4 anos de filiação à entidade, enquanto os portugueses tinham 10,8 anos. E nos dois casos, há conselheiros com mais de 30 anos de atuação junto à entidade. Esse acúmulo de vida institucional facilita o conselheiro fazer-se entidade na defesa dos seus interesses nos problemas públicos. E como os conselheiros são, em grande parte do CES e do ConCidade, integrantes do corpo diretivo das suas entidades, é natural que tenham esse alinhamento institucional.

Quando não o são, a relação de hierarquia entre o conselheiro e o corpo diretivo da entidade faz com que haja um cuidado maior na atuação do conselheiro. O conselheiro E#07B, do corpo técnico de uma associação municipalista brasileira, relata que: “a gente vê o que tá acontecendo lá dentro e traz pra diretoria. Eu não tomo nenhuma posição sobre *assuntos bem relevantes* sem ter o respaldo da nossa diretoria e da nossa presidência.” [grifo nosso] Relato muito parecido com o da conselheira E#13P em Portugal: ela possui relação com o tema das políticas urbanas por acompanhar movimentos de moradia dentro da entidade sindical em que atua mas tem o posicionamento pautado pela direção da entidade. Sendo uma entidade sindical uma associação de grande porte, com alto poder agregativo frente às outras entidades do conselho, e tendo sua origem em outras agendas (a trabalhista, neste caso), não causa estranheza o fato da conselheira não ser uma das principais dirigentes de sua entidade. Como disse a conselheira brasileira E#01B: “eu não sou livre para ter o meu posicionamento, mas eu uso o bom senso.” Ela entendia que estava ali para representar algo maior: “eu represento os interesses do governo.” Até mesmo o alinhamento entre as entidades de um segmento acontecem para manter uma certa lógica de grupo: “se alguém [representando o governo no ConCidades] chega lá meio desavisado [sobre o tema em debate], a gente *enquadra*. E aí, quem dá a linha é o Ministério das Cidades.” [grifo nosso]

O alinhamento institucional é derivado da formação da direção das entidades, da maneira como elas escolhem suas direções. A composição das direções das entidades vai, por fim, influenciar em alguma medida quem serão aqueles com maior probabilidade de ocuparem as vagas dos conselhos, visto o diferencial que possuem na solução de uma equação que relaciona a vaga que a entidade tem no conselho, a importância que a entidade dá para o conselho e a necessidade que a direção tem de levar a esses espaços a defesa dos interesses da entidade.

Apesar de parecer uma defesa ao argumento de que se o conselheiro é diretor ou presidente de sua entidade, ele teria naturalmente um alinhamento com a posição da entidade visto o cargo que ocupa a ponto de gozar total autonomia para decidir (como se o conselheiro fosse uma espécie de síntese do posicionamento da entidade, desconsiderando a complexidade interna da própria entidade e do posicionamento individual do conselheiro), a prática é um pouco diferente.

Até mesmo conselheiros que são presidentes das suas entidades ou o responsável máximo da entidade para aquele tema, acabam tendo que muitas vezes, por força da própria natureza da

entidade, construir um posicionamento coletivo: “Muito em resposta à solicitação deles mesmo [dos outros membros da entidade]” (E#07P) – relatou um conselheiro da CDROT-CES coordenador da especialidade correlata ao ordenamento territorial de uma ordem profissional sobre a procura que havia frequentemente dos próprios membros da entidade para saber qual o posicionamento seria apresentado para algum caso específico. Havia já o costume de a entidade reunir os membros da especialidade para definir o posicionamento da entidade: “depois o Bastionário apenas toma conhecimento da decisão e assim vai.” (*Idem*)

Conselheiro pelas ONG’s do ambiente, E#06P também procura os membros para acordar a sua posição em temas mais delicados. Mesmo tendo autonomia para decidir questões mais banais ou corriqueiras, o conselheiro entende que o posicionamento dele não pode ser individual: “Quando nós definimos posições, tentamos que elas vinculem a opinião do movimento associativo e não o da minha pessoa.”

No ConCidades, este contexto levanta duas considerações: o fato de haver entidades com diversas vagas (o que significa acertar a posição da entidade com vários conselheiros) e a supremacia dentro do conselho que são os conselheiros do FRNU (incluindo suas disputas internas). Apesar de serem duas situações diferentes, elas levam a um mesmo padrão de comportamento quando é observado que o segmento específico dos movimentos sociais (que possuem diversas vagas por entidade) também são da direção do FRNU. Mas isso significa trazer para dentro do conselho mais uma situação que precisa ser, de certa forma, respondida pela organização da instituição participativa.

E também não são apenas os movimentos sociais que possuem uma grande quantidade de vagas. O segmento do poder público federal também as tem e *enquadra* seus membros para que falem a mesma língua. No poder público municipal ocorre processo similar, onde a pauta municipalista iguala os conselheiros do segmento em nome de um posicionamento de classe: “As associações do poder público parecem ter a capacidade de atenuar diferenças partidárias e formar uma atuação de conjunto, sabe? Mesmo não tendo unanimidade.” (E#04B, conselheiro do segmento poder público municipal)

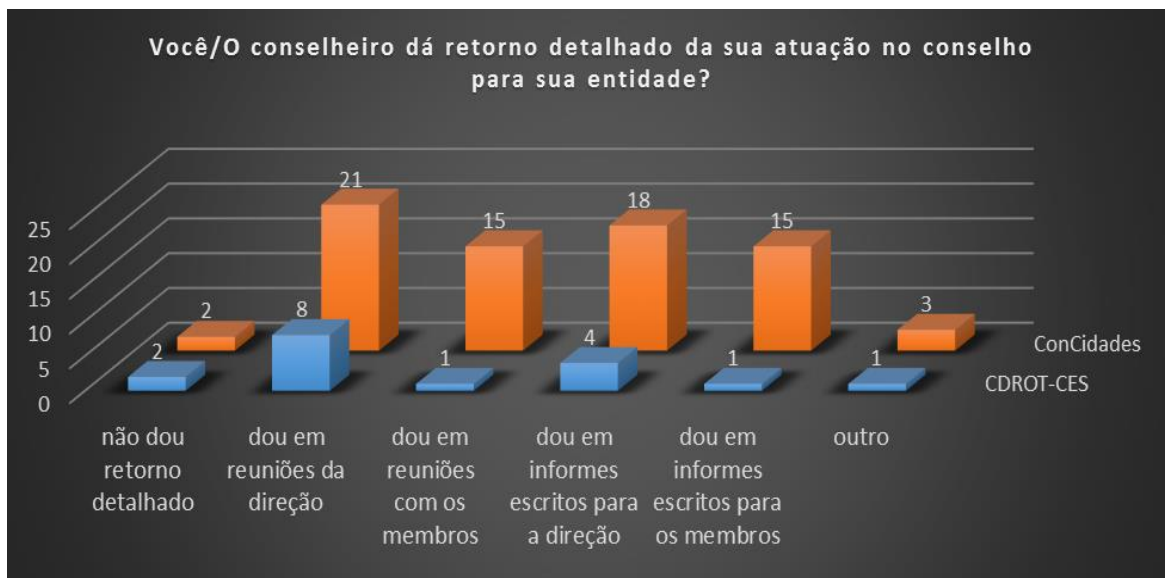
Mas não é apenas para a formação do posicionamento que a relação com a entidade ou segmento se apoia na atuação do conselheiro. Depois de tomada a decisão, o conselheiro deve prestar contas da sua atuação durante a gestão, afinal, ele representa a entidade.

6.1.3. Comunicação entre conselheiro e entidade

Há dois critérios que interessam sobre o padrão de comunicação do conselheiro com a entidade enquanto forma de prestar contas da sua atuação no conselho. O primeiro critério diz respeito a quem e como ele dá o retorno, afinal entidades não são entes abstratos, mas um conjunto de pessoas que se organiza para desenvolver um trabalho em comum. O segundo critério é sobre a frequência com que dá este retorno. Quanto maior for essa frequência e quanto mais capilarizada for a

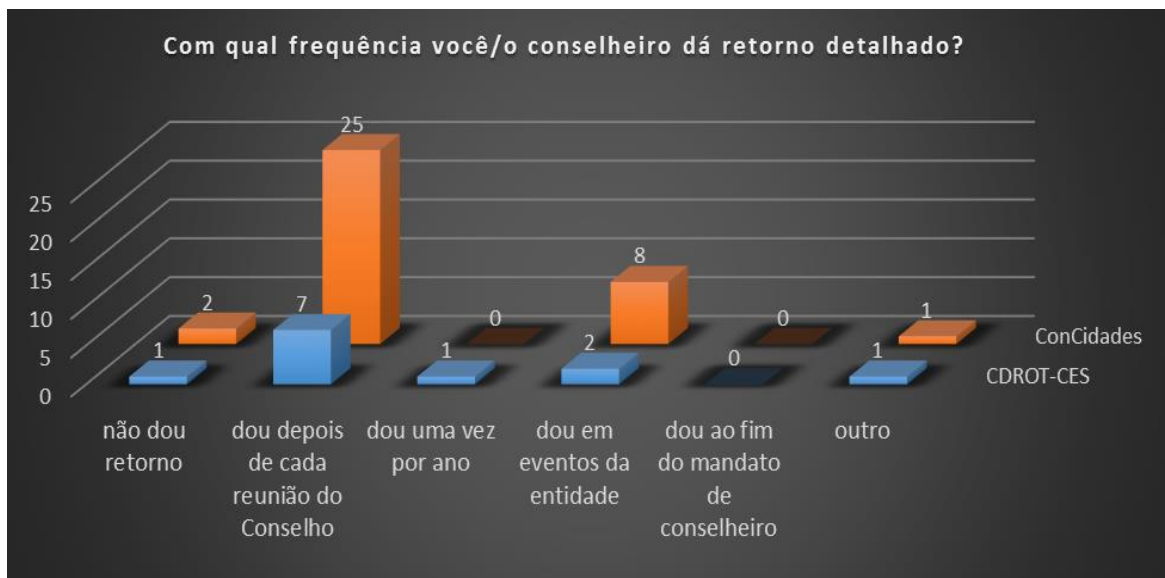
comunicação, mais forte é a relação da atuação do conselheiro com o conjunto da entidade. O questionário de pesquisa perguntou aos integrantes do ConCidades e da CDROT-CES sobre esses dois critérios e as respostas estão compiladas nos gráficos abaixo.

Gráfico 14 – Comunicação à entidade sobre a atuação do conselheiro



Fonte: questionário de pesquisa.

Gráfico 15 – Frequência da comunicação à entidade sobre a atuação do conselheiro



Fonte: questionário de pesquisa.

É possível observar que há uma tendência em comunicar a direção da entidade e, preferencialmente, logo após as reuniões do conselho. O fato de comunicar o corpo diretivo da entidade como principal forma de dar satisfação pela atuação do conselheiro apenas corrobora o que se colocou neste capítulo: de que a entidade importa na atuação do conselheiro e que essa ligação se dá, principalmente, entre conselheiro e direção da entidade (seja o conselheiro participe

da direção ou não). Não pode escapar também o fato de que a comunicação ocorrer preferencialmente em reuniões com a direção e por escrito denota a natureza da devolutiva: em encontros face-a-face ou por vias digitais. Esta dinâmica torna importante o nível de contato que ocorre entre os membros de uma determinada entidade.

A frequência com que se comunica a entidade do andamento dos trabalhos no conselho também é indício da dinâmica que a entidade estabelece com o conselheiro na sua atuação. Seja no Brasil quanto em Portugal, os conselheiros dão o retorno depois da reunião dos conselhos. Não há relatos ao fim do mandato e apenas uma resposta para o caso português de devolutiva uma vez por ano, o que mostra que há uma relação direta entre conselheiro e entidade. Se há necessidade de comunicar sua atuação praticamente toda a vez em que ela ocorre, significa que há um acompanhamento por parte da entidade do que ocorre; seja o conselho um espaço de maior ou menor importância para a entidade.

“A cada reunião, seminário, evento, eu entrego um relatório [...] depois o cara volta pra sua cidade e a entidade não tem como acompanhar.” (E#05B) A preocupação da conselheira brasileira ao relatar o procedimento era de que a entidade seria o fiel depositário da participação do conselho. O conselheiro é a entidade dentro do conselho e, sendo assim, a entidade precisa fazer esse acompanhamento para que não perca o laço institucional com o conselho. Conforme um conselheiro do caso português: “Sem rotatividade, se a pessoa não passar para o restante da organização, aquilo se perde totalmente.” (E#05P) A consternação dos conselheiros e das próprias entidades é que, ao desenvolver uma atuação extremamente individualista – independente do posicionamento que apresente – o conselheiro possa perder sustentação ao não incorporar a representação da entidade na sua atuação.

O objetivo de questionar a maneira que o conselheiro se comunica com a entidade sobre sua atuação tem como resultado um ambiente de análise sobre a abertura interna das entidades e como forma-se o vínculo de representação entre conselheiro, entidade, corpo diretivo e demais membros. No início da tese foi advogado uma relação integrada entre indivíduo e entidade numa síntese escalar no sentido de que fazem parte de um movimento único. Ao complexificar essa análise identificando os procedimentos de formação do posicionamento da entidade e da comunicação entre conselheiro e entidade, está se levando em consideração que esta síntese se dá no âmbito teórico. No âmbito empírico, já foi comentado que não se pode se levar pela ideia de que o conselheiro é a síntese concreta da entidade. Ao perceber que a própria relação entre o conselheiro e a entidade se dá de forma diferenciada, pode-se incluir nas conclusões a convicção de que não se está tomando de forma ingênua a representação que o conselheiro faz da própria entidade que participa.

6.2. O conselheiro e os outros membros do conselho

Como já mencionado anteriormente, os participantes do público “podem perceber uns nos outros a mínima capacidade e posição para interpelar e serem interpelados por qualquer um”¹¹⁴ (Bohmann, 2007: 71). O público se reconhece não porque seus membros são necessariamente iguais em interesses e opiniões, mas porque foram incluídos em um espaço onde conversam em uma mesma língua sobre um problema que, mesmo em diferentes níveis, é comum a todos.

Esta capacidade de diálogo, visto a partir da relação entre os conselheiros,¹¹⁵ é construída pela interação entre os indivíduos. O conselho intermedia parte desta interação através de seu desenho e procedimentos institucionais. Ao analisar o relacionamento entre os conselheiros e a formação de grupos a partir dessa capacidade de diálogo, a tese analisou como o desenho institucional pode auxiliar na construção desta capacidade. Ao permitir a interação entre os indivíduos dentro de uma determinada composição, o conselho pode privilegiar um determinado debate.

Ao assim fazer, o conselho incluiu dentro da instituição um determinado desenho de organização social a partir do público. Esta organização não é determinada prioristicamente pelo conselho, o que quer dizer que há relações prévias entre os conselheiros. Isto identifica o potencial de instituir a capacidade de diálogo ao dar a todos os membros uma mesma gramática de participação.

6.2.1. Relacionamento entre os conselheiros

A natureza da relação entre os conselheiros dá indícios da sua dinâmica interna para além do simples desenho institucional. Com quem os conselheiros se relacionam pode servir de base para entender a formação de grupos dentro dos conselhos e perceber quem realmente influencia o processo de tomada de decisão. A importância do próprio conselho no estabelecimento destas relações também deve ser levantado. A análise do potencial que o conselho tem de formar uma comunidade entre seus membros é altamente salutar para o refinamento de outras experiências e iniciativas.

CNADS

Os relatos em entrevistas dão conta de que o CNADS é reconhecido como um conjunto de personalidades de grande especialização no tema do ambiente. Ocorre que Portugal possui um meio

¹¹⁴ Tradução livre do autor. No original: “As members of public, persons can regard each other as having at the very least the capacity and standing to adress and to be adressed by one another.” (Bohmann, 2007: 71)

¹¹⁵ Público e conselheiro não são sinônimos, a tese tem entendido que o conselheiro é um participante do público, e sua atuação é indício de como uma parte do público atua.

relativamente pequeno de indivíduos que militam na área e isto causa um grande conhecimento por parte dos seus atores da existência de outros atores atuantes:

Portugal tem uma elite muito pequena. A mesma pessoa é professor, está na ONG, é comentador, é consultor... (E#01P)

Nós somos muito poucos, somos sempre os mesmos. Quem trabalha nessa área sabe perfeitamente que acaba por encontrar sempre as mesmas pessoas. (E#04P)

A academia e as ONG's são os grandes atores. [...] Isso acontece mais porque somos poucos. (E#05P)

Isso [Portugal] não é um país, é uma aldeia! [...] É um grupo de técnicos que se conhecem, com contatos pessoais. (E#10P)

Conforme analisou o Capítulo 3, sobre a formação da agenda, a Academia e ONG's são a base do movimento ambiental institucionalizado em Portugal. A sua influência na definição da agenda nacional fica ainda mais evidente ao identificar que muitos dos representantes das outras entidades do conselho têm passagem pela academia.¹¹⁶ São indivíduos que militam em entidades onde a agenda ambiental é menos central. Como eles têm conhecimento e relacionamento com o tema, fazem a ponte da sua entidade com a agenda.

O CNADS é o conselho com menor taxa de renovação dentre os analisados. Aliado à dinâmica das reuniões para construção de consenso e de que a vaga é do conselheiro, fica mais fácil estabelecer relações personalizadas entre seus membros. Apesar de divergências, os conselheiros sabem que os pareceres saem por consenso, por isso abrem-se para tal. Mesmo com as reclamações de que isso torna os pareceres mais gerais,¹¹⁷ os entrevistados reconhecem que o posicionamento do conselho é o de levar em consideração o posicionamento de todos os membros, fazendo com que todos se sintam incluídos. Não é o posicionamento de uma entidade ou de todo um movimento que o conselheiro representa, mas o posicionamento dele próprio.

CES

No caso do CES, o questionário de pesquisa levantou os segmentos, entidades e conselheiros que melhor dialogam entre si. Com isso é possível identificar aqueles que mais possuem diálogo com os outros conselheiros. Os conselheiros foram perguntados quais os cinco segmentos, entidades ou conselheiros com quem eles têm melhor capacidade de diálogo, e se o conheceu dentro ou fora do conselho. Os dados foram compilados na tabela abaixo. Dentro dos parênteses, as entidades e conselheiros mais nominados dentro do segmento.

¹¹⁶ Levantado através das notas curriculares dos membros do conselho disponíveis no site www.cnads.pt

¹¹⁷ Isso já foi levantado no Capítulo 4.3, sobre os procedimentos de decisão.

Quadro 31 – Relacionamento entre os conselheiros da CDROT-CES

Segmentos/Entidades/conselheiros	Conheceu dentro	Conheceu fora	Total
Entidades empresariais (CCP, CIP, CTP, Saraiva, Adilia)	6	2	8
Entidades sindicais (CGTP, UGT, João Proença)	4	3	7
Governo (Caroline Ferra)	2	-	2
Outros	5	8	13
Total	17	13	30

Fonte: questionário de pesquisa.

Há equilíbrio entre os dois grandes atores do CES: empresários e entidades sindicais. As entidades foram nominadas em maior frequência pelos indivíduos que as representam – isso será diferente no caso brasileiro. E se conheceram em maior parte dentro do conselho, servindo assim como espaço para desenvolver o diálogo entre as entidades, mesmo que de um mesmo segmento. A categoria outros é dividida por uma série de entidades e conselheiros sem haver uma concentração entre elas. Mesmo tendo as entidades empresariais e sindicais como grandes centros,¹¹⁸ os conselheiros estabelecem relações com as outras entidades, representando agendas específicas que podem auxiliar em debates específicos, fazendo do CES um conselho generalista, onde representam-se diversas agendas. As entidades menores tem que procurar empresários e sindicalistas para levar suas pautas, ao mesmo tempo em que estes possam precisar das entidades menores para fazer valer suas opções políticas.

ConCidades

Diferente do observado no CES, o conhecimento prévio entre os conselheiros é maior no ConCidades, e o Fórum Nacional de Reforma Urbana é o principal responsável por isso como visto na tabela abaixo. A hegemonia do FNRU dentro do ConCidades tem sido relatada por toda a tese. Por óbvio, os dados de relacionamento deixam claro que a soma dos membros dos Movimentos Sociais, ONG, Trabalhadores e Profissionais e acadêmicos são responsável por dois terços do total de relações com boa capacidade de diálogo.

¹¹⁸ Até mesmo porque possuem uma quantidade de vagas maior do que das outras entidades.

Quadro 32 – Relacionamento entre os conselheiros do ConCidades

Segmentos/Entidades/conselheiros	Conheceu dentro	Conheceu fora	Total
Movimentos Sociais (Miguel, Bartíria, Alan, Marli)	22	45	67
ONG (Mércia, Nelson, Observatório)	4	12	16
Trabalhadores (CUT, FNA, Laerte)	3	12	15
Profissionais e acadêmicos (Yure, Nazareno, ANEAC)	7	7	14
FNRU	-	2	2
Poder Público Federal (Paula Ravanelli, Maria, Tânia)	4	1	5
Poder Público Municipal (André, Kim, Inês, Comassetto)	23	3	26
Poder Público Estadual (Carrion, Antonio Sena)	5	-	5
Empresários (Henriquetta, Herivelto)	4	1	5
Outro	-	1	1
Total	72	84	156

Fonte: questionário de pesquisa.

O quadro demonstra que o FNRU é nomeado diretamente como um segmento, entidade ou conselheiro, tendo sido conhecido fora do conselho. Os membros do fórum se apresentam e se reconhecem enquanto tal, principalmente devidos a importância do movimento para a criação do ConCidades e a quantidade de vagas que seus dirigentes ocupam (sempre maior de 50% das vagas desde a criação do conselho, em muito pelo grande número de vagas para os movimentos sociais). Com encontros e trocas de informação prévias, os conselheiros alinham o seu posicionamento. São entidades que realizam várias atividades em parceria umas com as outras fora do conselho, o que facilita a construção coletiva do posicionamento.

Ao mesmo tempo, é possível observar também que nos conselheiros que mais se conheceram dentro do conselho estão os Movimentos Sociais e o Poder Público Municipal. O conselho serve, no caso dos movimentos, tanto para conhecer membros de outras entidades dentro do movimento quanto para conhecer os membros da sua própria entidade, mas que atuam em outros estados da federação. Para o Poder Público Municipal, parte da organização dos seus membros se dá através do sistema de Conferências, na medida em que os técnicos, secretários municipais e vereadores avançam para as escalas superiores e ganhando a representação das entidades municipalistas.¹¹⁹

¹¹⁹ Isso já foi analisado no Capítulo 4.2, sobre a composição do conselho.

6.2.2. Formação de grupos e nível de influência dentro do conselho

O objetivo em identificar a formação de grupos é o de perceber a dinâmica interna dos conselhos para além da distribuição matemática dos votos. Entidades e segmentos criam relações entre si e estabelecem pautas conjuntas sendo impossível dissociar este contexto da análise dos conselhos. Como visto no item anterior, parte substancial destas relações são inclusive anteriores à participação no conselho. Estas relações podem se transformar em constrangimentos na atuação do conselho se o seu desenho institucional não as levar em conta. As possíveis distorções na representação dentro dos conselhos – seja gerado por um desenho institucional equivocado ou pelo não reconhecimento da organização social que nele atua – influenciam o processo de elaboração das políticas públicas e precisam ser levadas em consideração.

CNADS

Devido às especificidades do CNADS, a formação de grupos dentro do conselho é menos perceptível e a influência nos debates é mais personalizada. Podem ser identificados dois indícios relacionados à percepção da formação de grupos dentro do conselho.¹²⁰ Há um alto grau de autonomia do conselho frente ao governo devido às suas vagas serem preenchidas pela academia. Não há assim a necessidade de o plenário se dividir entre Estado e sociedade ou até mesmo de o presidente influenciar o debate a favor do governo.¹²¹ E há, também, a liberdade dos conselheiros frente às suas entidades para se posicionarem, levando à necessidade de se convencer indivíduos específicos num espaço específico ao invés da posição de toda uma entidade. Como o conselheiro representa sua própria consciência e não um grupo de indivíduos e entidades, não há o porquê se falar em articulações de movimentos por pautas específicas dentro do conselho. Reconhece-se o indivíduo pela sua autoridade no tema e não como um representante de um grupo.

Mas é possível fazer uma consideração importante sobre o contexto apresentado. Se até mesmo algumas das entidades sociais do conselho também indicam representantes com experiência acadêmica, na realidade o conselho torna-se uma grande articulação da academia no setor do ambiente. Ao não reconhecer a divisão de grupos no plenário, é possível argumentar a possibilidade de que o plenário em si seja um único grande grupo de atuação. E até mesmo as vozes mais dissidentes suavizam-se num processo altamente centrado na construção de consenso.¹²² E como a

¹²⁰ Uma primeira aproximação ao tema foi elaborado no Capítulo 4.3 quando foram analisados os procedimentos de decisão e o direcionamento do conselho sempre a buscar o consenso.

¹²¹ Além, ainda, de o prof. Mario Ruivo (presidente do CNADS até 2017) ter como posicionamento o de levar o debate ao consenso, e não à ratificação da sua própria opinião. O presidente foi indicado pelos entrevistados como maior influenciador na forma como o conselho decide, mas nunca foi apresentado como um influenciador da decisão que é tomada.

¹²² *cf.* as entrevistas realizadas

renovação do plenário é relativamente baixa,¹²³ esse grupo de indivíduos consolida-se em cima de sua própria atuação.

CES

O CES foi criado como espaço de concertação social tripartite entre sindicatos, empresários e governo, e é natural que este seja o resultado da identificação de grupos e sua influência dentro do conselho. O questionário de pesquisa perguntou aos conselheiros quem eram os conselheiros e entidades com maior capacidade de influenciar os debates, dando também pontuação de 0 a 5 pelo grau de influência. Os resultados referentes ao CES estão no quadro abaixo.

Quadro 33 – Conselheiros e entidades com maior capacidade de influenciar os debates, CES

Entidade	Pontuação
CIP (Antonio Saraiva)	22
CCP (João Vieira Lopes)	21
CAP (João Machado)	5
CGTP (Américo Carlos)	23
UGT (João Proença)	23
Governo (João Peneda)	18
Personalidade (João Salgueiro)	5
Autarquias locais	4

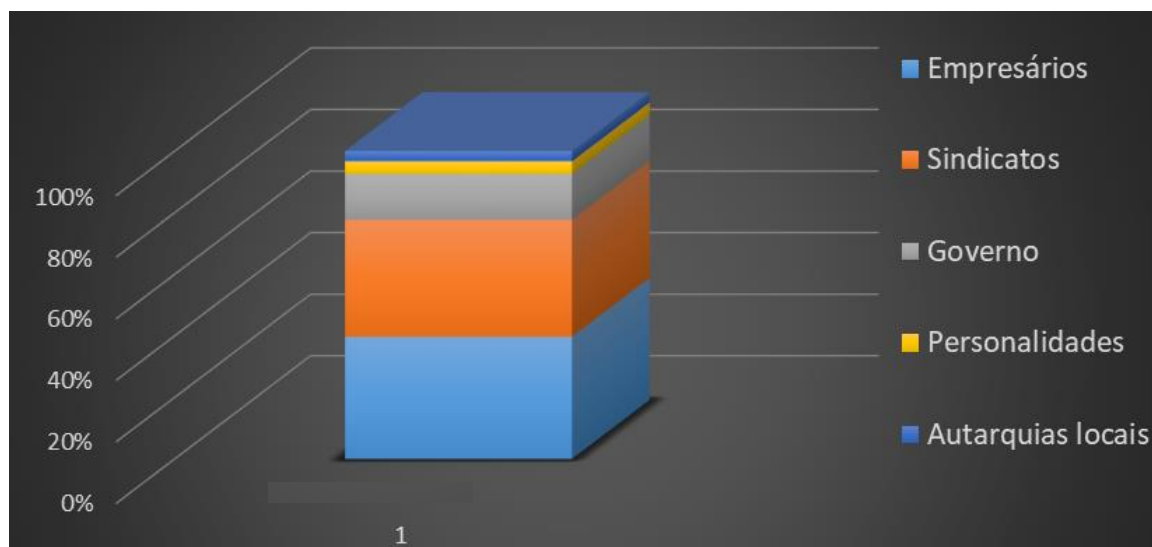
Fonte: questionário de pesquisa.

É possível observar que são empresários e sindicatos os que detêm a maior capacidade de influenciar os debates, em boa parte na mesma proporção das vagas de cada entidade. Esse panorama não dá prioriticamente maioria para nenhum dos participantes, mantendo uma constante necessidade de convencer outros conselheiros dos seus interesses para a aprovação das matérias.

Ao transformar a pontuação em gráfico, logo abaixo, é perceptível o equilíbrio entre sindicatos e empresários, tornando os segmentos minoritários de extrema importância para a dinâmica do conselho, pois ao final, é o posicionamento desses segmentos que fará o equilíbrio pender para a decisão. De acordo com as entrevistas realizadas, é o posicionamento do governo que mais influencia nesse processo tornando-se fiel depositário do debate entre sindicatos e empresários. No governo, estaria a dimensão política desta relação, mas aos outros atores minoritários é dada uma condição mais independente. A posição deles no conselho tem relação com a militância da sua entidade na agenda específica que os levaram ao conselho, e não necessariamente com o governo, sindicatos ou empresários.

¹²³ Conforme visto no início do Capítulo.

Gráfico 16 – Capacidade de influência por segmentos, CDROT-CES



Fonte: questionário de pesquisa.

ConCidades

O FNRU tem a hegemonia na dinâmica do conselho brasileiro. Não obstante, detém a maior influência nos debates e constitui-se o maior grupo dentro do conselho. O quadro abaixo mostra a pontuação dos conselheiros e entidades ficando clara a importância dos movimentos sociais no contexto. Mas há outros pontos que os dados revelam.

Quadro 34 – Conselheiros e entidades com maior capacidade de influenciar os debates, ConCidades

Entidade	Pontuação
Conam (Bartéria, Allan, Getúlio)	114
MNLM (Miguel, Lurdinha)	98
UNMP (Marli, Leleco, Neide)	83
CMP (Donizete)	52
Movimentos sociais	13
ONG (Mércia, Nelson)	47
Trabalhadores (CUT, FNA)	20
Profissionais e acadêmicos (Yuri, Orlando)	30
FNRU	15
Poder Público Federal (Inês, Tamiz, Evaniza)	25
Poder Público Estadual (Carrion)	20
Poder Público Municipal (André, Comassetto, Inês)	53
Empresários (Henriquetta)	13

Fonte: questionário de pesquisa.

Nos segmentos de ONG's, trabalhadores e profissionais e acadêmicos foram feitas referências apenas às entidades que fazem parte do FNRU, o que mostra a extensão do movimento. Destes três segmentos, profissionais e acadêmicos são os que dispõem de menos membros que fazem parte do FNRU, mas mesmo assim o seu poder de influenciar o conselho passa apenas por aqueles ligados ao fórum. Interessante chamar atenção para a frequência de respostas que trouxeram nominalmente o FNRU como grande influenciador, tornando-se indício de que há este reconhecimento explícito do fórum como ator dentro do conselho. No poder público federal, a maioria dos nomes indicados também são de pessoas que têm relacionamento prévio com os movimentos sociais.¹²⁴

Já no poder público municipal, mesmo havendo conselheiros com relações prévias com o FNRU,¹²⁵ a importância do segmento é dada pela participação dos técnicos das prefeituras, sendo um segmento que se organiza a partir das Conferências e do próprio Conselho das Cidades. As indicações de influência do segmento dos empresários são todas elas dirigidas à conselheira Henriqueta. A maior voz dissonante ao FNRU dentro do conselho, Henriqueta¹²⁶ é representante da indústria da construção civil e tornou-se Secretária Nacional da Habitação com o início do governo Temer (PMDB, 2016-2018).

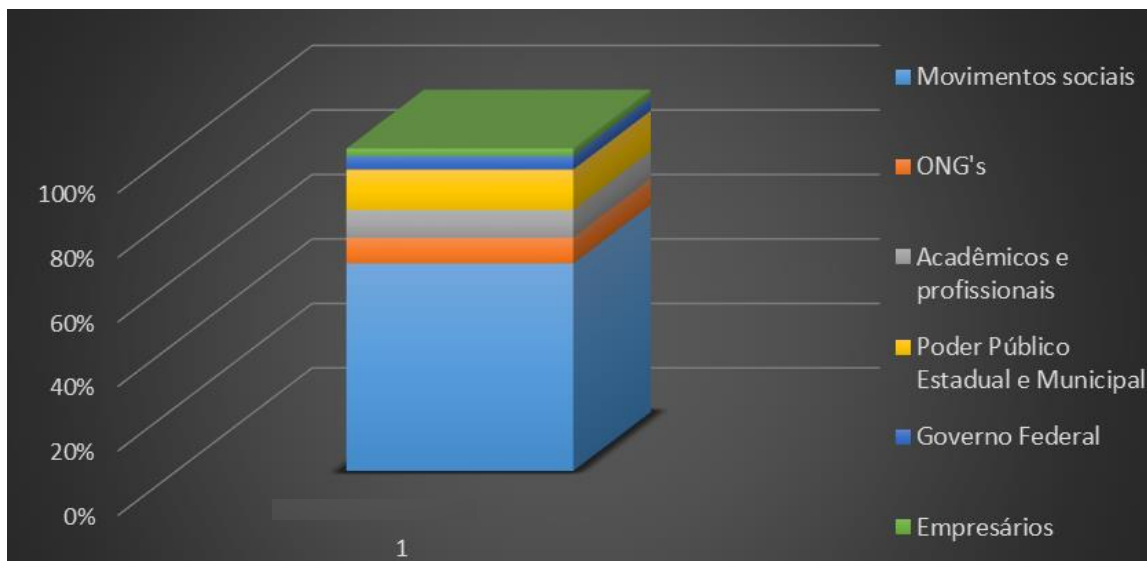
Visto de outra forma a pontuação, como no gráfico abaixo, o poder do FNRU de influenciar os debates demonstra que há pouco espaço para os outros segmentos e conselheiros para interpor o movimento. O Capítulo 4 demonstrou essa dificuldade quando foi analisado o procedimento de tomada de decisão. Os segmentos do poder público surgem como segundos responsáveis pela influência, fazendo com que a dinâmica do conselho dependa, de certo modo, da relação entre FNRU e o Estado.

¹²⁴ No caso de Evaniza Rodrigues, por exemplo, foi indicada para assessoria da Caixa Econômica Federal exatamente para fazer a relação do banco com os movimentos dentro das políticas de financiamento habitacional. É bom lembrar que Evaniza havia sido conselheira na primeira gestão do conselho representando a Conam, passando depois a ser representante do governo federal.

¹²⁵ Dois dos mais indicados são vereadores com militância nos movimentos de moradia.

¹²⁶ Isso foi confirmado tanto em entrevistas (seja de membros do FNRU quanto de outros conselheiros) como também observado em campo durante as reuniões atendidas pelo pesquisador onde foi possível identificar esse comportamento.

Gráfico 17 – Capacidade de influência por segmentos, ConCidades



Fonte: questionário de pesquisa.

6.3. Conclusão

As similaridades e diferenças na interação entre conselheiros e entidades indicam o papel que o conselheiro tem no conselho. Quem ele representa e com quem ele se relaciona para influenciar as decisões do conselho. O quadro abaixo identifica esses critérios e traz uma síntese do capítulo.

Quadro 35 – Similaridades e diferenças na interação entre conselheiros e entidades

	Similaridades	Diferenças
O conselheiro e a entidade	O conselheiro é, muitas das vezes, uma pessoa da direção da entidade; e se reporta mais à direção da entidade do que aos seus membros. O conselheiro é alguém que tem relação prévia com o tema.	Quando o conselheiro não é da direção, reporta-se à direção com mais frequência (salvo no CNADS, onde a vaga pertence ao conselheiro).
O conselheiro e os outros participantes	Muitos conselheiros já se conheciam de fora do conselho, ao mesmo tempo que o conselho propicia novas interações entre os conselheiros. A influência do segmento dentro do conselho é dependente da distribuição das vagas do conselho.	Em ambientes mais equilibrados, o posicionamento de segmentos minoritários pode ser fundamental na tomada de decisão. E em ambientes mais hegemônicos, pode haver constrangimentos no posicionamento das minorias.

Fonte: elaboração própria.

Por fim, a relação entre conselheiros e entidades mostrou que a figura do conselheiro e o posicionamento que ele leva ao conselho respondem a duas dinâmicas. A primeira dinâmica é sua própria consciência e o conhecimento prévio do conselheiro, que têm grande importância no momento em que faz transparecer a relação entre o conselheiro e a agenda política em questão. Ao participar pessoas que fazem parte diretamente do público que orbita a agenda, o conselho parte desse conhecimento mínimo para a elaboração das políticas urbanas nacionais.

A segunda dinâmica é a posição da diretoria da entidade com relação ao tema em debate. Se o tema é mais controverso ou de maior importância para a entidade, a diretoria terá mais interesse em fazer valer a sua posição através do conselheiro. Por isso, quem é o conselheiro dentro da sua entidade e como os mecanismos de democracia interna da entidade funcionam são indícios da representação que o conselheiro faz.

Os conselheiros continuam a se relacionar com aqueles que já conheciam antes de se tornarem conselheiros, mas o espaço do conselho serve, também, para estabelecer novas articulações com o intuito de influenciar no processo decisório. O maior poder de influência vem das entidades mais centrais dentro da agenda política, somando-se a isso o número de vagas por entidade ou segmento. Aliás, o número de vagas de um segmento no conselho é, nos três conselhos analisados, não só um indicio da importância do segmento dentro do conselho como também uma forma de renivelar as forças que os conselheiros representam. Dar, *a priori*, uma maioria para um determinado segmento já na divisão das vagas, é ter consciência de que este segmento terá uma importância muito grande na dinâmica do conselho. E isto não pode ser ignorado.

7. A relação entre público e conselho na elaboração de políticas urbanas nacionais

Num contexto de politização do urbano e de institucionalização da participação pública, a tese procurou compreender a questão central de como os conselhos de políticas públicas auxiliam o público na elaboração de políticas urbanas nacionais. Entendidos a partir da evolução da agenda urbana no Brasil e em Portugal, a tese analisou os conselhos pelo seu desenho institucional, pela atuação do conselho no processo de elaboração das políticas públicas, e pela interação entre conselheiros e entidades dentro do conselho.

O capítulo metodológico marcou como central os princípios que o desenho institucional influencia no resultado do processo decisório na medida em que define como o debate ocorre e quem dele participa; que os conselhos servem de controle do processo de elaboração das políticas públicas no momento em que o acompanham assim como podem corrigir os rumos nas etapas finais de elaboração das políticas; e que a relação que os conselheiros criam entre eles e entre as suas entidades influencia na tomada de posicionamento do conselho e demonstra os meios pelos quais os conselheiros buscam influenciar no processo decisório.

Devido às análises realizadas, acertos de rumo são necessários antes de compreender melhor a relação entre público e conselhos. O desenho institucional conforma os conselhos ao modelo de atuação do público originário das agendas políticas, condicionando as mudanças ocorridas no tempo; os entendimentos se consolidam no tempo e fazem o conselheiro ter a necessidade de possuir algum conhecimento prévio das matérias em debate. Os conselhos são, também, apenas uma parte de todo o processo de decisão sobre as políticas públicas e, muitas vezes, nem sequer são o principal deles, o que significa que o posicionamento do conselho não define, necessariamente, o desenho final que a política pública terá. Mas mesmo assim eles têm o potencial de deslocar o monopólio do Estado em definir a atuação pública a partir de um consenso mais alargado em conjunto com a sociedade civil. A relação entre os conselheiros e as entidades leva a crer que quem é o conselheiro dentro da sua entidade e como os mecanismos de democracia interna da entidade funcionam são indícios da representação que o conselheiro faz. Além disso, reforçam antigas relações e estabelecem novas com o intuito de influenciar no processo decisório.

O resultado, exposto no esquema abaixo, é depositário de um argumento sobre a relação entre público e conselho na elaboração de políticas urbanas nacionais. Essa relação tem como premissa a ideia de tanto ser necessário ter em mente a organização do público na hora de institucionalizar os conselhos assim como o próprio conselho pode ele também auxiliar na formação do público na escala nacional.



Figura 11 – Esquema da tese

Fonte: elaboração própria.

O conselho pode auxiliar na organização do público na escala nacional na medida em que facilita o desenvolvimento da agenda política como agenda de decisão, consolidando janelas de oportunidades no decorrer do tempo. Para que isso ocorra, é primordial identificar a organização do público e o desenho das instituições participativas, de forma que o resultado seja uma capacidade maior de o público influenciar na elaboração das políticas públicas. Ou seja, é possível ter instituições adequadas para públicos específicos.

O primeiro passo é compreender como se forma o público na escala nacional. Devido a questões quantitativas e qualitativas, geográficas e políticas, o público participativo que transita na escala nacional precisa operar um salto de escala para garantir representação nacional. E é preciso trabalhar com a tensão escalar que se forma desse salto. A maneira como o público se forma na escala nacional compreende duas dimensões: uma sobre a construção de capacidades de forma subsidiária como estruturação escalar do público; e outra sobre como essa estruturação escalar se relaciona com a evolução da agenda política. Assim, será possível entender a politização do urbano na escala nacional a partir do público que sustenta a agenda política.

O segundo passo é compreender os conselhos nacionais como uma mediação escalar, para aproximar as escalas e diminuir a tensão naturalmente formada pelo surgimento de um público nacional, ou, até mesmo, para auxiliar no surgimento desse público. O público busca que a agenda em que ele orbita seja alçada à agenda de decisão, tornando-se uma decisão governamental através de políticas públicas que, ao final, incidem em outras escalas. Novamente, duas dimensões são de compreensão necessária: a relação entre a organização do público e o uso dos conselhos para consolidar as janelas de oportunidades da agenda política; e as possibilidades para a participação pública levando em conta as questões de escala. A relação entre público e conselho leva à teoria dos caminhos possíveis, que defende a adequação entre as instituições participativas e a construção de capacidades de forma subsidiária para aproximar as escalas de atuação do Estado e da sociedade, e para auxiliar o público na elaboração de políticas urbanas nacionais.

7.1. O público na escala nacional

Quando a hermenêutica foi estipulada como posicionamento epistemológico, o princípio era que se devia construir a capacidade de *ler o terreno*, visto que as relações humanas se dão através da linguagem. Isto significa entender a própria ação social como texto e ter a capacidade de interpretar o texto que se lê (Santos, 1988; Hekman, 1986). Desta forma, o posicionamento nesta tese de se querer compreender a ação social é possível quando compreende-se a linguagem em que se fala. Isto configura um pressuposto de que os participantes do público possuem uma linguagem própria, perceptíveis no contexto das ações. Por isso a importância de relacionar os indivíduos que participam com as entidades que representam dentro da evolução da agenda política, o que auxilia a definir o horizonte da ação – a importância que ela, a ação, teve para o atores envolvidos (Gadamer, 1997).

O entendimento tido nas relações escalares que se estabelecem entre local e nacional dentro da política urbana e entre indivíduo e entidade dentro da participação pública estão baseadas na concepção de que a escala de análise da pesquisa se dá pelo resultado da relação entre pesquisador e objeto na definição do problema da tese – e não na tentativa de descobrir uma realidade empírica que sirva à estrutura teórica. É esta a necessidade que se deve ter com a abordagem na construção de uma narrativa escalar da ação social.

O capítulo metodológico definiu que ao não entender escala como a localização do pesquisador consoante a estrutura teórica mas sim como síntese da relação entre ator e contexto, seria possível conseguir estabelecer o horizonte da ação do ator e construir a linguística necessária para compreender o seu sentido. Esta construção cria um campo de atuação do ator em meio à tensão entre local e nacional, entidade e indivíduo, sintetizado na Figura 1, reproduzida logo abaixo.

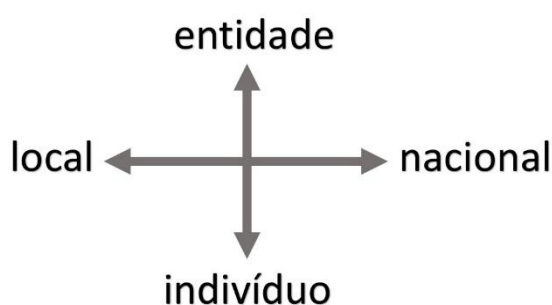


Figura 12 – Construção do sentido a partir do ator e do contexto

Fonte: elaboração própria.

É a partir desta tensão original que o estudo coloca a pergunta sobre a atuação do público na escala nacional. O público surge no processo de formação da agenda, é na localização do indivíduo ou grupo de indivíduos em relação a um problema de caráter público que está o foco de atenção. O participante do público não define seu posicionamento *a priori*, pois o grupo não é pré-

estabelecido até que envolva os participantes a partir de uma questão ou acontecimento – o que leva à possibilidade de existência de conflito entre os participantes inclusive pela capacidade crítica da qual podem usufruir enquanto público (Sêga, 2011). Quando a agenda política torna-se política pública – e neste caso, política nacional com implantação em outras escalas – o distanciamento entre a elaboração da política pública e o público cria uma tensão política e escalar que precisa ser equacionada.

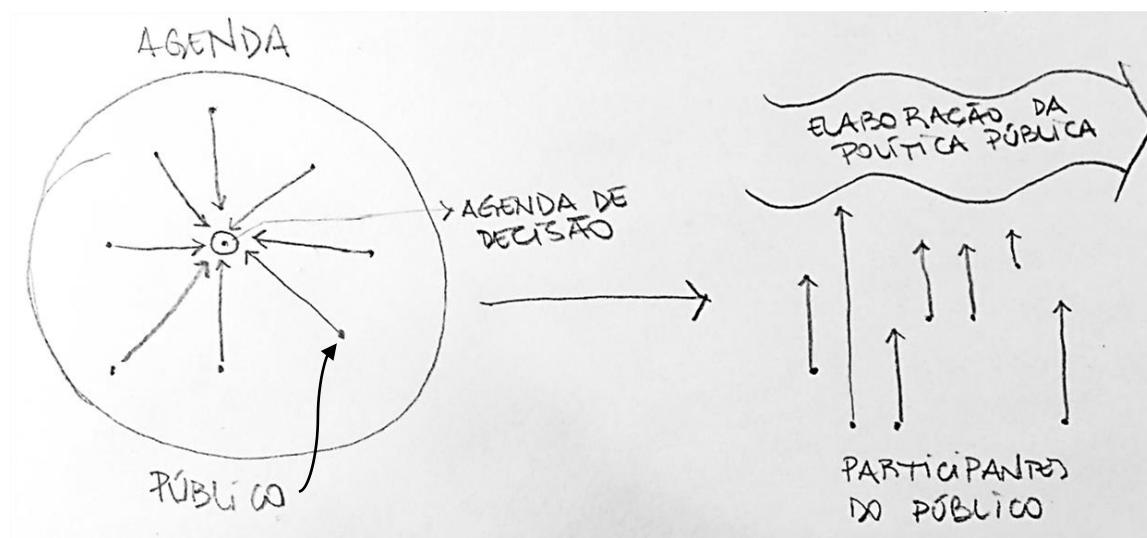


Figura 13 – Relação do público com a agenda e com a elaboração de políticas públicas

Fonte: elaboração própria.

É possível abordar essa questão a partir da subsidiariedade, compreendendo como a estrutura do Estado se adapta ao território com o objetivo de garantir um diálogo mais direto com os indivíduos e os grupos sociais. Ou seja, a construção da dimensão territorial do Estado na tentativa de exercer a sua capacidade de governar a população tendo uma tensão entre liberdade e governo, autonomia e autoridade.

Entendendo subsidiariedade como a garantia da autonomia na ação de indivíduos e grupos sociais em resolverem os problemas dos quais são capazes de solucionarem (Geraldini, 2013), a centralidade que os sujeitos da ação subsidiária tomam nos processos depende, em grande medida, da sua capacidade em realizar as tarefas necessárias. Na medida em que não possuem essa capacidade de atuação, os sujeitos precisam da ação subsidiária de uma entidade maior para realizá-la. A subsidiariedade transforma-se, assim, em instrumento de regulação. Como tal, é possível conformar diferentes tipos de relações entre sociedade e Estado a partir da subsidiariedade horizontal (entre Estado e sociedade) e da subsidiariedade vertical (entre os níveis de governo), conforme mostra a figura abaixo.

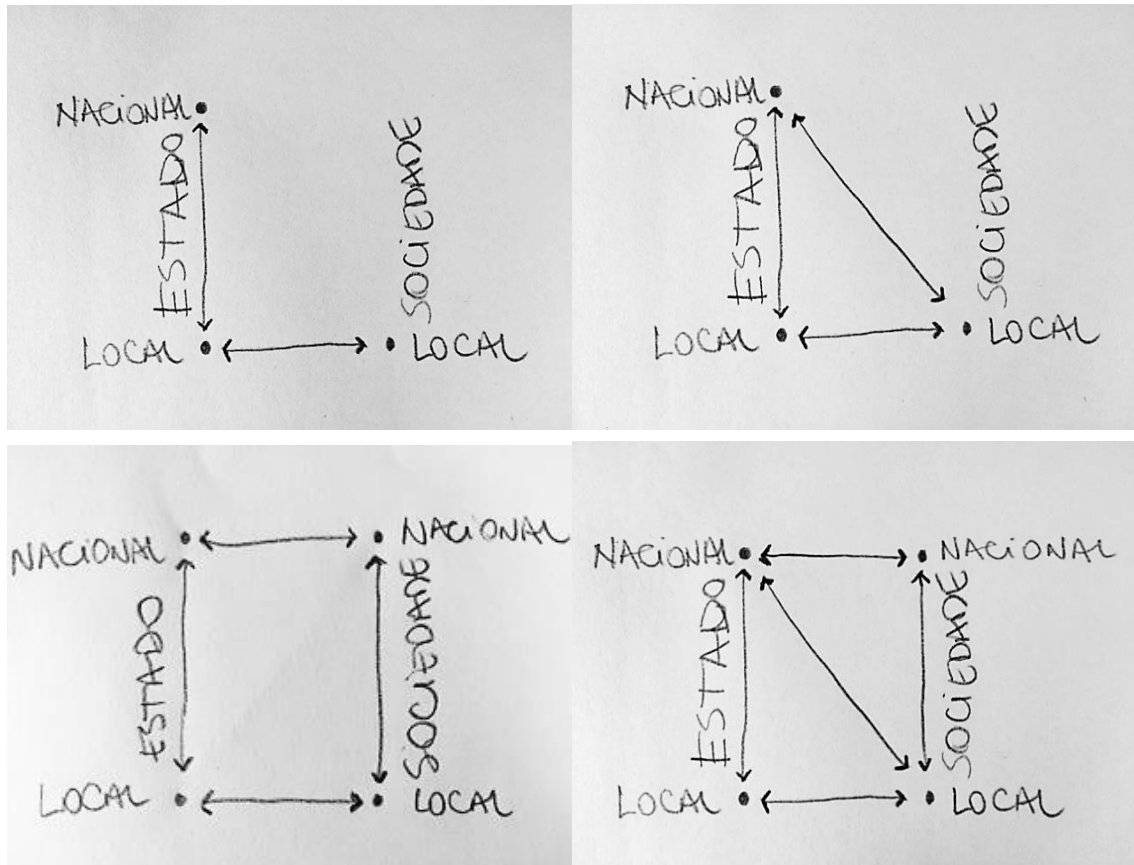


Figura 14 – Tipologias de relações subsidiárias entre sociedade e Estado

Fonte: elaboração própria.

Para que o objetivo da tese seja cumprido, as análises devem levar em conta que experiências de participação pública que tentam diminuir as distâncias podem contar muito sobre como aproximar a sociedade ao governo nacional e auxiliar na construção da democracia em múltiplas escalas.

Como o interesse do estudo está nas experiências na escala nacional, é importante perguntar como o público se organiza de forma escalar para se fazer representar na elaboração das políticas públicas, assim como o conselho pode estruturar-se para reconhecer esta organização escalar. Este é ponto inicial para a premissa apresentada no início deste capítulo sobre ser necessário ter em mente a organização do público na hora de institucionalizar os conselhos assim como o próprio conselho pode ele também auxiliar na formação do público na escala nacional.

Quando perguntados sobre a escala de atuação que deveriam ter as entidades representadas no conselho, os conselheiros dos dois países se posicionaram de forma diversa. Enquanto no Brasil a maioria dos conselheiros do ConCidades respondeu que as entidades deveriam ter uma atuação nacional, em Portugal, na CDROT-CES, houve um equilíbrio entre os que concordaram e os que discordaram da escala de atuação das entidades.

Gráfico 18 – Nível de concordância com a escala de atuação das entidades representadas no conselho



Fonte: questionário de pesquisa.

Adicionando que os conselheiros do CNADS, apesar de indicados por entidades, não as representam, mas sim a si mesmos, pode-se concluir que é crescente a complexidade da organização social para se fazer representar nesses espaços. Por isso é necessário analisar a estrutura subsidiária na organização da sociedade na escala nacional. Para tal, este item apresenta duas considerações.

Na primeira delas, a ação subsidiária é direcionada para a construção de capacidades. Dessa forma é possível analisar os conselhos tendo em vista a estruturação da ação subsidiária na elaboração das políticas urbanas nacionais. A tese deve compreender em que condições os conselhos auxiliam na formação subsidiária do público.

A segunda consideração é sobre a estruturação do público na política urbana nacional. A agenda política será vista a partir do público participativo (Avritzer, 2002; Wampler e Avritzer, 2004) para compreender os limites e potencialidades da representação na escala nacional. As implicações que a escala exerce sobre a organização social e, principalmente, o que ela representa na organização interna das entidades serão analisadas para que seja possível entender por quais mecanismos pode-se potencializar o público na escala nacional.

7.1.1. Ação subsidiária e a capacidade de atuação nos conselhos nacionais

Identificação da ação subsidiária

A ação subsidiária é pautada na complementação entre os sujeitos da ação para a construção da capacidade de grupos sociais em realizar suas tarefas. A segunda metade do Capítulo 2 demonstrou

que é possível utilizar a subsidiariedade como método de análise a partir dos seus componentes horizontal (entre Estado e sociedade) e vertical (entre os níveis de governo). O método se baseia em Stadler (*apud* Rinella, 1999) e apresenta três critérios:

(i) os sujeitos da relação se contrapõem sempre entre grupos sociais menores e grupos sociais maiores mas sem caracterizar uma relação hierárquica entre eles, e sim de maior ou menor capacidade de atuação;

(ii) os objetos são as tarefas, encargos e atividades que os indivíduos e grupos menores podem exercer autonomamente tendo bons resultados; e

(iii) as asserções normativas são os estabelecimentos da ordem jurídica e normativa do objeto.

A partir desse modelo, a tese analisou as competências do planejamento urbano e ordenamento do território no Brasil e em Portugal. O objetivo foi de identificar como sujeitos, objetos e asserções normativas articulam a subsidiariedade. Em seu caráter vertical, a subsidiariedade fala sobre o estabelecimento das competências entre as diversas escalas do Estado.¹²⁷ Em seu caráter horizontal, fala sobre a abertura do Estado à participação da sociedade no processo decisório.¹²⁸ O quadro abaixo traz a análise.

¹²⁷ Os sujeitos da ação são desde os Municípios ao Governo Nacional; os objetos são as competências para o ordenamento territorial e o planejamento urbano que definem a elaboração de planos urbanos; as asserções normativas, as leis que regulamentam a matéria.

¹²⁸ Os sujeitos da ação são o Estado e a sociedade; o objeto é a participação da sociedade no processo; as asserções normativas, as leis que garantem a participação.

Quadro 36 – Síntese da análise subsidiária

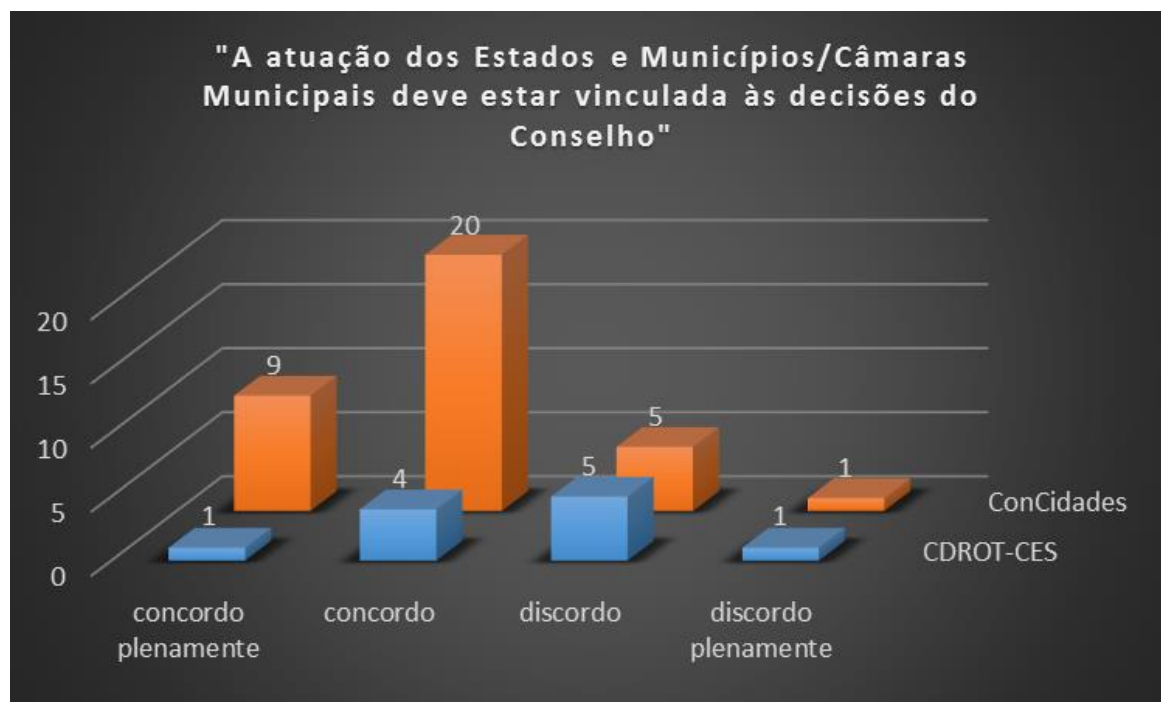
Subsidiariedade Vertical	Sujeitos	Objetos	Asserções Normativas
Portugal	Caráter descendente: do Estado para os Municípios.	Ordenamento Territorial e Planeamento Urbano são competências conjuntas. Os Planos Diretores devem respeitar os planos hierarquicamente superiores.	O princípio é garantido pela Constituição. Lei específica rege a matéria urbanística.
Brasil	Caráter descendente: da União para os Municípios.	Planeamento Urbano é competência exclusiva dos Municípios. Não existe vinculação direta entre Planos Diretores e outros planos, porém os planos diretores devem respeitar a hierarquia jurídica de instrumentos com rebatimento no planeamento urbano.	O princípio é garantido pela organização federativa. Lei específica rege a matéria urbanística.
Subsidiariedade Horizontal	Sujeitos	Objetos	Asserções Normativas
Portugal	Caráter descendente: dos Municípios para a sociedade.	Participação da sociedade em caráter consultivo nos níveis nacional e local.	O princípio da participação é garantido pela Constituição. Lei específica garante o direito da Sociedade em intervir no processo de planeamento.
Brasil	Caráter descendente: da União, Estados e Municípios para a sociedade.	Participação da sociedade em caráter consultivo nos níveis nacional, estadual e local.	O princípio da participação é garantido pela Constituição. Lei específica estabelece a gestão democrática das cidades.

Fonte: elaboração própria.

O quadro demonstra que no Brasil e em Portugal há um caráter descendente da estruturação da ação subsidiária, ou seja, a escala nacional descentraliza sua atuação em direção aos municípios e em direção à sociedade. Mas que tipo de relação poderia ser construída a partir dos conselhos

nacionais para auxiliar a estruturação da ação nos dois países estudados? Perguntados sobre a vinculação de estados e municípios às decisões do conselho nacional, os conselheiros se dividiram conforme segue:

Gráfico 19 – Nível de concordância com a vinculação da atuação dos Estados e Municípios/Câmaras Municipais às decisões dos conselhos



Fonte: elaboração própria.

No caso brasileiro, mais de 80% dos respondentes concorda que as resoluções do ConCidades devem vincular a atuação dos Estados e Municípios. Neste sistema, o conselho daria a noção de conjunto, direcionando a política como um todo. Já no caso português, os conselheiros da CDROT-CES se dividem. Para alguns dos entrevistados, como a representação no CES é de caráter nacional, não seria prudente se pronunciar sobre questões municipais. Já outros conselheiros entendem que as questões municipais só podem ser nacionalizadas em locais como o conselho, exatamente por ter representantes de caráter nacional, que teriam a capacidade de compreender as várias realidades do território português.

Porém, dentro do conselho, como as diferentes escalas estão representadas? A estrutura subsidiária descendente do ordenamento do território e do planejamento urbano (que busca a descentralização para as escalas locais) é vista sob o ponto de vista da escala nacional, onde estão localizados os conselhos analisados. A definição de tipologia da relação subsidiária que o conselho estabelece entre Estado e sociedade dirá sobre a construção da capacidade de ação do Estado a partir da complementariedade dos sujeitos.

Construção da capacidade de atuação nos conselhos nacionais

A abertura do Estado a partir dos conselhos nacionais pode ser uma tentativa de construir a capacidade do Estado em atuar através das políticas públicas. O conselho pode ser um espaço onde seja possível que sujeitos complementem a atuação um dos outros. Nesse caso, o conselho inverte o caráter descendente do ordenamento territorial e do planejamento urbano, o que dá a oportunidade de sujeitos subsidiariamente menores a construir a capacidade de ação do Estado nacional.

Ao analisar a origem do conselheiro, os quadros abaixo demonstram que há tanto uma concentração de conselheiros nos grandes centros como uma grande representatividade dos Estados e Distritos nos dois países. Foram excluídos os conselheiros dos governos nacionais para dar maior dimensão dos representantes dos outros sujeitos da ação subsidiária. Para o caso brasileiro, foram excluídos também as representações dos governos estaduais, o que representa um conselheiro para cada estado, somando 27 conselheiros.

Quadro 37 – Origem dos conselheiros* do ConCidades (2011-2013)

Estado de origem	Nº de vagas
São Paulo	16
Minas Gerais	8
Distrito Federal	7
Rio de Janeiro	4
Paraíba	3
Rio Grande do Sul	3
Sergipe	3
Bahia	2
Ceará	2
Pará	2
Pernambuco	2
Amazonas	1
Goiás	1
Mato Grosso do Sul	1
Mato Grosso	1
Piauí	1
Paraná	1
Rondônia	1
Santa Catarina	1
Total	60

Fonte: ConCidades, 2012.

* - excluídos os conselheiros dos Governos Estaduais e Federal.

Quadro 38 – Origem dos conselheiros* do CES (2012-2015)

Distrito de origem	Nº de vagas
Lisboa	27
Porto	8
Coimbra	3
Açores	2
Madeira	2
Faro	2
Braga	1
Aveiro	1
Leiria	1
Évora	1
Castelo Branco	1
Guarda	1
Santarém	1
Total	51

Fonte: CES, 2012.

* - excluídos os conselheiros do Governo Nacional.

Quadro 39 – Origem dos conselheiros* do CNADS (2012)

Distrito de origem	Nº de vagas
Lisboa	20
Porto	2
Algarve	2
Coimbra	2
Aveiro	1
Santarém	1
Braga	1
Beja	1
Açores	1
Madeira	1
Total	32

Fonte: CNADS, 2012.

* - excluídos os conselheiros do Governo Nacional.

Ao destacar as principais origens agregando as outras localidades, os gráficos abaixo mostram que a metade dos conselheiros é representada, para o caso brasileiro, por São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal. Já para o caso português, Lisboa concentra sozinha mais da metade dos conselheiros nos dois conselhos analisados.

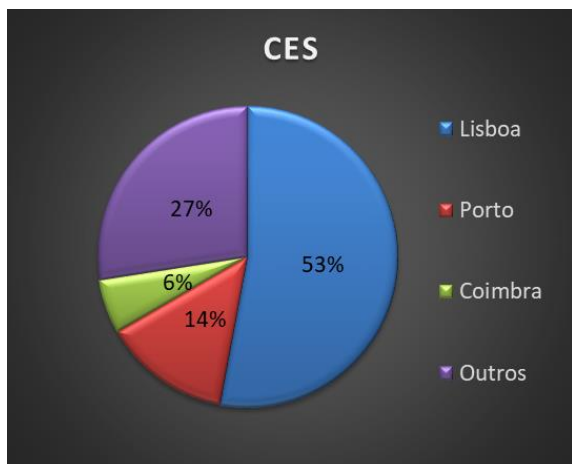
Gráfico 20 – Origem dos conselheiros* do ConCidades (2011-2013)



Fonte: ConCidades, 2012.

* - excluídos os conselheiros dos Governos Estaduais e Federal.

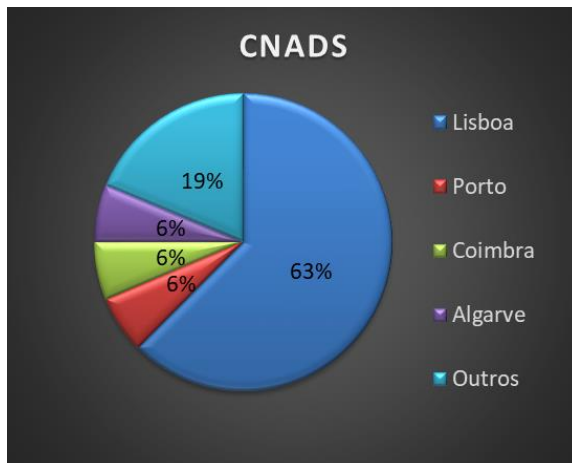
Gráfico 21 – Origem dos conselheiros* do CES (2012-2015)



Fonte: CES, 2012.

* - excluídos os conselheiros do Governo Nacional.

Gráfico 22 – Origem dos conselheiros* do CNADS (2012)



Fonte: CNADS, 2012.

* - excluídos os conselheiros do Governo Nacional.

Há uma questão geográfica por trás desse resultado. As diferenças de dimensões entre Brasil e Portugal¹²⁹ fazem com que a distribuição das representações pelo território nacional apresentem dinâmicas diferentes que influenciam a composição dos conselheiros. A primeira metade dos conselheiros está melhor distribuída pelos grandes centros no caso brasileiro do que no português, pois Lisboa concentra as sedes das entidades de caráter nacional em Portugal. Muitos entrevistados do CNADS relataram inclusive a tendência em destinar as vagas para as entidades de Lisboa pela facilidade em atender às reuniões. Para o caso do ConCidades, os segmentos empresarial, academia e associações profissionais concentram seus conselheiros em São Paulo – o que explica parte da concentração da cidade no caso brasileiro.

Na segunda metade dos conselheiros, onde estão as representações oriundas das regiões menores, há similaridade entre os casos para os conselheiros do poder público e diferença para os conselheiros da sociedade. A similaridade é que nos três conselhos as autarquias locais, regiões autônomas, prefeituras municipais e governos estaduais são os responsáveis pela regionalização das representações, e não o governo nacional. O caso brasileiro é o único que possui representantes de todos os estados/distritos por causa da representação dos governos estaduais. As associações de entidades do poder público, no Brasil e em Portugal, têm pouca influência nesse contexto pois as vagas desses segmentos são majoritariamente dadas diretamente aos governos em si.¹³⁰

A diferença entre os casos está nos representantes da sociedade. No ConCidades os movimentos sociais (devido ao grande número de vagas que possuem) conseguem garantir a regionalidade na representação social. De forma mais pontual, os outros segmentos impactam menos na regionalização devido ao número menor de vagas. No CES, a regionalização por parte da representação social é muito pontual, e feita pelas vagas destinadas às entidades sindicais. No CNADS, é especificamente a academia que consegue, ainda que pontualmente, estabelecer uma maior regionalidade. Porém, o número elevado de vagas que a academia tem no conselho é devido ao governo destinar as suas vagas às universidades, o que deixa mais nítido a concentração da estrutura do conselho na sociedade nacional como grande responsável pela capacidade de ação, sendo um diferencial do CNADS.

Em resumo, os conselhos reforçam a subsidiariedade vertical (entre os níveis de governo) ao garantirem a representação regional das autarquias locais, regiões autônomas, prefeituras municipais e governos estaduais. Na componente horizontal, a representação de diferentes locais está limitada para entidades ou segmentos que possuem grande número de vagas, quando o argumento da regionalização aparece. A sequência de figuras abaixo traz a estrutura subsidiária dos conselhos nacionais, onde se vê os tipos de relações formadas entre Estado e sociedade dentro dos conselhos.

¹²⁹ Brasil: 8,5 milhões km² e 207,7 milhões de habitantes. Portugal: 92 mil km² e 10,5 milhões de habitantes.

¹³⁰ No caso brasileiro, quando as associações municipalistas dividem as vagas, grande parte dos conselheiros são escolhidos entre representantes das próprias prefeituras. No caso português, os representantes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses são presidentes de Câmaras Municipais que fazem parte do Conselho.



Figura 15 – Construção da ação subsidiária do ConCidades

Fonte: elaboração própria.

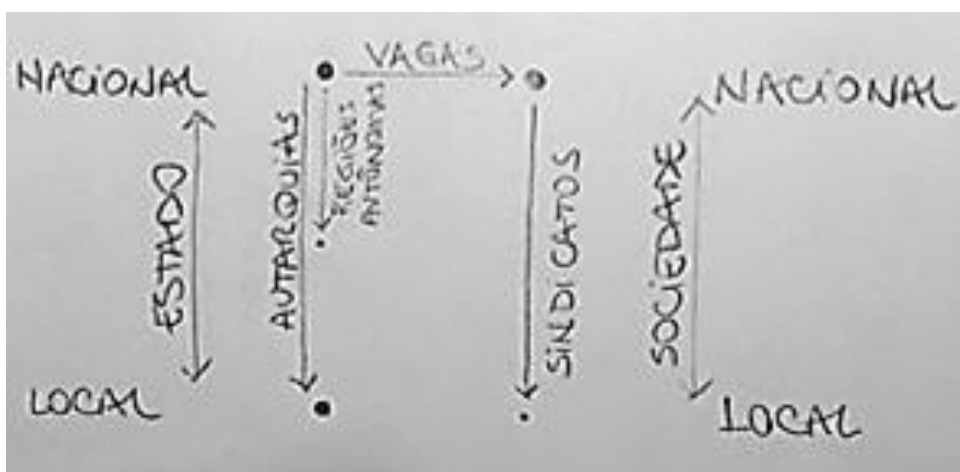


Figura 16 – Construção da ação subsidiária do CES

Fonte: elaboração própria.

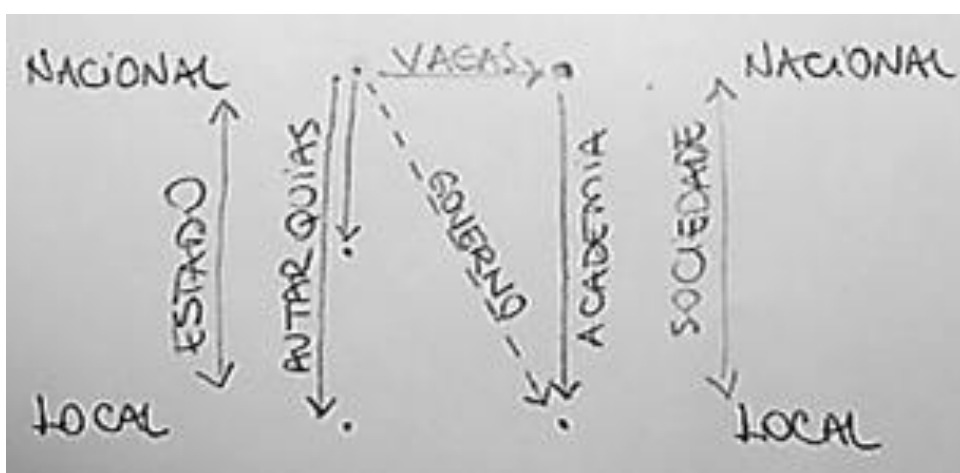


Figura 17 – Construção da ação subsidiária do CNADS

Fonte: elaboração própria.

O próximo item vinculará o público aos participantes dos conselhos a partir das suas entidades, visto ter sido reconhecido como o conselho estrutura subsidiariamente a capacidade de atuação do Estado na elaboração das políticas urbanas nacionais. A tese identifica, a partir dos sujeitos reconhecidos acima, os pontos de tangência onde o conselho pode atuar para auxiliar a formação do público.

7.1.2. O público participativo e a política urbana nacional

O público participativo e a agenda política

O item anterior demonstrou que os conselhos privilegiam determinados atores e determinadas formas de organização social no preenchimento das vagas. O público de uma agenda é maior do que o simples conjunto dos conselheiros e o tipo de relação entre as entidades do conselho e o restante do público é dependente, dentre outras coisas, da agregação de interesses. Nos representantes do Estado, os governos locais são a presença mais proeminente, em todos os casos estudados. Nos representantes da sociedade, sindicatos e academia (para o caso português) e movimentos sociais (para o caso brasileiro) aparecem como principais conexões entre o conselho e o público.

A diferença entre Brasil e Portugal na estruturação das suas políticas urbanas nacionais fica evidente quando analisada as suas causas. Contando com um sistema próprio de participação para a política urbana, o caso brasileiro consegue incluir no debate atores mais diretamente ligados à agenda.¹³¹ Já em Portugal, a complementariedade entre as agendas urbana e ambiental e a inexistência de um conselho específico para a área do ordenamento do território e do urbanismo, causam a falta de alguns atores importantes.¹³² Eles não se encontram de forma majoritária nos conselhos nacionais analisados, sendo que a academia acaba por fazer grande parte da ponte entre as agendas. Entretanto, como demonstrou o capítulo 5, nem por isso esses atores ficam de fora do processo de elaboração das políticas urbanas nacionais ou então não possuem representação nos conselhos.¹³³

A conexão entre conselheiros e sociedade civil se dá pela chamada representação por afinidade (Avritzer, 2007a). Essa representação conecta os atores pelo tema da agenda e tem sua

¹³¹ Como é o caso dos movimentos sociais de moradia e a Frente Nacional de Reforma Urbana num sentido maior.

¹³² Entidades ligadas principalmente às categorias profissionais que possuem relação com o tema. Importante salientar que os movimentos urbanos mais recentes (consequência da crise de 2009 e ligados principalmente ao tema da moradia) possuem um reconhecimento menor frente às instituições de participação conforme comentado no Capítulo 4.2 sobre a composição do conselho.

¹³³ A instalação de uma Comissão Consultiva para a elaboração do PNPOT e das suas revisões garantiu a participação das associações no processo. Além disso, as Ordens Profissionais têm acento nos dois conselhos portugueses.

legitimidade baseada na “legitimidade do representante entre outros atores que *atuam da mesma maneira que ele*.[...] uma vez eleitos, estes [os conselheiros] se encontram com a advocacia de temas e a representação da sociedade civil.” [grifo nosso] (*Idem*: 458-459) Por isso a importância dos públicos participativos para compreender a conexão entre a agenda e a elaboração das políticas públicas: porque público e conselheiros deveriam *atuar da mesma maneira*.¹³⁴ A deliberação face-a-face e a liberdade de expressão e associação ganham importância para fortalecer os mecanismos que formam os públicos participativos (Avritzer, 2002).

Os públicos específicos das agendas de países diferentes podem se organizar de formas diferentes, não porque o conselheiro é um representante eleito do público, mas porque advoga a agenda que ambos orbitam. A estrutura subsidiária dos conselhos (identificadas nas figuras 15, 16 e 17) pode ser melhor modelada se for melhor identificada essa relação, sendo possível encontrar meios de potencializar a capacidade de atuação do público nos conselhos nacionais enquanto consolidação de uma sociedade civil nacional.

Limites e potencialidades da representação na escala nacional

Por parte da sociedade civil, movimentos sociais (no caso brasileiro), sindicatos, empresários e academia (no caso português) são os principais segmentos na estruturação subsidiária dos conselhos analisados. Significa que essas são as formas de organização social privilegiadas pelo processo de escolha dos conselhos para deles participarem. A maneira como se organizam é indício de como a sociedade se faz representar na escala nacional. Estas entidades são as mais influentes dentro dos conselhos e, a princípio, devem fazer a ponte entre a construção de alternativas para os problemas públicos e o processo de elaboração das políticas.

Sindicatos e empresários, em Portugal, aparecem como os grandes atores do CES mas é bom lembrar que o conselho não é um conselho para a política urbana, mas sim para a concertação social. A análise específica sobre as políticas é feita pelos pareceres sobre as Grandes Opções do Plano e muito pontualmente sobre os processos de elaboração das políticas urbanas nacionais.¹³⁵ Mesmo assim, os representantes dos sindicatos na CDROT-CES têm histórico com as políticas de moradia dentro de suas atuações políticas.

A academia, no caso do CNADS, mostra a sua importância na organização social da agenda ambiental e urbana. Ela é a grande agregadora de interesses tendo sido responsável pela organização de outros segmentos, visto que transita entre ONG's, profissionais, oficiais do governo e partidos políticos. A academia é formada por uma comunidade relativamente pequena¹³⁶ mas que

¹³⁴ Ou numa mesma gramática, como se tem referido nesta tese pelo uso da hermenêutica.

¹³⁵ O último parecer elaborado pela CDROT-CES, que versava competitividade das cidades, foi aprovado em 2012.

¹³⁶ Diversos foram os entrevistados que se remeteram ao público das políticas de ambiente e ordenamento do território como uma comunidade pequena mas que se desdobra em diversas frentes de atuação, multiplicando a sua capacidade de atuação. O Capítulo 3 trouxe como os indivíduos da academia organizaram o segmento transitando em diferentes entidades consoante as flutuações da agenda.

atua através de diversas entidades. Além disso, conforme as entrevistas, o fato da vaga ser do conselheiro e não da entidade cria um entendimento entre os próprios conselheiros de que eles representam uma expertise que possuem.

No caso brasileiro, a atuação do Fórum Nacional da Reforma Urbana é expressiva ao articular movimentos sociais, ONG's, academia e profissionais na militância da agenda urbana. Tendo inclusive o FNRU participado da montagem do Ministério das Cidades e na instalação do ConCidades, o conselho foi feito na medida do movimento e garantiu sua hegemonia na instituição. Além disso, o processo de escolha baseado nas Conferências das Cidades privilegia a forma como o FNRU está organizado, fortalecendo sua representação dentro do sistema (Gerald, 2012).

O público constrói alternativas aos problemas públicos a partir da sua experiência, é seu vínculo com os agentes políticos durante as janelas de oportunidades que fazem as políticas públicas traduzirem as alternativas propostas. O caso brasileiro, principalmente durante o primeiro mandato do PT (2003-2006), estruturou um ambiente em que governo e conselheiros tinham grande afinidade exatamente pela história de vida que tinham juntos. E exatamente pela hegemonia dada aos movimentos sociais, a distância política entre o governo Temer (PMDB, 2016-2018) e o FNRU acabou por influenciar a distância política entre o governo e o conselho como um todo.

A representação por afinidade, em que o público legitima o conselheiro porque reconhece o seu jeito de atuar (Avritzer, 2007a), deve ser levada em conta num modelo de público participativo, onde “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas.” (Wampler e Avritzer, 2004:215)

Significa dizer que será preciso que o conselheiro preste contas da sua atuação no conselho, forma pela qual garante-se que a atuação seja condizente com as preferências do público. Não há necessidade assim de ser um experto no tema, mas sim atuar de acordo com uma gramática comum estabelecida pelas interações do público. Há uma ampliação do acesso público às instituições participativas pois a construção de alternativas para as políticas públicas deixa de representar expertises para representar públicos.

O gráfico abaixo mostra que, no caso brasileiro, os conselheiros recorrentemente prestam contas diretamente aos membros da entidade, o que significa que pode haver um constante acompanhamento dentro da própria entidade sobre a sua atuação no conselho. Somam-se a esse acompanhamento as diferenças entre Brasil e Portugal, onde os movimentos sociais que participam do FNRU organizam-se em quatro grandes movimentos de moradia num modelo próximo da federação de associações. Ou seja, aquilo que no conselho são quatro entidades, na verdade representam uma infinidade de entidades locais que se organizam em sistema piramidal até a representação nacional. É o número elevado de vagas para o segmento dentro do ConCidade que garante essa inclusão, mas é a democracia interna do movimento que garante a legitimidade da representação.

Gráfico 23 – Comunicação à entidade sobre a atuação do conselheiro



Fonte: questionário de pesquisa.

Dessa forma, organização social e democracia interna das entidades ajudam a estruturar a representação na escala nacional. Essas duas dimensões chamam a atenção aos indivíduos que participam, pois a afinidade que constroem e que legitimam a representação depende da relação entre eles e do conhecimento que eles adquirem sobre o outro. Assim, é possível estabelecer uma mesma gramática de atuação e fortalecer a formação do público: o conhecimento prévio entre os membros, a prestação de contas do representante e o debate para a criação de alternativas ficam dependentes da organização social e democracia interna como estrutura da representação nacional.

Crítérios para potencializar o público na escala nacional

Tratando-se de políticas nacionais, é possível fomentar a representação do público para a criação de uma sociedade civil nacional, fazendo com que as agendas ganhem corpo e alcancem uma posição de decisão governamental. A tese identificou critérios que potencializam essa representação independentemente do que as instituições participativas possam propiciar em termos de desenho institucional. As considerações feitas sobre organização social e democracia interna das entidades são levadas em consideração para compreender o que está por trás da formação do público e das implicações que a escala impõe a esse processo.

O primeiro critério é decorrente do reconhecimento da vida civil do conselheiro e as implicações que os encontros face-a-face impõem ao jogo político. Seja resultado da análise do processo de formação das agendas políticas¹³⁷ ou do relato dos entrevistados sobre as relações

¹³⁷ Conforme observado no Capítulo 3, é recorrente que as mesmas pessoas transitem nos acontecimentos que ajudam a formação das agendas urbanas nacionais. A atuação junto à agenda urbana, para muitos dos conselheiros, é recorrente de sua história de vida, o que significam anos de encontros com outras pessoas na sua mesma situação. Os indivíduos se conhecem e os conselhos são apenas mais um dos muitos espaços de

políticas dos conselheiros,¹³⁸ a tese conclui que para se construir uma representação nacional deve-se investir na dimensão face-a-face das relações. Os membros do público dialogam melhor com aqueles que já conhecem, e os conhecem porque compartilham momentos de sua vida civil e política, o que inclui a parte interna da representação do conselheiro frente à sua entidade. O encontro face-a-face entre os membros de uma entidade nacional, ou entre entidades regionais, gera instrumentos para criar afinidade para a representação, pois instrumentaliza o reconhecimento do indivíduo como representante nacional. O reconhecimento se dá no momento em que a entidade/indivíduo se responsabiliza na coordenação de uma rede nacional de associações e movimentos ou então torna-se do corpo diretivo nacional de uma entidade de grande atuação.¹³⁹ Os eventos face-a-face que a própria sociedade realiza também influenciam positivamente no seu processo de organização social.

A identificação do segundo critério só foi possível porque a própria pesquisa se prolongou por nove anos e propiciou uma visão mais ampla da atuação dos conselhos e dos conselheiros em si. A alta taxa de recondução de conselheiros nas gestões¹⁴⁰ faz com que os mesmos indivíduos frequentem o mesmo espaço durante muito tempo, o que dá a possibilidade de o representante antecipar o comportamento do outro, pois já conhece sua forma de agir. Além disso, como a atuação pública faz parte da atividade civil do conselheiro, é possível observar o reconhecimento perante os outros membros. Principalmente visto que a militância dos conselheiros tem origem na sua história de vida e isso se prolonga pelo tempo. O tempo, como critério para potencializar o público, é recurso escasso e com dinâmica própria.

Sem tempo para as pessoas se conhecerem, criarem autoridade (enquanto conhecimento sobre algo), autolegitimarem-se perante os outros, e construírem uma gramática própria de atuação, não é possível haver o reconhecimento mútuo que leva à existência do público. O tempo também é importante para que as ideias, inovações e propostas de soluções possam circular pelos diversos atores e ganhar consenso sobre suas possibilidades; ele diminui barreiras e abre relações. Para potencializar o público na escala nacional, os conselhos devem gastar tempo e propiciar encontros face-a-face entre os diversos atores.

Conclui-se, a partir das considerações acima apresentadas, que o ganho de importância das agendas políticas pode ser alcançado a partir da construção da capacidade de atuação do público no jogo político nacional. Apesar dos conselhos privilegiarem a expertise, é possível levar em consideração os critérios que foram apontados para a construção subsidiária do público – tornando

convívio. Com o decorrer do tempo, pode variar inclusive a posição que o indivíduo tem perante a agenda e perante a divisão sociedade e Estado.

¹³⁸ Em todos os casos analisados, entrevistados relataram momentos em que o contato pessoal com indivíduos em posição de decisão auxiliou no jogo político atuando fora das instituições. Relações de amizade, político-partidárias, enfim, que faziam parte da história pregressa do conselheiro.

¹³⁹ Ou ainda na alternância de posição do indivíduo frente aos atores da agenda (hoje professor universitário, amanhã ativista de ONG's, e depois, ministro de estado).

¹⁴⁰ Como mencionado no início do Capítulo 6.

óbvio aqui o fato de que o público de uma agenda não se resume aos representantes dos conselhos. A atuação do público se espalha por diversos espaços objetivando o ganho de importância da agenda, o que influencia a atuação do próprio conselho. A segunda parte do capítulo tratará de como as instituições participativas podem se adequar ao público e facilitar sua atuação na escala nacional.

7.2. Instituições adequadas para públicos específicos

A primeira parte deste capítulo relatou que experiências de participação pública que tentam diminuir distâncias políticas e escalares podem contar muito sobre como aproximar a sociedade ao Estado e auxiliar na construção da democracia em múltiplas escalas. Entendendo os conselhos nacionais como um mediador de escalas, é possível ajusta-los com o público a que se prestam auxiliar na elaboração das políticas públicas. Seria possível, assim, partir do tipo de público que participa da agenda, entender sua forma de organização e como ele se faz nacional, tudo com o intuito de adequar as instituições.

Para tal, a análise parte da relação do público com a elaboração da política pública – conforme colocado na Figura 13, reproduzida logo abaixo à esquerda – entendendo que a localização do público em respeito à sua capacidade de influenciar na elaboração da política pública se dá de forma diferenciada. A instituição participativa deve ter a capacidade de equalizar a participação e incluir diferentes atores para auxiliar na capacidade de influência dos conselheiros e entidades perante o processo de elaboração da política pública.



Figura 18 – Relação do público com a elaboração da políticas públicas e a influência de instituição participativa no processo

Fonte: elaboração própria.

Para ter a capacidade necessária, a instituição deve operar de forma subsidiária. Na dimensão concreta dessa operação, o conselho deve garantir ao conselheiro uma posição particular

dentro do processo de elaboração da política pública através do desenho e procedimentos institucionais. São implicações no desenho das instituições participativas frente ao perfil de público de uma realidade nacional específica.

O objetivo é que o conselho auxilie a atuação do público ao centrar a atuação do ator a partir do contexto, diminuindo a tensão no campo de atuação criado por local, nacional, entidade e indivíduo. Esta diminuição de tensão permite a aproximação entre os conselheiros exatamente ao facilitar o reconhecimento prévio das suas posições, estabelecendo uma gramática comum aos participantes. A figura abaixo demonstra o efeito da incidência do conselho sobre o processo de construção do sentido da ação. É preciso entender, então, como trabalhar com a influência do *efeito conselho* para privilegiar a consolidação e fortalecimento do público.

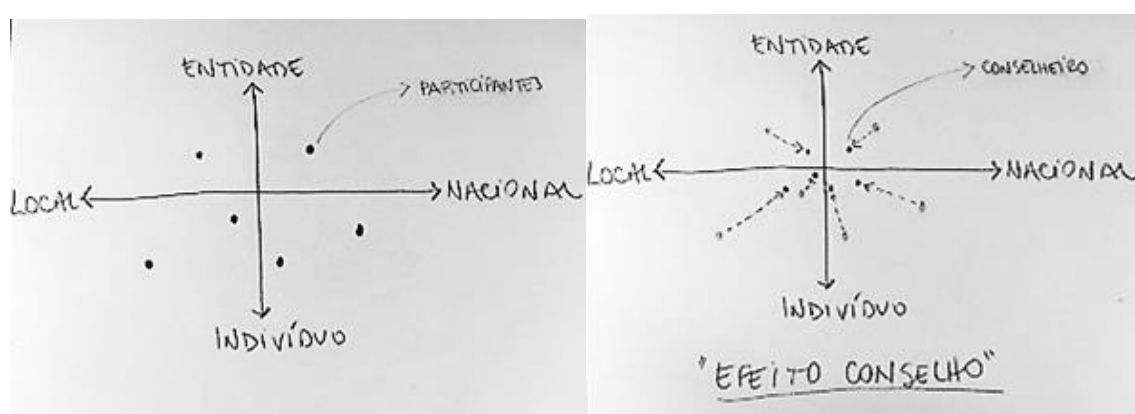


Figura 19 – Construção do sentido a partir do ator e do contexto e o efeito da incidência do conselho
Fonte: elaboração própria.

Para equalizar o sistema, desenho e procedimentos institucionais devem conseguir antecipar comportamentos e estabelecer protocolos que sejam capazes de diminuir distâncias políticas e escalares entre os conselheiros e entre os conselheiros e o Estado. E é por isso que a resposta a problemas de desenho e procedimentos não é univalente, pois depende do contexto onde acontecem: para igualar as escalas, a organização do público precisa ser reconhecida.

Ao privilegiar determinadas formas de organização social, o conselho auxilia na consolidação de janelas de oportunidades específicas. Como janelas de oportunidades são momentos em que é possível posicionar problemas, alternativas e jogo político dentro de uma agenda de decisão, a institucionalização do público ganha grande importância na consolidação das agendas políticas.

Nesta segunda parte do capítulo será preciso compreender duas questões. A primeira é a relação entre a organização do público e a atuação dos conselhos. O objetivo é compreender o que é a atuação do conselheiro dentro da agenda política. As diferentes formas que o público tem de operar o Estado para além das instituições participativas estabelecem diversos caminhos possíveis para que o participante influencie na elaboração das políticas públicas.

A segunda questão é identificar possibilidades para a participação pública levando em conta as questões de escala. A tese precisa compreender como os conselhos nacionais reconhecem

as dimensões de atuação do conselheiro a partir dos instrumentos de participação. A adequação desses instrumentos consoante a organização do público será exposta como forma de o conselho auxiliar na consolidação do público. Por último, o capítulo apresentará três dificuldades na criação de conselhos nacionais: participação demais, gente demais participando e gente com poder demais. O intuito é reconhecer a dinâmica política da agenda na sua complexidade para ser capaz de trabalhar com instituições adequadas para públicos específicos.

7.2.1. Por uma teoria dos caminhos possíveis

Construção de capacidade na abertura dos caminhos

Como argumentou um dos entrevistados no caso português: “um conselho de poucas pessoas frente a um país de milhões não é necessariamente o melhor lugar para se falar sobre concertação social, mas sim sobre diálogo.” (E#08P) A intenção do entrevistado era explicar que o conselho não deveria servir para tomar uma decisão sobre algo, mas para colocar numa mesma mesa as diferentes visões sobre um tema. Se os indivíduos e entidades geram uma mesma gramática para o debate antes de o conselho organizar esse diálogo, há uma possibilidade de o conselho ser mais eficiente neste processo. Mas para dividir a mesma gramática política, os indivíduos precisam ter uma prática comum e, para isso, considerarem a relação entre a esfera pública e o sistema político.

Avritzer (2002), quando num modelo de público participativo, colocou essa relação em fóruns de deliberação e partidos políticos; meios para o monitoramento da implementação administrativa; e representação legislativa dos interesses do público. O que a pesquisa fez transparecer ao analisar as alternâncias de importância da agenda e a dinâmica do jogo político, foi o fato de que essa relação é influenciada por indivíduos que fazem eles próprios a passagem da esfera pública para o sistema político. Ou seja, há uma viagem de ideias e de pessoas¹⁴¹ para dentro da Administração Pública na medida em que a agenda ganha importância, e isso aumenta a capacidade do público ao abrir novos caminhos para influenciar a agenda governamental.

Para o caso brasileiro, os movimentos sociais (junto com o Forum Nacional de Reforma Urbana) tiveram condições de construir práticas alternativas de política urbana fazendo parte de administrações no nível local, o que gerou uma expertise no próprio movimento.¹⁴² No caso português, a expertise se concentrou na academia, associações profissionais e ONG's, mas também

¹⁴¹ O termo viagem de ideias surgiu em uma entrevista do caso português em que o ex-presidente de uma associação ligado ao ordenamento do território relatava como as alternativas geridas dentro dos grupos de pesquisa da academia viajavam até os técnicos governamentais e destes aos agentes políticos. A viagem de pessoas ficou evidente quando se percebeu que, em momentos de ganho de importância da agenda política, muitos dos agentes políticos faziam parte daquele primeiro grupo de construção de alternativas.

¹⁴² Isso aconteceu principalmente em gestões municipais do Partido dos Trabalhadores (PT) nas décadas de 1980 e 1990 e fortaleceu o discurso do Direito à Cidade.

neste caso formado por indivíduos que circulam entre essas entidades.¹⁴³ A viagem de ideias e pessoas na escala nacional ocorre não apenas quando esses movimentos se articulam com partidos políticos, mas quando eles próprios também são os agentes políticos.

A relação do FNRU com o Partido dos Trabalhadores se deu não só no apoio institucional, mas também na coparticipação dos indivíduos nas diferentes entidades durante um longo período de tempo.¹⁴⁴ A participação de membros dos movimentos sociais na gestão do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal¹⁴⁵ e outros órgãos tinha o objetivo exatamente de estabelecer esse diálogo entre sociedade civil e Estado. Além disso, a importância do tempo como critério de análise torna evidente também a mudança de posição do indivíduo e quanto isso influencia na dinâmica do jogo político (hoje professor, amanhã ativista, depois ministro). A tese identificou a existência de conselheiros que iniciaram sua representação no ConCidades como membros dos movimentos sociais e hoje representam o poder legislativo (devido à sua eleição como vereador municipal), ou mesmo que migraram do conselho para o governo.¹⁴⁶

No caso português há exemplos de indivíduos que fizeram a ponte entre o sistema político e o público das políticas do ambiente, ordenamento do território e urbanismo desde a Revolução dos Cravos.¹⁴⁷ Os relatos apontam para momentos de maior independência entre a agenda e o sistema político, onde a participação em governos se deu pelo critério da autoridade.¹⁴⁸ Mas há momentos de ganho de importância da agenda urbana e ambiental que contaram com representantes do público diretamente na Assembleia da República e na formação dos governos.

A conexão das alternativas (relacionada à expertise desenvolvida pelo público) com a sua implantação pelo Estado (a partir do ganho de importância da agenda política) pode privilegiar o público na construção da capacidade de atuação. Os caminhos abertos pela ocupação do Estado via sistema político podem fazer com que a atuação dos conselhos facilite o diálogo entre o público e o sistema político visto a relação prévia que os dois possuem a partir do jogo político. Os diferentes

¹⁴³ Muitos foram os relatos nas entrevistas de que a comunidade de especialistas dedicada ao ordenamento do território, ambiente e urbanismo em Portugal é relativamente pequena e que é comum as pessoas se conhecerem e participarem das mesmas entidades.

¹⁴⁴ Muitos desses casos foram descritos no Capítulo 3, sobre a formação das agendas urbanas nacionais.

¹⁴⁵ A Caixa Econômica Federal é a gestora financeira das políticas urbanas nacionais e tem grande importância na implantação dos programas.

¹⁴⁶ E aqui há exemplos tanto de membros dos movimentos sociais que migraram para a administração pública durante os governos do PT, assim como no governo Temer (PMDB) a exemplo da atual Secretária Nacional de Habitação, ex-conselheira do ConCidades.

¹⁴⁷ Muitos desses casos foram descritos no Capítulo 3, sobre a formação das agendas urbanas nacionais.

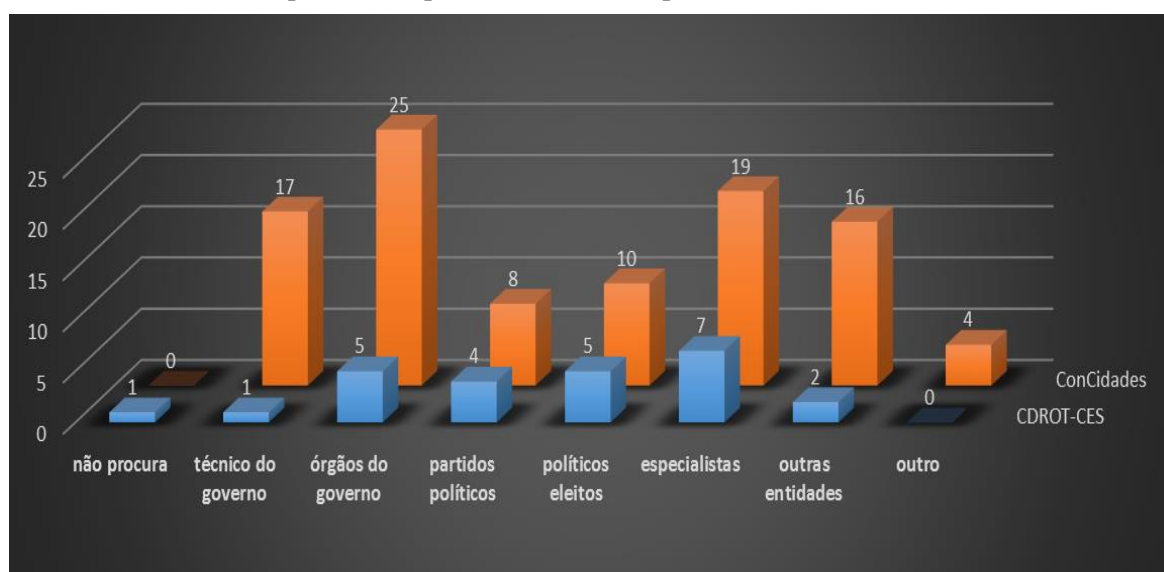
¹⁴⁸ Alguns ex-membros de governos que foram entrevistados relataram que não tinham relações partidárias com o governo e tinham sido convidados pois eram especialistas nas áreas, mas mesmo assim não negaram proximidade com os agentes políticos. Foi comum utilizarem o nome “independente” para designar sua posição.

caminhos possíveis para influenciar na agenda governamental ficam dependentes, assim, do tipo de relação que existe entre sociedade civil e sociedade política.

O conselho na relação entre sociedade civil e sociedade política

Os conselheiros têm sua atuação ligada a diversas entidades, o que significa que, por vezes, a relação entre essas entidades se dá exatamente através dos conselheiros. Além disso, o conselheiro procura uma série de outros atores para poder influenciar na elaboração das políticas mesmo tendo o espaço do conselho para sua atuação (conforme gráfico abaixo), o que significa que a atuação do conselheiro se dá através de várias maneiras possíveis, inclusive a partir de entidades diferentes.

Gráfico 24 – Entidades procuradas para influenciar nas políticas urbanas



Fonte: questionário de pesquisa.

Como essa comunidade formada pelo grupo de pessoas que fazem parte desse sistema não foi criada pelo conselho, a relação entre conselheiros, oficiais do governo, partidos políticos, especialistas, entidades é mais ampla. Significa que a gramática que permeia o público não tem sua origem no conselho, e o seu fomento não se pode dar sem levar isso em consideração.

Retomando o esquema de relação entre o público e o processo de elaboração das políticas urbanas nacionais através das instituições participativas, o seu refinamento leva a diferentes tipologias apresentadas na figura abaixo. O objetivo é o de influenciar nas políticas públicas para implantação de suas preferências políticas. Se aquele com quem a entidade precisa se relacionar dentro do sistema político é alguém com quem ela tem uma relação prévia de dentro do próprio público (compartilhando uma mesma gramática), a agenda tem condições de ganhar importância. O público pode chegar, também, à participação direta do público dentro do Estado, fazendo com que a agenda ganhe importância na medida em que o encontro entre membros do seu público a partir de atores diferentes consiga construir uma maior capacidade de atuação do Estado. O

conselho consegue consolidar essa janela de oportunidades pois conecta o público formulador de alternativas com o governo formulador das políticas.

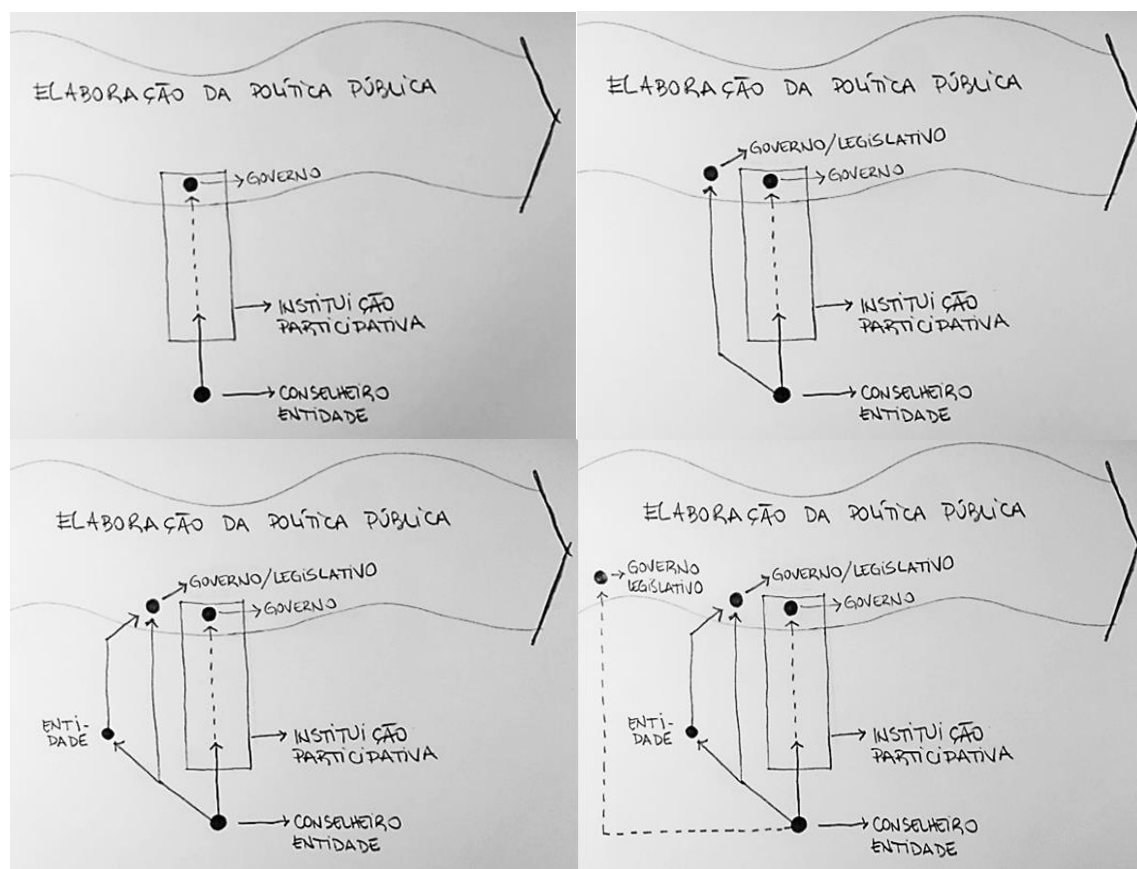


Figura 20 – Relações entre conselheiro e sociedade política

Fonte: elaboração própria.

A relação com os partidos políticos e políticos eleitos é necessária na atuação das entidades para a elaboração das políticas públicas. Como o indivíduo não participa apenas pelo conselho, essa relação pode ser construída a partir de dimensões que fazem parte da história de vida das pessoas que participam. Essa relação pré-existente ao conselho, quando fixa-se dentro do conselho (conselheiros e governos que possuem relações prévias, por exemplo), facilita o diálogo entre as partes pois seus membros já possuem uma gramática comum para atuar no debate.

Analisada a filiação partidária dos conselheiros, existe uma alta taxa de participação em partidos e também é maior o apoio a candidatos nas eleições entre aqueles que possuem filiação partidária. No caso brasileiro, os dois conselheiros que não tem filiação e que apoiaram candidatos são dos movimentos sociais, tradicionalmente apoiadores das campanhas do PT. Mas a maioria das entidades não apoiou publicamente candidatos. Os portugueses têm maior independência dos partidos políticos, porém, procuram-os em maior proporção do que os brasileiros para influenciar nas políticas públicas. Nesse caso, as entrevistas dão a certeza de que há uma procura principalmente na Assembleia da República, e que se dá mais pelo interesse do tema do que por partidos específicos.

Quadro 40 – Filiação partidária e apoio eleitoral dos conselheiros

	ConCidades	CEDROT-CES
não tem filiação partidária	36% (13)	67% (8)
tem filiação partidária	64% (23)	33% (4)
tem filiação e apoiou candidato	61% (14)	50% (2)
tem filiação e não apoiou candidato	39% (9)	50% (2)
não tem filiação e apoiou candidato	17% (2)	0% (0)
não tem filiação e não apoiou candidato	83% (10)	100% (8)

Fonte: questionário de pesquisa.

Quadro 41 – Apoio eleitoral das entidades

	ConCidades	CDROT-CES
apoiou candidato	44% (16)	17% (2)
não apoiou candidato	53% (19)	83% (10)
não respondeu	7% (1)	0% (0)

Fonte: questionário de pesquisa.

Os conselhos, enquanto espaços que têm o potencial de consolidar janelas de oportunidades, devem conseguir tanto incluir essas relações prévias (ao garantir a representação do público específico) como também fomentar essas relações (ao garantir tempo e encontros face-a-face entre os membros do público). Para isso, a tese identificou as possibilidades entre instituição e escala dentro de um contexto de caminhos possíveis.

7.2.2. Possibilidades entre instituição participativa e escala

Nacional, local, entidade, indivíduo

A regulação entre instituição e escala permite uma relação que auxilia o público sem dissociar entidade de indivíduo, local de nacional. O conselho, enquanto grupo de conselheiros, pode levar a uma representação mais centrada na diminuição dessas escalas geográficas e políticas. A instituição torna-se mais apta a estabelecer a melhor forma possível de conexão entre público e política pública ao abrir-se ao contexto do ator. E aqui reside a dificuldade de estabelecer uma relação entre escala e instituição, a de como reconhecer estes complexos territórios de atuação da sociedade civil.

A necessária capacidade de captar as diferentes atuações dentro de uma realidade complexa como a de uma nação traz a possibilidade de ampliar as articulações possíveis entre escala e instituição. O objetivo é entender qual é a premissa necessária para que esta adequação exista. A

construção subsidiária da ação social, na sua tensão entre autonomia e capacidade de atuação, pode ser incentivada pelo próprio processo de elaboração da política pública. E o conselho é um dos instrumentos que a administração pública e o próprio público possuem para estabelecer esse processo.

É de se esperar que o objetivo do conselho seja o de diminuir a tensão escalar entre os quatro vetores (indivíduo, entidade, local, nacional) no que foi chamado de *efeito conselho*. Ao aproximar as pessoas dentro de uma dinâmica institucional que é própria do conselho, privilegia-se o contato face-a-face e aproveita-se do tempo prolongado de contato como formas de dissipar barreiras e formar vínculos mais consistentes, de abertura ao outro no debate político.

Para equalizar o sistema, o desenho e procedimentos institucionais devem conseguir antecipar comportamentos e estabelecer protocolos que sejam capazes de diminuir distâncias políticas e geográficas entre os conselheiros e entre os conselheiros e o Estado. E é por isso que as respostas a problemas de desenho e procedimentos não são univalentes, pois dependem do contexto onde acontecem. Para igualar as escalas, a organização do público deve ser reconhecida.

Ao privilegiar determinadas formas de organização social, o conselho auxilia na consolidação de janelas de oportunidades específicas. A institucionalização do público tem grande importância na consolidação das agendas políticas, visto que janelas de oportunidades são momentos em que é possível posicionar problemas, alternativas e jogo político dentro de uma agenda de decisão.

Potenciais instrumentos de participação na escala nacional

A análise identificou instrumentos de duas naturezas dentro do desenho institucional para equacionar melhor as instituições com a organização do público levando em conta as questões de escala: a composição do plenário e os órgãos auxiliares. Além disso, deve-se levar em consideração que o conselho é apenas um dos espaços possíveis de participação na elaboração de políticas públicas, o que leva à necessidade de articular instituições e processos de diferentes naturezas.

A análise dos conselhos evidencia na sua composição que, ao possibilitarem um número maior de vagas a uma determinada entidade, há uma tendência de aparecer entre as justificativas para o preenchimento das vagas o argumento da regionalização. A entidade pode levar para dentro do conselho a sua diversidade geográfica e política ao poder se fazer representar em grande número. E até mesmo no número de vagas por segmento o conselho pode trabalhar uma quantidade de vagas tais que entre entidades diferentes também possa surgir o argumento da regionalização. Os níveis de organização dos movimentos sociais brasileiros (onde os quatro grandes movimentos sociais são formados por diversas associações de atuação local) e do movimento ambientalista português (onde a Confederação Portuguesa de Associações de Defesa do Ambiente consegue organizar as diversas associações numa representação nacional) são exemplo de que é possível articular a organização social regional com uma representação nacional.

A representação regional (ao aumentar o número de vagas de uma entidade dentro do conselho) pode trazer mais legitimidade ao processo no momento em que o conselheiro não é uma

síntese do posicionamento da entidade ou então do posicionamento de uma sociedade nacional apenas porque ganhou uma eleição ou foi escolhido para o conselho. Além de o critério garantir também uma construção subsidiária da formação de opinião dentro do conselho, o aumento do número de vagas por segmento imprime às próprias entidades a necessidade de trazer para o debate de formação do conselho a sua capacidade de atuação nacional e sua democracia interna. Afinal, nacional não é apenas a entidade que tem sede em São Paulo ou Lisboa.

Outros instrumentos com potencial para trabalhar em escala são aqueles ligados aos órgãos auxiliares que dão aos conselhos a possibilidade de atuar para além da dinâmica interna do plenário e podem ser utilizados consoante o contexto. A utilização dos Grupos de Trabalhos, em todos os casos analisados, mostrou-se profícua na abertura que os conselhos precisam ter a atores que não estejam participando como conselheiros (seja atores públicos ou privados). Os GT's têm a prerrogativa de chamar a participar esses atores que podem estar atuando em escalas inferiores ou estar vinculados a agendas muito específicas dentro dos conselhos. Até mesmo na audição de serviços públicos esse instrumento pode ser útil.¹⁴⁹ A própria dinâmica das reuniões, mais objetivas que as reuniões do plenário, podem servir para aproximar o conselho com outras escalas.

Além dos GT's, seminários regionais também podem realizar o trabalho não só de encurtar escalas, mas também de auxiliar na construção subsidiária do público. Os seminários para o Plano Nacional de Habitação no Brasil deram a oportunidade de os conselheiros nacionais participarem de eventos de nível nacional mas que foram realizados próximos daqueles que fazem parte da escala local de atuação dos conselheiros. Os indivíduos que fazem parte da entidade da qual o conselheiro participa puderam entrar em contato com uma atuação regionalizada do conselho. Os seminários em si, mesmo que não vinculados à atuação do conselho, tem esse potencial de agrupar um público qualificado de forma regionalizada (aumentando a possibilidade dos indivíduos de participarem visto a proximidade das suas regiões e o local do evento). Para o caso português, a oportunidade veio na série de seminários de apresentação da Nova Geração de Políticas de Habitação, realizados no segundo semestre de 2017.

Por último, um outro instrumento é a própria regionalização do conselho, seja pela sua atuação ou pelo processo de escolha. As sucessivas eleições nas Conferências das Cidades, desde a escala do município até chegar na escala nacional, fazem com que os conselheiros precisem construir sua legitimidade desde baixo, comprometendo-se na escala local com sua atuação em outras escalas. E as próprias conferências servem de ouvidorias regionalizadas para entender as diferenças regionais da política urbana nacional. No caso de Portugal, a potencialidade que as CCDR's têm de regionalizar a atuação do Estado é suficiente para se pensar em uma rede de espaços de participação em pirâmide muito próximo ao caso brasileiro. O objetivo seria o de ampliar a quantidade de indivíduos que formam a atuação dos conselhos nacionais.

¹⁴⁹ Entrevistado, um dos conselheiros (E#01P) que discorreu sobre os GT's afirmou que sem as audições realizadas pelo órgão, o conselho tornar-se-ia "autista", pois não escutaria aqueles que fazem parte da implantação das políticas públicas.

Dificuldades na formação de conselhos nacionais

O esforço na consolidação do público na escala nacional traz três grandes dificuldades para as instituições participativas e para a própria organização social: participação demais, gente demais participando, gente com poder demais. O desenho institucional do conselho tem o potencial de adequar instrumentos e procedimentos em via de facilitar a relação entre público e instituição. A instituição fica mais apta a estabelecer uma melhor conexão entre público e política pública ao abrir-se à realidade do indivíduo/entidade e local/nacional. E aqui reside a dificuldade de estabelecer uma relação entre escala e instituição: reconhecer as limitações da atuação da sociedade civil na complexidade dos territórios nacionais e adequar-se a elas.

A *participação demais* tem relação ao fôlego das entidades em participar de vários conselhos com vários membros seus sem gerar um cansaço pela excessiva carga de trabalho.¹⁵⁰ Em todos os casos analisados havia uma preocupação da superpolitização da vida civil. A utilização de estruturas já existentes em detrimento da criação de novas instituições pode auxiliar a diminuir a dificuldade de mobilização que o aumento de espaços de participação provoca, mas as instituições a serem aproveitadas devem se adaptar à nova realidade. Sem a adaptação necessária, a agenda a ser incluída não vai conseguir ser institucionalizada, tornando-a politicamente mais fraca.

Tomando o caso português como exemplo, à época da elaboração do PNPOT foi rejeitada a proposta de criar um conselho do plano em detrimento da utilização da CDROT-CES e do CNADS como espaços de participação no tema do ordenamento do território e urbanismo. Porém, não houve mudanças nas composições dos conselhos para se adequarem aos novos atores. E mesmo tendo o CES realizado inclusões de conselheiros no último ano, tentando adequar-se a novos públicos que surgiram com a crise de 2009, os novos movimentos urbanos que também surgiram neste contexto, ligados ao direito à moradia, ainda não encontram esse reconhecimento.

No caso brasileiro, o diagnóstico sobre o quanto se participava levou à mudança da frequência de realização das conferências nacionais. Inicialmente de dois em dois anos, os delegados da 3ª Conferência Nacional das Cidades deliberaram em 2007 que a conferência fosse realizada a cada três anos. Como delegado do segmento das ONG's, o pesquisador acompanhou o debate pela alteração, que foi aprovada de forma unânime. Os participantes da conferência entendiam que dois anos era pouco tempo para que as políticas apresentassem resultado a ponto de justificar a realização de uma nova conferência.

O *gente demais participando* está relacionado ao tamanho que o conselho pode ter visto a quantidade de entidades que participam e questões de ordem operacional. O número alargado de conselheiros pode propiciar o surgimento de coerções internas relacionadas ao fato de que em grandes plenárias, a quantidade de pessoas que representa cada entidade pode importar tanto quanto o argumento apresentado. Como foi observado no Brasil, as Conferências Nacionais da Cidade (eventos com mais de 3.000 pessoas) transformam-se em estruturas mais participativas do que

¹⁵⁰ Conforme já apresentado a partir dos inquéritos, a maioria dos conselheiros da CDROT-CES e do ConCidade milita em mais de uma entidade, inclusive com temáticas diversas.

deliberativas porque torna o sistema de escolha (baseado na quantidade de votos) mais agregativo. As entidades que garantem maior participação numérica dentro dos conselhos podem fazer com que a troca de argumentos perca espaço para a simples contagem de votos, e isso pode acabar refletindo na dinâmica do próprio conselho que deveria ter uma característica mais deliberativa.

Há também um impacto de natureza operacional: o custo com passagens e subsídios para as reuniões e o quadro administrativo requerido para gerir esses procedimentos. A garantia de recursos é necessária como em qualquer outra atividade da administração pública. Nos três conselhos a eficiência do quadro administrativo influencia, mesmo que indiretamente, o andamento dos trabalhos.¹⁵¹ Dependendo do desenho institucional, o conselho precisa ter sua gestão adequada aos desafios.

E por fim, no *gente com poder demais* reside a dificuldade em garantir o equilíbrio desejado entre as entidades na divisão de votos em acordo com o número de conselheiros por segmento. O caso brasileiro, sintomático nesse sentido, demonstra como a tentativa de incluir atores historicamente excluídos e contrabalancear o conselho com o ambiente da agenda política resultou em uma dinâmica interna do conselho muito específica. Os continuados relatos e observações sobre a hegemonia dos movimentos sociais dentro do conselho e as dificuldades que isso traz, demonstram que há um limite na quantidade de vagas para uma determinada entidade frente ao número total de vagas.

Havendo a possibilidade da formação de maiorias dentro do conselho, a troca de razões e argumentos pode se tornar prejudicada ao não garantir a efetiva participação a todos os conselheiros. O aumento de vagas dos segmentos auxiliou a criar uma representação regionalizada do público, já o necessário reequilíbrio entre as forças pode ser resolvido com a composição do conselho, mas sempre prestando atenção às outras dificuldades impostas pela escala.

¹⁵¹ Durante pesquisa de campo no CNADS, a equipe de gestão relatou a dificuldade em dar andamento aos questionamentos e pedidos de informação dos conselheiros devido aos poucos recursos humanos. O quadro era formado por três pessoas, sendo que uma delas estava em licença maternidade. A demora em dar retorno aos pedidos feitos também pelo próprio pesquisador foi debitado ao excessivo trabalho que precisavam praticar.

8. Conclusão

A tese analisou o desenho institucional do ConCidades, CNADS e CDROT-CES, analisou também o processo de elaboração das políticas urbanas nacionais e a interação entre conselheiros e entidades dentro dos conselhos para observar a atuação do público nos conselhos de políticas públicas. O resultado foi a identificação de possibilidades sobre a criação de instituições adequadas para públicos específicos. Essa é a explicação encontrada à pergunta central da tese: como os conselhos de políticas públicas auxiliam o público na elaboração de políticas urbanas nacionais?

A pesquisa teve o potencial de reconhecer um enquadramento dado pela politização do urbano, e pela institucionalização da participação pública. Esses recortes evidenciam uma agenda urbana nacional com fundamentos públicos para influenciar na elaboração das políticas públicas sustentada por um público que se organiza em torno dos temas que a formam. A atuação dos conselhos nacionais como institucionalização do processo participativo na escala nacional, na tentativa de tornar mais integrada a relação entre o público e a política pública, foi o ponto de partida para estabelecer o objeto de estudo.

O uso da hermenêutica como posicionamento epistemológico colocou em questão a autoridade do pesquisador sobre a pesquisa. O conhecimento prévio sobre o objeto de estudo e o seu acompanhamento no transcorrer do tempo possibilitaram ao pesquisador perceber a gramática por trás das atitudes dos participantes e antever generalizações que auxiliaram no processo de pesquisa.

O objeto precisou então ser operacionalizado, entendendo os conselhos mais do que um espaço fechado em si próprio mas na temporalidade da agenda política, ampliando as possibilidades de compreensão. A escala nacional e a diversidade de questões que isso implica, principalmente no tocante à construção de uma sociedade nacional para manter a agenda política, acabaram por ser a base da contribuição da tese ao campo de estudo.

A utilização do conceito de agenda política (Kingdon, 2011) para operacionalizar o alinhamento metodológico mostrou-se eficaz para equalizar os dois casos estudados – mesmo com as considerações teóricas sobre o conceito de participante. A teoria de Kingdon é demasiada rígida nesta divisão para contemplar o objeto da forma como ele se apresenta. Esta rigidez pode não ser proposital, mas consequência de uma abordagem metodológica que não incluiu o tempo como categoria. Ao usar a analogia da fotografia para entender Kingdon, enxergam-se os indivíduos no papel específico que exercem no momento da pesquisa. Quando a fotografia é expandida no tempo, é possível observar que esses indivíduos podem transitar de papel mantendo o apoio político à agenda. No Brasil e em Portugal foram observados que a dinâmica do jogo político e da própria vida civil e política dos indivíduos mostram uma trama mais complexa entre os participantes e as instituições – e isto tem grande impacto na análise realizada.

A teoria da agenda demonstra ter a potencialidade de estruturar as realidades estudadas transformando-as em objetos comparáveis. Ao deixar claro as similaridades e diferenças entre os

casos, a teoria estabeleceu um padrão de comparação entre eles. Esse potencial é de extrema importância para a tese porque equalizou as grandezas dos casos, sendo útil para a sua compreensão e para a replicabilidade do estudo em outras realidades.

A dinâmica temporal do jogo político foi reforçada para definir um posicionamento em que os conselhos conseguem estabelecer vínculos e estender o espaço das interações entre os conselheiros. Desse posicionamento surgiu a necessidade de estudar os desenhos institucionais dos conselhos, a localização dos conselhos no processo de elaboração das políticas públicas e a interação entre os conselheiros e entidades dentro conselho. O que se segue é uma pequena sumarização dos resultados obtidos e que criaram as condições para as conclusões do estudo.

1. O desenho institucional tem grande dificuldade de incluir novos atores, pois institucionaliza agendas específicas defendidas por entidades específicas. O desenho acaba conformando os conselhos ao seu modelo de atuação e condicionando as mudanças ocorridas no tempo. Porém, os órgãos auxiliares (como Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas) têm o potencial de abrir o espaço para outros atores – inclusive e principalmente atores governamentais – e, também, dão maior organização e dinamicidade ao debate dos temas. Além disso, os procedimentos de decisão, apesar de vinculados principalmente às decisões por maioria, são direcionados para a construção de consenso. Ao mesmo tempo em que colocam em contato visões diferentes sobre um mesmo tema, também acabam por reduzi-las a um resultado único (pelo menos no plano normativo), visto ser necessário a construção de um posicionamento do conselho, e não necessariamente do conjunto de conselheiros. Os procedimentos analisados também reforçam a necessidade de os conselheiros já terem algum conhecimento prévio da matéria, pois nem sempre é possível construir informações a partir do próprio debate.

2. Nesse ínterim, a tese observou que os conselhos são apenas uma parte de todo o processo de decisão sobre as políticas públicas e, muitas vezes, nem sequer são o principal deles. Assim, o posicionamento do conselho não define, necessariamente, o desenho final que a política pública terá. E, tão pouco, é também o espaço de excelência da propositura das novas políticas, por mais que uma relação mais intrínseca com o poder executivo e legislativo possa levar a uma maior proximidade ao governo. Mesmo assim, os conselhos têm o potencial de deslocar o monopólio do Estado em definir a atuação pública a partir de um consenso mais alargado em conjunto com a sociedade civil.

3. A relação entre os conselheiros e as entidades mostrou que a figura do conselheiro e o posicionamento que ele leva ao conselho respondem a duas dinâmicas: (i) sua própria consciência e o conhecimento prévio sobre o assunto e, (ii) a posição da diretoria da entidade (neste último caso, principalmente nas questões mais controversas ou de maior importância). Essas duas dinâmicas levam a crer que quem é o conselheiro dentro da sua entidade e como funcionam os mecanismos de democracia interna da entidade são indícios da representação que o conselheiro faz. Os conselheiros continuam a se relacionar com aqueles que já conheciam antes de se tornarem conselheiros, mas o espaço do conselho serve, também, para estabelecer novas articulações com o intuito de influenciar no processo decisório. O maior poder de influência vem das entidades mais

centrais dentro da agenda política, por isso o interesse em se relacionar com as entidades com maior capacidade de influenciar no processo.

Fez-se a possibilidade, então, de concluir que *tanto é necessário ter em mente a organização do público na hora de institucionalizar os conselhos assim como o próprio conselho pode ele também auxiliar na formação do público na escala nacional.*

As questões que a escala nacional impõem ao processo participativo fazem as experiências terem muito mais um aspecto de representação que de participação direta do cidadão no processo de elaboração das políticas urbanas nacionais, o que acarreta uma preocupação maior sobre os mecanismos de construção de representação da sociedade junto ao Estado. É a relação entre sociedade civil e sociedade política que está em jogo.

Para montar representações nacionais é possível tanto trabalhar com associações de atuação nacional quanto com movimentos nacionais que se constituem a partir de uma federação de entidades locais. Esse enraizamento transescalar pode levar a um ambiente suficientemente forte para uma representação nacional que se construa a partir de baixo. De forma pragmática: a simples pulverização de associações locais, sem que estas se articulem em grandes movimentos, pode fazer com que a luta por direitos se dilua e não chegue às escalas supralocais. E assim as agendas ficam sem ter como resposta às suas preocupações a elaboração de políticas públicas que consolidem essas lutas. Para subir as escalas do Estado, a sociedade deve construir representações nas escalas superiores, o que faz com que a distância entre sociedade e Estado diminua e seja possível falar de igual para igual, mesmo na escala nacional.

Se se entender que são indivíduos que estabelecem essas relações, a atuação desses indivíduos em diferentes espaços e escalas é providencial para essa construção. Estreitar a comunicação e estabelecer contatos face-a-face – principalmente prolongados no tempo e em espaços de caráter nacional – podem auxiliar essa construção escalar da representação. Os conselhos podem auxiliar nesse papel no momento em que garantem esses contatos face-a-face e que obrigam, de certa forma, o diálogo entre aqueles que são diferentes entre si mas que gravitam em torno de uma mesma agenda, o que inclui também as relações entre a sociedade civil e sociedade política. Ao estabelecerem relações mais duradouras, essas mesmas relações podem auxiliar no poder de influência dos conselhos e construir um círculo virtuoso na interação entre sociedade e Estado no momento em que os membros dessa relação ocupam o Estado.

Por fim, há ainda duas considerações finais. No âmbito teórico, o conceito de público participativo (Avritzer, 2002) se torna de extrema importância para o estudo de experiências como as analisadas nesta tese. O conceito propicia a dissolução da tradicional separação entre Estado e sociedade e coloca luz sobre a atuação dos atores que sustentam a agenda política, tornando mais clara a forma como se organiza a agenda. É preciso, para tal, entender melhor como esses mecanismos e mediações funcionam na escala nacional, visto a dificuldade de construir uma sociedade civil nacional. No âmbito empírico, Brasil e Portugal, mesmo que de maneira constrita, conseguem incluir atores tradicionalmente excluídos do processo de elaboração das políticas urbanas nacionais no momento em que garantem um espaço institucionalizado para a atuação das

entidades (sejam eles os movimentos sociais e ambientais, ou inclusive entidades do poder local). As limitações das experiências – como por exemplo a dificuldade de abertura a novos atores pós-criação dos conselhos ou a dificuldade de incluir outras escalas de representação que não apenas a nacional – podem ser transpostas por mecanismos que os próprios países já possuem, como o sistema de Conferências para o caso brasileiro ou a regionalidade das CCDR's para o caso português.

A maneira como público e instituição participativa se articulam – ou podem se articular – na sustentação da agenda política é a principal contribuição para a descrição da gramática desta relação. Confirmar e operacionalizar uma teoria sobre as possibilidades de articulação entre público e conselho pode ajudar outras experiências de institucionalização da participação pública na escala nacional em descrever sua gramática e conseguir afinar melhor suas instituições participativas no processo de elaboração de políticas públicas. A replicabilidade de modelos em acordo com as realidades nacionais pode trazer importantes instrumentos de análise e estabelecer propostas para a estruturação de instituições participativas na escala nacional na elaboração de políticas urbanas nacionais – uma forma de estender os resultados desta pesquisa para a área das políticas públicas.

Bibliografia

- AFONSO, J. (2010). O Encontro Nacional dos Arquitectos: tomar consciência da sociedade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91: 27-39.
- AIRES, M.C.A. (2009). A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista Debates*, 3(2): 12-38.
- ALLEGRETTI, G. (2002). L'abitare come valore urbano nel nuovo piano 'esperienciale' di Porto Alegre (Brasile). *Urbanistica*, 119.
- ALLEGRETTI, G. (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre – Autoprogettualità come paradigma urbano*. Alinea. Firenze.
- ALLEGRETTI, G. (2012). Démocraties participatives: une marche lente vers de nouveaux paradigmes du Brésil en Europe? in Lieberherr-Gardiol, F.; Solinis, G. (eds.), *Quelles villes pour le 21e siècle?* In-folio. Gollion. 181-224.
- AMABILE, A.E.N. (2012). Políticas Públicas in Freitas de Castro, C.L.; Gontijo, C.R.B.; Amabile, A.E.N. (eds.). *Dicionário de Políticas Públicas*. EdUEMG. Barbacena. 390-391.
- ARISTÓTELES (2001). *Política*. Martin Claret. São Paulo.
- ARRETCHE, M. (2002). Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 45(3): 431-458.
- AVRITZER, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Woodrow Wilson Center Press, John Hopkins University Press. Whashington, Baltimore.
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1): 43-64.
- AVRITZER, L. (2007a). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 50(3): 443-464.
- AVRITZER, L. (2007b). *Urban Reform, Participation and the Right to the City in Brazil*. IDS Research Paper, Institute of Development Studies. Brighton.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press. Princeton.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 47(4): 703-728.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M.L.D. (2005). Democracia, Participação e Instituições Híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial: 16-41.
- BAGGIO, R.C. (2004). Democracia, republicanismo e princípio da subsidiariedade: em busca de um federalismo social. *Direito e Democracia*, 5(2): 319-340.
- BANDERINHA, J.A. (2011). *O processo SAAL e a arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Reimpressão 2011, Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- BANDERINHA, J.A. (2010). O Encontro Nacional dos Arquitectos em 1969. A reprodução das tensões sociais, culturais e políticas no âmbito profissional da arquitectura. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91: 11-26.

- BAPTISTA, I. (2008). O programa POLIS e o “país desordenado”: percepções sobre governança e planeamento urbano em Portugal in Cabral, M.V.; da Silva, F.C.; Saraiva, T. (eds.). *Cidade & cidadania: governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada*. ICS. Lisboa. 131-176.
- BARACHO, J.A.O. (1995). Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 35: 13-52.
- BASSUL, J.R. (2002). Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE*, 28(84), 133-144.
- BAVA, S.C.; PAULICS, V. (2005). Experiências inovadoras para uma nova governança democrática in Paulics, V.; Santoro, P.; Bava, S.C. (eds.). *Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades*. Instituto Pólis. São Paulo.
- BIRD, C. (2011). *Introdução à Filosofia Política*. Tradução Saulo Alencastre. Madras. São Paulo.
- BIRKLAND, T.A. (2007). Agenda setting in public policies in Fischer, F.; Miller, G.J.; Sidney, M.S. (eds.). *Handbook of Public Policies Analysis – Theory, politics, and methods*. CRC. Press Boca Raton, London, New York. 63-78.
- BLUMER, H. (1987). A massa, o público e a opinião pública in Cohn, G. (ed.). *Comunicação e indústria cultural*. 5ª edição, T.A. Queiroz. São Paulo.
- BOHMANN, J. (2007). *Democracy across borders: from Dêmos to Dêmoi*. MIT Press. Cambridge.
- BONDUKI, N. (2008). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula [versão eletrônica]. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, 1: 70-104. Acedido em 15 de dezembro de 2016, em: www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.dpf.
- BRASIL. Lei nº 13.465/2017. *Diário Oficial da União*, seção 1, nº 173, 08 de Setembro de 2017, 1-16.
- BRASIL. Decreto nº 9.076/2017. *Diário Oficial da União*, seção 1, nº 109, 7 de Junho de 2017, 6.
- BRASIL. Decreto nº 5.790/2006. *Diário Oficial da União*, seção 1, nº 100, 25 de Maio de 2006, 3.
- BRASIL. Lei nº 11.124/2005. *Diário Oficial da União*, seção 1, nº 115, 17 de Junho de 2005, 1.
- BRASIL. Decreto nº 5.031/2004. *Diário Oficial da União*, seção 1, nº 65, 05 de Abril de 2004, 1.
- BRASIL. Lei nº 10.257/2001. *Diário Oficial da União*, seção 1, nº 133, 11 de Julho de 2001, 1-5.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.220/2001. *Diário Oficial da União*, seção 1, nº 171, 05 de Setembro de 2001, 12.
- BRASIL. Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, seção 1, nº 191-A, 05 de Outubro de 1988, 1-32.
- CABRAL, J.; MARQUES, T.S. (1996). Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável – experiência em Portugal. *Inforgeo*, 11: 107-116.
- CABRAL, M.V.; SILVA, F.C.; SARAIVA, T. (eds.) (2008). *Cidade e Cidadania – Governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada*. ICS. Lisboa.
- CACCIA BAVA, S. (2000). Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil in Carvalho, M.C.A.A.; Teixeira, A.C.C. (eds.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. Pólis. São Paulo.

- CANFORA, L. (2007). *A democracia: história de uma ideologia*. Tradução José Jacinto Correia Serra. Edições 70. Lisboa.
- CANO, W. (2011). *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Editora Unicamp. Campinas.
- CANOTILHO, J.J.G.; MOREIRA, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa: anotada*. Volume 1, 4ª edição revisada, Coimbra Editora. Coimbra.
- CARDOSO, A.L. (2002). Política habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR – Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*, 15(2), 16(1): 105-122.
- CATARINO, F. (2008). O contributo dos académicos para a conservação da natureza in LPN (ed.) 60 anos pela natureza em Portugal. LPN. Lisboa. 34-39.
- CAVALCANTI, T.N. (2008). O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: base para um novo federalism. *Diálogos Possíveis*, 7 (1): 211-228.
- CHALMERS, A.F. (1993). *O que é ciência afinal?* Tradução Raul Filker. Editora Brasiliense. São Paulo.
- CICERO, T. (2010). A busca pelo entendimento: a Hermenêutica e a interpretação da linguagem para aprimorar a convivência social. *Filosofia (Ciência & Vida)*, 1(11): 48-55.
- COHEN, J. (1997). Procedure and Substance in Deliberative Democracy in Bohman, J.; Rehg, W. (eds.) *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. MIT Press. Cambridge. 407-438.
- COHEN, J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy in Hamlin, A.; Pettit, P. (eds.). *The Good Polity – Normative Analysis of the State*. Blackwell Publishing. Oxford. 17-34.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2008). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia*. Comissão das Comunidades Europeias, SEC(2008) 2550. Bruxelas.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1998). *Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: um quadro de acção*. Comissão das Comunidades Europeias, COM(1998) 605. Bruxelas.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1997). *Para uma agenda urbana da União Europeia*. Comissão das Comunidades Europeias, COM(97) 197 final. Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA (2014). *A dimensão urbana das políticas da UE – principais características de uma agenda urbana da UE*. Comissão Europeia, COM(2014) 490 final. Bruxelas.
- COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2011). *Relatório sobre a Agenda Urbana e a sua futura política de coesão*. Relator: Oldřich Vlasák. Parlamento Europeu, A7-0218/2011. Bruxelas.
- COMITÉ DO DESENVOLVIMENTO ESPACIAL (1999). *EDEC Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – Para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE*. Comissão Europeia. Potsdam.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (2014). *Relatório de Atividades de 2013*. CES. Lisboa.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (2013). *Relatório de Atividades de 2012*. CES. Lisboa.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (2012). *Relatório de Atividades de 2011*. CES. Lisboa.

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (2007). *Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território – Parecer*. CES. Lisboa.

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (2000a). *Relatório de execução anual do QCA II – 1998 – Parecer*. CES. Lisboa.

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (2000b). *Grandes Opções do Plano 2000 – Parecer*. CES. Lisboa.

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL. Regulamento de Funcionamento do Conselho Económico e Social. *Diário da República*, II série, nº 162, 13 de Julho de 1993.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2015). *Relatório de Atividades 2014*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2014). *Relatório de Atividades 2013*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2013). *Relatório de Atividades 2012*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2012). *Relatório de Atividades 2011*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2011). *Relatório de Atividades 2010*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2010). *Relatório de Atividades 2009*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2009). *Relatório de Atividades 2008*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2008). *Relatório de Atividades 2007*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2007). *Relatório de Atividades 2006*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2006). *Relatório de Atividades 2005*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2005a). *Acta da 4ª Reunião Ordinária do Conselho, 2 de Junho de 2005*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2005b). *Relatório de Atividades 2004*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2005c). *Reflexões sobre o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2005d). *Acta da 2ª Reunião Ordinária do Conselho, 22 de Março de 2005*. CNADS. Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2004). *Relatório de Atividades 2003*. CNADS. Lisboa.

- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2003). *Relatório de Atividades 2002*. CNADS. Lisboa.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2002). *Relatório de Atividades 2001*. CNADS. Lisboa.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2001). *Relatório de Atividades 2000*. CNADS. Lisboa.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2000). *Relatório de Atividades 1999*. CNADS. Lisboa.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (1999). *Relatório de Atividades 1998*. CNADS. Lisboa.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Declaração nº 229/1998. *Diário da República*, II série, nº 162, 16 de Julho de 1998, 9873-9875.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (1998b). *Reflexão Preliminar do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre o documento preparatório “Plano Nacional do Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 / Visão Prospectiva”*. CNADS. Lisboa.
- CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES (2015). *Grupos de Trabalho*. Acedido em 06 de dezembro de 2016, em: <https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/grupos-de-trabalho>.
- CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES (2009a). *Ata da 23ª Reunião Ordinária do Conselho das Cidades*. Conselho Nacional das Cidades. Brasília.
- CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES (2009b). *Ata da 20ª Reunião Ordinária do Conselho das Cidades*. Conselho Nacional das Cidades. Brasília.
- CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução Normativa nº 02/2006. *Diário Oficial da União*, seção 01, nº 133, 13 de Julho de 2006, 60.
- CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução Normativa nº 34/2005. *Diário Oficial da União*, seção 01, nº 134, 14 de Julho de 2005, 89.
- CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução Normativa nº 25/2005. *Diário Oficial da União*, seção 01, nº 60, 30 de Março de 2005, 102.
- CORRÊA DO LAGO, L. (2002). A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos. *Cadernos IPPUR – Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*, 15(2), 16(1): 155-176.
- CORREA DOS SANTOS, A. (2003). *Princípio da eficiência da administração pública*. LTr. São Paulo.
- CORREIA, F.A. (2006). *Manual de Direito do Urbanismo*. Almedina. Coimbra.
- DAGNINO, E. (ed.) (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, Unicamp. São Paulo.
- DELLA PORTA, D. (2008). La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipative. *Partecipazione e conflitto*, 0: 15-42.

- DOMINGUES, A. (ed.) (2006). *Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal*. Argumentum. Lisboa.
- ELSTER, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Harvard University Press. Cambridge.
- ENDO, K. (1994). The principle of subsidiarity: from Johannes Althusius to Jacques Delors. *HUSCAP*, 44(6): 553-652.
- FARIA, C.F. (2012). Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberative. *Lua Nova*, 87: 63-81.
- FERRÃO, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.
- FERRÃO, J. (2007). *Política de Cidades POLIS XXI 2007-2013*. Acedido em 15 de dezembro de 2016, em: <https://pt.scribd.com/document/131290674/POLITICA-DECIDADES-POLIS-XXI-2007-2013>.
- FERRÃO, J. (2003). Para uma nova relação entre território, competitividade e acção pública in Grupo Parlamentar do Partido Socialista (ed.). *Novas Políticas para a Competitividade*. Celta Editora. Oeiras.
- FERREIRA, A.F. (1987). *Por uma nova política de habitação*. Edições Afrontamento. Porto.
- FLICK, U. (2009 [1985]). *An introduction to qualitative research*. SAGE Publications Ltd. London.
- FRADE, C.C.F. (1999). *A componente ambiental no ordenamento do território*. Conselho Económico e Social. Lisboa.
- FREITAS DE CASTRO, C.L. (2012). Conselho.” in Freitas de Castro, C.L.; Gontijo, C.R.B.; Amabile, A.E.N. (eds.). *Dicionário de Políticas Públicas*. EdUEMG. Barbacena.
- FUNG, A.; WRIGHT, E.O. (2003). Thinking about empowered participatory governance in Fung, A.; Wright, E.O. (eds.). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso. London, New York. 3-42.
- GADAMER, H. (1999). *Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução Flávio Paulo Meurer, 3ª edição, Vozes. Petrópolis.
- GERALDI, J. (2013). Subsidiariedade e planeamento urbano em contextos comparados: uma análise entre Portugal, Itália e Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 15: 139-157.
- GERALDI, J. (2012). O papel do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades na deliberação pública no Brasil. *Teoria e Sociedade*, 19(1): 168-197.
- GERALDI, J. (2011). *Ordenamento e desenvolvimento territoriais no Centro-Sul do Paraná*. Dissertação de mestrado em Geografia. Universidade Federal do Paraná.
- GRAZIA, G.; RODRIGUES, E. (2003). Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. *Revista Rio de Janeiro*, 9: 11-21.
- GUERRA, I.C. (2011). As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 22: 41-68.

- GUERRA, I.C. (2006a). Plano Nacional de Ordenamento do Território: o máximo denominador comum. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 0 (12/13): 83-92.
- GUERRA, I.C. (2006b). *Participação e acção coletiva – interesses, conflitos e consensos*. Príncípa Editora. Estoril.
- HABERMAS, J. (2002). *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução George Sperber e Paulo Astor Soethe. Edições Loyola. São Paulo.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II, tradução Flávio Beno Siebeneichler. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro.
- HEKMAN, S.J. (1986). *Hermenêutica e sociologia do conhecimento*. Tradução Luís Manuel Bernardo. Edições 70. Lisboa.
- HENRIQUES, J.G. (2016a). Helena Roseta prepara lei de bases da habitação [versão eletrônica]. *Público*, 13 de dezembro de 2016. Acedido em 13 de janeiro de 2017, em: <https://www.publico.pt/2016/12/13/sociedade/noticia/helena-roseta-prepara-lei-de-bases-da-habitacao-1754646>.
- HENRIQUES, J.G. (2016b). Relatora da ONU sobre habitação em Portugal: “Algumas das condições que vi são deploráveis” [versão eletrônica]. *Público*, 13 de dezembro de 2016. Acedido em 16 de agosto de 2017, em: <https://www.publico.pt/2016/12/13/sociedade/entrevista/nao-se-pode-demolir-uma-casa-sabendo-que-a-pessoa-vai-ficar-semabrigo-1754581>.
- HORTA, R.M. (2003). Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, 9: 13-29.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M.S.; FRANCO, F.M.M. (eds.) (2007). *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão 2.0a, Editora Objetiva. Rio de Janeiro.
- INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2017). Temer adia Conferência das Cidades para 2019 e desmonta diálogo social. Acedido em 10 de outubro de 2017, em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=20543Atemer-dia-confer%C3%Aancia-das-cidades-para-2019-e-desmonta-di%C3%A1logo-social&Itemid=164&lang=pt.
- JACINTO, R. (2012). Cidade, território e coesão urbana: novos olhares, outros caminhos in Jacinto, R. (ed.). *A cidade e os novos desafios urbanos*. Âncora Editora. Lisboa. 5-38.
- JANN, W.; WEGRICH, K. (2007). Theories of the policy cycle in Fischer, F.; Miller, G.J.; Sidney, M.S. (eds.). *Handbook of Public Policies Analysis – Theory, politics, and methods*. CRC Press. Boca Raton, London, New York. 43-62.
- KINGDON, J.W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Updated Second Edition, Pearson. Boston.
- KÜHNHARDT, L. (1992). Federalism and Subsidiarity. *Telos*, 91: 77-87.
- LAVALLE, A.G. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, 84: 13-23.
- LAVALLE, A.G.; HOUTZAGER, P.P.; CASTELLO, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67: 49-103.

- LAVALLE, A.G.; VERA, E.I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84: 353-364.
- LEFEBVRE, H. (1991). *O direito à cidade*. Ed. Moraes. São Paulo.
- LIMA, M.P.C.; NAUMANN, R. (2000). Pactos Sociais em Portugal: da legitimação de projectos políticos globais à negociação de reformas das ‘relações industriais’? in APS (Associação Portuguesa de Sociologia) *IV Congresso Português de Sociologia*. Coimbra, Portugal 17-19 de abril de 2000. APS. Lisboa.
- LOPES, M. (2017). PSD quer jovens representados no CES e insiste nos idosos – Sociais-democratas vieram reforçar proposta já aprovada do CDS. Deverá formar-se mais uma coligação negativa porque o BE também quer alargamento do CES. *Público*, 20 de fevereiro de 2017. Acedido em 13 de agosto de 2017, em: <https://www.publico.pt/2017/02/20/politica/noticia/psd-quer-jovens-representados-no-ces-e-insiste-nos-idosos-1762611>.
- LUSA (2017a). Política de “habitação acessível” é a prioridade para 2.^a metade da legislature. *Diário de Notícias*, 15 de julho de 2017. Acedido em 16 de outubro de 2017, em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/costa-elege-politica-de-habitacao-acessivel-como-prioridade-para-2a-metade-da-legislatura-8639789.html>.
- LUSA (2017b). Helena Roseta quer mais pelo direito à habitação do que um artigo na constituição. *Diário de Notícias*, 23 de maio de 2017. Acedido em 16 de outubro de 2017, em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/helena-roseta-quer-mais-pelo-direito-a-habitacao-do-que-um-artigo-da-constituicao-8500662.html>.
- LUSA (2017c). Sindicatos também querem jovens e reformados no CES – A Confederação Empresarial de Portugal discorda do alargamento da composição do Conselho Económico e Social. *Público*, 21 de fevereiro de 2017. Acedido em 13 de agosto de 2017, em: <https://www.publico.pt/2017/02/21/politica/noticia/sindicatos-tambem-querem-jovens-e-reformados-no-ces-1762811>.
- LUSA (2017d). PSD quer “aumentar democraticidade e representatividade” do CES – As propostas começarão a ser debatidas hoje no grupo de trabalho sobre a alteração da composição do Conselho Económico e Social. *Público*, 24 de maio de 2017. Acedido em 13 de agosto de 2017, em: <https://www.publico.pt/2017/05/24/politica/noticia/psd-quer-aumentar-democraticidade-e-representatividade-do-ces-1773268>.
- MACPHERSON, C.B. (1978). *A Democracia Liberal: origens e evoluções*. Zahar. Rio de Janeiro.
- MADUREIRA PIRES, L. (1999). Quadro Comunitário de Apoio 1994-1999: Estudo sobre a sua execução em 1997 in CES. *Relatório de execução annual do QCA II em 1997 – Parecer*. CES. Lisboa. 9-27.
- MAGONE, J. (2001). The transformation of the Portuguese Political System: European regional policy and democratization in a small EU member State in Featherstone, K.; Kazamias, G. (eds.). *Europeanization and the Southern Periphery*. Routledge. London, New York. 119-140.
- MAJONE, G. (2006). Agenda setting in Morant, M.; Rein, M.; Goodin, R.E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press. Oxford. 228-205.

- MANTZAVINOS, C. (2016). Hermeneutics in Zalta, E.N. (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, [versão eletrônica]. Acedido em 22 de novembro de 2016, em: plato.stanford.edu/entries/hermeneutics/.
- MANTZAVINOS, C. (2014). O círculo hermenêutico: que problema é este? Tradução Alexandre Braga Massella. *Tempo Social*, 26(2): 57-68.
- MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. (2010). *Metodologia Científica*. 5ª edição, Editora Atlas S.A. São Paulo.
- MARICATO, E. (2002). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil in Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. (eds.). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. 3ª edição, Editora Vozes. Petrópolis. 121-192.
- MARICATO, E. (1998). *Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC* [versão eletrônica]. Acedido em 09 de janeiro de 2017, em: www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf.
- MARQUES, M.M.L.; FERREIRA, A.C. (1991). A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31: 11-41.
- MARQUES DA COSTA, E. (1999). Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa. *Inforgeo*, 14: 131-137.
- MARTINS, M.M. (2010). *Cidadania e participação política: temas e perspectivas de análise*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa.
- MARTINS, M.M. (2004). *Participação política e democracia: o caso português (1976-2000)*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa.
- MARTORANO, L.C. (2011). *Conselhos e Democracia*. Expressão Popular. São Paulo.
- MATEUS, A. (ed.) (2013). *25 anos de Portugal europeu: a economia, a sociedade e os fundos estruturais*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- MERRIL, R.; BOURDEAU, V. (2008). Republicanismo in Rosas, J.C. (ed.). *Manual de filosofia política*. Almedina. Coimbra.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2006a). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: Relatório de apuramento e ponderações dos resultados da discussão pública*. MAOTDR. Lisboa.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2006b). *Elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: da decisão de elaboração à discussão pública – Cronologia e Pareceres*. MAOTDR. Lisboa.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2009). *Plano Nacional de Habitação*. Ministério das Cidades. Brasília.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2003). *Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades*. Ministério das Cidades. Brasília.

- MORAIS, C.B. (1999). Sussidiarietà nell'ordinamento portoghese in Rinella, A.; Coen, L.; Scarciglia, R. (eds.). *Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Trieste: Sussidiarietà e Ordinamenti Costituzionali – esperienze a confronto*. Fascicolo n. 4, Cedam. Trieste.
- NAKANO, K.; KOGA, D.; RAMOS, F. (2008). La disputa territorial rediseñando las relaciones sociales en las ciudades brasileñas in Cymbalista, R. (ed.). *Desafíos de la construcción democrática en Brasil: el derecho a la ciudad*. Instituto Pólis, Fundação Ford. São Paulo. 15-38.
- NOBRE, M. (2004). Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução in Coelho; V.S.P.; Nobre, M. (eds.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34. São Paulo. 21-40.
- OLIVEIRA, F.P. (2009). *Portugal: território e ordenamento*. Edições Almedina. Coimbra.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas*. Escolar Editora. Lisboa.
- PAGE, E.C. (2006). The origins of policy in Morant, M.; Rein, M.; Goodin, R.E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press. Oxford. 207-227.
- PAPA JOÃO PAULO II (1991). *Carta Encíclica Centesimus Annus* [versão eletrônica]. Acedido em 27 de agosto de 2015, em: http://www.vatican.va/edocs/POR0067/_INDEX.HTM.
- PAPA PIO XI (1931). *Carta Encíclica Quadragesimo Anno* [versão eletrônica]. Acedido em 27 de agosto de 2015, em: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_1931_0515_quadragesimo-anno_po.html.
- PAPADOPOULOS, Y. (2003). Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4): 473-501.
- PARRY, G.; MOYSER, G.; DAY, N. (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge University Press. Cambridge.
- PASARÍN, A.F. (2001). *Crisis del estado-nación europeo y principio de subsidiariedad*. ICPS. Barcelona.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.
- PELLIZZONI, L. (2008). Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione. *Partecipazione e Conflitto*, 0: 93-116.
- PEREIRA, M.A.G. (2007). Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios in Dagnino, E.; Tatagiba, L. (eds.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Argos. Chapecó. 421-452.
- PEREIRA, M.L.D. (2004). As políticas públicas e os espaços híbridos de participação e deliberação – as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana em Belo Horizonte/Brasil in CES (Centro de Estudos Sociais) *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, Portugal 16-18 de setembro de 2004. CES. Coimbra.



- PIMENTA, C. (2008). A integração europeia e a consolidação do ambiente na política nacional in LPN (ed.). *60 anos pela natureza em Portugal*. LPN. Lisboa. 76-79.
- PINHO, A.C.C. (2009). *Conceitos e políticas europeias de reabilitação urbana: análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais*. Tese de doutoramento em Planeamento Urbanístico. Universidade Técnica de Lisboa.
- PIRES, A.R. (2005). The fragile foundations of european spatial planning in Portugal. *European Planning Studies*, 13(2): 237-252.
- PEREZ, O.C. (2015). *Conselhos gestores de políticas públicas – A serviço de quem?* ESocial Brasil. São Paulo.
- PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2016. *Diário da República*, 1ª série, nº 161, 23 de agosto de 2016, 2843-2845.
- PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2015. *Diário da República*, 1ª série, nº 136, 15 de julho de 2015, 4826-4850.
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 80/2015. *Diário da República*, 1ª série, nº 93, 14 de Maio de 2015, 2469-2512.
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 307/2009. *Diário da República*, 1ª série, nº 206, 23 de Outubro de 2009, 7956-7975.
- PORTUGAL. Lei nº 58/2007. *Diário da República*, 1ª série, nº 170, de 4 de Setembro de 2007, 6126-6181.
- PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*, série I-A, nº 155, 12 de Agosto de 2005, 4642-4686.
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 136/2004. *Diário da República*, série I-A, nº 130, 03 de Junho de 2004, 3498-3501.
- PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros nº 162/2004. *Diário da República*, série I-A, nº 265, 11 de Novembro de 2004, 6698-6699.
- PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros nº 76/2002. *Diário da República*, Série I-B, nº 85, 11 de Abril de 2002, 3533-3536.
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 380/1999. *Diário da República*, série I-A, nº 222, 22 de Setembro de 1999, 6590-6622.
- PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000. *Diário da República*, Série I-B, nº 112, 15 de Maio de 2000, 2106-2143.
- PORTUGAL. Lei nº 48/1998. *Dário da República*, série I-A, nº 184, 11 de Agosto de 1998, 3869-3875.
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 221/1997. *Dário da República*, série I-A, nº 191, 20 de Agosto de 1997, 4309-4312.
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 151/1995. *Diário da Assembleia da República*, série I, nº 17, 16 de Dezembro de 1995, 487-508.
- PORTUGAL. Lei nº 108/1991. *Diário da República*, série I-A, nº 188, 17 de Agosto de 1991.

- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 203/74. *Diário do Governo*, série I, nº 113, 15 de Maio de 1974, 623-627.
- POULANTZAS, N. (1980). *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Edições Graal. Rio de Janeiro.
- RAMALHO, M.M. (2008). Como vivi as questões da natureza em Portugal na década de 60 in LPN (ed.). *60 anos pela natureza em Portugal*. LPN. Lisboa. 44-47.
- REICHERTZ, J. (2004). Objective hermeneutics and hermeneutic sociology of knowledge in Flick, U.; Von Kardorff, E.; Steinke, I. (eds.). *Companion to qualitative research*. Tradução Bryan Jenner, Sage Publications. Londres, Thousand Oaks, Nova Deli. 570-582.
- REIS, F.W. (2004). Deliberação, interesses e “sociedade civil” in Coelho, V.S.; Nobre, M. (eds.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34. São Paulo.
- RINELLA, A. (1999). Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d’analisi in Rinella, A.; Coen, L.; Scarciglia, R. (eds.). *Sussidiarietà e Ordinamenti Costituzionali – esperienze a confronto*. Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Trieste, Fascicolo n. 4, Cedam. Trieste.
- RODRIGUES, S. (2016). PSD apelou à consciência dos deputados sobre Correia de Campos. PCP ainda está a ponderar apoio na eleição do ex-ministro para o Conselho Económico e Social. *Público*, 6 de outubro de 2016. Acedido em 27 de dezembro de 2016, em: <https://www.publico.pt/2016/10/06/politica/noticia/psd-apelou-a-consciencia-dos-deputados-sobre-correia-de-campos-174645>.
- RODRIGUES, J.M. (2013). *Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil 2001-2012 – Relatório 2013*. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro.
- ROSETA, H. (1995). Declaração de voto enviada à Mesa, para publicação, relativa à votação do projecto de resolução nº 7/VII. *Diário da Assembleia da República*. Série I, nº 17, 16 de Dezembro de 1995, 508.
- ROLNIK, R. (2009). La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. *EURE*, 35(104): 2-28.
- SANTOS, B.S. (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Edições Afrontamento. Porto.
- SANTOS, B.S. (1989). *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*. Afrontamento. Porto.
- SANTOS, B.S. (1988). Um discurso sobre as Ciências na transição para uma ciência pós-moderna. *Estudos Avançados*, 2(2): 46-71.
- SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. (2003). Introdução: para ampliar o cânone democrático in Santos, B.S. (ed.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Edições Afrontamento. Porto.
- SARAVIA, E. (2006). Introdução à Teoria da Política Pública in Saravia, E.; Ferrarezi, E. (eds.). *Políticas Públicas – Coletânea*. Volume 1, ENAP. Brasília. 19-42.
- SAULE JUNIOR, N. (2008). El Derecho a la Ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial in Cymbalista, R. (ed.). *Desafíos de la construcción*

- democratica en Brasil: el derecho a la ciudad*. Instituto Pólis, Fundação Ford. São Paulo. 39-82.
- SAULE JUNIOR, N. (1991). *A participação cidadã no controle da Administração Pública*. Série polis papers, Instituto Pólis. São Paulo.
- SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. (2010). A trajetória da Reforma Urbana no Brasil *in* Sugranyes, A.; Mathivet, C. (eds.). *Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade*. Habitat International Coalition. Santiago. 259-270.
- SCHMIDT, L. (2008). Um balanço curto para uma longa causa *in* LPN (ed.). *60 anos pela natureza em Portugal*. LPN. Lisboa. 138-145.
- SEIXAS, J. (2008). Interpretar a governação urbana contemporânea. Novas perspectivas para a política na cidade *in* *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Universidad de Barcelona. Acedido em 22 de maio de 2013, em: www.ub.es/geocrit/-xcol/52.htm.
- SÊGA, C.P. (2011). *Sociedade e interação – Um estudo das diferentes formas de interagir*. Editora UnB. Brasília.
- SOROMENHO MARQUES, V. (2008). Anos 90: uma década vertiginosa *in* LPN (ed.). *60 anos pela natureza em Portugal*. LPN. Lisboa. 96-99.
- TATAGIBA, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil *in* Dagnino, E. (ed.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra. São Paulo.
- TEIXEIRA DA CRUZ, J.M. (2002). *A função pública e o poder político – As situações na Alemanha, em França, na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos da América e em Portugal*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais. Universidade Técnica de Lisboa.
- UGARTE, P.S. (2004). Que participação para qual democracia? *in* Coelho, V.S.; Nobre, M. (eds.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34. São Paulo.
- UNHABITAT (2014). *The evolution of National Urban Policies: a global overview*. UnHabitat, HS/005/15E. Nairobi.
- URBINATI, N. (2011). *Liberi e uguali: contro l'ideologia individualista*. Editori Laterza. Bari.
- URBINATI, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, 67: 191-228.
- URBINATI, N.; WARREN, M.E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *The Annual Review of Political Science*, 11: 387-412.
- VALE, M. (2007). Discussão Pública do PNPOT: argumentos e conclusões de um debate. *Inforgeo*, 20/21.
- WAMPLER, B.; AVRITZER, L. (2004). Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, 36(3): 291-312.
- YOUNG, I.M. (2006). Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, 67: 139-190.
- YIN, R. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4ª edição, tradução Ana Thorell. Bookman. Porto Alegre.

Anexo I – Questionário de pesquisa

Versão brasileira

 <p>“A natureza das instituições participativas na elaboração de políticas urbanas nacionais: Brasil e Portugal em referência” Brasília, 4 a 6 de junho de 2012</p> <p>Os dados serão tratados de forma sigilosa e mantendo sua privacidade. Os dados serão publicados única e exclusivamente de forma agregada sem que possa ser identificado o respondente.</p>	 <p>ces Centro de Estudos Sociais Laboratório Associado Universidade de Coimbra</p>
---	---

SOBRE O CONSELHEIRO

1. Em que ano começou a participar da sua entidade?

2. Você participa de outras entidades? (marque apenas uma opção)

- não participo de outras entidades
 sim, sempre com a mesma temática
 sim, com várias temáticas diversas

3. Você participa ou já participou de Conselhos e Conferências? (marque as opções que se aplicam)

	Municipal	Estadual	Federal
Conselho das Cidades (pela atual entidade)			
Conferência das Cidades (pela atual entidade)			
Conselho e Conferência das Cidades (por outra entidade)			
Outros conselhos e conferências (pela atual entidade)			
Outros conselhos e conferências (por outra entidade)			

4. Por qual motivo você acredita ter sido escolhido para o Conselho Nacional das Cidades?(marque até 3 opções)

- fui eleito pelas entidades do meu segmento durante a Conferência
 fui escolhido pela minha entidade
 sou reconhecido pela minha experiência e conhecimento sobre o assunto
 tenho articulação com muitas entidades dentro e fora do Conselho
 o meu segmento ou entidade faz rodízio para a escolha do representante
 outro: _____

5. Você votou na última eleição presidencial?

- não sim

6. Quais critérios você utilizou para escolher o candidato? (marque as opções que se aplicam dando nota de 1 a 3, sendo 1 muito importante e 3 pouco importante)

	Nota			Não se aplica
	1	2	3	
partido político				
candidato				
base de apoio partidária				
programa de governo				
indicação de outras pessoas				
outros				

7. Você tem filiação partidária?

não sim

8. A sua entidade apoiou publicamente algum candidato/partido político nas últimas eleições presidenciais?

não sim

DA RELAÇÃO DO CONSELHEIRO COM A SUA ENTIDADE

9. Você dá retorno detalhado da sua atuação no Conselho para a sua entidade? (marque até 3 opções)

- não dou retorno detalhado
 dou em reuniões da direção
 dou em reuniões com os membros
 dou em informes escritos para a direção
 dou em informes escritos para os membros
 outro: _____

10. Com qual frequência você dá retorno detalhado? (marque apenas uma opção)

- não dou retorno
 dou depois de cada reunião do Conselho
 dou uma vez por ano
 dou em eventos da entidade
 dou ao fim do mandato de conselheiro
 outro: _____

DO PROCESSO DECISÓRIO NO CONSELHO

11. Com que frequência você lê as atas das reuniões? (marque apenas uma opção)

- nunca
 algumas vezes
 frequentemente

12. Caso leia, que nota daria para a qualidade da ata em relatar o que aconteceu na reunião?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

13. Que nota você daria para:

- as informações disponibilizadas pelo Conselho antes dos debates?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

- a qualidade de tempo empregado nos debates realizados?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

- a efetividade das decisões do Conselho?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

14. Você concorda com as seguintes frases?

- "tive todas as oportunidades possíveis de expor meus argumentos"

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

- "tive todas as oportunidades possíveis de apresentar informações sobre os assuntos debatidos"

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

- "tive todas as oportunidades possíveis de apresentar novos temas para debate"

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

DA RELAÇÃO COM OUTRAS ENTIDADES

15. Que tipo de entidades, órgãos ou pessoas de fora do Conselho sua entidade procura para influenciar nas políticas urbanas nacionais? (marque até 3 opções)

- não procura
 técnico do governo
 órgãos do governo
 partidos políticos
 políticos eleitos
 especialistas sobre política urbana
 outras entidades

outro: _____

16. Cite 5 conselheiros ou entidades do Conselho com quem você tenha maior capacidade de diálogo e diga se conheceu nas reuniões do Conselho ou se em outro âmbito:

Conselheiro ou Entidade	Conheceu no Conselho?	
	Sim	Não

17. Cite 5 conselheiros ou entidades do Conselho que tenham maior capacidade de influenciar os debates e dê nota de 1 a 5, sendo 1 para menor capacidade e 5 para maior capacidade de influência.

Conselheiro ou Entidade	Nota

DA OPINIÃO SOBRE O CONSELHO

18. Você concorda com as seguintes frases?

- “participar do Conselho aumenta a legitimidade da minha entidade”

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente

- “a atuação dos Estados e Municípios deve estar vinculada às decisões do Conselho Nacional das Cidades”

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente

- “apenas entidades de atuação nacional devem fazer parte do Conselho Nacional das Cidades”

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente

19. Qual sua percepção sobre a influência que este Conselho tem na definição da política urbana nacional?


nada influente	pouco influente	influyente	muito influente

20. Na sua opinião, qual o principal objetivo da participação em espaços como Conselhos e Conferências?


Nome da sua entidade (opcional)

OBRIGADO PELO SEU TEMPO!

NÃO ESQUEÇA DE DEIXAR O QUESTIONÁRIO NA RECEPÇÃO



“A natureza das instituições participativas na elaboração de políticas urbanas nacionais: Brasil e Portugal em referência”



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Os dados serão tratados de forma sigilosa e mantendo sua privacidade.
Os dados serão publicados única e exclusivamente de forma agregada sem que possa ser identificado o respondente.

SOBRE O CONSELHEIRO

1. Em que ano o conselheiro começou a participar da sua entidade?

2. O conselheiro participa de outras entidades? (marque apenas uma opção)

- não participo de outras entidades
 sim, sempre com a mesma temática
 sim, com várias temáticas diversas

3. O conselheiro já participou de Conselhos e Comissões de Planos? (marque as opções que se aplicam)

	Local	Regional	Nacional
Conselho Económico e Social (por outra entidade)			
Outros conselhos e comissões (pela atual entidade)			
Outros conselhos e comissões (por outra entidade)			

4. Por qual motivo o conselheiro acredita ter sido escolhido para o Conselho Económico Social?(marque até 3 opções)

- fui eleito pelas entidades do meu segmento durante a Conferência
 fui escolhido pela minha entidade
 sou reconhecido pela minha experiência e conhecimento sobre o assunto
 tenho articulação com muitas entidades dentro e fora do Conselho
 a minha entidade faz rodízio para a escolha do representante

outro: _____

5. O conselheiro votou na última eleição parlamentar?

- não sim

6. Quais critérios o conselheiro utilizou para escolher o candidato nas eleições? (marque as opções que se aplicam dando nota de 1 a 3, sendo 1 muito importante e 3 pouco importante)

	Nota			Não se aplica
	1	2	3	
partido político				
candidato				
base de apoio partidária				
programa de governo				
indicação de outras pessoas				
outros				

7. O conselheiro tem filiação partidária?

não sim

8. A sua entidade apoiou publicamente algum candidato/partido político nas últimas eleições parlamentares?

não sim

DA RELAÇÃO DO CONSELHEIRO COM A SUA ENTIDADE

9. O conselheiro dá retorno detalhado da sua atuação no Conselho para a sua entidade? (marque até 3 opções)

- não dou retorno detalhado
 dou em reuniões da direcção
 dou em reuniões com os membros
 dou em informes escritos para a direcção
 dou em informes escritos para os membros
 outro: _____

10. Com qual frequência o conselheiro dá retorno detalhado? (marque apenas uma opção)

- não dou retorno
 dou depois de cada reunião do Conselho
 dou uma vez por ano
 dou em eventos da entidade
 dou ao fim do mandato de conselheiro
 outro: _____

DO PROCESSO DECISÓRIO NO CONSELHO

11. Com que frequência o conselheiro lê as atas das reuniões? (marque apenas uma opção)

- nunca
 algumas vezes
 frequentemente

12. Caso leia, que nota daria para a qualidade da ata em relatar o que aconteceu na reunião?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

13. Que nota o conselheiro daria para:

- as informações disponibilizadas pelo Conselho antes dos debates?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

- a qualidade de tempo empregado nos debates realizados?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

- a efetividade das decisões do Conselho?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

14. O conselheiro concorda com as seguintes frases?

- "tive todas as oportunidades possíveis de expor meus argumentos"

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

- "tive todas as oportunidades possíveis de apresentar informações sobre os assuntos debatidos"

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

- "tive todas as oportunidades possíveis de apresentar novos temas para debate"

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

DA RELAÇÃO COM OUTRAS ENTIDADES

15. Que tipo de entidades, órgãos ou pessoas de fora do Conselho sua entidade procura para influenciar nas políticas territoriais e urbanas nacionais? (marque até 3 opções)

- não procura
 técnico do governo
 órgãos do governo
 partidos políticos
 políticos eleitos
 especialistas da área
 outras entidades
 outro: _____

16. Cite 5 conselheiros ou entidades do Conselho com quem o conselheiro tem maior capacidade de diálogo e diga se conheceu nas reuniões do Conselho ou se em outro âmbito:

Conselheiro ou Entidade	Conheceu no Conselho?	
	Sim	Não

17. Cite 5 conselheiros ou entidades do Conselho que tenham maior capacidade de influenciar os debates e dê nota de 1 a 5, sendo 1 para menor capacidade e 5 para maior capacidade de influência.

Conselheiro ou Entidade	Nota

DA OPINIÃO SOBRE O CONSELHO

18. O conselheiro concorda com as seguintes frases?

- “participar do Conselho aumenta a legitimidade da minha entidade”

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

- “a atuação das Câmaras Municipais deve estar vinculada às decisões do Conselho Económico e Social”

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

- “apenas entidades de atuação nacional devem fazer parte do Conselho Económico e Social”

Discordo plenamente	Discordo	Concordo	Concordo plenamente
---------------------	----------	----------	---------------------

19. Qual sua percepção sobre a influência que este Conselho tem na definição das políticas territoriais e urbanas nacionais?

nada influente	pouco influente	influyente	muito influente
----------------	-----------------	------------	-----------------

20. Na sua opinião, qual o principal objetivo da participação em espaços de concertação social como Conselhos e Comissões?

Nome da sua entidade (opcional)

**OBRIGADO PELO SEU TEMPO!
NÃO SE ESQUEÇA DE DEIXAR O INQUÉRITO NA RECEPÇÃO!**

Anexo II – Composição dos conselhos

Os quadros a seguir trazem a composição dos conselhos em datas específicas. Em realce, os indivíduos que se repetem nas gestões dos conselhos (não necessariamente no mesmo segmento).

Quadro 1 – Composição do ConCidades nas gestões 2008-2010, 2011-2013 e 2014-2018

Segmento	Gestão 2008-2010	Gestão 2011-2013	Gestão 2014-2018	
Presid.	Marcio Fortes de Almeida	Aguinaldo Ribeiro	Bruno Araújo	
Poder Público Federal	Alexandra Reschke	Adriana Melo Alves	Ariel Cecílio Garces Pares	
	Alexandre Navarro Garcia	Ana Isabel de Oliveira	Maria Henriqueta Alves	
	Elcione Diniz Macedo	Carlos Antonio Fernandes	Luiz Paulo Velloso Lucas	
	Érica Cristina Diogo	-	Vinícius Teixeira Sucena	
	Inês da Silva Magalhães	Inês da Silva Magalhães	Andrey Rosenthal Schlee	
	Janice Mendonça Fernandes	Guilherme Wiedman	Fernanda Teodoro Pontes	
	Jorge Fontes Hereda	-	Marlon Carvalho Cambraia	
	Leodegar da Cunha Tiscoski	Leodegar da Cunha Tiscoski	Camila Vicente Bonfim	
	Márcia Regina Damo	José Urbano Duarte	Elisabete Roseli Ferrarezi	
	Paula Ravanelli Losada	Paula Ravanello Losada	Bruno Abe Saber Miguel	
	Paulo Eduardo Furtado	Paulo Eduardo Furtado	Marcel Olivi Barbosa	
	Pedro Gvozdanovic Villar	Paula Maria Motta Lara	Pablo Antônio dos Santos	
	Roberto Luiz Bortolotto	Nabil Bonduki	Leonardo Alliprandini Riul	
	Ronaldo Coutinho Garcia	Omar do Prado Borges Filho	Luís Oliveira Ramos	
	Silvano Silvério da Costa	Weber Sutti	Leonardo Silveira de Oliveira	
	Wellington Gomes Pimenta	Wellington Gomes Pimenta	André de Souza Filho	
Poder Público Estadual	Todos os 27 Governos Estaduais em sistema de rodízio	Todos os 27 Governos Estaduais em sistema de rodízio	Todos os 27 Governos Estaduais em sistema de rodízio	
	(FNSHDU) Abel Leite Neto	(FNSHDU) Abel Leite Neto	(FNSHDU) Abel Leite Neto	
	(UNALE) Raul Kroeff Carrion	(UNALE) Raul Kroeff Carrion	(UNALE) Maria Lemos	
	(FNSES) Dilma Seli Pena	(UNALE) Luciano Siqueira	(UNALE) Marcelo de Macedo	
Poder Público Municipal	(CNM) Adalberto Mendes	(CNM) Adalberto Mendes	(CNM) Valmir Falcão	
	(CNM) Vanessa Rezende	(CNM) Vanessa Rezende	(CNM) Karla de França	
	(CNM) Luiz Antônio Gheller	(ABM) Mauri de Lima	(ABM) Alex Marques Rosa	
	(FNP) Jurandir Guatassara	(FNP) Grazia de Grazia	(FNP) Hildevânio de Souza	
	(FNP) Miguel Reis Afonso	(FNP) Maria Vasconcellos	(FNP) Rubens Liberatti	
	(ASSEMAE) Arnaldo Dutra	(ASSEMAE) Silvio Marques	(ASSEMAE) Silvio Marques	
	(ABC) Hélio Vieira Junior	(ABC) Gildimar dos Santos	(ABC) Rocrigo Giansante	
	(FNSDTUT) Luiz Bertotto	(FNSDTUT) Mirce Machado	(FNSDTUT) Mirce Machado	
	(UVB) Marcelo da Anunciação	(FRENAVRU) Ubirajara Paz	(FRENAVRU) Sandra Fonseca	
	(UVB) Marco Antonio Jorge	(FRENAVRU) Marco Jorge	(FRENAVRU) Marco Jorge	
	(FRENAVRU) Neusa Santos	(FRENAVRU) Neusa Santos	(FRENAVRU) George Rocha	
	(FRENAVRU) Carlos Comassetto	(FRENAVRU) Carlos Comassetto	(FRENAVRU) Carlos Comassetto	
	Movimentos Sociais	(UNMP) Alcir de Matos	(UNMP) Alcir de Matos	(UNMP) Cristiane Telles
		(UNMP) Edilza Filipini	(UNMP) Alex Santos	(UNMP) Alberto da Silva
(UNMP) Marcos da Silva		(UNMP) Carlos de Oliveira	(UNMP) José Raimundo	
(UNMP) Marli Verzeznasi		(UNMP) Marli Verzeznasi	(UNMP) José de Abraão	
(UNMP) Saulo da Silveira		(UNMP) Donizete Oliveira	(UNMP) Jurema Constâncio	
(UNMP) Vidal da Silva		(UNMP) Neide Carvalho	(UNMP) Vidal da Silva	
(UNMP) Whelton de Freitas		(UNMP) Whelton de Freitas	(UNMP) Maria da Silva Souza	
(CMP) Julieta de Abraão		(CMP) Julieta de Abraão	(CMP) Julieta de Abraão	
(CMP) Usânia Gomes		(CMP) Usânia Gomes	(CMP) Eduardo Cardoso	
(CMP) Valdelene Lima		(CMP) Agnaldo Sousa	(CMP) Agnaldo Sousa	
(CMP) Antônia de Pádua		(CMP) Roseane Santos	(CMP) Saulo da Silveira	
(CONAM) Veruska Carvalho		(CONAM) Fernando Pigatto	(CMP) Wellington Bernardo	
(CONAM) Bartíria da Costa		(CONAM) Bartíria da Costa	(CONAM) Bartíria da Costa	

	(CONAM) César dos Santos	(CONAM) Aldenora González	(CONAM) Getúlio Moura Jr.	
	(CONAM) Ênio de Oliveira	(CONAM) Ênio de Oliveira	(CONAM) Ênio de Oliveira	
	(CONAM) Maria Nogueira	(CONAM) Maria Nogueira	(CONAM) Wilson Lopes	
	(CONAM) Valtuíde da Silva	(CONAM) Valtuíde da Silva	(CONAM) Valtuíde da Silva	
	(CONAM) Allan Alcântara	(CONAM) Allan Alcântara	(CONAM) Veneranda Rosa	
	(CONAM) Walter de Arruda	(MNLM) Gilberto de Aguiar	(MNLM) Gilberto de Aguiar	
	(MNLM) Iramar da Silva	(MNLM) Maria Fonseca	(MNLM) Roberto da Silva	
	(MNLM) Marcos Landa Souza	(MNLM) Miguel Silva	(MNLM) Miguel Silva	
	(MNLM) Maria Silva Pereira	(MNLM) Neila dos Santos	(MNLM) Neila dos Santos	
	(MNLM) Maria José da Silva	(MNLM) Roberto da Silva	(MNLM) Roberto da Silva	
Trabalhadores	(FNA) Ângelo Arruda	(FNA) Jeferson Salazar	(FNA) Jeferson Salazar	
	(FENAMETRO) Wagner Pereira	(FENAMETRO) Wagner Pereira	(FNA) Edinardo Lucas	
	(CUT) Carlos de Oliveira	(CUT) Expedito de Magalhães	(CUT) Expedito de Magalhães	
	(FISENGE) Cláudia Ribeiro	(FISENGE) Clóvis Filho	(FISENGE) Ubiratan Santos	
	(FENAE) Jair Ferreira	(FENAE) Jair Ferreira	(FENAE) Ari de Souza	
	(CNTT) Juarez Mateus	(CNTT) Juarez Mateus	(CNTT) Paulo Estausia	
	(FNE) Laerte de Oliveira	(FNE) Laerte de Oliveira	(FNE) Alberto Pereira Luz	
	(FNU) Pedro dos Santos	(FNU) Rogério de Araújo	(FNU) Arilson Wunsch	
	Empresários	(CBIC) Maria Henriqueta	(CBIC) Maria Henriqueta	(CBIC) Maria Henriqueta*
		(CBIC) Miguel Sastre	(CBIC) Élcio Sigolo	(CBIC) Élcio Sigolo
(OCB) Aldemar da Silva		(OCB) Aldemar da Silva	(OCB) Tiago Freitas	
(CNT) Eurico Galhardi		(CNT) Eurico Galhardi	(CNT) Marcos dos Santos	
(CNC) Marcos Netto		(CNC) Marcos Netto	(CNC) Elvando Ramalho	
(ABCP) Mario Esper		(ABCP) Mario Esper	(ABCP) Mario Esper	
(CNI) Melvyn David Fox		(CNI) Walter Cover	(CNI) Cesar Carlos Galiza	
(CNF) Nylton Veloso Filho		(CNF) Nylton Veloso Filho	(CNF) Nylton Veloso Filho	
Entidade Profis., Acad. e de Pesquisa		(AGB) Arlete Rodrigues	(AGB) Yure Silva Lima	(AGB) Yure Silva Lima
	(ANPUR) Edna de Castro	(ANTP) Nazereno Afonso	(ANPUR) Fabrício Leal	
	(IAB) Haroldo Queiroz	(IAB) Gilson Paranhos	(IAB) Rosilene Souza	
	(CONFEA) José Roberto Jr.	(CONFEA) José da Silva	(CAU) Haroldo Queiroz	
	(ABEA) José Lanchoti	(ABEA) José Lanchoti	(ABEA) José Lanchoti	
ONG's	(ABES) Lineu de Almeida	(ABES) Antonio Gerardi	(ABES) Darci Campani	
	(COHRE) Cristiano Müller	(POLIS) Nelson Saule Junior	(HABITAT) Socorro Leite	
	(CEAP) Emanuel Meirelles	(CARISTAS) Maria Conceição	(TDD) Maria Trombini	
	(CENDHEC) Mércia da Silva	(CEARAH) Marta da Costa	(CEARAH) Marta da Costa	
	(FASE) Regina Ferreira	(FASE) Evanildo da Silva	(FASE) Aécio de Oliveira	

* - A conselheira eleita pela Confederação Brasileira da Indústria da Construção, Maria Henriqueta Alves, assumiu a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em 2016. Ela assumiu a vaga no conselho pelo Poder Público Federal. A vaga da CBIC encontra-se sem indicação.

Fonte: ConCidades, 2012 e 2016.

Quadro 2 – Composição do CES nas gestões 2005-2009, 2012-2015 e 2015-2018

Segmento	Gestão 2005-2009	Gestão 2012-2015	Gestão 2015-2018
Presid.	Alfredo Bruto da Costa	José Peneda	António Correia de Campos
Governo	Nuno Brito	José Manuel Seródio	Álvaro Afonso Matias
	Manuel Ribeiro da Costa	Gonçalo Nuno Silvestri	Pedro Sanchez Pereira
	Alda Caetano de Carvalho	Vitor Manuel Magriço	Ricardo Manuel Alves
	António Miguel de Freitas	Luís Bruno Fernandes	Eduardo Albano Diniz
	José Carlos Henriques	José Rosa Macedo	José Manuel Passos
	Maria Cândida Soares	Fernando Ribeiro Lopes	António José Costa Dieb
	Elza Maria Pais	Eduardo Albano Diniz	José Luís Albuquerque
	Edmundo Gomes	Edmundo Gomes	Rui Manuel Fiolhais
Regiões Autónomas	(Açores) Luís Tadeu Dutra	(Açores) Gui Menezes	(Açores) Gilberta Rocha
	(Açores) Fernando Lopes	(Açores) António Maio	(Açores) José Manuel Nunes
	(Madeira) José Fernandes	(Madeira) José Lino Gomes	(Madeira) Francisco Santos
	(Madeira) Carlos Rodrigues	(Madeira) Frederico Silva	(Madeira) Lina Pereira

Autarquias locais	(Famalicao) Armindo Costa	(Penafiel) Alberto Santos	(Abrantes) Maria Albuquerque
	(Bragança) António Nunes	(Loures) Carlos Teixeira	(Loures) Bernardino Soares
	(Tomar) António Paiva	(Alportel) António Eusébio	(Setúbal) Francisco Martins
	(Almerim) José Gomes	(Guarda) Joaquim Valente	(Ferr.Alent.) Aníbal da Costa
	(Aljustrel) António Godinho	(Faro) José Macário Correia	(Lamego) Francisco Lopes
	(Tavira) José Correia	(Alpiarça) Mário Pereira	(Castelo) Luís Correia
	-	(Sertã) José Farinha Nunes	(Arganil) Ricardo Alves
Org. trabalhadores	(CGTP-IN) Manuel da Silva	(CGTP-IN) Arménio Carlos	(CGTP-IN) Arménio Carlos
	(CGTP-IN) José Cartaxo	(CGTP-IN) José Oliveira	(CGTP-IN) João Torres
	(CGTP-IN) Ulisses Garrido	(CGTP-IN) Américo Oliveira	(CGTP-IN) Carlos Trindade
	(CGTP-IN) Carlos Trindade	(CGTP-IN) Joaquim Dionísio	(CGTP-IN) Deolinda Machado
	(UGT) João Proença	(UGT) João Proença	(UGT) Carlos da Silva
	(UGT) Joaquim da Silva	(UGT) Joaquim da Silva	(UGT) Lucinda Dâmaso
	(UGT) Delmiro Carreira	(UGT) Mário Mourão	(UGT) Ana Paula Bernardo
	(UGT) João de Deus Pires	(UGT) Rui Fernando Riso	(UGT) José Manuel Coelho
Org. empresariais	(CAP) João Machado	(CAP) Cristina Morais	(CAP) Eduardo O. e Sousa
	(CAP) Eduardo Sousa	(CAP) Luís Miguel Mira	(CAP) Luís Miguel Mira
	(CCP) José António da Silva	(CCP) Manuel Pena Costa	(CCP) João Manuel Lopes
	(CCP) Manuel Amorim	(CCP) Vasco de Melo	(CCP) José António Cortez
	(CIP) Francisco van Zeller	(CIP) Rafael Pereira	(CIP) António Saraiva
	(CIP) Gregório Novo	(CIP) Gregório Novo	(CIP) Gregório Novo
	(CTP) José Carlos Coelho	(CTP) José Carlos Coelho	(CTP) Francisco Menezes
	(CTP) Rodrigo de Barros	(CTP) Rodrigo de Barros	(CTP) António Abrantes
Sector cooperativo	(CONFAGRI) Fernando da Silva Mendonça	(CONFAGRI) Manuel dos Santos Gomes	(CONFAGRI) Manuel dos Santos Gomes
	(CONFECOOP) Rogério Manuel Cação	(CONFECOOP) Rogério Manuel Cação	(CONFECOOP) Rogério Manuel Cação
Con.Sup. Ciência e Tecn.	(IST) João Sentieiro	(ISEG) Manuel Godinho	(IST) Paulo Cadete Ferrão
	(INIAP) José Manuel Empis	(UL) Manuel José Carrondo	(UP) José Pinto de Sousa
Assoc. profissionais	(Engenheiros) Fernando Santo	(Arquitetos) João Belo Rodeia	(Eng. Técnicos) Augusto Eduardo Garcia Lousada
	(Economistas) Carlos Alberto Martins	(Médicos) José Carvalho e Silva	-
Emp. estatais	Maria José Constâncio	Elsa Maria Roncon Santos	Nuno Martins
Assoc. ambiente	(CPADA) Nuno Carvalho	(CPADA) Nuno Carvalho	(CPADA) Hélder Oliveira Careto
Consumidores	(DECO) Madalena Ferreira	(DECO) Alberto Heleno Regueira	(DECO) Alberto Heleno Regueira
	(CNIS) Eugénio Fonseca	(CNIS) Eugénio Fonseca	Lina Maia
IPSS	(UMis.P) Vitor Lopes	(RUTIS) Luís Jacinto	(UMis.P) Manuel de Lemos
Ass.fam.	(CNAF) Maria Macedo	(CNAF) Maria Macedo	(CNAF) Maria Macedo
Univers.	(U.Evora) Adriano Pimpão	(U.Evora) Adriano Pimpão	(UC) Pedro Ramos
Jovens empres.	(ANJE) Armindo Monteiro	(ANJE) Francisco João Balsemão	(ANJE) Marco Belo Galinha
Org.da ag.fam. e m.rural	(CNA) Roberto Merino	(CNA) João Manuel Dinis	(CNA) Pedro dos Santos
	(Minha Terra) Regina Lopes	(CNA) João Vieira	Maria João Silveira Botelho
Igual. de oportun.	-	(MARP) Vanda da Silva	Ana Sofia Fernandes
Assoc. mulheres	(ANE) Ana Maria Ribeiro	(ANE) Ana Maria Ribeiro	(ANE) Ana Maria Ribeiro
	(MDM) Maria Alberto Branco	(MDM) Regina Marques	(MDM) Maria Amaral
Com. de Ig. Gên.	Maria Isabel da Costa Cruz	Maria Isabel Gonçalves	Marlene Alexandra Mendes
Org. pes. defic.	(CNOD) Carlos Manuel Dias Costa	(CNOD) Jorge Manuel da Silva	(CNOD) Jorge Manuel da Silva
	(APB) Filipe de Jesus Pinhal	(APB) Luís Filipe Amado	(APB) Nuno Manuel Amado

Org. finan. e segur.	(APS) Rui Leão Martinho	(APS) Pedro Rogério Vale	-
Org. de turismo	-	-	-
Personalidades	Isabel Guerra	Nuno Gonçalo Vitorino	Francisca de Oliveira
	João do Amaral	Vitor Manuel Ramalho	José Peneda
	José Serra		Teresa Mendes
	Roberto Carneiro		Ricardo Paes Mamede
	Magalhães Mota		Manuela Ferreira Leite

Fonte: CES, 2012 e 2016.

Quadro 3 – Composição do CNADS nas gestões de 2007, 2012 e 2016

Segmento	Gestão 2007	Gestão 2012	Gestão 2016
Presid.	Mario Ruivo	Mario Ruivo	Mario Ruivo
Governo	Filipe Santos (FC/UL)	Filipe Santos (FC/UL)	Filipe Santos (FC/UL)
	Nuno Portas (UP)	Nuno Portas (UP)	Teresa Andersen (UP)
	João Guerreiro (U.Algarve)	João Guerreiro (U.Algarve)	João Guerreiro (U.Algarve)
	João Lavinha (INSDRJ)	João Manuel Santos (ISA)	José Lima Santos (ISA)
	João Santos Pereira (ISA)	João Santos Pereira (ISA)	João Santos Pereira (ISA)
	José Reis (UC)	José Reis (UC)	José Reis (UC)
	Viriato Soromenho-Marques (UL)	Viriato Soromenho-Marques (UL)	Viriato Soromenho-Marques (UL)
	Luís Veiga da Cunha (UNL)	Luís Veiga da Cunha (UNL)	Luís Veiga da Cunha (UNL)
Governo Açores	José Virgílio da Cruz	João Bettencourt	Hernâni Jorge
Governo Madeira	António Domingues Abreu	António Domingues Abreu	António Domingues Abreu
ADA/ONGA	João Rabaça (TESE)	-	-
ONG's	Susana Fonseca (Quercus/CPADA)	Susana Fonseca (Quercus/CPADA)	Nuno Sequeira (Quercus/CPADA)
	Maria João Pereira (LPN/CPADA)	Maria João Pereira (LPN/CPADA)	Filipe Beja Pereira (CPADA)
	Jorge Paiva (CPADA)	Lia Vasconcelos (LPN-GEOTA)	Lia Vasconcelos (LPN-GEOTA)
ANMP	Maria Emília de Sousa (Almada)	José Maria Pós-de-Mina (Moura)	José Maria Pós-de-Mina (Moura)
	Joaquim Barreto (Cabeceiras de Basto)	Joaquim Barreto (Cabeceiras de Basto)	Isilda Gomes (Portimão)
Assoc. Industrial	Jaime Braga (CIP)	Jaime Braga (CIP)	Jaime Braga (CIP)
	José Faria e Santos (AIP)	José Faria e Santos (AIP)	José Faria e Santos (AIP)
Assoc. Com.Tur.	Luís Brás (CCP)	Luís Brás (CCP)	José de Matos (CCP)
Assoc. Agric.	Henrique Montelobo (CTP)	Henrique Montelobo (CTP)	Nuno Bernardo (CTP)
	Isabel Graça (CNA)	Isabel Graça (CNA)	Isabel Graça (CNA)
Conselho das Ordens	José Guerreiro dos Santos (CAP)	José Guerreiro dos Santos (CAP)	José Guerreiro dos Santos (CAP)
	José Guerreiro (Biólogos)	José Guerreiro (Biólogos)	José Guerreiro (Biólogos)
Org. Sindicais	Helena Roseta (Arquitetos)	José Cardoso de Resende (M.Veterinários)	Pedro Ravara (Arquitetos)
	Rui Godinho (UGT)	Viriato Baptista (UGT)	Viriato Baptista (UGT)
Conselho de Reitores	Luís Lopes (CGTP-IN)	José Manuel Janela (CGTP-IN)	José Manuel Janela (CGTP-IN)
	Fernando Nunes da Silva (UL)	João Ferrão (UL)	João Ferrão (UL)
Comun. Científica	Carlos Alberto Borrego (UC)	José Caldas (UC)	José Caldas (UC)
	Paulo Bernardo (ANADER)	Paulo Bernardo (ANADER)	-

ONG Des.Reg.	João José Fernandes (OIKOS)	-	(OIKOS)
Consumidores	Fernando Nunes da Silva (DECO)	João Cairo Vieira (DECO)	João Cairo Vieira (DECO)
Coop- tados	Luísa Schmidt (ICS/ISCTE)	Luisa Schmidt (ICS/ISCTE)	Luisa Schmidt (ICS/ISCTE)
	Eugénio Sequeira (LPN)	Eugénio Sequeira (LPN)	Eugénio Sequeira (LPN)
	Henrique Schwarz	Emanuel Gonçalves (ISPA)	Emanuel Gonçalves (ISPA)
	José Lima Santos (ISA)	-	Helena Calado (U. Açores)

Fonte: CNADS, 2008, 2012 e 2016.