

O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES E DA CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES NA DELIBERAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Juliano Geraldi

O autor agradece os comentários realizados pelo Prof. Dr. Leonardo Avritzer, da Universidade Federal de Minas Gerais, e pelos pareceristas desta revista.

RESUMO

O artigo objetiva compreender a natureza da deliberação pública na política urbana nacional de forma a efetivar a gestão democrática das cidades. Ao analisar, a partir da categoria de desenho institucional interativo, como a participação e a deliberação operam com o sistema estabelecido no Brasil – notadamente aquele vinculado ao Conselho Nacional das Cidades e à Conferência Nacional das Cidades – o artigo estabelece três proposições sobre o seu funcionamento: (i) o sis-

tema é altamente dependente da vontade política; (ii) o desenho institucional estabelece formas de representação que privilegiam uma organização da Sociedade Civil em redes hierárquicas temáticas e territorialmente definidas; (iii) o desenho institucional torna o sistema nacional de gestão democrática mais participativo que deliberativo. Ao final, conclui-se uma hipótese sobre a relação entre capacidade democratizante e efetividade na definição das políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE

deliberação pública; desenho institucional interativo; política urbana nacional; Conselho Nacional das Cidades; Conferência Nacional das Cidades.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil tem assistido à criação de diversas instituições que têm como objetivo a promoção da participação do cidadão na elaboração e implantação de políticas públicas de diversas áreas. Estas instituições criam um sistema de gestão democrática que garante uma maior eficiência na gestão da *res publica*: isto torna a esfera pública permeável aos interesses dos indivíduos, auxiliando a consolidação da democracia. A inclusão dos indivíduos no processo de decisão deve ter como resultado a promoção de políticas públicas integradas às demandas sociais institucionalizadas nos espaços de deliberação. Dessa forma, torna-se importante entender como o processo de deliberação é construído nas instituições que promovem a participação.

O presente artigo tem como campo empírico de avaliação a deliberação pública sobre a política urbana nacional até o ano de 2010, extrapolando o recorte normalmente feito municipalmente na análise das políticas urbanas. Apesar da municipalização das decisões sobre a política urbana (principalmente com o planejamento urbano), a concentração do poder orçamentário de investimento no nível nacional e a influência que tem sobre os outros entes da federação tornam a União uma escala primordial para compreender a participação cidadã na implantação de políticas públicas que objetivam um espaço urbano mais justo. Entender como a deliberação pública é definida pelo sistema de gestão democrática da política urbana nacional é, também, entender como a república brasileira garante a efetividade do Direito à Cidade.

O argumento central da análise é de que o Direito à Cidade não pode ser efetivado apenas sob o mote da participação popular, mas a forma como a participação atua dentro do Estado no processo decisional é ponto fulcral para a eficiência das políticas urbanas nacionais e a construção democrática da cidadania. Para tal, na primeira parte, analisaremos como a relação entre espaço urbano e democracia institucionalizou no Brasil um sistema de gestão democrática identificado pelo Conselho Nacional das Cidades e pela Conferência Nacional das Cidades. Na segunda parte, iremos compreender como a teoria democrática trabalha com a institucionalização da participação e da deliberação na definição de políticas públicas para estabelecer um marco analítico em torno das instituições. Por último, o ensaio apresentará a análise do desenho institucional, levando em conta o contexto da sua inserção e o impacto das deliberações na elaboração da política urbana nacional.

O projeto de racionalidade como estratégia de classe transformou as cidades em um espaço segregacionista (Lefebvre 1991). Isto fez com que o processo de urbanização, no Brasil, tivesse como resultado um espaço urbano definido por um alto grau de desigualdade social. A desigualdade possui várias dimensões – física, social, cultural, econômica, política – que se traduzem por um acesso diferenciado dos indivíduos a determinadas formas de vivenciar a cidadania. Na América Latina, a apropriação do solo por determinados segmentos e a construção, por parte do Estado, de infraestrutura para reformas estéticas e higienistas, fez com que a população mais pobre fosse obrigada a viver em áreas periféricas sem a existência da infraestrutura adequada (Saule Jr. 2008).

Os assentamentos informais provenientes do processo de exclusão urbana não são apenas uma desigualdade física, a ser denotada pela falta de infraestrutura ou pelo alto custo de transporte até as áreas centrais: a falta de uma série de equipamentos sociais e de poder político por parte dos habitantes destas áreas para influenciar as políticas públicas que regulam o uso do espaço irá consolidar, por sua vez, uma construção precária da cidadania. Esta precariedade é visível, também, na relação jurídica existente entre o indivíduo e a moradia. De um lado, a cidade formal, em acordo com os ordenamentos urbanísticos; do outro, uma cidade informal, onde a precariedade jurídica da posse da terra traz, subjacente, uma precariedade da moradia e do acesso aos serviços e oportunidades no uso dos bens da cidade (*Idem*). Assim posto, a democratização do espaço público torna-se uma importante estratégia para que os indivíduos sejam sujeitos da construção de um espaço urbano com justiça social através do rompimento dos privilégios no acesso à cidade. Para politizar a questão urbana com objetivo de garantir o acesso equitativo ao espaço urbano e assegurar a gestão democrática das cidades como forma de construção da cidadania é que surge a ideia de Direito à Cidade (Silva 1991).

No Brasil, a luta pela democratização da gestão do espaço público converge com a luta pela democratização do país na década de 1980. O Movimento Popular pela Reforma Urbana, posteriormente denominado de Movimento Nacional pela Reforma Urbana e hoje conhecido como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), é criado no início da década de 1980 por diversas entidades, ONG's e movimentos sociais urbanos que já vinham debatendo a necessidade de politizar o planejamento urbano e a reprodução do espaço.

O FNUR tinha como objetivo levar à Assembleia Constituinte uma emenda popular que desse aparato jurídico constitucional à luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade no Brasil. Isto era possível, pois a Assembleia Constituinte aprovou,

no regimento de elaboração da Carta Magna de 1988, a possibilidade de apresentação de emendas populares através do instrumento de iniciativas populares legislativas. A Emenda Popular da Reforma Urbana agregou cerca de 150.000 assinaturas e foi defendida na Comissão de Sistematização da Constituinte pela arquiteta Ermínia Maricato (Silva 1991). A emenda deu origem ao capítulo *Da Política Urbana*, tendo como principal conquista a vinculação do direito de propriedade à sua função social. Caberia, então, ao Plano Diretor Municipal, operacionalizar a função social da propriedade nos contextos específicos de cada cidade. O Plano Diretor foi uma inclusão do 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 2007a).

Após treze anos da promulgação da Constituição, a aprovação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, trouxe novo fôlego à gestão democrática ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Carta Magna. O Estatuto define a gestão democrática das cidades, 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. Porém, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002) terminou sem a regulamentação do conselho.

Em 2003, com a eleição do presidente Lula (PT, 2003-2010), ocorreu um aumento significativo da participação no nível nacional apoiado pela consolidação de um sistema que integra Conselhos Nacionais e a realização de Conferências (Avritzer 2009a). 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 Conselho Nacional das Cidades (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 incluídos o incentivo para a criação e estruturação dos conselhos sobre desenvolvimento urbano nos Estados e Municípios, a proposta de mecanismos de articulação entre os programas governamentais de desenvolvimento urbano que utilizem recursos federais, a eleição de membros do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (lei de iniciativa popular promulgada em 2004, após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional) e a convocação e a organização das Conferências Nacionais das Cidades.

A vinculação entre Conferência e Conselho fica explícita ao identificarmos todo um capítulo exclusivamente dedicado à Conferência. Além de a convocação partir do Conselho (anteriormente era realizada pelo Ministério das Cidades), definiu-se a realização das Conferências a cada três anos para coincidir com as eleições do Conselho, a qual deve ser realizada durante a própria Conferência (este já era o procedimento padrão para a eleição, mas a vinculação não existia no decreto

de 2004). Atualmente, os 86 membros do Conselho estão divididos por segmentos, conforme mostra a Tabela 1 (em anexo, é possível observar a relação das entidades que compõem a gestão 2008-2010):

Tabela 1
Composição do Conselho Nacional das Cidades por segmento

Segmento	Número de representantes titulares
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.

A cada representação titular compete também uma representação suplente. Esta suplência não é uma posição apenas formal. Como é possível observar no Regimento Interno do Conselho, apesar de não ter direito a voto no Plenário, o suplente possui direito à voz nas reuniões – mesmo na presença do titular – e participa dos Comitês Técnicos. Os Comitês têm a finalidade de subsidiar os debates e apresentam-se em número de quatro: habitação; saneamento ambiental; trânsito, transporte e mobilidade urbana; e planejamento e gestão do solo urbano. As decisões são tomadas por maioria absoluta e apresentam-se em forma de resoluções como descritas a seguir:

- Resoluções nº 01 a 34: até a 6ª Reunião (julho de 2005), o Conselho não tipificava suas resoluções. Estas primeiras resoluções versam principalmente sobre a organização do Conselho, apoio ao Ministério das Cidades junto aos Poderes do Estado (legislativo, executivo e judiciário nacionais) onde existiam debates sobre interesses concernentes à pasta ministerial, organização da Conferência das Cidades e recomendações sobre a elaboração dos Planos Diretores Municipais. A partir da 7ª Reunião (setembro de 2005), o Conselho procedeu à tipificação das resoluções conforme segue.
- Resolução Normativa: relativa à regulamentação e normatização das ações do Conselho. Em número de dez, estas resoluções versam sobre a modificação do re-

gimento interno do Conselho, procedimentos de eleição dos conselheiros (tanto para o Conselho das Cidades como para o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e aprovação do regimento das Conferências das Cidades.

- Resolução Administrativa: relativa aos atos administrativos internos do Conselho, as vinte resoluções existentes versam, principalmente, sobre a constituição de Grupos de Trabalho e os seus representantes (inclusive a representação do Conselho em Grupos de Trabalhos de outros Poderes do Estado), assim como sobre os encaminhamentos provenientes destes grupos.

- Resolução Recomendada: relativa aos atos do Ministério das Cidades e outras unidades administrativas. As 87 resoluções versam, na sua maioria, sobre recomendações ao próprio Ministério das Cidades e sobre a sua atuação enquanto pasta ministerial, assim como recomenda a interpolação do Ministério junto aos outros Poderes do Estado para que se faça valer a posição do Conselho.

A participação de uma grande quantidade de indivíduos nos vários níveis em que a Conferência é realizada (Tabela 2) e a vinculação das suas propostas como diretrizes para a atuação do Conselho tornam o sistema um *momentum continuum*. Realizado pelos três entes da federação, em alguns Estados são promovidas, também, as Conferências Regionais, para agregar o debate entre municípios de uma mesma região.

Tabela 2

Conferências realizadas e participantes por etapas da Conferência

	Conferências realizadas	Participantes
1ª Conferência		
Etapa Municipal	3.457*	s/d
Etapa Estadual	27	s/d
Etapa Nacional	1	2.095
2ª Conferência		
Etapa Municipal	s/d	s/d
Etapa Estadual	27	s/d
Etapa Nacional	1	2.230
3ª Conferência		
Etapa Municipal	3.277*	143.207
Etapa Estadual	27	16.151
Etapa Nacional	1	2.513

Fonte: Ministério das Cidades, 2010.

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

s/d = sem dados

* = inclui os municípios que participaram apenas de etapas regionais

As etapas da conferência 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 1. 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. Mesmo não havendo dados suficientes para elaborarmos uma análise sobre a influência desta desvinculação no âmbito nacional do sistema Conferência/Conselho, podemos especular que a separação entre Conselho e Conferência é dependente do ambiente político quando da instituição dos Conselhos Municipais e Estaduais ou da sua adequação ao Estatuto das Cidades, visto que alguns entes da federação já possuíam conselhos sobre política urbana anteriores ao sistema nacional. É bom deixar claro que ambiente político não é entendido aqui estritamente como um ambiente local, mas em relação a outras escalas de poder, de tal forma que a relação entre entidades regionais e nacionais ou a atuação de entidades nacionais nos contextos regionais não podem ser relegadas a um plano secundário.

Figura 1

Fluxograma da Conferência Nacional das Cidades



Fonte: Elaboração própria.

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 definido para a próxima etapa. As propostas aprovadas – sempre divididas entre os eixos de discussão preestabelecidos – são enviadas para uma comissão de sistematização, a qual 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 Conselho Nacional das Cidades, 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, 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, o que pode significar um sistema de eleição direta, um consenso pela divisão das vagas e/ou a definição de critérios para o estabelecimento dos candidatos.

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E PROCESSO DELIBERATIVO

Para criarmos um marco analítico sobre o sistema Conferência/Conselho, faz-se necessário discorrermos sobre os conceitos nos quais o sistema está apoiado dentro da teoria democrática, ou seja, a participação e a deliberação. O objetivo é 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.

A teorização sobre a democracia participativa é inicialmente relevante nos estudos de Carole Pateman, Crawford Macpherson e Nicos Poulantzas. Tendo sua base 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, a qual foi se configurando, de acordo com Santos e Avritzer (2003), 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.

Para Pateman (1970), a função pedagógica da participação política e o caráter

fundamental da história são basilares para o fortalecimento da responsabilidade e da autoestima 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. Dessa 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 a 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 à 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 – a qual 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 Socie-

dade Política e Sociedade Civil e, também, tornar o Estado mais suscetível ao controle das suas decisões. Porém, quando assim o faz, 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 queremos colocar 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, também, a compreensão da formação das próprias políticas que são resultado destas interações.

É nesse contexto que ganha relevância o conceito de deliberação. A proposta da democracia deliberativa é a de um processo decisional que tem o entendimento de que a democracia 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, a qual 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, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas 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, na qual a sua aprovação é ao mesmo tempo de todos e de cada um (Habermas 2002). Para que isso ocorra, é necessário, segundo o autor, que a fonte da ação comunicativa esteja ancorada sobre procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade.

O que está em jogo na teoria deliberativa é a legitimidade dos processos democráticos enquanto 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). Baseado nos estudos de Cohen (1989) sobre os postulados ideais dos procedimentos e condições que legitimam as deliberações democráticas, Habermas (1997: 29-30) sintetiza as ideias deste autor em sete pontos, cuja transcrição é válida:

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-políticas. 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 não são institutos

abstratos. Nesse contexto, a instituição torna-se um elemento central, pois é nela que ocorre a participação e a deliberação. Isto só é possível visto que a instituição 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 2009b).

O que se pretende ao reconhecer as formas de institucionalização da deliberação pública é caracterizar aquilo que Avritzer (*Idem*) denomina de instituições participativas: 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, fazendo-se necessário o aparecimento de uma nova teoria. As instituições participativas desenvolvem quatro pressupostos: 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.

Além de trazer a prática democrática para dentro das instituições políticas, como já havia feito Cohen, Avritzer é categórico ao afirmar, na conclusão de seus estudos, que o sucesso da instituição não depende somente do seu desenho, mas também do contexto no qual está inserida. É possível observar esta proposta quando o autor (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. Dessa forma, para que a análise do sistema Conferência/Conselho não o considere como uma instituição isolada, usaremos a categoria de análise de desenho institucional interativo (*Idem*), no sentido de fazer transparecer a maneira como se articulam desenho institucional, organização da Sociedade Civil e vontade política na implantação do desenho. De forma subsidiária, nossa análise utilizará também as formas de combinação entre democracia participativa e democracia representativa, quais sejam: coexistência e complementaridade (Santos e Avritzer 2003). Como coexistência, os autores entendem a convivência entre as diferentes formas procedimentais, organizações administrativas e desenhos institucionais – supondo, primordialmente, uma coexistência vertical entre formas representativas em nível nacional e formas participativas em nível local. Como complementaridade, entendem uma articulação mais profunda que pressupõe o reconhecimento pelo Estado em substituir parte do processo de representação e deliberação por formas procedimentais de participação.

Para a realização das análises sobre os procedimentos estabelecidos no Conselho e na Conferência Nacional das Cidades, utilizamos pesquisa documental e pesquisa de campo. A pesquisa documental teve como base as atas das reuniões do Conselho com as quais procedemos à análise de conteúdo. O objetivo foi o de identificar debates realizados sobre a relação do Conselho com o governo nacional no estabelecimento do campo de influência da instituição participativa no processo deliberativo das políticas urbanas nacionais.

Para a pesquisa de campo, durante a 4^a Conferência Nacional das Cidades, em 2010, utilizamos observação simples – “em que o pesquisador, permanecendo alheio à comunidade, grupo ou situação que pretende estudar, observa de maneira espontânea os fatos que aí ocorrem” (Gil 1995: 105) preocupando-se em observar os sujeitos, o cenário e o comportamento social – com especial atenção ao segmento ONG’s. Participamos, também, das 2^a e 3^a Conferências Nacionais, 2005 e 2007, enquanto delegado do segmento ONG’s e Poder Público Estadual respectivamente. Estas participações nos auxiliaram a ter uma visão mais profunda do processo e contribuíram para a estruturação da observação que realizamos na 4^a Conferência. Nas etapas municipal e estadual, acompanhamos a Conferência Municipal de Curitiba (Estado do Paraná) e a Conferência Estadual do Paraná.

A análise teve como resultado três proposições sobre a participação e deliberação na política urbana brasileira: (i) o sistema é altamente dependente da vontade política; (ii) o desenho institucional estabelece formas de representação que privilegiam uma organização da Sociedade Civil em redes hierárquicas temática e territorialmente definidas; e (iii) o desenho institucional torna o sistema nacional de gestão democrática mais participativo que deliberativo. Estas proposições seguem dois pressupostos provenientes da relação entre a democracia participativa e a democracia representativa no sistema Conferência/Conselho: não existe uma relação de complementaridade entre o sistema e os outros Poderes do Estado porque não há, por parte do governo, um posicionamento para abrir mão do poder decisional em detrimento dos espaços participativos; também não se pode dizer que exista uma coexistência vertical com participação no nível local e representação no nível nacional, mas sim, uma coexistência horizontal, onde espaços de participação encontram-se tanto no nível local quanto no nacional.

A primeira proposição demonstra o pragmatismo necessário na análise das experiências de participação no contexto brasileiro atual. Apesar da mobilização de milhares de pessoas em milhares de municípios, a existência do sistema está baseada na relação entre um governo com grande característica participativa e a pressão por

parte de uma rede de organizações, o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Por mais que o Estatuto das Cidades estabeleça a participação na definição das políticas públicas como uma das diretrizes da política urbana, de nada adianta o seu caráter deliberativo e consultivo se a finalidade do Conselho, em acordo com o Decreto nº 5.790/2006, é unicamente a de *estudar e propor diretrizes* para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O esvaziamento do Conselho por parte do próprio governo é mostra do distanciamento entre o Conselho e o Ministério das Cidades durante os últimos 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 na 23ª reunião, em 2009, relataram a falta de centralidade do próprio Conselho na definição das políticas urbanas (Ministério das Cidades 2009a: 2):

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.

Com o impacto sobre as decisões da política urbana diminuídos, o governo tem estimulado um posicionamento 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 Minha Casa Minha Vida (MCMV). Estes programas foram lançados sem qualquer posicionamento por parte Conselho, como é possível observar no ocorrido durante a 20ª reunião do Conselho em 2009 (Ministério das Cidades 2009b). Após longo debate acerca propriamente do não debate do programa MCMV junto ao Conselho e de sua desvinculação do Plano Nacional de Habitação, 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 (*Idem*). Em outras palavras: o Ministério já havia se pronunciado para a Casa Civil sobre o assunto, mas sem consultar o Conselho.

Em resposta, o Conselho definiu um eixo de debate específico na 4ª Conferência para discutir a relação entre esses programas e os espaços de participação. Durante a Conferência, na reunião do segmento ONG's, 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.”

É interessante levar em consideração que o Ministério das Cidades, no segundo governo Lula (2007-2010), foi dirigido por um ministro ligado ao Partido Progressista, e não mais pelo próprio Partido dos Trabalhadores como fora no primeiro governo (2003-2006). Nesta ocasião, o Ministério implantou o sistema Conferência/Conselho com o auxílio de lideranças do FNRU que possuíam articulações históricas com o Partido dos Trabalhadores. A arquiteta Raquel Rolnik é um exemplo: considerada uma liderança do FNRU e tendo feito parte da delegação do Partido dos Trabalhadores na Assembleia Constituinte (Avritzer, 2007a), participou do quadro diretivo da pasta ministerial. Com a troca dos ministros no segundo governo, muitas pessoas que transitavam entre FNRU e PT deixaram de fazer parte do Ministério.

A segunda proposição – o desenho institucional estabelece formas de representação que privilegiam uma organização da Sociedade Civil em redes hierárquicas temática e territorialmente definidas – é resultado da centralidade que uma determinada forma de organização da Sociedade Civil teve no estabelecimento do sistema Conferência/Conselho. As formas de participação nos níveis municipais e estaduais acabam por se vincularem àquelas estabelecidas no sistema nacional, assim como reproduzem a forma de representação dentro dele. Isto para garantir que, mesmo tendo a eleição de propostas e delegados de baixo para cima (apesar da definição de textos base e eixos de discussão ser feita pelo Conselho Nacional), ao chegar ao nível nacional, é possível que a relação entre governo e determinadas organizações da Sociedade Civil não tenha sido desfeita. Quando o sistema foi criado, estabeleceu-se uma forma de representação na qual o governo consegue manter as entidades com as quais está acostumado a dialogar, como é o caso da relação entre PT e FNRU.

Foram identificadas, na eleição para delegados, duas justificações: a abrangência territorial e a abrangência temática. Pudemos observar, na etapa municipal, uma grande quantidade de entidades de abrangência local. Ao nos deslocarmos às etapas posteriores, a justificação da abrangência territorial começou a ficar mais frequente. Dois argumentos eram 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) – em alusão a um entendimento de que quanto maior a abrangência da entidade, maior é a justificação do argumento para que ela seja eleita à próxima etapa – e o caráter temático da entidade (ligado às questões urbanas).

Quanto à abrangência temática, na etapa municipal, foi possível identificar

entidades que não possuíam sua atividade exclusivamente ligada às políticas urbanas, mas ali estavam por possuírem grande atuação no contexto municipal. Ao nos deslocarmos às 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, 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, são as relações intra-entidades, ou seja, a forma como as entidades se organizam entre si dentro dos segmentos. Esta organização não nasce diretamente nas reuniões dos segmentos e, às vezes, sequer durante a Conferência, mas antes dela: em todas as etapas foi possível observar conversas antes e depois das reuniões entre entidades que já possuíam articulação anterior para acertarem entre si os candidatos a delegado e conselheiro, e a distribuição dos votos.

As redes de entidades nem sempre se apresentam como tal. Normalmente cada entidade apresenta-se como autônoma, mas possui uma atuação muito ligada à rede da qual participa compartilhando os votos entre si. Como os delegados e os 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 em ser eleita. Se uma determinada pessoa representa uma entidade, a qual, 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. A forma de representação aqui estabelecida é aquela descrita por Avritzer (2007b) como representação por afinidade, na qual a relação com o representado se dá pela experiência com o tema e a forma de legitimidade se dá pela finalidade e pelo processo.

Para a eleição de conselheiro nacional do segmento ONG's, na 4ª Conferência, os então atuais conselheiros apresentaram os critérios para a definição dos candidatos que vêm sendo debatidos desde a 1ª Conferência: o caráter nacional da entidade, os candidatos e eleitos devem articular redes, diversidade regional, diversidade temática (entendida como a adequação das entidades com os quatro Comitês Técnicos do Conselho – planejamento urbano, mobilidade, saneamento e moradia), 50% dos conselheiros eleitos de mulheres e uma vaga para afrodescendente. Muitos conselheiros e delegados defenderam os princípios do rodízio entre as entidades (o que não proíbe o rodízio entre entidades de uma mesma rede) e a continuidade (visto que não seria produtivo ao segmento ter todos os conselheiros novatos na função).

O que se observou entre os participantes da Conferência e, principalmente,

entre os eleitos para o Conselho no nível nacional é uma convergência entre 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 do Conselho Nacional podem definir delegados para a etapa nacional, sem precisarem passar pelas outras etapas; somados os delegados que são eleitos nas etapas anteriores, algumas entidades conseguem formar maiorias dentro da etapa nacional. A maior frente é a capitaneada pelo FNRU.

Não é de se espantar que 57% dos representantes titulares e suplentes dos segmentos da Sociedade Civil (referentes às duas últimas gestões, 2005-2007 e 2008-2010), estejam diretamente vinculados ao FNRU (ver lista de conselheiros da gestão 2008-2010 com destaque para os membros do FNRU em anexo). Denota-se, ainda, que todas as 22 vagas titulares e 22 suplentes no segmento dos movimentos sociais são ocupadas por apenas quatro entidades: todas elas se encaixam nos critérios que acabamos de descrever – inclusive como participantes da direção nacional do FNRU. Tendo sido um dos principais responsáveis pelo estabelecimento do sistema Conferência/Conselho e tendo o procedimento representativo consolidado a forma como o FNRU se organiza, o desenho institucional acaba por confirmar a centralidade do FNRU no debate das políticas urbanas nacionais dentro da Sociedade Civil.

A terceira proposição – o desenho institucional torna o sistema nacional de gestão democrática mais participativo que deliberativo – deve ser entendida à luz da teoria deliberativa. Tornar o sistema de gestão democrático mais participativo que deliberativo significa que o desenho institucional ainda é centrado na agregação de preferências, relegando a um segundo plano a troca de razões públicas. A conferência torna-se uma forma de agregar as preferências já existentes – muito próxima do sistema piramidal proposto por Macpherson. O principal argumento que sustenta esta proposição está centrado na ideia do que é uma conferência e para quê serve. A sistemática da Conferência das Cidades é fulcral neste sentido. No ano anterior à Conferência, o Conselho Nacional elege o tema, o lema e os eixos de debate em acordo com os pontos que acredita ser necessário discutir. É realizado também um texto base que coloca os questionamentos que devem ser levados em consideração em cada um dos eixos de debate.

As Conferências Municipais devem definir hierarquicamente propostas por eixo para enviarem à Conferência Estadual tendo como base o texto enviado pelo Conselho Nacional. Estas propostas devem versar sempre sobre o caráter nacional da política e são sistematizadas a partir da frequência com que aparecem nas diversas Conferências que formam a etapa antecessora. Isto torna o trabalho de sistematização um dos mais importantes da Conferência e que é realizado por entidades que

fazem parte da Comissão Organizadora da etapa em questão. Em todas as etapas acompanhadas foram observadas reclamações sobre o trabalho de sistematização, principalmente recorrente à mudança de redação das propostas originais e junção de propostas contraditórias. Como exemplo, na 4ª Conferência Nacional, a Comissão de Sistematização precisou dar esclarecimentos sobre a suposta supressão de propostas da Conferência Estadual do Rio de Janeiro depois que delegados do Estado apresentaram, em plenária e nas salas de debate, veemente reclamação dos trabalhos de sistematização.

A partir da etapa estadual, o debate concentra-se na conferência do trabalho de sistematização e na eleição novamente de propostas prioritárias para enviar à Conferência Nacional. Ao proceder desta forma, a conferência restringe a troca de razões e a construção de uma base de informações compartilhada, pois, ao invés de exporem suas justificações e argumentos, os participantes partem do texto base e de suas preferências preestabelecidas, tendo como resultado a agregação de maiorias como forma de transpassar as propostas de uma etapa para outra. É comum observar as entidades que fazem parte de redes ou que possuam elevado número de delegados elegerem propostas específicas que devem ser aprovadas desde a etapa municipal. Este procedimento, com o qual tivemos contato durante nossa observação, ocorre através de reuniões preparatórias das entidades que, após elegerem suas prioridades, enviam comunicados às entidades com que possuem contato nas diversas regiões do país e distribuem manifestos contendo as propostas prioritárias para os demais participantes durante as Conferências.

Além da forma como as propostas são definidas, um pequeno adendo deve ser feito com relação aos participantes. Como a forma de participação é restrita por entidades – ou seja, a Conferência é um espaço para a Sociedade Civil organizada, não sendo aceitos cidadãos fora de suas associações – observa-se um comportamento corporativista por parte dos grandes grupos. Nas etapas predecessoras, onde associações de caráter nacional começam a possuir maior peso devido ao número de delegados eleitos nas etapas anteriores, observamos aquilo definido por Cohen como coerções internas. Os delegados são levados a votarem em acordo com o que suas lideranças determinam. Isto é feito com as lideranças se posicionando à frente da plenária e levantando ou não seus crachás – forma de votação estabelecida – sendo que os delegados participantes da mesma entidade devem respeitar esta determinação e colocarem-se da mesma forma durante a votação. As entidades estabelecem inclusive delimitações espaciais na plenária, observável pela cor da camiseta que portam e que identificam as entidades. Apesar de respeitarem a racionalidade de sua associação, a forma como procedem evita a exposição e a troca pública de razões, visto que as grandes associações sempre formarão maiorias.

CONCLUSÕES

Para nossa conclusão final, retomamos aqui os critérios estabelecidos por Avritzer (2008) para a análise de desenhos participativos: a capacidade democratizante e a efetividade na determinação das políticas públicas. As três proposições apresentadas em nossa análise servem-nos de guia para que possamos compreender como o sistema de gestão democrática instituído pela Conferência Nacional das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades pode auxiliar na deliberação pública sobre a política urbana nacional.

Talvez o principal parâmetro seja a excessiva dependência da vontade política em fazer o sistema funcionar. A organização social e o desenho institucional de nada valem se o resultado desta interação não surtir a influência necessária no governo. Se tomarmos as condições analisadas, os dois pressupostos de análise acabam por se relacionar de uma forma muito pragmática: quanto maior a capacidade democratizante, menor a efetividade na definição das políticas públicas. Tendo a Conferência um caráter mais participativo que o Conselho, ela ainda está muito distante de estabelecer uma relação de complementaridade. Porém, isto não significa que o Conselho seja um órgão de grande influência, o que fica notório na sua incapacidade de influenciar os programas de maior vulto do governo.

Conferência e Conselho, ao invés de propiciarem um procedimento deliberativo na definição das políticas urbanas, agem consoantes à determinação de um ambiente propício ao Estado que pode utilizar estes espaços como justificação das suas argumentações: uma vez estabelecido um espaço de participação, pressupõem-se que todas as ações estatais estiveram sob o julgo deste espaço e, por sua vez, possuem a legitimidade social que se espera ter.

Apesar de ter empoderado um determinado tipo de organização social – a qual, pela sua história, possui fortes argumentos para estar na posição atual – a sua relação com o sistema e, conseqüentemente, com o governo, põe em questão os rumos do próprio sistema. Isto nos abre uma nova frente de pesquisa que leve em consideração as relações entre Sociedade Civil e Sociedade Política mais do que a recorrente relação entre Sociedade e Estado. Em outra conjuntura governo/sociedade, como funcionarão Conferência e Conselho se, mesmo em uma conjuntura favorável, é possível observar o esvaziamento político do sistema? Tendo sido pautado por esta relação entre desenho e sociedade e, tendo ficado refém da vontade política, terá o sistema sido acolhido pelos outros níveis de governo e outras conjunturas governo/sociedade a ponto de manter a constante construção da densidade participativa a qual se propõem?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo. 2000. "Teoria democrática e deliberação pública". *Lua Nova*, n. 49: 25-46.
- AVRITZER, Leonardo. 2007a. *Urban Reform, Participation and the Right to the City in Brazil*. Brighton: Institute of Development Studies. (IDS Research Paper)
- AVRITZER, Leonardo. 2007b. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação". *Dados*, v. 50, n. 3: 443-464.
- AVRITZER, Leonardo. 2008. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, v. 14, n. 1: 43-64.
- AVRITZER, Leonardo. 2009a. "Politiche partecipative del governo Lula". *Quale Stato*, v. 1, n. 2: 319-350.
- AVRITZER, Leonardo. 2009b. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Whashington: Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, John Hopkins University Press.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. 2005. "Democracia, participação e instituições híbridas". *Teoria & Sociedade*, número especial: 14-39.
- BRASIL. 2001. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União – Seção 1 – Poder Legislativo*, Edição nº 133 de 11/07/2001.
- BRASIL. 2001. Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001, Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 10 do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. *Diário Oficial da União – Seção 1 – Atos do Poder Executivo*, Edição nº 171-E de 05/09/2001.
- BRASIL. 2004. Decreto nº 5.031, de 02 de abril de 2004, Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União – Seção 1 – Atos do Poder Executivo*, Edição nº 65 de 05/04/2004.
- BRASIL. 2006. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União – Seção 1 – Atos do Poder Executivo*, Edição nº 100 de 26/05/2006.
- COHEN, Joshua. 1997. "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". In: J. Bohman; W. Rehg (orgs.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press: 407-438.
- COHEN, Joshua. 1989. "Deliberation and Democratic Legitimacy". In: A. Hamlin; P. Pettit (orgs.). *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Oxford: Blackwell Publishing: 17-34.
- ELSTER, Jon. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik O. 2003. "Thinking about empowered participatory governan-

- ce”. In: A. Fung; E. O. Wright (orgs.). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: New York: Verso: 3-42.
- GIL, Antonio Carlos. 1995. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- HABERMAS, Jürgen. 2002. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola.
- HABERMAS, Jürgen. 1997. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- LEFEBVRE, Henri. 1991. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Moraes.
- MACPHERSON, Crawford B. 1978. *A Democracia Liberal: origens e evoluções*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2003. *Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2009a. *Ata da 23ª Reunião Ordinária do Conselho das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades: Conselho Nacional das Cidades.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2009b. *Ata da 20ª Reunião Ordinária do Conselho das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades: Conselho Nacional das Cidades.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2008. *Regimento Interno do Conselho Nacional das Cidades, Homologado pela Resolução Normativa nº 02, de 08 de junho de 2006, e alterado pela Resolução Normativa nº 07, de 02 de abril de 2008*. Brasília: Ministério das Cidades: Conselho Nacional das Cidades.
- NOBRE, Marcos. 2004. “Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução”. In: V. S. Coelho; M. Nobre (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34: 21-40.
- PATEMAN, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEREIRA, Marcus A. G. 2007. “Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios”. In: E. Dagnino; L. Tatagiba (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos: 421-452.
- POULANTZAS, Nicos. 1980. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. 2003. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In: B. S. Santos (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento: 35-69.
- SAULE JR., Nelson. 2008. “El Derecho a la Ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial”. In: R. Cymbalista (org.). *Desafíos de la construcción democrática en Brasil: el derecho a la ciudad*. São Paulo: Instituto Pólis: Fundação Ford: 39-82.
- SILVA, Ana A. da. 1991. *Reforma urbana e o direito à cidade*. São Paulo: Instituto Polis.

ANEXO

Composição do Conselho Nacional das Cidades, gestão 2008-2010, com destaque para os membros da coordenação do Fórum Nacional para Reforma Urbana (em negrito)

Poder Público Federal	
Titular	Suplente
Ministério das Cidades	Ministério das Cidades
Ministério das Cidades	Ministério das Cidades
Ministério das Cidades	Ministério das Cidades
Casa Civil da Presidência da República	Casa Civil da Presidência da República
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional
Ministério do Turismo	Ministério do Turismo
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia
Secretaria de Relações Institucionais	Secretaria de Relações Institucionais
Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal

Poder Público Estadual

Todos os Estados possuem acento, respeitando o critério de rodízio entre 3 Estados a cada reunião (um titular, um suplente e um observador), perfazendo 09 representantes titulares, além da participação, como observadores, do Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano, União Nacional dos Legislativos Estaduais e Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento.

Poder Público Municipal	
Titular	Suplente
Confederação Nacional de Municípios - CNM	Frente Nacional de Prefeitos - FNP
Confederação Nacional de Municípios - CNM	Frente Nacional de Prefeitos - FNP
Confederação Nacional de Municípios - CNM	Frente Nacional de Prefeitos - FNP
Frente Nacional de Prefeitos - FNP	Confederação Nacional de Municípios - CNM
Frente Nacional de Prefeitos - FNP	Frente Nacional de Prefeitos - FNP
Associação Brasileira de COHAB's - ABC	Associação Brasileira de COHAB's - ABC
Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito - FNSDTUT	Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito - FNSDTUT
Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE
Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana - FRENAVRU	Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana - FRENAVRU
Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana - FRENAVRU	Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana - FRENAVRU
União dos Vereadores do Brasil - UVB	União dos Vereadores do Brasil - UVB
União dos Vereadores do Brasil - UVB	União dos Vereadores do Brasil - UVB

Movimento Popular	
Titular	Suplente
Central de Movimentos Populares - CMP	Central de Movimentos Populares - CMP
Central de Movimentos Populares - CMP	Central de Movimentos Populares - CMP
Central de Movimentos Populares - CMP	Central de Movimentos Populares - CMP
Central de Movimentos Populares - CMP	Central de Movimentos Populares - CMP
Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM
Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM
Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM
Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM
Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM

Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM

Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM

Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM

Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

União Nacional por Moradia Popular - UNMP

Trabalhadores	
Titular	Suplente
Central Única dos Trabalhadores - CUT	Força Sindical
Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas - FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas - FNA
Federação Intersindical de Engenheiros- FISENGE	Central Única dos Trabalhadores - CUT
Federação Nacional dos Urbanitários - FNU	Federação Nacional dos Urbanitários - FNU
Federação Nacional de Associações de Pessoal da Caixa - FENAE	Central Única dos Trabalhadores - CUT
Confederação Nacional dos Trabalhadores do Transporte - CNTT	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Transporte - CNTT
Federação Nacional dos Metroviários - FENAMETRO	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Transporte - CNTT
Federação Nacional dos Engenheiros - FNE	Confederação Nacional de Trabalhadores nas Indústrias da Construção e da Madeira - CONTICOM
Empresários	
Titular	Suplente
Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto - ABCON
Confederação Nacional do Comércio de bens, serviços e turismo - CNC	Federação Nacional das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Edifícios em Condomínios Residenciais e Comerciais - FESECOVI

Associação Brasileira de Cimento Portland - ABCP	Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento - ASFAMAS
Confederação Nacional da Indústria - CNI	Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção - ANAMACO
Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC	Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil - CACB
Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP
Confederação Nacional do Transporte - CNT	Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano - ANTU
Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB	Movimento Nacional de Micro e Pequena Empresa - MONAMPE

Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa

Titular	Suplente
Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB	Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da CAIXA - ANEAC
Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR	Associação Nacional dos Transportes Públicos - ANTP
Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB	Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte - ANPET
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES	Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ANTAC
Associação Brasileira de Ensino Arquitetura e Urbanismo - ABEA	Associação Brasileira de Ensino de Engenharia - ABENGE

Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA	Conselho Federal de Corretores de Imóveis - COFECI
Organizações Não Governamentais	
Titular	Suplente
Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos - COHRE	Cearah Periferia - CEARAH
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE	Vida Brasil
Centro de Educação e Assessoria Popular - CEAP	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Instituto POLIS
Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC	Fundação Bento Rubião

Fonte: Ministério das Cidades, 2010; FNRU, 2010 (www.forumreformaurbana.org.br)

Nota: Durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em maio de 2010, foram eleitos os conselheiros para a 3ª gestão que cumprirão o mandato 2011-2013.

ABSTRACT

The paper aims to understand the nature of the public deliberation in national urban policy so as to effect the democratic management of cities. By analyzing, using the category of interactive institutional design, how participation and deliberation operate the system established in Brazil – notably the National Council of Cities and the National Conference of Cities – the paper argues three propositions on its functioning: (i) the system is highly

dependent on political will; (ii) the institutional design establishes forms of representation that privilege a hierarchical thematic and territorial network organization of Civil Society; (iii) the institutional design makes the national system of democratic management more participatory than deliberative. In the end, we conclude a hypothesis about the relationship between the democratic capacity and the effectiveness in public policymaking.

KEY WORDS

public deliberation; interactive institutional design; national urban policy; National Council of Cities; National Conference of Cities.

SUBMETIDO EM

Novembro de 2010

APROVADO EM

Dezembro de 2011

Juliano Geraldi

Arquiteto e Urbanista, doutorando em Democracia no Século XXI (Universidade de Coimbra), colaborador do People`s Observatory – Observatório da Participação, Inovação e Poderes Locais do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.