

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LEONARDO BARROS SOARES

MORAR, PARTICIPAR E DECIDIR: análise da dinâmica deliberativa do
Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social da Nova Luz em São
Paulo

Belo Horizonte
Dezembro de 2013

LEONARDO BARROS SOARES

MORAR, PARTICIPAR E DECIDIR: análise da dinâmica deliberativa do
Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social da Nova Luz em São
Paulo

Dissertação apresentada junto ao
Departamento de Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais como
requisito para obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer.

Belo Horizonte
Dezembro de 2013

LEONARDO BARROS SOARES

MORAR, PARTICIPAR E DECIDIR: análise da dinâmica deliberativa do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social da Nova Luz em São Paulo

Dissertação apresentada junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer.

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Avritzer (Orientador)
Universidade Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (Coorientadora)
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça (examinador)
Universidade Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil (examinadora)
Fundação João Pinheiro

Para Eliane, *in memoriam* (e lá se vão dez longos anos...)
Para meu pai, Giovanni, que “segura a onda” sempre
Para o Leonardo que lerá esse trabalho daqui a dez anos e pensará: valeu a pena?

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao professor Leonardo Avritzer e à professora Eleonora Martins Schettini Cunha pelo excelente trabalho de orientação. Cada um de vocês foi, com seu estilo e disponibilidade próprios, imprescindível para a concretização desta dissertação. Para mim, é simplesmente uma honra conviver com acadêmicos tão competentes.

Gostaria também de agradecer aos professores Ricardo Fabrino, Cláudia Feres e Marlise Mattos por terem, em sala de aula ou nos corredores da FAFICH, se mostrado abertos a debaterem questões teóricas, metodológicas ou existenciais nessa caminhada.

Gostaria de agradecer a todos os meus colegas de turma e de departamento, que tornaram mais estimulantes os debates e sempre se mostraram atentos e cuidadosos em seus comentários. Um abraço especial para os mais chegados, Johanna Monagreda, Filipe Corrêa, Francesca Baggia, Flávia David, Tiago Coacci e Lenira Maia.

Ainda no âmbito da academia, não posso deixar de agradecer aos meus companheiros de Prodep, os atuais e os que passaram por lá no passado recente. Eduardo, Carol, Vivi, Lucas, Jaison, Iunakel, Débora, Carlinha, Priscila, Bárbara e Rafael, obrigado por terem tornado o cotidiano do grupo uma tarefa prazerosa e leve. Um agradecimento especial também para a Marjorie e para a Lilian Gomes. Tenho vivido momentos de inestimável valor com vocês. Muito obrigado também por entenderem os “sumiços” durante alguns períodos críticos da redação deste trabalho.

Um abraço especial para o Alessandro Magno, secretário da Pós-DCP, que seguramente é um dos seres humanos mais sensíveis e afáveis que conheço. Sua competência e disponibilidade para ajudar a todos que lhe procuram são de fato memoráveis. Agradeço sua ajuda em incontáveis oportunidades.

Quero agradecer ainda ao meu pai, Giovanni, por tudo. E nesse tudo cabe muita coisa. Se estou aqui hoje e se vou seguir nessa empreitada é tudo “culpa” tua. É como eu sempre digo a quem me pergunta: “quando eu crescer, se eu for pelo menos metade do homem, marido e pai que ele é, já vou ser muito feliz”.

Por fim, gostaria de agradecer à Harrieth, que me acompanhou desde o início dessa caminhada e que tenho certeza de que torce muito por mim, assim como eu torço para que dê tudo certo em sua vida. O que você fez por mim não pode ser agradecido o suficiente. Em resumo, se não fosse por você, esta dissertação nem existiria.

Não serei o poeta de um mundo caduco.
Também não cantarei o mundo futuro.
Estou preso à vida e olho meus companheiros
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considere a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.
Não serei o cantor de uma mulher, de uma história.
não direi suspiros ao anoitecer, a paisagem vista na janela.
não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicida.
não fugirei para ilhas nem serei raptado por serafins.
O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes,
a vida presente.

Carlos Drummond de Andrade, *Mãos Dadas*

RESUMO

O Brasil contemporâneo é essencialmente urbano, e a intensa concentração populacional nas grandes cidades somada à ocupação desordenada do território gerou um cenário caótico e marcado por um enorme déficit habitacional. A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) trouxe consigo a possibilidade de utilização de uma série de instrumentos urbanísticos que devem encontrar ressonância nos Planos Diretores municipais. As Zonas Especiais de Interesse Social são o instrumento urbanístico mais utilizado em todo o território nacional e visa dar conta da diversidade de ocupações e usos dos solos urbanos, além de se configurar como um instrumento indutor de planejamento local com vistas à promoção de justiça social e garantia do “direito à cidade”. Situando-se no campo dos estudos sobre a teoria democrática deliberativa na contemporaneidade, o presente estudo se debruça sobre a dinâmica deliberativa de um Conselho Gestor de uma destas ZEIS – chamada “Nova Luz”- localizadas no coração da cidade de São Paulo. Enfatizando a importância dos instrumentos de participação e deliberação para a tessitura pública da razão e para o engajamento coletivo na solução de problemas comuns, buscamos investigar à fundo o processo de troca de argumentos e de debate entre os membros do conselho a partir dos seguintes indicadores: 1. vocalização por segmento e de gênero; 2. segmento apresentador de propostas; 3. capacidade de geração de debate, bem como o teor dos mesmos; 4. a presença de discursos politicamente relevantes; 5. o engendramento de meta-consensos; 6. a legitimidade discursiva do colegiado. Lançando mão de uma combinação de indicações da Análise do Discurso e da Análise de Conteúdo, nos debruçamos sobre 21 atas das reuniões pré-instalação do conselho e a transcrição de 21 reuniões deste conselho realizadas entre 21/06/2011 e 07/03/2012. Concluímos que a sua dinâmica deliberativa é marcada sobretudo: 1. pela forte presença governamental nas vocalizações e na geração de discursos politicamente relevantes; 2. pela predominância da sociedade civil na apresentação de propostas e nas vocalizações relativas à legitimidade discursiva.

Palavras-chave: ZEIS; Deliberação; Discurso; Conselhos.

ABSTRACT

The contemporary Brazil is essentially urban, and the intense concentration of population in big cities plus the disordered occupation of land generated a chaotic scenario marked by a huge housing deficit. The enactment of the City Statute (Law 10.257/01) brought with it the possibility of using a series of urban instruments that should resonate in the city's planning. Special Zones for Social Interest (ZEIS) are the most widely used zoning across the country and aims to account for the diversity of occupations and uses of urban land, an induction tool for local planning which aims to promote social justice and guarantee the "right to the city". Based upon deliberative democratic theory, this study focuses on the dynamics of the deliberation which take place within one of these ZEIS' councils - called "Nova Luz " - placed in the heart of the city of São Paulo. Emphasizing the importance of the participatory institutions for public reasoning and civic engagement in solving common problems, we look forward to investigate the background to the process of reason giving and debate among council members from the following indicators: 1. vocalization by segment and gender; 2. the segment presenter of proposals; 3. the ability to generate debate, and the content thereof; 4 . the presence of politically interesting talks; 5. the meta-consensus building process; 6 . The discursive legitimacy of the council. Drawing on a combination of indications of Discourse Analysis and Content Analysis, we analyzed the record of 21 of pre -installation of the council's meetings as well as the records of 21 regular meetings of this council held between 21/06/2011 and 07/03/2012. We conclude that its deliberative dynamics are particularly notable : 1 . by strong government presence in the vocals and the generation of politically relevant speeches 2. the predominance of civil society in the proposals and the vocalizations on the discursive legitimacy.

Key-words: ZEIS; Deliberation; Discourses; Councils.

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO 1 – Evolução de Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil de 2001 a 2009: total de municípios brasileiros.....	21
GRÁFICO 2 – Evolução de Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil de 2001 a 2009: total de municípios com obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor.....	22
GRÁFICO 3 – Composição do Conselho Gestor por segmento dos membros titulares.....	34
GRÁFICO 4 – Composição do Conselho Gestor por gênero dos membros titulares	35
QUADRO 1 – Síntese de indicadores avaliados.....	44
GRÁFICO 5 - Total de vocalizações por segmento.....	70
GRÁFICO 6 – Vocalizações por gênero.....	71-72
GRÁFICO 7 – Número de vocalizações do presidente e do secretário do conselho.....	74
GRÁFICO 8 – Apresentação de propostas por segmento.....	75
GRÁFICO 9 – Número de debates por reunião.....	78
GRÁFICO 10 – total de discursos politicamente interessantes por segmento.....	81
GRÁFICO 11 - Discursos politicamente interessantes por reunião.....	82
GRÁFICO 12 – Discursos de legitimação e representatividade.....	90
DIAGRAMA 1 – Instituições envolvidas direta ou indiretamente na deliberação do Conselho Gestor.....	100

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 POLÍTICA URBANA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: o caso do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social da Nova Luz em São Paulo	15
2.1 Zonas Especiais de Interesse Social: delimitação histórica e jurídica do conceito.....	17
2.2 ZEIS no Brasil contemporâneo.....	20
2.3 Desenho institucional de instituições participativas: algumas considerações sobre o caso em estudo.....	24
2.4 O Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz: histórico e características.....	28
2.5 Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz: composição e regras do jogo.....	32
2.6 Percurso metodológico da pesquisa: a lógica da investigação dedutiva.....	36
2.7 Small-n analysis e definição tipológica do estudo a ser realizado.....	38
2.8 Operacionalização metodológica e questões procedimentais.....	40
3 QUAL DELIBERAÇÃO?	47
3.1 Qual democracia? Elementos para uma definição de democracia deliberativa.....	48
3.2 Qual deliberação? A dinâmica deliberativa na perspectiva da democracia discursiva de John Dryzek.....	58
3.3 Quando uma deliberação é dinâmica? Categorias analíticas importantes para a definição do fenômeno.....	62
4 A DINÂMICA DELIBERATIVA DO CONSELHO GESTOR DA ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DA NOVA LUZ	68
4.1 Vocalização.....	68
4.1.1 Vocalização: a importância do controle dos cargos estratégicos do conselho.....	72
4.2. Apresentação de propostas.....	74
4.2.1 Apresentação de propostas: as organizações da sociedade civil e sua estratégia de apresentação concentrada de propostas.....	76
4.3. Geração de debates.....	77

4.3.1 Geração de debates: as propostas são palavras ao vento ou móveis deliberativos?.....	79
4.4 Presença de discursos politicamente interessantes.....	80
4.4.1 Discursos politicamente interessantes ou “o que pode um conselho”?.....	83
4.5 Geração de meta-consensos.....	84
4.5.1 Geração de meta consensos: a arquitetura dos entendimentos amplos.....	86
4.6 Legitimidade e representação discursiva.....	87
4.6.1 Legitimidade e representação discursiva: a “conversa com as bases” e o reforço mútuo da legitimidade.....	90
4.7 A dinâmica deliberativa do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz em São Paulo: o que podemos, finalmente, afirmar sobre ela?.....	91
5 CONCLUSÕES.....	94
REFERÊNCIAS.....	103

1 INTRODUÇÃO

Correi os mapas de Atenas, de Roma, de Nínive ou de Babilônia, o mapa das cidades mortas. Termas, canais, fontes, jardins suspensos, lugares onde se fez negócio, onde se amou, onde se cultuaram os deuses- tudo desapareceu. Olhai o mapa das cidades modernas. De século em século a transformação é quase radical. As ruas são perecíveis como os homens.

João do Rio, *A alma encantadora das ruas*, p. 45.

Na virada do século XIX para o século XX o escritor João do Rio tecia estas ponderações sobre as profundas e estruturais mudanças que as cidades mundiais, aí incluídas a capital do Brasil, a cidade do Rio de Janeiro, tinham sofrido com o decorrer dos anos, das incontáveis guerras, invasões, revoluções econômicas, culturais e políticas que permeiam a história da odisséia humana na Terra. Nascido num país ainda esmagadoramente rural, o arguto cronista não deixou passar despercebidas as rápidas e vertiginosas implicações da progressiva construção de um modo de vida preponderantemente urbano. Aos moldes do *flâneur* baudelairiano, João do Rio passeia despreocupadamente pelas ruas, pelos bares, botecos e “inferninhos” para tentar descobrir quais são os tipos humanos que os habitam, o que eles fazem, como falam, como amam e como vivem.

Um século depois, repetindo a experiência do escritor carioca e nos colocando na posição de um *flâneur* que desliza pelas ruas das grandes cidades brasileiras, o que nós poderíamos descrever? O que o nosso olhar pode abarcar de suas ruas, prédios e espaços públicos, suas favelas, áreas degradadas, condomínios privados e o traçado de ruas e avenidas? Certo é que o mundo urbano nacional, ainda incipiente à época do cronista, sofreu uma transformação radical no decorrer do século. Segundo dados do IBGE¹ (2010), o Brasil se apresenta, pelo menos desde as décadas de 1980 e 1990, como um país majoritariamente urbano. O incremento da população urbana aumentou a complexidade da vida nas cidades, conclamando a participação dos cidadãos na elaboração de políticas públicas e tomadas de decisões das administrações em todas as esferas de governo.

Entre 2009 e 2011 integramos a equipe do Orçamento Participativo e da Comissão de Participação Popular do Gabinete da Prefeita de Fortaleza. A mesma tinha como objetivo

¹ Para uma visualização gráfica da evolução das taxas de urbanização das cidades brasileiras entre 1940 e 2000, ver a Sinopse do Censo 2010 e Resultados Preliminares, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf> (acesso em 20/10/13).

precípua a coordenação de todos os processos participativos em curso naquela cidade - conferências municipais, conselhos de políticas públicas, a política de Orçamento Participativo e demais iniciativas pontuais -, além de se configurar como um importante canal de diálogo entre a gestão pública e os movimentos sociais. Neste período embarcamos num intenso processo de conhecimento dos dilemas urbanos da capital cearense que, assim como as grandes cidades brasileiras e a cidade de João do Rio, tinha crescido de forma desordenada e marcada pela exclusão social. Nosso interesse pelo objeto de estudo desta pesquisa advém, fundamentalmente, de nossa experiência profissional vivenciada nestes dois anos.

Uma das iniciativas² de instalação de dispositivos de participação popular no âmbito dos desafios urbanos brasileiros contemporâneos naquela cidade foi a implementação, em abril de 2011, do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) da comunidade do Lagamar, após intensa mobilização comunitária e pressão política dos moradores sobre a administração pública³. Participamos ativamente de seu processo de concepção e materialização, o que nos permitiu vivenciar *in loco* uma variedade de experiências relativas ao *design* institucional de instituições participativas e deliberativas de âmbito local. No entanto, havia um problema para a própria compreensão da atividade que realizávamos: que tipo de instituição seria aquela? Quais seriam as especificidades participativas e deliberativas de um mecanismo de gestão participativa do território como este? Quais tipos de decisões seriam tomadas neste espaço? Como se daria a dinâmica do processo de interação entre os moradores que nele têm assento e os conselheiros designados pelo poder público municipal? Outra pergunta muito nos intrigava: seria este conselho uma inovação institucional sem par, uma *avis rara* no mundo já relativamente bem estabelecido dos sistemas de conselhos e de conferências de políticas públicas ou das disseminadas experiências de Orçamento Participativo Brasil afora?

² Fortaleza se mostrou pródiga em desenvolvimento de instituições participativas durante os oito anos de gestão petista na cidade (2004-2012). Podemos elencar, a guisa de exemplos, a realização do Plano Plurianual Participativo e do Plano Diretor Participativo em 2005 (com reedição do primeiro em 2009), a implantação do Orçamento Participativo (OP) em 2006, a realização de mais de vinte Conferências Municipais de Políticas Públicas e a criação e implantação de dez Conselhos Municipais de Políticas Públicas. No âmbito institucional deve ser mencionada, ainda, a criação, em 2009, da Comissão de Participação Popular (CPP) e, ainda, do Grupo de Trabalho da Participação, que reunia mensalmente um representante de cada órgão, repartição, setor ou autarquia da Prefeitura Municipal de Fortaleza com o objetivo de conferir prioridade e celeridade na execução das demandas realizadas no âmbito dos ciclos do OP.

³ A ZEIS do Lagamar foi incluída no Plano Diretor Participativo de Fortaleza após intensa mobilização comunitária e pressão sobre o poder público municipal durante todo o ano de 2010. A Fundação Marcos De Bruin, entidade da sociedade civil, desempenhou um papel preponderante na apresentação das demandas dos moradores junto à Câmara dos Vereadores e nas interlocuções com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, o que culminou com a criação do Conselho Gestor em fins do ano de 2010 e eleição de sua primeira gestão em Abril de 2011.

Visando explorar estas indagações, entramos em contato com a literatura sobre participação e deliberação no Brasil e no mundo e a absorvemos avidamente, uma parte da qual se tornou referência basilar para o trabalho ora apresentado. Entretanto, a apresentação por vezes demasiado esquemática e abstrata dos dados relativos aos mecanismos de participação e deliberação nos deixava um pouco frustrados. Onde estavam aqueles debates acalorados aos quais tive a oportunidade de presenciar inúmeras vezes durante minhas atividades profissionais? Para além dos números, tabelas e gráficos, eu queria enxergar também a troca de argumentos, as alianças os contrapontos inauditos, os solilóquios, os lances inesperados, os recuos e os avanços táticos. Em suma, queríamos também utilizar o arcabouço teórico-metodológico da Ciência Política para penetrar no élan do processo deliberativo, lá onde sua prática se apresenta em sua complexidade mais evidente.

Segui investigando o tema e, já durante o processo de construção de nossa pesquisa, deparamo-nos com a instituição do Conselho Gestor da ZEIS Santa Ifigênia, no bairro da Nova Luz, em São Paulo. Em meio a uma controversa ação do poder público municipal daquela cidade com vistas ao desalojamento de usuários de drogas da área, popularmente conhecida pejorativamente como “Cracolândia”, vieram à baila as diversas intervenções da Prefeitura de São Paulo previstas para a região⁴. As indagações, antes restritas ao contexto fortalezense, estenderam-se ao caso paulistano. Como estariam ocorrendo a dinâmica deliberativa daquele conselho? Quais tipos de discussões estariam sendo empreendidas naquele contexto?

A pergunta que orienta nossa pesquisa, portanto, pode ser expressa da seguinte forma: que elementos definem a dinâmica deliberativa do Conselho Gestor das ZEIS da Nova Luz em São Paulo?

O presente estudo, desta feita, se insere no âmbito da discussão contemporânea sobre a política pública urbana para as cidades brasileiras e visa lançar um olhar específico do campo da ciência política para onde se materializa, a nosso ver, a intercessão dos capítulos acerca dos instrumentos de planejamento do parcelamento e utilização do solo urbano e da gestão democrática da cidade: os Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social.

O caso analisado neste estudo é o do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social da Nova Luz em São Paulo. A capital paulistana apresenta um histórico relevante de experiências de participação popular. Remetendo sua tradição associativa à década de 50 do século XX com o surgimento das SABs (Sociedades de Amigos do Bairro), no passado

⁴ Uma extensa abordagem do contexto de surgimento da Concessão Urbanística da Nova Luz e do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz em São Paulo será objeto do primeiro capítulo da presente dissertação.

recente a megalópole desenvolveu importantes experiências de Orçamento Participativo⁵ (incluindo uma versão que proporcionava a participação de crianças e adolescentes em suas deliberações) e de institucionalização de conselhos de políticas públicas⁶(AVRITZER, 2004; AVRITZER e SANCHES, 2004).

Estas ações indicam a preocupação da administração pública municipal daquela cidade com os desafios implicados na chamada “questão urbana” em tempos globalizados, relacionadas às demandas por melhores condições de habitação, higiene, proteção e manejo sustentável do meio ambiente, além da exigência de políticas públicas para a mobilidade, saneamento, distribuição de serviços essenciais, segurança, dentre outros, que requerem uma rápida atuação do poder público em conjunto com a sociedade civil em fóruns de deliberação coletiva e dialógica (KEIVANI, 2009; MOHAN, 2007, 2009; RAKODI, 2004).

No primeiro capítulo de nossa dissertação, nos debruçamos sobre a questão urbana no Brasil contemporâneo, procurando dar conta das vicissitudes do planejamento urbano desde seu surgimento como peça de planejamento tecnocrático das cidades nascentes à concepção atual, que visa abarcar a diversidade de formas de ocupação do espaço urbano. Damos relevo ao enquadramento jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social, sublinhando seu papel na promoção da habitação de interesse social e no controle da expansão das moradias para a população de baixa renda.

Ainda neste capítulo, delineamos as especificidades concernentes ao caso por nós estudado. Caracterizada como uma instituição participativa de caráter *sui generis*, ainda pouco estudada no campo das pesquisas sobre as “instituições híbridas”, averiguamos sua composição e visamos apresentar o “cenário” no qual se desenrolaram as reuniões analisadas neste trabalho, assim como seu contexto de surgimento.

O capítulo dois se dedica a apresentar o modelo deliberativo a que recorremos no presente estudo. A partir de uma incursão na literatura já estabelecida sobre as principais linhas de força da teoria democrática deliberativa na contemporaneidade nos debruçamos, na sequência, sobre a linha teórica estruturante de nossa análise, a saber, o modelo deliberativo que enfatiza a importância dos discursos para a esfera pública na contemporaneidade e que tem em John Dryzek seu maior expoente. A partir de suas investigações propusemos um

⁵ Avritzer (2004) e Avritzer e Sanches (2004) afirmam que o Orçamento Participativo de São Paulo contabilizou a participação de mais de quinhentas mil pessoas e movimentou mais de quatro bilhões de reais em recursos entre 2001 e 2004. Sua versão para crianças e adolescentes, por sua vez, proporcionou, em seu último ano (2004), a participação de cento e cinquenta e três mil indivíduos.

⁶ Avritzer (2004) e Avritzer e Sanches (2004) apresentam os dados à institucionalização de conselhos de políticas públicas na capital paulistana entre 1989 (gestão Luiza Erundina) e 2004 (gestão Marta Suplicy), período em que foram criados pelo menos 24 instituições deste tipo, além daquelas já existentes.

conjunto de indicadores que nos permitiu compor a variável dinâmica deliberativa, interesse maior de nossa investigação. Na sequência, além de retomarmos a lógica geral da investigação em curso, nele enfrentamos o desafio de operacionalizar os conceitos de interesse com vistas à análise do corpus de pesquisa, a saber, as 42 atas das reuniões pré-instalação e após a materialização do conselho em tela.

O capítulo três apresenta os dados produzidos em nossa incursão ao material analisado. Seu objetivo é o de investigar em profundidade os elementos que compõem o que chamamos de dinâmica deliberativa a partir de dados empíricos. Para além de uma descrição densa dos mesmos, tecemos conclusões e apontamos possíveis tendências, convergências e pontos de conflito entre os achados.

Por fim, concluímos dando relevo às principais elucubrações e sínteses realizadas durante todo o decorrer da pesquisa, assim como apresentando seus limites e deficiências.

2 POLÍTICA URBANA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: o caso do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social da Nova Luz em São Paulo

O Conselho Gestor da Nova Luz, cenário institucional em que desenrola a dinâmica deliberativa analisada neste estudo, localiza-se no centro da cidade de São Paulo, a maior cidade do país e do hemisfério sul, com quase doze milhões de habitantes e um produto interno bruto que supera os 400 bilhões de reais⁷. Este imenso cenário urbano complexo e multifacetado é o maior expoente do processo de crescimento das cidades brasileiras no decorrer do século XX.

O Brasil contemporâneo é essencialmente urbano (BRASIL, 2010; BRITO, HORTA e AMARAL, 2001). Segundo dados do Censo 2010 do IBGE, 84,36% da população brasileira vive em áreas urbanas, um acréscimo de 3% desde a realização do último Censo, em 2000⁸, mas de 74% quando comparado com o início do século XX, quando apenas 10% dos cidadãos e cidadãs brasileiras viviam em alguma das cidades do país. Um crescimento demográfico acentuado, associado a uma vertiginosa urbanização em tão pouco tempo, todavia, trouxe consigo uma ocupação desordenada do território, produzindo uma “cisão” entre a “cidade legal” e a “cidade periférica”⁹, esta última marcada “em cada m²”, como faz notar Maricato (2011), por práticas excludentes e autoritárias características do Estado brasileiro, pelos personalismo, patrimonialismo e clientelismo no trato com a coisa pública e pelos resquícios da tradição patriarcal e escravocrata das elites. (FIX, ARANTES e TANAKA, 2003).

Ecoando o florescimento do planejamento territorial nos países do capitalismo central avançado no início do século XX, as elites das ainda incipientes cidades brasileiras se

⁷ A cidade de São Paulo é o “teatro urbano” no qual se desenrolam as reuniões analisadas nesta dissertação. Não é nosso intuito penetrarmos nos meandros das inúmeras questões urbanas que desafiam a administração municipal paulistana. Não obstante, cremos ser de especial importância para a compreensão de sua tessitura social, política, econômica e geográfica destacar o trabalho seminal de Milton Santos (2009), que definiu, já em 1978, a cidade como uma “metrópole corporativa fragmentada”, em que destaca o papel do estado como promotor dos interesses privados. Ademais, noutra perspectiva, Caldeira (2000) demonstra a lógica da segregação espacial vinculada ao crescimento nos números da violência urbana naquela cidade. Estas são apenas duas obras que abordam algumas das muitas faces da questão urbana paulistana.

⁸ Dados disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm> (Acesso em 09/04/2012).

⁹ Os termos “cidade legal”, ou ainda “cidade regular” ou “formal” são usados aqui em contraponto aos termos “cidade periférica”, “cidade irregular” ou “informal” para evidenciar a separação entre os dois âmbitos diferenciados da ocupação urbana nas cidades brasileiras. Os primeiros termos dizem respeito à terra urbanizada que dispõe de acesso aos serviços básicos de saneamento, infra-estrutura ligada aos serviços, ao transporte e à habitação. Os segundos se referem aos assentamentos humanos precários caracterizados pelas moradias autoconstruídas, os baixos índices de acesso às melhorias urbanas, ao baixo índice de desenvolvimento humano e a pobreza (MARICATO, 2011; ARANTES, VAINER e MARICATO, 2000) .

debruçaram sobre um projeto urbano preocupado sobretudo com a circulação, o saneamento e o “embelezamento” das mesmas. A partir da década de 30, todavia, ganha força entre os planejadores públicos das cidades uma concepção mais técnica e eficiente de planejamento urbano, em contraponto à visão anterior e mais afinado com as novas concepções de desenvolvimento urbano no continente europeu. Com o surgimento dos primeiros assentamentos humanos precários - as favelas- nas grandes cidades, entretanto, passou-se a considerar que o planejamento urbano só se destinava à “cidade formal”, excluindo-se a população pobre moradora dos direitos de acesso à infraestrutura urbana, saneamento, serviços e mobilidade. É o nascedouro do chamado “plano-discurso”, o “plano que esconde ao invés de mostrar”, ou seja, de uma concepção de planejamento urbano tecnocrático, descolado dos contextos reais das cidades e que não respondia de forma satisfatória à demanda de promoção de um investimento público nas periferias¹⁰ (ARANTES, VAINER e MARICATO, 2000; MARICATO, 2011.).

Esta concepção de planejamento ganha força e se consolida como visão hegemônica no período ditatorial entre 1964 e 1985, paradoxalmente no bojo de uma retomada massiva do investimento estatal na política urbana nacional. Além da quantidade expressiva de Planos Diretores¹¹ que foi realizada durante o regime de exceção, deve-se destacar a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, órgão do governo federal operador do sistema de produção habitacional.

No contexto da redemocratização brasileira ganha vulto o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. Constituído sobre bases heterogêneas que incluem entidades profissionais e representações sindicais, organizações não-governamentais de luta pela moradia e profissionais oriundos da academia e dos órgãos públicos de planejamento urbano, este ator coletivo, renomeado após a promulgação da Constituição de 88 para Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), foi um interlocutor decisivo no processo que levou à

¹⁰ A obra de Milton Santos, para citarmos apenas um dos grandes pensadores brasileiros que se debruçaram sobre o tema, tem na relação entre as formas de exclusão territorial e a negação da cidadania às classes socialmente desfavorecidas no Brasil um de seus eixos analíticos centrais. Para ele (2012, p.25, grifos do autor), “em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da buscada ascensão social. Em lugar do cidadão formou-se um *consumidor*, que aceita ser chamado de *usuário*.”

¹¹ Os Planos Diretores ou Planos de Desenvolvimento Urbano são peças de planejamento do uso e ocupação do solo urbano cuja história remonta aos primórdios do urbanismo enquanto disciplina acadêmica e prática governamental (BUENO e CYMBALISTA, 2007).

articulação e composição da emenda constituinte da reforma urbana (AVRITZER, 2010b; MENICUCCI e BRASIL, 2006; SILVA, 2002).

Este importante movimento social brasileiro aglutinou organizações locais de reivindicação por moradia, assim como também associações profissionais e pesquisadores do campo do planejamento urbano. Um dos marcos desta “mobilização de longo termo” (AVRITZER, 2010b, 2010c; SILVA, 2002) foi a aprovação, em 2001, da Lei 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade¹². Considerado um avanço importante do ponto de vista do marco regulatório da política urbana no país, o Estatuto enfoca seus dispositivos legais sobretudo no papel protagonista do Município com relação à formulação, implantação e monitoramento das políticas urbanas.

Considerando o papel central que cabe ao município, de garantir, na prática e em seu território, o desenvolvimento urbano por meio da concretização do princípio da função social e do direito à cidade, deslocam-se para a disputa local as questões relacionadas ao planejamento urbano e à implementação dos instrumentos legais previstos no Estatuto, bem como dos 28 instrumentos da gestão democrática das cidades e de participação cidadã nos processos de planejamento e de formulação das políticas locais (MENICUCCI e BRASIL, 2006, p.28).

Em resumo, a trajetória seguida pelo planejamento urbano no Brasil segue uma linha que vai de concepções tecnocráticas e “descoladas” dos contextos urbanos concretos no início do século XX à concepção de planejamento urbano mais afeito aos contextos locais das cidades. Delegando aos municípios o poder de elaborar e aplicarem os Planos Diretores contendo não apenas as diretrizes, mas as demarcações técnicas concretas necessárias ao ordenamento territorial das cidades, o Estatuto da Cidade visa dar ensejo a um planejamento urbanístico sensível às demandas específicas de cada contexto de aplicação dos mesmos.

Na sequência, nos debruçaremos de forma mais detida sobre o escopo histórico e jurídico que subsidia a aplicação de um instrumento urbanístico específico, a saber, a chamada Zona Especial de Interesse Social.

2.1 Zonas Especiais de Interesse Social: delimitação histórica e jurídica do conceito

Rastreando o desenvolvimento do conceito de Zonas Especiais de Interesse Social no Planejamento Urbano no Brasil, este aparece aplicado pela primeira vez a um Plano Diretor

¹² O Estatuto da Cidade representa a materialização dos esforços concentrados de diversos atores sociais envolvidos na regulamentação do capítulo constitucional que dispõe sobre a política urbana. Uma de suas concepções vertebrais é a de função social da terra, uma mudança paradigmática com relação às normativas jurídicas anteriores a este diploma legal que diz respeito ao fim e escopo amplo da própria *raison d'être* das cidades e da propriedade urbana. Para uma discussão mais aprofundada deste conceito, ver Mattos (2001, 2002) e Vichi (2007).

na cidade de Curitiba, capital do estado do Paraná, em 1980, com a criação, mediante decreto municipal, da SEHIS - Setor Especial de Habitação de Interesse Social (MACEDO, 2008).

Recife, por sua vez, aplica o mesmo conceito ao seu planejamento urbano em 1983, apesar da regulação efetiva do instrumento só ter se dado de fato em 1987, com a criação do Plano de Regularização das ZEIS-PREZEIS¹³. Esta legislação, superior em abrangência e influência ao caso curitibano, conforme afirma Macedo (2008, p.266, tradução nossa)

incorporou um forte componente de participação pública; movimentos sociais foram a força dirigente por trás deste esforço incluindo representantes de organizações de base comunitária, governo local e organizações da sociedade civil lideradas pela igreja católica.¹⁴

Na seqüência, em 1985, podemos localizar Belo Horizonte como a terceira cidade do país a implantar uma política urbana que incorporava em suas diretrizes a necessidade de tratamento diferenciado dos assentamentos precários, instituindo zonas urbanas em que o poder público deve considerar padrões especiais de uso e ocupação do solo e deve dar prioridade à construção de moradias para habitantes com baixa renda.

Estas experiências forneceram os modelos sobre os quais se erigiu o conceito jurídico que define as ZEIS nos diplomas legais pós-Constituição de 88. A definição jurídica *strictu sensu* das ZEIS pode ser encontrada no âmbito da legislação federal, todavia, apenas na Lei 11.977/09¹⁵, que dispõe sobre as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida¹⁶, que as entendem como *parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo*” (art. 47,§V).

O Ministério das Cidades (BRASIL, 2009), por sua vez, emprega a seguinte tipologia básica¹⁷ para caracterizar as diversas formas de Zonas Especiais de Interesse Social:

¹³ O caso pernambucano é, sem dúvida, o de maior relevância para a compreensão histórica do desenvolvimento do conceito aqui analisado. Por limitações de escopo, todavia, não podemos nos alargar neste tópico. Para um panorama rápido do processo de delimitação destes zoneamentos na capital pernambucana, ver Maia (1995).

¹⁴ No original, “[...] incorporated a strong public participation component; social movements were the driving force behind this effort including representatives from community-based organizations, local government, and civil society organizations led by the Catholic Church.”

¹⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm (acesso em 31/08/2012)

¹⁶ O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV visa criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição ou requalificação de novas unidades habitacionais urbanas ou rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 e abrange os seguintes subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm (acesso em 19/08/2013).

¹⁷ É preciso salientar que a prerrogativa de elaboração do zoneamento urbano é da administração municipal. Neste sentido, as mesmas têm liberdade para propor zoneamentos variados, de acordo com as especificidades locais. O caso da Lei 13.430/02, o Plano Diretor Estratégico paulistano, foco de nosso estudo, por exemplo, é ilustrativo: admite, nas subseções II, III e IV do capítulo II, além das ZEIS de nível 3 – que se debruça sobre “áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura,

- ZEIS de tipo I: diz respeito aos assentamentos precários já instalados, caracterizados por moradias autoconstruídas e habitado por famílias de baixa renda.
- ZEIS de tipo II: áreas, imóveis e terrenos vazios ou subutilizados cujo perfil se adequa para a produção de Habitação de Interesse Social¹⁸. Revestem-se de especial interesse por constituírem um banco de terras públicas utilizáveis pela administração municipal para a produção habitacional voltada para as populações de baixa renda.

A implantação de ZEIS tem recebido avaliações positivas de seu papel enquanto instrumento urbano indutor de uma melhoria da qualidade urbanística e fundiária das regiões em que ela se encontra em vigência. Como afirma Macedo (2008, p.266, tradução nossa),

Alguns dos benefícios observados desde a instituição das ZEIS incluem o aumento da melhoria de vida devido à estabilidade fundiária e a provisão de serviços de infraestrutura, a oportunidade de regularização fundiária através de meios legais inovadores sem sujeição à especulação e a integração à malha urbana de um ponto de vista igualmente físico e social.¹⁹

Muito embora o estabelecimento de ZEIS tenha sido considerado um avanço em termos de políticas urbanas municipais, sendo inclusive objeto de reivindicação por parte de movimentos sociais ligados à habitação em algumas cidades, há também autores, como Maricato (2011, p.157-158), que apresentam uma abordagem mais crítica das diversas experiências de aplicação das ZEIS no Brasil. Em sua avaliação,

As Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social) surgiram como uma formulação original que buscava adaptar a legislação de zoneamento, inspirada nas cidades do capitalismo central, às especificidades da cidade periférica. Partindo da crítica às leis

serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora” e 4 - voltada para glebas localizadas em áreas de mananciais – as chamadas Zonas Industriais em Recuperação (ZIR), Zonas Especiais de Preservação Ambiental (ZEPAM), Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) e Zonas Especiais de Produção Agrícola e Extração Mineral (ZEPAG). Disponível em:

http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimentourbano/plano_diretor/integra/formato_do_arquivo.pdf (acesso em 25/08/13)

¹⁸ O conceito de Habitação de Interesse Social articula duas categorias condicionantes: uma caracterização da população a que se destina e um padrão de moradia. A primeira diz respeito às famílias cuja faixa de renda não excede o valor máximo de seis salários mínimos, ao passo que a segunda é variável e adequável à realidade municipal, mas caracteriza-se usualmente por uma área útil exígua (Brasil, 2009).

¹⁹ No original, “Some of the benefits observed since the enactment of ZEIS in various Brazilian cities include the improvement of quality of life due to tenure stability and provision of infrastructure services, the opportunity to regularize tenure by means of innovative legal tools without being subject to speculation, and the integration into the urban fabric from both a physical and a social standpoint.”

de zoneamento que dialogavam apenas com o mercado imobiliário, como se toda população urbana nele se inserisse, as Zeis buscaram combater a segregação com a inclusão obrigatória de HIS (Habitação de Interesse Social) em regiões urbanizadas, visando garantir o direito à cidade àqueles que eram expulsos. A proposta de Zeis antecede a proposta do Estatuto da Cidade (EC), mas quando este foi promulgado, as formulações legais de Zeis buscaram utilizar os instrumentos do EC. Como uma proposta tipicamente social-democrata, as Zeis pretendiam jogar para a responsabilidade do mercado a resposta para uma parte do gigantesco déficit habitacional. Como denominou uma equipe de estudantes da Fauusp, estudando o tema, em 2007, as Zeis nada mais pretendem do que a “produção capitalista da moradia social”. Em que pesem as experiências pontuais, infelizmente elas não estão se revelando uma ferramenta bem-sucedida, seja porque o mercado não responde nem mesmo às necessidades de moradia da classe média, como já fizemos notar, seja porque o déficit é gigantesco e predominante nas faixas de renda extremamente baixas (o que não acontece nas cidades dos países centrais), seja ainda por puro e simples preconceito social e econômico, já que a proximidade da moradia pobre desvaloriza qualquer empreendimento imobiliário.

Tendo em vista esta e outras avaliações sobre a implantação das ZEIS como instrumento urbanístico nos diversos contextos urbanos brasileiros nos debruçaremos, na seqüência deste capítulo, sobre as experiências contemporâneas de aplicação do mesmo a partir de dados da pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/RJ) e pelo Ministério das Cidades relativa à avaliação dos Planos Diretores Municipais no período pós-Estatuto das Cidades²⁰ (SANTOS JÚNIOR e MONTANDON, 2011).

2.2 ZEIS no Brasil Contemporâneo

Num quadro geral de intensa variação na assunção dos diversos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade²¹ por parte dos Planos Diretores analisados na pesquisa supracitada, destaca-se um expressivo aumento da aplicação das ZEIS como instrumento urbanístico nos mesmos, especialmente a partir de 2005. O gráfico 1 revela a sua

²⁰ A ampla pesquisa levada a cabo pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) em parceria com o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a FASE e o Instituto Polis se debruçou sobre 526 relatórios municipais dos Planos Diretores Pesquisados, o que significa cerca de um terço do total de municípios do país com obrigatoriedade de confecção do Plano Diretor; 26 relatórios de estudos de caso; 27 relatórios estaduais; um relatório nacional e ainda a realização de oficinas regionais para a validação da metodologia e estratégias de capacitação em cada Estado.

²¹ O Estatuto da Cidade prevê como instrumentos da política urbana: 1. os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; 2. planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; 3. planejamento municipal, que compreende o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, dentre outros; 4. os institutos tributários e financeiros tais como o IPTU, contribuições de melhoria e incentivos e benefícios fiscais; 5. os institutos jurídicos e políticos, dentre os quais o tombamento de imóveis, o direito de superfície, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a instituição de zonas especiais de interesse social, dentre outros; 6. o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (BRASIL, 2001).

baixa utilização entre 2001 e 2005, ano a partir do qual seu número absoluto saltou de 672 para 1799 em 2009, configurando um incremento de 168% com relação ao período passado.

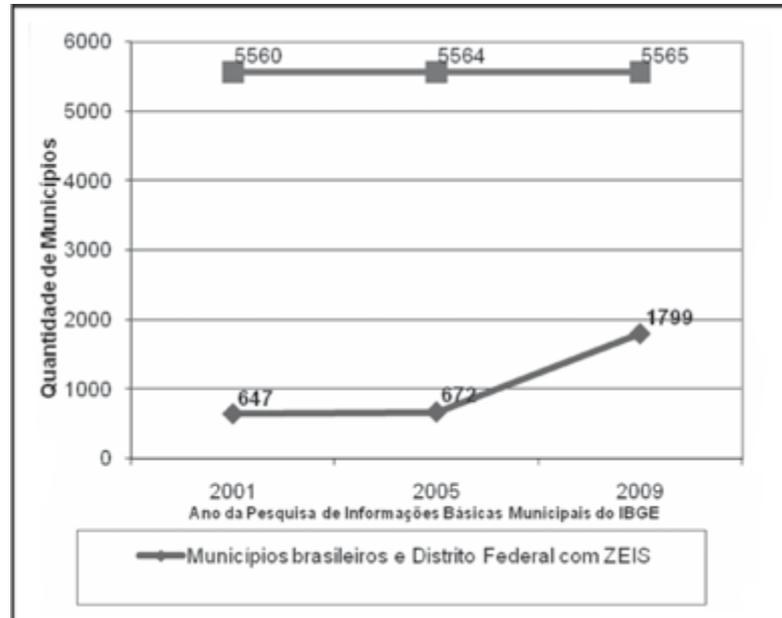


GRÁFICO 1 - Evolução de Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil de 2001 a 2009: total de municípios brasileiros

Fonte: SANTOS JÚNIOR e MONTANDON, 2011, p. 32.

O gráfico 2, por sua vez, revela que este salto foi de 145% com relação aos municípios que têm mais de 20.000 habitantes e que têm, portanto, a obrigatoriedade legal de elaboração do Plano Diretor.

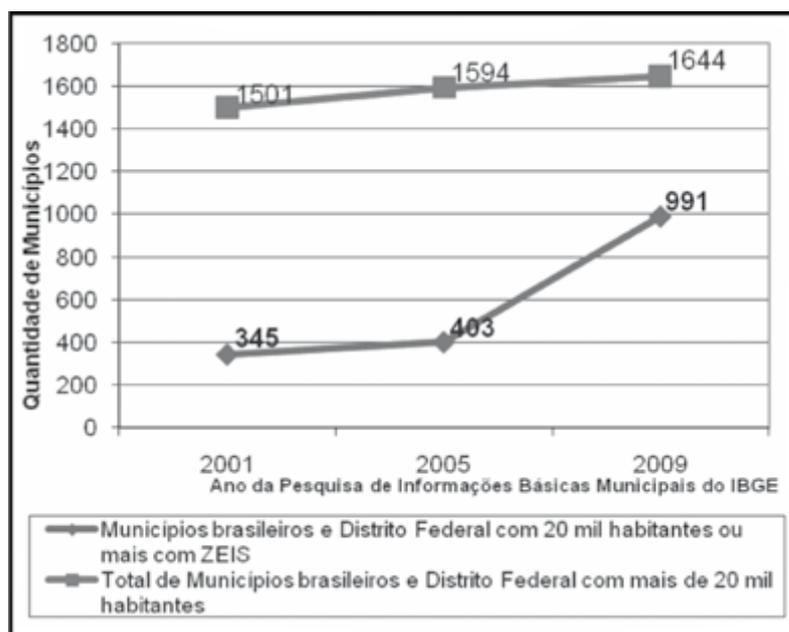


GRÁFICO 2 - Evolução de Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil de 2001 a 2009: total de municípios com obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor

Fonte: SANTOS JÚNIOR e MONTANDON, 2011, p. 32.

Não obstante este avanço significativo na aplicação da ZEIS como instrumento de política urbana, ainda a partir da pesquisa em questão, algumas críticas podem ser traçadas a este respeito, dentre as quais:

- Poucas demarcações das ZEIS são autoaplicáveis, ou seja, as ZEIS são incorporadas aos Planos Diretores enquanto elemento do projeto urbano de forma genérica e não dispõem de parâmetros técnicos claros, remetendo a sua regulamentação para leis municipais específicas. Em outros termos, parece ainda haver uma predominância do chamado “plano discurso” (MARICATO, 2011; ARANTES, VAINER e MARICATO, 2000), uma valorização da aplicação dos instrumentos urbanísticos em nível puramente conceitual que não se refletiria em avanços correspondentes na concretização de normas e parâmetros técnicos para sua demarcação efetiva;
- Há uma baixa frequência de aplicação das ZEIS de tipo II (de vazios urbanos), o que indica a pouca proeminência do poder público em assumir um papel de controlador da expansão urbana e na construção de um estoque de terras públicas destinadas à produção habitacional para famílias de baixa renda.

Há um dado que para nós se reveste de maior interesse, que é aquele relativo à aplicação de instrumentos de participação popular vinculados ao Plano Diretor que não se referem aos dispositivos já previstos no Estatuto da Cidade²². Com relação a este tópico o quadro é o seguinte: da amostra de 526 Planos Diretores analisados, formas descentralizadas de gestão e planejamento da política de desenvolvimento urbano foram adotadas por poucos Planos Diretores, com destaque para o estado do Amazonas, onde seis dos oito Planos analisados adotam mecanismos de descentralização administrativa ou mecanismos regionalizados de participação. Também se destacam os estados do Rio de Janeiro (sete de vinte e oito Planos) e do Pará (cinco dos vinte e um Planos). Cinco Planos do estado do Rio definem que os Planos Urbanísticos Regionais e de ZEIS devem ser realizados com a participação dos moradores e de representantes. Em dois Planos estão previstas a representação dos bairros no Conselho (um plano do estado do Ceará também apresenta essa diretriz) ou a constituição de câmaras distritais. Em quatro Planos do estado do Amazonas são previstos mecanismos regionalizados de participação através de conselhos gestores comunitários, assembleia regional de política territorial e conselhos distritais. A criação de instância de participação distrital ou regionalizada também foi instituída por um Plano do estado do Mato Grosso (conselhos regionais e distritais) e pelo Plano de Macapá – AP (na figura de comitês gestores locais).

A discrepância entre a aplicação das ZEIS como instrumentos da política urbana e a pouca ou nenhuma menção à criação de Conselhos Gestores destas áreas devem nos levar a questionar qual o papel destes mecanismos na construção de uma política urbana mais permeada pela participação popular (BUENO e CYMBALISTA, 2007). A instituição de mecanismos que consubstanciem esta orientação é uma indicação do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) e é regulamentada pela Lei do Plano Diretor municipal. Devem ser integrados por representantes do poder público municipal e moradores afetados pelas transformações urbanas de uma cidade ou parte dela, que podem encontrar nestas instâncias de debate e deliberação²³ mais um locus em que podem representar “oficialmente”²⁴ suas comunidades de origem em diálogos e negociações com o Poder Público.

²² Os instrumentos de participação popular para garantir a gestão democrática das cidades previstos no Estatuto da Cidade são: 1. os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; 2. debates, audiências e consultas públicas; 3. conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; 4. iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, há a indicação de realização de “debates, audiências e consultas públicas” para garantir a participação popular na gestão orçamentária do município (BRASIL, 2001).

²³ A nomenclatura varia de acordo com o município, mas, de forma geral, estes colegiados deliberam sobre um Projeto Urbanístico Específico ou Plano de Urbanização da ZEIS, documentos que dizem respeito aos parâmetros urbanísticos e fundiários concernentes à área de abrangência do conselho gestor.

Cumpramos enfatizar, todavia, que não há uma ligação direta entre o estabelecimento das ZEIS e a participação popular em sua gestão. Os documentos legais que disciplinam a sua utilização no âmbito do quadro jurídico-normativo da política urbana nacional apenas recomendam esta associação, mas conferem aos poderes municipais a possibilidade de regulamentação dos mecanismos e formas de acesso da população aos planos de regularização fundiária e de manejo do território (FERREIRA e MOTISUKE, 2007). Ademais, a despeito da ampliação sensível da aplicação dos instrumentos de participação popular na política urbana, entretanto, através da criação dos Conselhos das Cidades e da realização periódica de Conferências nas três esferas da administração pública, esta ainda se dá de forma majoritariamente opinativa (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011).

O que podemos inferir, todavia, ainda que a guisa de reflexões iniciais a partir das poucas experiências conhecidas de instituição de Conselhos Gestores das ZEIS? Antes de abordarmos o caso concreto estudado nesta pesquisa, debruçemo-nos brevemente sobre os elementos definidores, em termos de desenho institucional, das instituições que convocam à participação cidadã em seu funcionamento.

2.3 Desenho institucional de instituições participativas: algumas considerações sobre o caso em estudo

O surgimento de instituições participativas tais como a aqui estudada deve ser compreendido com referência ao contexto político brasileiro pós-Constituição de 1988, no qual se tem atribuído às instâncias de participação popular no Estado – notadamente os conselhos, as conferências de políticas públicas e as diversas experiências de Orçamento Participativo (OP), dentre outras - o potencial de superação dos padrões tradicionais da relação entre este e a sociedade civil. O horizonte vislumbrado pela atuação concreta destes canais evidenciaria, para inúmeros *scholars* e pesquisadores, as possibilidades de realização de justiça social através da inclusão direta dos cidadãos e cidadãs na democratização dos processos decisórios das cidades ao possibilitarem mecanismos efetivos de reconstrução, em linhas democráticas, da cultura política de uma sociedade estruturalmente autoritária, hierarquizada, violenta e economicamente desigual (AVRITZER e NAVARRO, 2003;

²⁴ Avritzer (2007b) desenvolve a idéia de que os conselheiros das políticas públicas são de fato “representantes oficiais da sociedade civil”, posto que a participação nestes espaços de debate é restrita a um determinado número de indivíduos que, supõe-se, detêm certo grau de legitimidade política conferida a estes pelos grupos aos quais pertencem.

AVRITZER, 2007; BRASIL, 2004; BRASIL, 2011; CUNHA, 2012; GRAZIA e RIBEIRO, 2002)²⁵.

Diante do desafio de promover a participação popular nos rumos decisórios de políticas públicas diversas e, no limite, na definição das linhas estruturantes dos governos em diversos níveis, a variável “desenho institucional” tem se apresentado como de imensa relevância para a compreensão das experiências participativas levadas a termo em diversas partes do mundo e no Brasil. Fung (2007) e Fung e Wright (2003), por exemplo, vêm chamando a atenção para a complexidade inerente e os efeitos decorrentes das escolhas procedimentais e metodológicas realizadas quando se institui mecanismos de acesso cidadão às instâncias decisórias da administração pública.

Quais seriam, então, os desenhos de políticas públicas que “encorajariam” a participação popular em seu interior? Que características eles devem apresentar para serem considerados “porosos” às contribuições dos cidadãos comuns? Segundo Fung e Wright (2003), o *design* de políticas públicas capazes de abrigar a participação e a deliberação populares deve forçosamente apresentar três elementos constitutivos: a propriedade da *devolução*, ou seja, favorecer a reorganização do aparelho estatal para que seja delegada a unidades locais uma considerável capacidade deliberativa sobre os elementos de uma política, no escopo do que Avritzer e Pereira (2005) chamam de “hibridização” institucional²⁶; apresentam a necessidade de *supervisão e coordenação centralizadas*, buscando evitar que as unidades de uma política pública ou conselho se tornem entidades atomizadas, sem comunicação entre si; e, finalmente, devem estar *focadas no Estado* e serem de *caráter não voluntarista*, visando a “colonização” do Estado e uma consequente revisão de seus procedimentos ao longo da orientação central de facilitação e promoção da participação popular.

²⁵ A proliferação destas experiências foi objeto de diversos estudos (GRAZIA e RIBEIRO, 2002). Somente à guisa de exemplo, o balanço realizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República das experiências de participação popular promovidas ou apoiadas pelo Governo Federal durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) apresenta números expressivos não apenas no que se refere à criação, expansão e consolidação de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas (foram criados 16 neste período) e na realização de Conferências Nacionais de Políticas Públicas (com 74 edições realizadas), mas também na construção de diversos Planos Nacionais estratégicos, no debate sobre a política externa brasileira e no estabelecimento de mesas de negociação salarial permanentes, dentre outras iniciativas (BRASIL, 2011).

²⁶ O conceito de hibridação advém dos campos disciplinares das ciências biológicas e da química e tem como núcleo fundamental a idéia de “mistura” de elementos distintos para a formação de um terceiro elemento, distinto daqueles que o formaram. A analogia proposta pelos autores diz respeito às instituições em que há uma cessão soberania por parte do estado para a constituição de fóruns deliberativos onde se encontram os dois componentes básicos da formação social contemporânea, a saber, uma burocracia estatal e a sociedade civil. Esta concepção está presente de forma mais refinada também em Avritzer (2008; 2009a).

As inúmeras experiências de Orçamento Participativo - desde seu aparecimento inicial na cidade de Porto Alegre na década de 1980 até a sua expansão para outros países nos anos recentes - levadas a termo no Brasil e no exterior têm sido objetos de intensos e aprofundados estudos há mais de duas décadas, configurando uma ampla literatura sobre seus efeitos democratizantes e distributivos, sua dinâmica interna e suas características institucionais e políticas sobre as quais não almejamos nos debruçar aqui por entender que este aprofundamento fugiria ao escopo desta discussão (para uma pequena revisão bibliográfica do assunto ver, *inter alias*, AVRITZER, 2002, 2006, 2007a, 2007b, 2007c, 2009, 2010; AVRITZER e ALMEIDA, 2009; ALMEIDA e CUNHA, 2009; AVRITZER e NAVARRO, 2003; AZEVEDO e FERNANDES, 2005; AZEVEDO e NABUCO, 2009; FEDOZZI, 1997; GENRO e SOUZA, 1997; GRAZIA e RIBEIRO, 2002).

Os conselhos de políticas públicas se configuram, por sua vez, como uma instituição participativa baseada sobretudo na lógica representativa, mas que também implica existência de deliberações inclusivas, de publicidade de suas decisões e de autonomia no que tange à sua estrutura de funcionamento interno. Ao contrário de instituições desenhadas para a participação massiva dos cidadãos, como pressupõe o desenho do Orçamento Participativo acima mencionado, os conselhos são desenhados para favorecer a interação face a face de cidadãos implicados num processo coletivo de tessitura pública de razões. Neste sentido, favorecem a participação de um número menor de indivíduos, ao passo em que, supostamente, promovem um maior aprofundamento do exercício da troca argumentativa e da sustentação pública de preferências (CUNHA, 2009; AVELINO, 2012).

Não é nosso intuito aqui irmos muito à fundo nos estudos que se debruçam sobre as especificidades dos inúmeros conselhos de políticas públicas objetos de pesquisa no Brasil e no mundo nos últimos dez anos, uma vez que seus elementos descritivos e explicativos já foram neles exaustivamente trabalhados²⁷. Não obstante, estamos nos voltando, neste estudo, para a investigação da dinâmica deliberativa de um conselho pouco explorado em termos acadêmicos. Neste sentido, devido ao pouco conhecimento acerca deste tipo de instituição, cremos ser necessário destacarmos alguns de seus elementos descritivos gerais, tomando como base, mas não nos limitando a eles, as propriedades dos desenhos institucionais participativos acima aludidos. São eles:

²⁷ A investigação sobre conselhos de políticas públicas e conferências, sobretudo as instituições de âmbito nacional, tem se conformado com um tema de pesquisa amplo e que gerou inúmeros trabalhos no campo da teoria deliberativa na contemporaneidade. Para uma breve incursão na literatura recente a este respeito, ver a ampla revisão realizada por Avelino (2012).

- Os Conselhos Gestores de ZEIS apresentam a propriedade da devolução, uma vez que conferem poder aos seus habitantes de interferirem diretamente sobre decisões que lhes dizem respeito, aumentando o poder de agência da sociedade civil local; são centralizadas e coordenadas pelo governo, ou seja, integram uma rede de organismos governamentais que fazem com que suas deliberações estejam forçosamente relacionadas a outros atores; e são focados no estado, uma vez que suas decisões são vinculantes e subscritas pelo poder público municipal. Não obstante, também acrescentaríamos que são ao mesmo tempo instituições focadas na comunidade, posto que seu escopo de atuação se reduz a um território geograficamente definido;
- Os Conselhos Gestores de ZEIS parecem ser um caso atípico dentro da categoria “conselhos da sociedade civil” e com relação aos instrumentos de participação previstos no Estatuto da Cidade já citados. Eles não parecem ser “conselhos de notáveis” nem apresentar caráter meramente administrativo, além de também não se pautarem pelo clientelismo (embora certamente existam em alguma medida relações clientelistas entre seus membros) como os assim chamados conselhos comunitários típicos do início da década de 80. Ao contrário dos conselhos de políticas públicas tais como os de Assistência Social, Saúde e de Educação, uma de suas características marcantes é sua fragilidade institucional. Inteiramente dependente da vontade política do gestor do município, este tipo de conselho não está submetido a nenhuma estrutura ou sistema de conselhos de abrangência estadual ou nacional e, assim como pode ser instituído via decreto num determinado momento, também pode ser dissolvido ao sabor das contingências político-institucionais e das correlações de forças no contexto político da cidade. Encontrando-se muitas vezes na intercessão de políticas públicas distintas e tendo como “fim” último da deliberação os padrões urbanísticos e fundiários da própria comunidade em que estão inseridos, cremos ser necessário o refinamento das tipologias de classificação de conselhos existentes para a acomodação deste tipo de instituição²⁸ (CUNHA, 2009; TATAGIBA, 2002);
- Seu caráter efêmero²⁹ e pouco respaldado em normativas jurídicas mais sólidas acarreta sérias dificuldades para a contabilização das experiências já levadas a efeito e

²⁸ Não nos aprofundaremos neste ponto por entendermos que esta digressão seria desnecessária à consecução da presente pesquisa, muito embora se configure como tema de interesse para investigação em trabalho apropriado a este fim.

²⁹ Não seria inapropriado denominarmos este tipo de conselho como instituições intermitentes (VERMEULE, 2010), em contraponto a instituições de caráter duradouro ou contínuo, como os próprios conselhos de políticas públicas da área da saúde, assistência social e educação, por exemplo, que são partícipes de sistemas decisórios mais amplos e legalmente respaldados de forma consistente.

aquelas ainda em funcionamento no país. A ausência de sistematização das experiências existentes no Brasil e de seus efeitos concretos parece ser uma lacuna dentro dos estudos de instituições participativas no país;

- A instituição de instâncias de participação popular deste tipo pode ser entendida dentro de um esforço da construção política da autoaplicabilidade dos Planos Diretores. A instituição das ZEIS apenas no plano jurídico não parece ser um impulso decisivo para que a mesma funcione como instrumento de política urbana garantidora de direitos sendo, para isso, importante a instituição de um colegiado que agregue representantes do poder público e da sociedade civil;
- Os Conselhos Gestores de ZEIS podem se configurar como um mecanismo provisório de controle social da política urbana que se adiciona aos instrumentos já existentes nas cidades³⁰.

Estes elementos definidores, longe de se apresentarem como partes de uma lista que as esgota definitivamente, ganham contornos mais distintos quando nos debruçamos sobre um caso concreto, tal como o Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz em São Paulo, objeto de interesse deste estudo por se configurar como o cenário institucional no qual se desenrola a dinâmica deliberativa aqui analisada.

3.4 O Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz: histórico e características

eu fui morar na Estação da Luz, porque estava tudo escuro dentro do meu coração

Tom Zé, *Augusta, Angélica*

O Conselho Gestor da ZEIS 03 C – 016 SE³¹ da Nova Luz em São Paulo, em cujo cenário se dá a dinâmica deliberativa em tela neste estudo iniciou suas atividades em 21 de

³⁰A cidade de São Paulo dispõe de um Conselho Municipal de Política Urbana, Conselho Municipal de Habitação e de uma Comissão de Proteção à Paisagem Urbana, que são órgãos deliberativos e consultivos sobre o tema do desenvolvimento urbano na cidade. Este número se amplia se considerarmos também os órgãos desta natureza vinculada à questão ambiental.

³¹ Segundo o artigo 2 do regimento interno do conselho, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 14 de novembro de 2012, “é considerada ZEIS 03 – C 016 SE o perímetro de abrangência descrito no Quadro 04C – Zonas Especiais de Interesse Social, do Livro IX do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Sé – PRE – SÉ, anexo à Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004, que corresponde aos imóveis situados em todos os lotes das quadras 67, 75, 76, 83 e 90 do setor 8 da Planta Genérica de Valores; nos lotes 232 a 263, 41, 40, 39, 38 e 9 da quadra 94 do setor 8 da Planta Genérica de Valores; lotes 159, 160 a 169, 183 a 203, 27, 28, 29, 30, 31, 33 a 158, 2, 3, 4, 5, 6, 7 da quadra 89 do setor 8 da Planta Genérica de Valores; nos lotes 4, 5, 38, 37, 46, 45, 17, 18,

junho de 2011. Para que possamos entender um pouco mais de sua especificidade enquanto colegiado deliberativo cumpre, se saída, abordarmos o contexto da discussão acerca da necessidade de instalação de um mecanismo de participação popular diante dos intentos do poder público de realização de uma transformação urbana radical.

Lançando uma mirada retrospectiva até 2002, encontramos o momento em que o município de São Paulo aprova, sob a batuta da então prefeita Marta Suplicy (PT), o Plano Diretor estratégico da cidade. Nesta ocasião foi incorporado à legislação nascente um instrumento urbanístico inédito, inspirado na experiência francesa, denominado “concessão urbanística”³². Segundo seu próprio idealizador (LOMAR, 2001, *apud* SOUZA, 2011, p.28-29),

A concessão urbanística configura-se, então, como uma espécie de concessão de obra pública, por meio da qual o Poder Público transfere ao agente privado a tarefa de executar operações urbanas, seja de ampliação da área urbanizada, o qual será remunerado e obterá o retorno de seu investimento mediante exploração da obra, tomada no seu conjunto, por meio da venda ou aluguel de lotes de terrenos ou de edificações, conforme os termos e condições que forem fixados pelo Poder Público.

A possibilidade de transferência à particulares de prerrogativas até então exercidas pelo Poder Público, sob pretexto de aliar o interesse de transformação de áreas urbanas por parte do segundo à agilidade gerencial do primeiro, no entanto, só conheceu sua primeira regulamentação concreta em 2005, quando Gilberto Kassab³³ (então pertencente ao Partido

52, 51, 20, 21, 22, 23, 24 e 25 da quadra 82 do setor 8 da Planta Genérica de Valores; nos lotes 33, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 a 112, 81, 82, 24, 25, 37 a 79, 36 da quadra 74 do setor 8 da Planta Genérica de Valores; nos lotes 56, 169, 60, 61, 118 a 166, 62 a 98, 99, 100 a 104, 4, 105, 8, 9, 10 e 11 da quadra 66 do setor 8 da Planta Genérica de Valores; nos lotes 32, 34, 35, 36, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 da quadra 59 do setor 8 da Planta Genérica de Valores.”

³² Não é nosso intuito aqui adentrarmos de forma aprofundada neste instituto específico do Plano Diretor de São Paulo. Cabe somente lembrarmos que o mesmo tem sua base de sustentação o artigo 175 da Carta Magna, que prevê a possibilidade de concessão de exploração de serviço público a particular mediante ressarcimento do investimento deste através de política tarifária adequada. Na definição de Novis (2011, p.42), quando aplicada no âmbito da política urbana, a concessão “pressupõe que o ente privado realize todos os investimentos necessários em uma dada área pertencente ao cenário urbano, sem qualquer dispêndio de recursos públicos, e, em contrapartida, se remunere pela exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados resultantes das obras a serem realizadas, bem como da exploração de espaços públicos, de acordo com as disposições editalícias e contratuais aplicadas à espécie”. Um forte ponto de controvérsia na interpretação da lei da concessão urbanística é o fato de esta permitir a realização dos atos expropriatórios por parte de entes particulares, o que se configuraria como uma violação da prerrogativa de que apenas o poder público municipal poderia fazê-lo. Para uma abordagem jurídica das especificidades inerentes aos processos expropriatórios no âmbito da política urbana, ver Santos (2010).

³³ Segundo Avritzer (2010c), São Paulo é uma das cidades brasileiras que apresenta o maior índice de descontinuidade administrativa, tendo sido governada, no período pós-redemocratização, por governos à direita e à esquerda. Kassab, engenheiro e economista com ligações políticas com o mercado imobiliário, elegeu-se deputado federal em dois mandatos (1999 e 2003) e assumiu a Prefeitura em 2006, tendo sido reeleito em 2008. Deixou o partido Democratas (DEM) em março de 2011 para fundar sua própria sigla, o Partido Social Democrático (PSD), do qual é o atual presidente.

Democratas) assume a prefeitura após a renúncia de José Serra (PSDB) para concorrer ao governo do estado de São Paulo. É neste ano que se inicia a gestação do “Projeto Nova Luz”, uma ousada proposta de transformação de 269 mil metros quadrados que formam um polígono circunscrito pelas avenidas Ipiranga, São João, Duque de Caxias, rua Mauá e avenida Cásper Líbero, no bairro Santa Ifigênia, centro histórico da cidade, abrangendo uma área de intensa degradação urbana conhecida como “Cracolândia”³⁴.

Para dar início ao processo, a Prefeitura de São Paulo contratou a realização de um plano arquitetônico para a região. O projeto urbanístico realizado pelo arquiteto Jaime Lerner em 2007 previa um engenhoso sistema de ocupação do solo e desenho das quadras, além de propor a construção de grandes torres residenciais com oitenta andares. Após a divulgação do plano na mídia ainda naquele ano, iniciou-se um intenso processo de críticas acerca dos supostos interesses de grandes empreiteiras e empresas imobiliárias no projeto e da falta de diálogo entre o Poder Público e os residentes da região³⁵.

Além disso, havia uma “pedra no caminho” dos planos do poder público, consubstanciados na proposta arquitetônica de Lerner, e dos empreendedores interessados em investir na assim chamada “revitalização” do centro de São Paulo – a existência, no Plano Diretor, de uma área no “coração” daquela região destinada à concessão urbanística delimitada como Zona Especial de Interesse Social. É interessante transcrever um depoimento que dá a medida do efeito ambíguo que esta constatação teve sobre um dos representantes do comércio da região, inicialmente disposto a cooperar com o projeto e que se tornou, no decorrer dos acontecimentos, um de seus mais fortes contestadores:

Realizamos com Jaime Lerner um super projeto: a Nova Luz com 200 mil m²; após, vem a Prefeitura e coloca uma Zona Especial de Interesse Social bem no meio, com cerca de 80 mil m². Falamos para a Prefeitura: tem uma ZEIS aqui, não viabiliza, tem que tirar esse negócio daqui. Eles responderam: não pode, isso aqui foi negociado com os movimentos sociais. Nós falamos: tudo bem, mas nós estamos negociando um super projeto para a cidade, tira a ZEIS e põe isso aqui um pouco pra lá. Eles responderam: mas para lá já tem outra, não dá para colocar mais uma. Eu falei: então tira isso daqui, não é possível, nós estamos pensando num modelo eficiente, que pode ser aplicado em outras cidades do país e por causa de uma ZEIS vai inviabilizar? Pesamos e fizemos outra proposta: vamos calcular quantas

³⁴Cracolândia é a denominação pejorativa para determinada região no centro da cidade de São Paulo que é habitada por usuários de *crack*. Para uma investigação etnográfica aprofundada sobre as especificidades inerentes ao atendimento desta população e as complexidades implicadas nas políticas públicas que visam lidar com a questão, ver Frugoli Jr e Spaggiari (2010).

³⁵ A controvérsia nos meios de comunicação pode ser visualizada em alguns de seus momentos em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/907467-justica-acata-liminar-de-associacao-e-suspende-projeto-nova-luz.shtml>; <http://blogs.estadao.com.br/jt-cidades/nova-luz-nao-preve-solucao-para-viciados/> (acesso em 12/09/2012).

unidades precisamos colocar, e construímos em outro lugar, pulverizado. Não somos contra fazer um *mix* [mistura] com unidades populares, só que não pode concentrá-las, isso acabaria com o projeto. A prefeitura quer fazer no projeto um gueto de pobre? Ninguém vai querer, acaba com o projeto do ponto de vista do desenvolvimento urbano (SOUZA, 2011. p.48).

Apenas em 2009 o executivo municipal encaminhou à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei 89, que visava a regulamentação do instrumento da concessão urbanística e, ao mesmo tempo, almejava estabelecer os parâmetros para o início do assim chamado Projeto Nova Luz. Após pelo menos quatro audiências públicas e debates intensos, começou a se gestar a idéia de que seria necessário, a guisa de consecução da participação popular nos rumos a serem tomados pelas transformações pelas quais passariam a área, a instalação de um Conselho Gestor (da Concessão como um todo), com a presença de todos os afetados pelo processo que se desencadearia com a aprovação da lei. Coube ao vereador Chico Macena (PT) a síntese da proposta:

Temos que avançar em alguns instrumentos, como por exemplo, a criação de mecanismos na lei, para aqueles que lá moram ou exercem atividade econômica, possam participar do negócio, por meio de consórcios, e que tenham uma garantia mínima, por meio de Conselho Gestor, de que sua atividade econômica vai ser respeitada. Havendo inclusive a preferência da sua permanência no local, e que esse local não seja revendido para eles próprios, ou alugado, a um preço exorbitante, pelas empresas concessionárias (SOUZA, 2011, p.80).

À época se tratava de uma idéia de instituição de um conselho para a Concessão Urbanística como um todo, proposta que acabou se materializando no artigo 38 da Lei Municipal 14.917/2009³⁶, que regulamentou a utilização de concessões urbanísticas por parte do Poder Público, que estabeleceu que:

Art. 38 Para a fiscalização de cada concessão urbanística, o Executivo constituirá um Conselho Gestor, de formação paritária, com representantes da Municipalidade e da sociedade civil, de forma a propiciar a participação dos cidadãos interessados, tais como moradores, proprietários, usuários e empreendedores, cabendo ao Conselho Gestor as providências necessárias para fiscalização, verificação e acompanhamento do cumprimento das diretrizes da intervenção urbana e do respectivo contrato de concessão.

§ 1º O Conselho Gestor a que se refere o "caput" deste artigo será instituído após a celebração do contrato de concessão urbanística.

§ 2º Dos membros do Conselho, 50% (cinquenta por cento) serão representantes do Executivo e 50% (cinquenta por cento) serão

36

representantes da sociedade civil, indicados no Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU.

§ 3º O Executivo indicará a Presidência do Conselho.

§ 4º Será garantida a publicidade dos atos do Conselho Gestor, inclusive por meio da publicação das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias no Diário Oficial da Cidade e no site oficial da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Na mesma sessão do dia 22 de Abril de 2009, na sequência da votação da lei acima referida, promulgou-se também a lei municipal nº 14.918³⁷, que versava especificamente sobre a concessão urbanística da Nova Luz. O artigo quatro desta normativa é uma reprodução *ipsis litteris* do artigo supracitado. Estabelecia-se desta forma, portanto, uma base legal para a reivindicação da instalação de um Conselho Gestor para “fiscalizar, verificar e acompanhar” a implantação do Projeto Nova Luz.

2.5 Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz: composição e regras do jogo

Então, eu queria deixar isso claro, pra gente não achar que existe um poder a mais aqui, porque, na verdade, é um processo coletivo que tá sendo construído. O que difere o Conselheiro da população local que participa, é votar ou não. Porque as nossas reuniões, elas são abertas ao público, como aqui, vocês trazem pessoas e participam, bem como nas reuniões, que a gente chama reunião de articulação, que são essas reuniões pra organizar esses documentos que a gente, coletivamente, faz. Todas as pessoas participam. Todas as pessoas sabem o dia, o horário e o local dessa reunião. Então assim, não há nada de tão especial em ser Conselheiro Titular ou Suplente. A única coisa que destaca, realmente, é votar. Mas todo o processo, repito, tem sido construído de modo participativo, inclusive, transparente. As pessoas sabem o dia, o local, a data que a gente se reúne, e o horário. Quer dizer, é só aparecer, participar e a sua demanda vai estar incluída aqui.

Conselheira da Sociedade Civil (segmento movimentos sociais e associações de moradores), reunião do dia 21.09.11³⁸

Aonde nós entramos, nessa parte da ZEIS, aí? Onde nós podemos ser ouvidos, e levar a nossa ansiedade e os nossos... os nossos...os nossos propósitos efetivos, pra gente poder dormir em paz?

Participante da Sociedade Civil (segmento moradores), reunião do dia 21.09.11

³⁷Disponível

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/index.php?p=1382
(acesso em : 29.06.12)

³⁸ Alguns trechos das falas dos conselheiros membros do Conselho Gestor da ZEIS serão disponibilizados ao longo do texto desta dissertação.

A instalação de um conselho gestor para a Concessão Urbanística da Nova Luz nunca se efetivou de fato. Este colegiado, referido pelos conselheiros do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz como “conselhão”, que deveria abarcar um número maior de representantes e ter um escopo deliberativo mais amplo, nunca saiu do papel. Por outro lado, o “conselhinho”, como alguns conselheiros se referiam ao colegiado circunscrito à ZEIS da Nova Luz, teve seu pontapé inicial no dia 14 de março de 2011, quando o poder público municipal iniciou reuniões específicas com segmentos da sociedade civil residentes na área com vistas à sua conformação³⁹.

Do ponto de vista legal, entretanto, a obrigatoriedade de instalação de Conselho Gestor para cada Zona Especial de Interesse Social na cidade de São Paulo está prevista no artigo 175 (inciso XI, parágrafo 1, na subseção IV) da Lei 13.430/2002 – o Plano Diretor Estratégico (PDE) do município, intitulado “da zona especial de interesse social”. Ainda neste artigo, fica estabelecido que seus membros “deverão participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação”⁴⁰. O decreto 44.667/2004⁴¹, por sua vez, regulamenta as disposições do PDE paulistano referentes às ZEIS, detalhando as formas de aplicação dos instrumentos de política urbana. Em seu artigo 22, reafirma o caráter paritário do conselho e sua natureza deliberativa. Por fim, o decreto 45.127/2004⁴² altera disposições do decreto anteriormente citado ao acrescentar, como de responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), a instalação de comissão eleitoral, a seu critério, para a eleição de conselheiros da sociedade civil. Além disso, evidencia o caráter voluntário da participação dos membros, que deverão assumir um mandato de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução.

O Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz realizou a eleição de seus membros no dia 14 de Junho de 2011⁴³. Não há uma ata produzida para este dia, apenas aquela da reunião do

³⁹ O poder público realizou vinte e uma reuniões entre 14/03/2011 e 07/06/2011 com comerciantes e moradores da área da ZEIS da Nova Luz com vistas à discussão do projeto, coleta de sugestões e para dar ensejo à eleição do colegiado gestor da ZEIS da Nova Luz. As reuniões do Conselho Gestor eleito se deram entre 21/06/2011 e 07/03/2012, totalizando vinte e dois encontros.

⁴⁰ Em que pese a ambigüidade do artigo 178 desta legislação, que afirma que o Plano de Urbanização deve ser “subscrito” pelos participantes do conselho, não há dúvidas de que o objeto sobre o qual se debruça o caráter deliberativo do conselho é a elaboração e a implementação do Plano de Urbanização.

⁴¹ Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=12811 em (acesso em 15/09/13).

⁴² Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=12922 (acesso em 15/09/13).

⁴³ A publicação oficial dos membros eleitos foi realizada através da portaria 208/2011/SEHAB no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 18 de Junho de 2011. Disponível em:

dia 21 de Junho de 2011, que se configurou como a primeira reunião oficial do conselho. A composição paritária do colegiado instituído previa 50 % das dezesseis vagas para os representantes do poder público municipal e a outra metade das vagas a serem distribuídas entre os Movimentos Sociais e Associações de Moradores (SCMOV), proprietários de comércio (SCP) e moradores da região (SCM)⁴⁴. A visualização deste arranjo de seus membros titulares pode ser observada no gráfico abaixo:

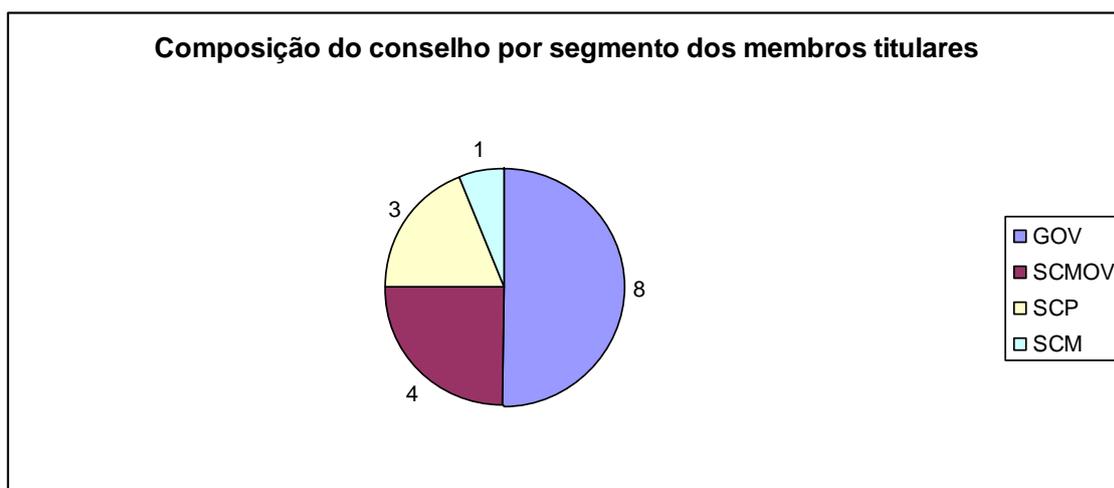


GRÁFICO 3 - Composição do Conselho Gestor por segmento dos membros titulares

Fonte: elaboração do autor

As oito vagas reservadas para o poder público foram ocupadas por todos os órgãos vinculados diretamente à política urbana do município de São Paulo, com uma vaga para cada uma das seguintes instituições: Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Superintendência de Habitação Popular – seção Centro (HABI-CENTRO); Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU); São Paulo Urbanismo; SPObras; Companhia Metropolitana de habitação de São Paulo (COHAB); e Subprefeitura da Sé⁴⁵.

Os movimentos sociais e as associações de moradores, por sua vez, contaram com quatro vagas, ocupadas pelos seguintes grupos: Movimento Nacional da População de Rua

<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=8V6VCEM7KL90KeDN3L21RHPGVMB&PalavraChave=zeis> (acesso em 15/08/2013).

⁴⁴ Esta divisão por segmentos é de nossa autoria. Nas atas analisadas os oradores são representados pelos órgãos a que pertencem (no caso do governo), o movimento social ou associação de moradores dos quais fazem parte, denominados “sociedade civil” quando são representantes dos proprietários de comércio, “morador da ZEIS”, representante do Consórcio da Nova Luz ou, por fim, como “orador não identificado” quando não foi possível fazê-lo.

⁴⁵ A representação desta região administrativa no conselho se deve ao fato de que a ZEIS em questão se localiza nesta área da cidade.

(MNPR); Associação Comunitária de Moradores na Luta Por Justiça (ACLJ), com suplência do Movimento de Moradia da Região Central (MMRC); União dos Movimentos de Moradia (UMM), com suplência do Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo (MMC); e Associação dos Moradores e Amigos da Santa Ifigênia e da Luz (AMOALUZ)⁴⁶.

Por fim, os proprietários de comércio ocuparam três vagas, ao passo que os moradores, claramente subrepresentados, tiveram direito a apenas uma cadeira no colegiado (muito embora eles ocupem duas suplências dos conselheiros do segmento dos proprietários)⁴⁷.

A paridade de gênero, por sua vez, não é garantida numericamente, uma vez que há uma ligeira preponderância de representantes titulares do sexo masculino no conselho (esta proporção se inverte para os representantes suplentes), conforme se visualiza no gráfico abaixo.

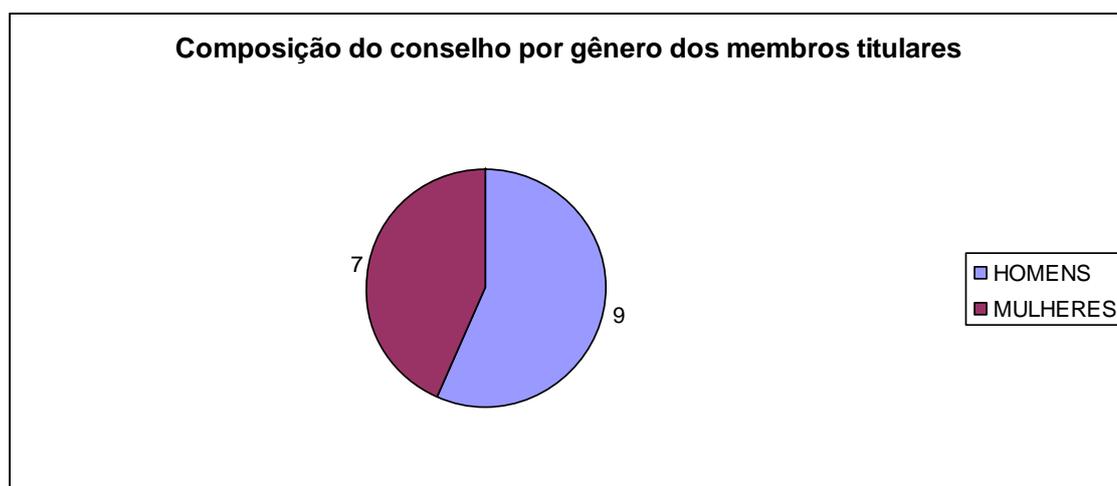


GRÁFICO 4 – Composição do Conselho Gestor por gênero dos membros titulares

Fonte: elaboração do autor

Uma vez eleitos, os conselheiros se debruçaram sobre a aprovação do Regimento Interno do colegiado, numa discussão que se estendeu por apenas duas reuniões (21/06 e

⁴⁶ Segundo o levantamento de Souza (2011), nenhum destes movimentos tomou a palavra durante os debates nas audiências públicas realizadas na Câmara de Vereadores para a discussão do Projeto Nova Luz. Não se deve excluir, entretanto, a possibilidade de que seus representantes tenham se feito presentes mesmo sem terem se manifestado ao microfone. Além disso, há a possibilidade de um mesmo militante se apresentar como pertencente a mais de um movimento social, o que também dificulta sua identificação. Não obstante, a presença destes grupos no cenário urbano paulistano é inegável, o que justifica sua presença no Conselho Gestor. Para a visualização de um “mapa dos movimentos” inseridos na disputa pelo “direito à cidade” em São Paulo, ver o excelente trabalho de Edson Miagusko (2012).

⁴⁷ Souza (2011) faz notar o intenso protagonismo das duas associações de comerciantes do local – a Câmara dos Dirigentes Lojistas da Santa Ifigênia (CDL) e a Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI) – desde o início das primeiras discussões sobre o Projeto Nova Luz.

28/06/11), demonstrando um baixo nível de posições divergentes em torno das regras de organização do Conselho⁴⁸.

Ao fim e ao cabo, portanto, observamos um colegiado marcado por uma forte presença dos órgãos governamentais implicados no Projeto Nova Luz e ligeiramente dominado por representantes do sexo masculino, com uma presença expressiva de movimentos sociais, associações de moradores e representantes do comércio local, em contraposição à participação discreta dos moradores da área. Esta foi a configuração institucional na qual se desenrolaram as 42 reuniões analisadas nesta dissertação. Conforme veremos no capítulo IV, esta conformação espelhará, de certa forma, o protagonismo dos diversos segmentos no decorrer do processo deliberativo.

Contando com uma dinâmica de reuniões ordinárias a cada quinze dias e pelo menos três reuniões extraordinárias num período de apenas oito meses, o conselho imprimiu um ritmo de trabalho marcada por reuniões longas, com média estimada de três horas de duração, transcritas em atas disponibilizadas na internet⁴⁹. Este material se tornou o *corpus* de pesquisa primário da investigação realizada. Para abordarmos estas transcrições, necessitamos desenvolver um modelo analítico adequado à ênfase processual e ao caráter eminentemente discursivo do processo deliberativo aqui estudado, o que se configura como o intuito do capítulo a seguir.

Uma vez estabelecido o referencial teórico base do presente estudo, cumpre nos debruçarmos sobre o desafio de operacionalização metodológica dos conceitos por nós elencados como de interesse para a abordagem de nossa variável dependente. Nas sessões subsequentes, portanto, almejamos, primeiramente, tratar de forma breve o importante tópico da lógica da produção de conhecimento que norteia nossa investigação para, num segundo momento, apresentarmos de forma clara e sucinta os procedimentos e ferramentas metodológicas de geração de dados.

2.6 Percurso metodológico da pesquisa: a lógica da investigação dedutiva

De saída afirmamos, em consonância com Danemark e colaboradores (2002), que a lógica inerente à produção de conhecimento nas ciências humanas se baseia, em grande

⁴⁸ No capítulo IV abordamos a aprovação do regimento interno do conselho sob o ponto de vista da capacidade do colegiado deliberativo de engendrar meta-consensos.

⁴⁹ Podemos estimar esta média porque o presidente do conselho sempre iniciava as reuniões afirmando o horário de início das mesmas. Toda a documentação disponível em formato PDF esteve disponível para *download* no site www.novaluzsp.com.br durante a realização desta pesquisa. Quando da suspensão do Projeto Nova Luz por parte do governo municipal no início de 2013, entretanto, este site saiu do ar.

medida, numa lógica de caráter indutivista. Em contraponto a concepção dedutivista, aquela se baseia na extrapolação empírica de um conhecimento finito sobre um determinado subconjunto de elementos qualquer para um universo mais amplo de objetos de estudo. Não obstante a incerteza analítica dos seus achados, este tipo de lógica de produção do conhecimento se ampara em evidências empíricas cuja precisa correlação com as proposições teóricas pode ser calculada através de instrumentos estatísticos⁵⁰.

Creemos ser importante sublinhar a compreensão da inserção de nossa pesquisa no âmbito da produção de conhecimento que segue a via da lógica indutivista. Nosso objeto de pesquisa aparece como um mecanismo de participação popular ainda escassamente estudado e entendemos que a nossa investigação poderá trazer à luz uma série de possíveis elementos descritivos e hipóteses de trabalho que darão ensejo, eventualmente, por sua vez, a subsídios para generalizações mais amplas em estudos posteriores.

Segundo Lipton (1998, p.423, tradução nossa) “[...]faríamos bem em considerar que o relato da inferência causal funciona como um componente central da descrição de nossa prática indutiva⁵¹”. Russell (1957), por sua vez, argumenta que as leis causais são realmente aplicáveis somente a sistemas completamente isolados e que seu caráter é puramente hipotético. Neste sentido, afirma, uma mudança em A produz uma mudança em B somente no caso em que não há outras variáveis operando (o imperativo do *ceteris paribus*). Blalock (1964), cômico das dificuldades da utilização do conceito de causalidade em ciências sociais, propõe que esta seja considerada mais como “*working assumptions*” ou um “instrumento do pensamento” do cientista do que proposições verificáveis.

Nosso estudo, neste sentido, assume outro caminho que não o da busca das relações causais, dedicando-se muito mais à produção de elementos descritivos do que o estabelecimento daquelas, pois, como bem enfatizam Box-Steffensmeier, Brady e Collier (2008, p. 4, tradução nossa), “*ao passo em que a inferência causal é fundamental na ciência política, fazer boas inferências depende inteiramente da adequada conceituação e mensuração do fenômeno sob estudo* ⁵²”. Pode-se afirmar, portanto, que nosso esforço analítico é especialmente voltado à adequada conceituação do fenômeno da dinâmica deliberativa no conselho gestor em tela neste estudo.

⁵⁰ Estes instrumentos são, sobretudo, a análise de correlação e a análise de regressão (STEFFENSMEIER, BRADY e COLLIER, 2008).

⁵¹ No original “*we might do well to consider an account of the way causal inference works as a central component of a description of our inductive practice.*”

⁵² No original, “*while causal inference is fundamental in political science, making good inferences depends entirely on adequate conceptualization and measurement of the phenomena under study.*”

2.7 *Small-n analysis* e definição tipológica do estudo a ser realizado

Diante do fato de estarmos estudando apenas um conselho, cremos ser necessário uma breve problematização acerca das potencialidades e limites deste *layout* de pesquisa.

King, Keohane e Verba (1994) e Brady e Collier (2004) discutem longamente as implicações do tamanho da amostra considerada numa determinada análise. O aumento do número de casos em que se podem observar os efeitos das teorias e o teste de hipóteses num estudo diz respeito ao importante tópico da maximização da validade das medições de uma investigação e da conseqüente diminuição da margem de erro de um eventual equívoco neste processo. Prudentemente, estes autores recomendam fortemente que, quanto mais abrangente for a variabilidade inexplorada da variável dependente – que parece ser o caso de nosso estudo –, maior deve ser o número de observações coletadas.

Numa visão mais matizada desta recomendação, entretanto, Munck (2004) pondera que nem sempre ela pode ser levada a efeito, ou mesmo é desejável que assim se proceda, em todos os desenhos de investigação. Em alguns estudos específicos, o número de casos a serem observados é, inevitavelmente, reduzido – como nas revoluções sociais, determinadas tribos ou comunidades etc. Ademais, ao se “forçar” um aumento do número de casos, pode surgir o problema do “*conceptual stretching*”, ou seja, da extensão indevida de conceitos que se aplicam validamente a um conjunto de observações para outro no qual isto não é correto. Por fim há, ainda, através dos esforços de maximização da validade por meio da ampliação do número de casos, o risco do aumento da heterogeneidade causal.

Nosso levantamento preliminar⁵³ do número existente de Conselhos Gestores de Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil nos levou ao conhecimento de apenas três casos – dois em Fortaleza e um em São Paulo, sendo que se encontram instalados e funcionando de fato apenas um na capital cearense e o da capital paulista. Optando apenas pelo caso

⁵³ Estamos contando aqui apenas os Conselhos Gestores que se encontram atuantes no período em que se realiza esta pesquisa (o biênio 2012-2013) – o que exclui um grande número de conselhos já extintos no estado de Pernambuco e São Paulo - e que disponibilizam dados para acompanhamento de suas atividades na internet, com prevalência de importância do primeiro critério. Quando ampliamos o escopo conceitual empregado de Conselhos Gestores de ZEIS para “Conselhos de base sócio-territorial”, ou seja, Conselhos Gestores de Áreas de Proteção Ambiental, Conselhos de bairro ou de monitoramento do Plano Diretor, há indícios de que o número de casos pode subir, mas não de forma considerável, conforme vimos no capítulo primeiro desta dissertação (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011). Haveria ainda a possibilidade de inclusão de Comitês Gestores de Bacias (ABERS e KECK, 2009), o que aumentaria ainda mais o universo dos casos considerados. Esta ampliação, contudo, não podendo ser descartada de imediato, merece uma atenção mais aprofundada em outro trabalho específico para este fim, em que possam ser analisadas as eventuais similaridades entre os mesmos que justificariam sua inclusão num grupo comum de elementos a serem investigados.

paulistano⁵⁴, parece inequívoco, portanto, que nossa investigação pode ser caracterizada como uma “*small-N analysis*”.

Gerring (2007) fornece um importante aporte teórico para que refinemos este tipo de estudo, tanto no que diz respeito à sua conceituação mais precisa, como na proposição e esclarecimento de técnicas para escolha dos casos a serem levados em conta num desenho de pesquisa. Em sua definição, *casos* podem ser entendidos como fenômenos espacialmente delimitados observados num ponto singular num tempo ou num período qualquer. Em suas palavras (GERRING, 2007, p. 19, tradução nossa), “*um caso pode ser criado a partir de qualquer fenômeno desde que este tenha fronteiras identificáveis e compreenda o objeto primário de uma inferência.*”⁵⁵

Muitas vezes confundida⁵⁶ com o conceito acima enunciado, a noção de observação, entretanto, diz respeito ao “*elemento mais básico de qualquer pesquisa empírica*”⁵⁷ (GERRING, 2007, p. 20, tradução nossa). O pesquisador, ao debruçar-se sobre os casos sob investigação, busca “observar” – através de consulta a fontes primárias, entrevistas com pessoas ou qualquer outra técnica de produção de dados – as relações entre as variáveis elencadas em seu estudo como sendo independentes ou dependentes. Uma única observação pode ser entendida como composta de várias dimensões que podem ser mensuradas como variáveis. Ou seja, conforme argumenta o autor (2007, p.21, tradução nossa), mesmo que seja possível apenas uma observação, no sentido literal do termo, sobre um caso, “o caso em estudo sempre provê mais do que uma observação”⁵⁸ num sentido amplo, podendo ser realizadas diacronicamente – quando se observa um caso ou algum subconjunto de casos ao longo de um período determinado – ou sincronicamente, quando se observa variações dentro de um caso num ponto singular de tempo.

Nosso estudo, portanto, se configura como uma pesquisa de “n” reduzido (n=1), ou seja, como um estudo que se debruçará sobre um único caso de Conselho Gestor de Zona Especial de Interesse Social e que lançará mão de pelo quarenta e duas observações

⁵⁴ O estudo comparativo destas experiências se mostrou inviável devido ao fato de que as atas do conselho fortalezense foram redigidas de forma sumária, em contraste com as atas paulistanas que se apresentam como transcrições das reuniões. Não havia, portanto, condição de estabelecimento de parâmetros interpretativos comuns para o tipo de estudo proposto sem que se mutilasse a complexidade dos documentos deste último caso.

⁵⁵ No original, *a case may be created out of any phenomenon so long as it has identifiable boundaries and comprises the primary object of an inference.*

⁵⁶ Rueschemeyer (2003) alude a esta confusão como um grave erro cometido pelos detratores das pesquisas com número pequeno de casos estudados.

⁵⁷ No original, *most basic element of any empirical endeavour.*

⁵⁸ No original, *the case under study always provide more than one observation.*

sincrônicas e uma observação diacrônica com vistas à produção de dados que dêem suporte para a realização de inferências descritivas.

Rueschemeyer (2003, p. 331, tradução nossa), discutindo os ganhos teóricos advindos de uma pesquisa com um número pequeno de casos alerta, neste sentido, que “[...] *qualquer comparação entre fenômenos similares em dois contextos com padrões sociais, nacionais ou culturais diferentes tem de determinar equivalências conceituais que atravessem os dois contextos.*”⁵⁹ O que está em jogo nesta afirmação é a necessidade, apontada por este autor, de um labor, por parte do pesquisador, de construção de um arcabouço conceitual que ao mesmo tempo dê conta de explanações amplas sobre o fenômeno estudado e não perca a especificidade dos intentos analíticos de seu “*theoretical framework*”. Neste sentido, é preciso dedicar especial atenção à especificação das categorias básicas de um estudo e suas implicações metodológicas.

Conforme indicado no início deste trabalho, a variável dependente que nos interessa neste estudo é a dinâmica deliberativa do Conselho Gestor da ZEIS em foco. Conceituada no capítulo anterior como um processo comunicativo fundamental para a compreensão da “tessitura pública da razão” e que encontra nas formas discursivas um ponto de análise profícuo, a análise da dinâmica deliberativa do conselho em tela se consubstanciará a partir dos seguintes indicadores a serem ressaltados durante a análise das atas das reuniões do conselho: 1) vocalização dos atores envolvidos no processo (por gênero e segmento a que pertencem); 2) os principais apresentadores de propostas; 3) ocorrência de debates; 4) emissão de discursos politicamente interessantes; 5) engendramento de meta-consensos; 6) discursos relativos à legitimidade e representação discursiva.

2.8 Operacionalização metodológica e questões procedimentais

Dada a complexidade do fenômeno abordado, nosso primeiro desafio no âmbito da investigação foi o de lidar com as atas das reuniões realizadas com diversos segmentos sociais. Que estatuto conferir à análise das atas neste trabalho? Que metodologia utilizar para produzir os dados da pesquisa?

A utilização do referencial dryzekiano, que enfatiza, conforme vimos, o caráter eminentemente discursivo da esfera pública e da deliberação, facilmente poderia levar o leitor menos atento a sugerir que a continuação lógica, em termos metodológicos, para a nossa

⁵⁹ No original, *Any comparison of similar phenomena in two different societal, national, or cultural settings has to determine conceptual equivalences that cut across the two contexts.*

pesquisa, seria a utilização de alguma das versões de Análise de Discursos (AD) existentes⁶⁰. Parece-nos, todavia, que muito embora esta seja uma opção metodológica aparentemente plausível numa primeira mirada, a mesma não se sustenta sem a introdução de pontos de tensão quando nos debruçamos mais detidamente sobre algumas questões importantes, quais sejam:

1. Primeiro, e talvez o ponto mais importante, diz respeito à incompatibilidade epistemológica entre o conceito de discurso assim como enunciado por Dryzek (1996), que o entende como um “meio de expressão” e aquele suportado pela Análise de Discurso de origem francesa, marcada pelas concepções estruturalistas foucaultianas e pela psicanálise lacaniana. Se concordarmos com Mazière (2007, p.16) em que a principal mensagem da Análise do discurso é que “*a língua não é transparente*”, verificar-se-á que haverá certa dificuldade, por parte do pesquisador, em adequar estes referenciais teóricos distintos. Este não é um problema menor, uma vez que estamos nos referindo a um conceito central do pensador em questão que não permite uma utilização automática por uma abordagem analítica que se propõe a analisar este mesmo conceito a partir de uma chave interpretativa diferenciada.
2. Os próprios trabalhos de John Dryzek lançam mão de expedientes metodológicos mais afeitos à Análise de Conteúdo Clássica, buscando a compreensão e análise dos léxicos mais utilizados e as co-ocorrências mais frequentes num determinado discurso. Seu interesse reside no conteúdo manifesto dos discursos, suas articulações explícitas e seu potencial *accountable*, ou seja, de ser verificado em sua pertinência e relação à ampla gama dos discursos circulantes na sociedade em torno de um determinado *issue*.

Não obstante estes pontos fundamentais, que visam à reflexão crítica e impõem uma ponderação, por parte do pesquisador, sobre as relações entre os pressupostos conceituais de uma determinada teoria e os procedimentos metodológicos que almejamos empregar em nossas pesquisas, também não é desprezível o fato de que alguns princípios da AD de origem francesa se fazem importantes para a obtenção de dados qualitativos no contexto do problema de pesquisa aqui abordado (MAINGENEAU, 1993; 2001). Estes são:

⁶⁰ Existem cerca de 57 variedades de análise de discurso recenseadas como métodos científicos válidos aglutinadas em duas grandes tradições teóricas, a saber, aquela de origem anglo-saxônica, cujo enfoque se volta para a análise das conversações cotidianas e se pauta epistemologicamente pelo interacionismo simbólico, e outra francesa, interessada no discurso enquanto instituição e tributária do estruturalismo. Neste trabalho estamos nos referindo sobretudo à corrente francesa desta abordagem (BAUER e GASKELL, 2002; MAINGUENEAU, 1993; 2001).

1. A AD propõe um *modelo polifônico de discurso*. Para este método analítico, um discurso é constitutivamente heterogêneo, polifônico, ou seja, num simples “ato de enunciar” há outros sujeitos implícitos e explícitos que conformam uma “multidão de vozes” organizadas sob a forma de uma totalidade discursiva aparentemente unívoca.
2. A AD postula como vital para o seu desenvolvimento a *consideração do contexto enunciativo* em que estão inseridos os sujeitos. Neste sentido, é preciso considerar que os discursos estão institucionalmente inseridos, isto é, seguem certo “cardápio” de regras de permuta argumentativa, apresentação de proposições e recursos retóricos válidos. Ter em mente este princípio nos auxilia a pensar em que medida os *constraints* presentes na situação formal de deliberação ajudam a conformar os discursos nela proferidos.

Portanto, tendo em vista estas questões acima aludidas propomos, a guisa de elaboração de instrumento metodológico que dê conta dos objetivos do trabalho, uma combinação de alguns princípios da Análise do Discurso com procedimentos simples da Análise de Conteúdo Clássica (KRIPPENDORF, 1989; BAUER e GASKELL, 2002), quais sejam:

1. A teoria e a prática clássica da análise de conteúdo reforçam com vigor a necessidade de uma seleção de textos específicos a serem analisados. Isto se justifica pelo fato de que uma análise de conteúdo conseqüente estará forçosamente se debruçando sobre materiais comparáveis. Neste sentido, no estudo ora apresentado focamos, com o fito de aplicação desta técnica de pesquisa, apenas num tipo de texto – as atas transcritas – e não em outros, certamente importantes – como termos de referência, portarias do poder público municipal, diário oficial do município, dentre outros textos relacionados ao processo investigado – mas que não são comparáveis aos primeiros.
2. A construção de um referencial de codificação se faz necessária para guiar a leitura do analista diante da miríade de textos com que se depara. Visa diminuir ao máximo o alto grau de arbitrariedade e subjetividade a que está sujeita uma pesquisa qualitativa que aborda qualquer material escrito.
3. A tendência em focalizar nas freqüências da ocorrência de palavras ou argumentos pode ser potencializada com a análise aprofundada do teor efetivo das grandes tendências apresentadas. Assim, não interessa apenas saber que este ou aquele

argumento se repetiu mais que outro mas, fundamentalmente, o teor destes argumentos e como estes interagem no âmbito dialógico característico de um fórum participativo como o aqui apresentado.

Neste trabalho, a combinação destes princípios desemboca nos seguintes procedimentos:

1. Operacionalizamos a categoria dryzekeana de “discurso” a partir de três níveis, compondo, desta feita, três unidades de análise: 1) fragmento de fala/vocalização (por exemplo, uma frase no interior de uma vocalização mais ampla, interjeições e assertivas positivas ou negativas, dentre outras similares); 2) fala/vocalização completa (o conjunto completo das sentenças proferidas por um indivíduo num determinado momento); 3) conjunto de falas (como, por exemplo, num debate).
2. Debruçamo-nos sobre um conjunto de 42 atas das reuniões realizadas entre 14/03 de 2011 e 07/03/2012 entre representantes da Prefeitura de São Paulo, membros de diversos grupos de comerciantes, de ONGs e de associações de moradores antes e depois da instalação do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz.
3. Dividimos estas atas em dois grupos: A) o que abrange as reuniões realizadas pela Prefeitura de São Paulo com os comerciantes, moradores e associações atuantes na região da ZEIS da Nova Luz anteriores à instalação do Conselho Gestor, realizadas entre 14/03 e 07/06 de 2011, conformado um total de 21 reuniões⁶¹. Optamos pela a análise das atas destas reuniões quando da discussão sobre a legitimidade discursiva e sobre o engendramento de meta-consensos porque, assim procedendo, poderíamos proporcionar o vislumbre dos discursos oriundos dos segmentos a serem representados no conselho e o momento de concertação amplo entre os atores sociais para a instalação do Conselho⁶²; B) o grupo das 21 atas das reuniões do Conselho realizadas entre 21/06 de 2011 e 07/03 de 2012⁶³. Este foi o corpo principal de análise deste estudo, contabilizando um total de 1248 páginas de transcrições;

⁶¹ As datas destas reuniões foram: 14/03/11, 22/03/11, 24/03/11, 28/03/11, 30/03/11, 31/03/11, 31/03/2011, 04/04/11, 06/04/11, 12/04/11, 18/04/11, 19/04/11, 03/05/11, 09/05/11, 10/05/11, 17/05/11, 24/05/11, 31/05/11, 07/06/11.

⁶² Isso se justifica porque as atas destas reuniões são sumárias, impedindo a equiparação das mesmas com o corpus de 21 atas transcritas das reuniões do Conselho Gestor propriamente dito.

⁶³ Após estes encontros ocorreram pelo menos mais duas reuniões, as quais não foram transcritas, uma vez que logo após estas os encontros cessaram devido à batalha judicial que se seguiu a que fizemos alusão no final do primeiro capítulo. As datas das reuniões foram: 21/06/11, 28/06/11, 06/07/11, 13/07/11, 27/07/11, 10/08/11, 17/08/11, 24/08/11, 08/09/11, 21/09/11, 05/10/11, 11/10/11, 19/10/11, 03/11/11, 16/11/11, 30/11/11, 14/12/11,

4. Foram categorizadas, seguindo o quadro abaixo, 4984 falas no que se refere: 1) a definição do pertencimento do falante a um segmento específico (Governo – GOV; Associações de Moradores e Movimentos Sociais - SCMOV; Representantes de proprietários de imóveis e comerciantes da região - SCP; Moradores da ZEIS – SCM; Representantes do consórcio da Nova Luz - PRIV; Participante cujo segmento não foi identificado - PSNI); 2) o gênero do falante (homem ou mulher); 3) Apresentações de propostas; 4) Discursos politicamente interessantes (DPOL); 5) À legitimidade discursiva e à representatividade (LEG/REP); 6) ocorrência de debates (DEB), que abrangeram um número diversificado de falas não contabilizadas.

QUADRO 1
Síntese de indicadores avaliados

INDICADORES	UNIDADE DE ANÁLISE	MARCADORES	
	Vocalização	<ul style="list-style-type: none"> • Fala completa/ ata 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso da palavra por parte dos conselheiros e demais participantes das reuniões.
	Apresentação de propostas	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmento de fala, fala completa e apresentação coletiva de propostas /ata 	<ul style="list-style-type: none"> • Propostas de publicidade dos encaminhamentos. • Propostas de modificações de diretrizes, solicitação de presença de atores-chave nas discussões.
	Geração de debates	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de falas/ ata 	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de um núcleo de discordância básica entre dois ou mais participantes que eliciavam a troca de argumentos.
	Presença de discursos politicamente interessantes	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmento de fala, fala completa e conjunto de fala/ ata 	<ul style="list-style-type: none"> • Foco na agência (negação ou afirmação) de atores sociais ou entidades políticas discursivas de forma ampla. • Discursos sobre políticas públicas.
	Geração de meta-consensos	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de falas/ata 	<ul style="list-style-type: none"> • Observação de momentos de concertação ampliada entre os atores sociais envolvidos.

11/01/12, 18/01/12, 26/01/12, 29/02/12 e 07/03/12. Para fins de contabilização de falas, no entanto, excluímos a ata da reunião extraordinária do dia 11/01/12, por a mesma não ter apresentado quórum para sua efetivação.

INDICADORES	UNIDADE DE ANÁLISE		MARCADORES
	Legitimidade e representação discursiva	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmento de fala e fala completa/ata 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Statements</i> se referindo explicitamente a uma discussão prévia com as “bases”. • Reconhecimento de autoridade discursiva de outrem. • <i>Storytelling</i> utilizada como fundamentação de autoridade discursiva. • Referência a discursos públicos, especialmente os veiculados nas mídias.

As categorias acima elencadas – “vocalização”, “apresentação de propostas” e “geração de debates”, mas especialmente “presença de discursos politicamente interessantes”, “geração de meta-consensos” e “legitimidade e representação discursiva” – são tentativas de operacionalização metodológica no âmbito da “virada lingüística” no interior da teoria deliberativa, que conferiu um maior protagonismo à fala e ao discurso nos processos de debates que precedem a tomada de decisões (DRYZEK, 2000). A ideia-chave aqui é a de que o discurso se configura concomitantemente como uma força material (ainda que incorpórea), uma organização lingüística para além da frase e uma forma de ação orientada temporalmente, interativa e assumida no bojo do interdiscurso, contextualizada, regida por normas e assumida por um sujeito. Este sujeito, bem entendido, ocupa um “lugar” discursivo, um ponto da topografia social ampla a partir do qual enuncia um discurso, do qual é simultaneamente o sujeito e o efeito, sendo considerado, portanto, como uma *instância de enunciação*, desde já um “nó” discursivo apreensível somente em sua relação com a trama dos outros discursos circulantes na sociedade (MAINGUENAU, 1993; 2001).

Discriminadas algumas das características que nos levaram a assumi-lo como “bússola analítica” cabe enfatizar, por fim, que este método não nos ensinou um “passo-a passo” didático para a análise do material de pesquisa, mas, antes, nos forneceu um importante aporte teórico para guiar nossa leitura em meio à profusão discursiva das atas transcritas. Em nosso último capítulo levamos em conta estas “pistas” sugeridas pelo método em consonância com os conceitos centrais de nosso trabalho tentando, desta forma, produzir um material argumentativo capaz de lançar luz sobre a problemática por nós investigada.

Concluimos, portanto, assumindo uma estratégia metodológica heterodoxa trabalhada de modo a dar conta das especificidades do objeto analisado. O próximo capítulo se debruça

sobre precisamente sobre as linhas de força da teoria deliberativa e apresenta, ao fim, a “espinha dorsal” teórica da investigação, a saber, a interpretação discursiva da democracia deliberativa a partir do referencial de trabalho do cientista político John Dryzek, além de aprofundar as categorias de análise aqui apenas antecipadas.

3 QUAL DELIBERAÇÃO?

Quando o L. fala deliberações, deliberar não é aprovar. Quer dizer, a gente delibera em todas as nossas reuniões. O que a gente fez na última reunião, foi deliberar sobre o texto do Plano. São decisões que a gente toma, altera, combina, acorda, decide sobre aquela frase, já ficou acordado entre todos. Isso é uma deliberação. Então, não entenda deliberação como o dia que vai aprovar, tá?

Conselheiro do Governo, reunião do dia 26/01/2012

No capítulo anterior nos debruçamos sobre as especificidades, em termos históricos e de desenho institucional, do Conselho Gestor de Zona Especial de Interesse Social em tela em nosso estudo. Definido legalmente como colegiado com prerrogativa deliberativa sobre os assuntos concernentes às propostas de regularização fundiária e intervenções urbanas *lato sensu* planejadas para a comunidade em que está inserido, cabe a nós retomarmos doravante a pergunta norteadora de nossa pesquisa: como se dá a dinâmica deliberativa observada nesta instituição participativa? Para a abordarmos de forma conseqüente almejamos, neste capítulo, dar ensejo à uma discussão sobre o modelo de deliberação empregado em nossa análise das atas das quarenta e duas reuniões⁶⁴ ocorridas anteriormente e posteriormente à instalação do conselho no período de quatorze de março de 2011 e sete de março de 2012.

O objetivo precípua deste capítulo, portanto, é o de nele buscarmos uma definição clara do que entendemos por “dinâmica deliberativa” assim conforme almejamos empregá-la nesta investigação. Para tanto, num primeiro momento, nos debateremos com alguns pontos fundamentais para o discernimento de um conceito de democracia deliberativa. Consideramos este recuo “tático” para a abordagem de questões substantivas concernentes a esta modalidade de democracia por entendermos que, assim procedendo, conseguiremos trazer à luz os pilares fundamentais que dão sustentação à concepção por nós aqui investigada. Num segundo momento, a partir dos grandes elementos definidores do “*theoretical framework*” em que nos movemos aqui, tentaremos abordar de forma clara e sucinta os elementos definidores do conceito que intentamos circunscrever a partir de uma abordagem que enfatiza o caráter discursivo das deliberações.

Por fim, almejamos propor, a guisa de complemento das categorias analíticas tradicionais empregadas em pesquisas sobre a efetividade deliberativa de instituições

⁶⁴ Mais uma vez, cabe lembrar que estamos considerando aqui o número total de atas, somando as vinte e uma atas sumárias das reuniões com diversos segmentos populacionais anteriormente à instalação do Conselho e vinte e uma atas transcritas das reuniões desta instituição. A forma como utilizamos este *corpus* ficará mais clara no próximo capítulo desta dissertação, que se debruçará sobre os procedimentos metodológicos.

participativas – elementos sobre os quais nos debruçaremos com mais vagar ao fim deste capítulo -, três categorias analíticas relevantes que também deverão informar o procedimento de abordagem do referido *corpus* de pesquisa, notadamente as de “discurso politicamente interessante”, de capacidade de “geração de meta-consensos” e de “legitimidade discursiva”, ou seja, em que medida a constelação de discursos envolvidos nos temas pode ser apreendida concretamente nos fóruns sob análise. Assim procedendo buscamos deslocar o debate sobre a *efetividade* – ou pelo menos a ênfase conferida a esta entendida apenas como a tomada de decisões *strictu sensu* - para a *dinâmica* das deliberações em instituições do tipo em tela, visando dar relevo às balizas teóricas que guiarão a investigação empírica subsequente.

3.1 Qual democracia? Elementos para uma definição de democracia deliberativa

Uma incursão rápida à literatura da ciência política contemporânea, mesmo que de forma superficial, nos apresentará de chofre uma primeira “clivagem” no interior das teorias sobre a democracia cuja compreensão se faz necessária à partida para o desenho de nossa discussão. Esta diz respeito, em linhas gerais, a uma linha distintiva mais ou menos identificável que pode ser estabelecida entre as teorias que enfatizam a democracia em seu caráter procedimental, as quais teorizam ou consideram como dada a baixa participação popular no sistema político e a inevitabilidade desta se dar quase exclusivamente através da eleição de elites governantes, e aquelas que concentram sua argumentação no caráter “substancial” dos valores democráticos e na importância da participação cidadã nos rumos decisórios das coletividades. Debrucemo-nos de forma mais detida sobre cada um destas concepções, visando elucidar seus pontos fundamentais.

A concepção de democracia que se tornou “hegemônica” após a segunda Guerra Mundial e que foi denominada de “procedimental” ou “elitista”, apresenta entre seus principais expoentes Joseph Schumpeter, junto a autores como Robert Michels e Hans Kelsen. Para estes autores, a democracia é sobretudo um método político, um arranjo institucional para a seleção de grupos políticos dirigentes que estarão incumbidos da tomada de decisões legislativas e administrativas. Segundo a célebre crítica de Schumpeter à “teoria clássica” (leia-se, aquela elaborada por autores tão díspares quanto Rousseau e J.S. Mill), a participação popular, além de estar assentada sobre pressupostos irrealistas, traria elementos de

ineficiência e desestabilização aos sistemas de governo⁶⁵ (CUNNINGHAM, 2009; SANTOS e AVRITZER, 2003).

O primeiro ponto desta concepção a ser destacado é o da organização dos sistemas eleitorais de modo a promover regras de “*fair play*” para a competição equilibrada entre os postulantes aos cargos de tomada de decisão. Neste sentido, as eleições, único momento em que há razões para que o cidadão comum participe da política de sua coletividade, pode ser visto como uma analogia do mercado em situação de “concorrência perfeita”, em que o cidadão (consumidor) analisa as diversas ofertas disponíveis (os partidos políticos e seus candidatos) e escolhe dentre estas. Assim procedendo, estará conscientemente delegando aos cidadãos eleitos o poder de representá-los com isenção e autonomia. Este processo, portanto, pode ser encarado sob a forma de um método de troca periódica de elites dirigentes. Estas podem ou não ser sancionadas pelo voto popular a cada ciclo eleitoral, sendo somente aí que se poderia exigir uma prestação de contas dos representantes de suas ações no desempenho de suas funções.

Outra das linhas de força desta concepção de democracia é a sua ênfase na inevitabilidade da representação política nas democracias modernas. Se considerarmos, endossando o ponto de vista de John Rawls⁶⁶ (1993) sobre o chamado “fato do pluralismo”

⁶⁵ O argumento de Schumpeter (1984) é conhecido. Para este autor, faz parte de uma teoria democrática pouco realista a idéia de que a democracia é um valor em si mesmo capaz de ser suportado por uma pretensa “vontade popular”. A participação popular nos rumos decisórios de uma coletividade ou bem pode ser vista apenas em situações excepcionais, que reúnem as condições para que todos os cidadãos de uma comunidade participem diretamente das decisões de governo ou, por outro lado, demanda necessariamente a eleição de um corpo político capaz de tomar as decisões por todos os implicados. O indivíduo, quando em grupo, é necessariamente irracional, apático e não se interessa de modo algum pelos assuntos políticos. Pertencendo a um comitê “incapaz de funcionar” (o “povo”) o indivíduo, dotado de “reduzido senso de realidade e responsabilidade” se sente aliviado em saber que há políticos que entendem das technicalidades e especificidades do exercício do poder e folga em sabê-los ocupando um cargo relevante. Não aceitar estes “fatos evidentes” só se justificaria, a seu ver, por pura espécie de “crença religiosa” num credo político ineficaz, por desejo de juntar-se à aprovação geral de eventos grandiosos (como as revoluções com grande apoio popular), por compreender que há situações raras em que, de fato, há a possibilidade de participação popular e, por fim, porque os políticos “apreciam o fraseado que lisonjeia as massas e oferece uma excelente oportunidade não apenas para evitar as responsabilidades, mas também para esmagar os adversários em nome do povo”.

⁶⁶ É digno de nota fazermos uma distinção, ainda que breve, entre o procedimentalismo rawlsiano – cuja ênfase recai na idéia de consenso superposto (*overlapping consensus*) – e aquele de corte habermasiano consubstanciado no chamado “princípio D”. Diante do problema da fundamentação das demandas que apresentam pretensão de validade no contexto das sociedades modernas plurais e secularizadas, John Rawls entende que o dissenso entre grupos sociais distintos pode ser mediado por instituições deliberativas que se baseiam na troca da argumentação racional balizada, sobretudo, pela busca da equidade e da justiça, modelo que encontra nas supremas cortes sua forma mais completa. Habermas, por seu turno, apresenta o princípio do discurso (D) como um princípio imparcial de justificação de normas de condutas gerais, vinculado igualmente a um princípio de universalização (princípio U) e a um princípio democrático (De), ou seja, encaminha a discussão do dissenso nas sociedades contemporâneas para a sua resolução a partir da ponderação destes princípios consubstanciados na dinâmica de afluência discursiva da sociedade civil para o Estado. Neste sentido poderíamos dizer, de forma simplificada, que a tradição rawlsiana se encontra filosoficamente vinculada ao liberalismo lockeano, ao passo em que os princípios habermasianos se vinculariam mais fortemente à tradição

nas sociedades contemporâneas, que os Estados nacionais são permeados por reivindicações advindas de grupos sociais extremamente heterogêneos, cortes étnicos, culturais, religiosos, de renda e de gênero, por exemplo, se faz necessário que os fóruns de representantes expressem da forma mais fiel possível esta diversidade. Problemática, todavia, conforme notam Santos e Avritzer (2003), é a redução desta questão somente a um problema de escala populacional, desconsiderando os debates relativos à identidade entre representantes e representados e outras possibilidades de *accountability* para além daquela realizada durante os processos eleitorais.

Frente à escola da assim chamada “teoria democrática elitista” de Schumpeter, Kelsen e Michels e sua visão meramente procedimental da democracia, autores provenientes de perspectivas teóricas variadas têm destacado a importância da participação e da deliberação nas modernas democracias⁶⁷. Também chamadas de teorias democráticas “substantivas”, “participativas” ou ainda “contra hegemônicas”, estas formas de compreensão da democracia se assentam sobretudo sobre seus aspectos normativos, preocupando-se com que um conjunto axiológico relativo aos “valores intrínsecos” a este sistema de governo possa se materializar em instituições concretas⁶⁸.

republicana de origem rousseauiana, ou seja, são procedimentalismos que espelham vinculações filosóficas diferenciadas e, por conseguinte, desembocam em engenharias institucionais distintas (ARAÚJO, 2003).

⁶⁷ É importante destacar que não estamos tomando aqui participação popular e deliberação pública como elementos de um *continuum* político cuja conexão seria imediata, desejável e isenta de contradições. Muito embora não esteja nos objetivos desta dissertação abordar de forma aprofundada as possíveis contradições e afinidades entre as duas tradições, podemos expor brevemente que a idéia de participação política direta dos cidadãos nos rumos decisórios das coletividades remonta, na modernidade, à tradição filosófica de Rousseau e John Stuart Mill. Para Pateman (1992) a idéia-força que anima o ideal participativo é o da ampliação da soberania popular em contraposição à visão da política como o campo dos “políticos profissionais”, um “seleto clube de cavalheiros” distinto da turba ignara que não disporia de condições políticas e de conhecimento para a gestão dos negócios públicos. Poderíamos, ademais, segundo Baggia (2011), aventar como pontos de contato entre as concepções participacionistas e deliberacionistas da democracia: em primeiro lugar, ambas as vertentes dão um papel de destaque aos cidadãos, entendido como atores relevantes no funcionamento das instituições democráticas e distantes da visão do indivíduo apático e autointeressado comum à visão das teorias elitistas; uma segunda característica comum entre democracia participativa e democracia deliberativa diz respeito aos efeitos pedagógicos presumidos tanto da participação como da deliberação, uma vez que o “treino” cotidiano dos cidadãos nas instâncias decisórias seria capaz de estimular a formação de cidadãos mais conscientes e aptos a participar da vida política. Finalmente, podemos afirmar que ambas as vertentes têm uma concepção dinâmica dos processos decisórios, pondo em relevo a provisoriade dos acordos políticos, sempre passíveis de escrutínio público e controle social por parte dos atores sociais interessados. Mutz (2006), por sua vez, aponta uma contradição, para esta autora insolúvel, entre o ativismo político e as possibilidades de deliberação, uma vez que, para ela, o progressivo engajamento dos cidadãos em determinadas atividades desemboca na construção de redes de solidariedade que polarizam os debates e restringem as possibilidades dos indivíduos de serem expostos à opiniões e argumentos diversos, condição necessária para o exercício das práticas deliberativas. Estamos cientes de que há uma série de outros autores que ampliam o escopo das críticas levantadas em torno dos conceitos e dos procedimentos relacionados às teorias da democracia deliberativa e de democracia participativa, mas enfatizamos que nosso trabalho se localiza integralmente numa discussão no interior do campo da teoria deliberacionista.

⁶⁸ Fazemos alusão aqui a toda a discussão relativa aos desenhos institucionais que acomodam a noção de democracia deliberativa e que já foi objeto de nossa abordagem no primeiro capítulo desta dissertação.

O delineamento desta forma de compreensão da democracia se dá a partir da segunda metade do século XX, quando autores como Jürgen Habermas e Cornelis Castoriadis, Joshua Cohen e James Bohman, dentre outros, começam a dar ensejo à sua abordagem enquanto “nova gramática histórica”, esteio político do convívio entre os seres humanos e entre estes e as instituições sociais (CUNNINGHAM, 2009; SANTOS e AVRITZER, 2003).

Repensando o procedimentalismo eleitoral de modo a alargá-lo em suas premissas e abrangência, Habermas (2003) propõe sua compreensão enquanto prática societária e não apenas como um método de constituição de governos. Isto implica dizer que as eleições são regras legítimas do jogo democrático estabelecido, mas não devem ser encaradas de um ponto de vista a-histórico e reificado, sendo estas portadoras de concepções de mundo que podem ser modificadas ou complementadas com outras práticas nos diversos contextos sociais. Outro ponto importante que caracteriza essas reações à concepção procedimentalista tem a ver com o fato da consideração, por parte das teorias “contra hegemônicas”, da publicidade como um valor fundante da esfera pública contemporânea, posto que ela permite a problematização em âmbito expandido de demandas sociais ou individuais amplas, num patamar mínimo de igualdade de condições.

O conceito de deliberação está diretamente ligado ao problema da organização e da legitimidade do poder político nas sociedades complexas contemporâneas. Autores tais como James Bohman, Joshua Cohen, John Dryzek, Jane Mansbridge e Jürgen Habermas no cenário internacional, além de Ricardo Fabrino Mendonça, Rousiley Maia, Cláudia Feres Faria, Vera Schattan, Adrian Gurza Lavalle, Eleonora Schettini e Leonardo Avritzer no contexto brasileiro, dentre outros, vêm, hodiernamente, realizando uma *démarche* teórica com vistas ao seu refinamento e operacionalização, e é a partir de suas reflexões que podemos traçar um quadro geral de suas características, princípios e linhas argumentativas centrais.

Antes, porém, de adentrarmos mais especificamente nas acepções contemporâneas do termo “deliberação”, não é desprovido de valor mencionarmos aqui, de passagem, que o mesmo já era utilizado por Aristóteles para designar “uma espécie de investigação” (*bouleusis*), a elaboração individual ou coletiva de um arrazoado justificador de atividades igualmente individuais ou coletivas, ou seja, todo o caminho que parte do desejo (*ourexis*) ou vontade e se conclui com a decisão (*proairesis*) ou a escolha ditada pela razão. Este esforço subjetivo, segundo Aristóteles, seria a marca distintiva da inteligência política, uma vez que implica uma tomada de decisão ponderada e refletida. Decisivo aqui é a noção de que a deliberação requer uma apreciação de determinados assuntos que seja desprovida de impulsos

que direcionem o indivíduo para a tomada de decisões desmesuradas, ao sabor das paixões e das conjunturas por definição fugazes⁶⁹ (TUNHAS, 2012).

Algo desta compreensão ressoa diretamente nas discussões contemporâneas sobre o tema. Avritzer (2000), por exemplo, alude a esta ambiguidade constitutiva do termo deliberação, que pode significar tanto “ponderar, refletir” como “decidir, resolver”. Variando, entretanto, ao logo dos séculos nas ênfases ora conferidas ao polo semântico “decisionístico”⁷⁰ (como é o caso da obra de Rousseau, Max Weber e Anthony Downs), ora a uma concepção “argumentativa” (seguindo as teorizações de Habermas, Bohman e Cohen) cremos, todavia, ser possível estabelecermos alguns pontos constitutivos deste conceito assim como apropriado pela ciência política em nossos dias.

Grosso modo, podemos considerar que a *raison d'être* da teoria da democracia deliberativa se ampara na ideia de que as decisões coletivas devem ser debatidas entre os atores que são por ela afetados, num contexto de trocas de argumentos racionalmente justificados. O estabelecimento de uma intersubjetividade entre os diversos atores sociais capaz de estabelecer uma gramática dialógica comum é visto como um dos pontos fulcrais desta concepção de democracia, haja vista o seu evidente potencial emancipatório ao conferir oportunidades de visibilidade e poder de agenda pública aos segmentos populacionais historicamente subalternizados (GUTMANN e THOMPSON, 2004)⁷¹. Os objetivos amplos da democracia deliberativa seriam, portanto, o de proporcionar um ambiente institucional⁷²

⁶⁹ Foge ao escopo do presente estudo a abordagem mais aprofundada do papel da deliberação nas obras de Platão (1983) e Aristóteles (1985), especialmente no que este último chama de “exercício das magistraturas difusas” por parte dos cidadãos habitantes da polis grega. Para uma reatualização contemporânea da filosofia aristotélica no que diz respeito à centralidade da participação política como cerne do próprio conceito de humanização e seu posicionamento como chave analítica privilegiada para a compreensão dos processos políticos ver Gerhardt (2007).

⁷⁰ Devemos também aqui notar que nos distanciamos sobremaneira da literatura sobre o “decisionismo” que tem na obra do pensador alemão Carl Schmitt sua inspiração. Em linhas gerais, segundo Bercovici (2009) Schmitt entendia que numa sociedade plural – como a sociedade alemã na República de Weimar e as modernas sociedades de massas – apenas um líder dotado de poderes discricionários estaria apto para tomar decisões que cumprissem uma “função de integração política”, ou seja, que passariam ao largo dos diversos projetos políticos em disputa num dado contexto e atingiriam o “âmago” da “vontade do povo” como unidade política. A proposta schmitteana, portanto, se apresenta como uma teoria que visa respaldar os poderes decisórios de apenas um indivíduo – no seu caso, o presidente do Reich – o que a distancia da perspectiva democrática de trato da divergência política assim como a defendida pela teoria deliberacionista em tela em nosso estudo.

⁷¹ É importante lembrar que o “modelo habermasiano” de democracia deliberativa recebeu várias críticas, tais como as levantadas por Young (2001), de que o mesmo tenderia a presumir que a deliberação seria culturalmente neutra e universal, orientada para a competição e privilegiaria o discurso formal e de caráter geral, frio e desapaixonado. As tendências teóricas contemporâneas da democracia deliberativa que partem destas e de outras críticas serão mencionadas mais a frente neste capítulo.

⁷² O foco de nosso trabalho diz respeito a processos deliberativos que ocorrem no interior de instituições políticas especialmente desenhadas para este fim. Estamos cômicos, todavia, conforme discorreremos mais à diante neste capítulo, que a teoria e a pesquisa sobre a democracia deliberativa contemporânea leva em conta não apenas estes ambientes institucionais formais, mas também uma pluralidade de situações da vida social em que discursos, opiniões e pontos de vista são tecidos de forma não apenas racionalmente argumentada, mas também

que se apresente como uma alternativa viável para lidar com a discordância moral⁷³ na política e promover a legitimidade das decisões coletivas, encorajando os debates sobre assuntos públicos em processos de troca de argumentos voltados para a tomada de decisões.

Muito embora os diversos autores que têm refletido sobre o tema da democracia deliberativa apresentem uma série variável de seus elementos definidores, segundo Cunha (2010), estes princípios se desdobram em algumas características – procedimentais e substantivas- fundamentais da democracia deliberativa que encontram certo consenso entre seus analistas, quais sejam:

- O intercâmbio de motivos, visões de mundo e argumentações compõem a exigência incontornável de justificação das tomadas de decisões dos cidadãos e de seus representantes. Neste sentido, o *reason-giving* está na base da compreensão de deliberação porque evoca a necessidade de uma troca de argumentos que deveriam ser aceitos por todos aqueles envolvidos num processo de cooperação e que, para isso, procuram motivos justos, nem meramente processuais – ou seja, simplesmente amparados em filigranas regimentais ou procedimentais - nem puramente substantivos – posto que a “substância” do mesmo pode variar de forma considerável dentro dos diversos *issues* discutidos. Este requisito fundamental da democracia deliberativa pretende, simultaneamente, proporcionar a produção de uma decisão justificável e reforçar o respeito mútuo entre os participantes dos processos deliberativos (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997, 2000; HABERMAS, 2003).
- A *publicidade* é outra das características indispensáveis de uma concepção de democracia deliberativa. Distanciando-se daquela noção ainda marcadamente individual que a deliberação assumia desde os tempos aristotélicos, ou seja, aquela que remetia a um processo de reflexão interna dos sujeitos que se encontravam tão somente para “agregar” suas deliberações individuais, os motivos dados em qualquer situação deliberativa devem ser acessíveis a todos os cidadãos aos quais eles são endereçados. A deliberação deve acontecer em público, o que significa que as instituições políticas devem se adequar às exigências de “porosidade” e transparência

levando em conta as emoções e demais aspectos das vidas dos indivíduos. Esta multiplicidade de *loci* deliberativos inclui os *media* (MAIA, 2008) e conversas com vizinhos, parentes e amigos em situações informais (MANSBRIDGE, 1999), por exemplo.

⁷³ As clássicas definições de democracia apresentam a regra da maioria como o mecanismo básico para a resolução de conflitos. Esse tipo de majoritarismo é fortemente combatido pela teoria deliberativa, uma vez que esta entende a troca de argumentos e a exposição ao ponto de vista de outro indivíduo ou grupo social promove a tolerância e é capaz de estabelecer parâmetros mínimos de consenso que sejam aceitáveis por todas as partes envolvidas no processo.

de suas decisões para uma população mais ampla. Ademais, a publicidade exige para um processo deliberativo um conteúdo a ser debatido que seja de razoável compreensão para todos os envolvidos, o que implica uma preocupação pedagógica com as discussões empreendidas de modo a não torná-las apenas campos estritamente técnicos (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997, 2000; HABERMAS, 2003).

- O processo deliberativo objetiva a produção de uma *decisão que seja vinculante* por certo período de tempo. Isso significa que as discussões e os debates têm como objetivo o de influenciar as decisões do governo presentes e futuras. Em consequência disso, a deliberação apresenta limites temporais e termina no momento em que as decisões são tomadas. Vale a pena destacar que a deliberação pode se dar: 1) dentro das próprias instâncias que irão tomar as decisões (como no caso dos debates parlamentares ou de outras instituições que permitem a participação direta da população na tomada de decisões); 2) Em espaços próprios da sociedade civil, os quais tentarão influenciar as decisões que serão tomadas pelo governo e, mais em geral, pelo sistema político (HABERMAS, 2003)⁷⁴; 3) Ou em instituições híbridas⁷⁵, fóruns de deliberação dialógica desenhados para a interação entre poder público e sociedade civil com fins de resolução de conflitos, tomada de decisões e estabelecimento de normas, regras e resoluções relativas às diversas políticas públicas em âmbito municipal, estadual e federal (AVRITZER e PEREIRA, 2005).
- A deliberação deve ser pautada pela *igualdade de participação* de todos os cidadãos de uma dada comunidade política, ou seja, a todos deve ser facultada a igual capacidade de exercício do poder político ou de influência sobre quem o exerce. É importante destacar que não se está falando aqui apenas da igualdade formal, mas especialmente de estratégias para a diminuição das assimetrias de poder financeiro, político, informacional, dentre outras. Neste sentido, a igualdade de participação pode

⁷⁴ É preciso lembrar que Habermas considera o Estado, o mercado e a esfera pública como separados e limita a relação dessa última e o sistema político a uma “transmissão de influência” (AVRITZER, 2002a, p. 45-46). Com efeito, segundo Avritzer (*Idem*, p. 49, tradução nossa): “A posição de Habermas com relação ao papel da esfera pública no interior dos sistemas políticos democráticos é clara: não é a de produzir decisões ou deliberação, mas, a partir de uma forma simbólica de comunicação que ele chama de influência, demandar que o consenso que merge ao nível da opinião pública seja refletido nas decisões administrativas. Quando os detentores do poder escolhem não incorporar este consenso eles enfrentam problemas de legitimação. Este posicionamento falha em utilizar o potencial para a participação democrática aberta por sua própria teoria, porque o peso atribuído aos resultados das discussões públicas é deixado a cargo dos detentores do poder.”

⁷⁵ O conceito de hibridação advém dos campos disciplinares das ciências biológicas e da química e tem como núcleo fundamental a idéia de “mistura” de elementos distintos para a formação de um terceiro elemento, distinto daqueles que o formaram. A analogia proposta pelos autores diz respeito às instituições em que há uma cessão da soberania por parte do estado para a constituição de fóruns deliberativos onde se encontram os dois componentes básicos da formação social contemporânea, a saber, uma burocracia estatal e a sociedade civil. Esta concepção está presente de forma mais refinada também em Avritzer (2008, 2009a).

ser entendida como a busca pela “paridade de participação”, ao serem observadas simultaneamente *condições objetivas* – a distribuição de recursos materiais entre os membros deve ser de tal ordem que possa garantir a possibilidade de autonomia e capacidade de vocalização de demandas - e *intersubjetivas* – em que os padrões culturais solidificados num determinado arranjo institucional expresse respeito por todos os participantes e possa prover oportunidades iguais a todos para que possam obter estima social (FRASER, 2003, 2008; MANIN, 1987; COHEN, 1997; PETIT, 2003).

- O processo dever ser *inclusivo*, no sentido de prover a possibilidade de consideração dos interesses, pontos de vista e discursos de todos os cidadãos sujeitos ao exercício do poder político numa dada situação. Esta é a raiz do princípio D habermasiano a que fizemos alusão anteriormente, ou seja, diz respeito à participação dos concernidos nos processos de tomada de decisão que afetem suas vidas diretamente. Ademais, de acordo com acepções mais contemporâneas da democracia deliberativa, a pluralidade dos canais de participação dos cidadãos nos rumos decisórios dos governos deve vir acompanhada da ampliação do escopo de formas de expressão válidas no contexto deliberativo (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; DRYZEK, 2000; PETIT, 2003; BENHABIB, 2007; YOUNG 2000, 2001).
- Deve ser capaz de facultar a todos os cidadãos participantes da deliberação a mesma possibilidade de apresentação de razões individuais ou coletivas, propor temas para a discussão, ter voz efetiva nos debates, sugerir soluções e quaisquer outros atos comunicativos. Calcado no princípio da isegoria das antigas assembléias gregas, a não coercitividade à contribuição de todos os participantes é um dos esteios fundamentais da prática deliberativa, uma vez que favorece a apresentação de pontos de vista diferenciados que contribuem para uma apreciação mais complexa dos assuntos abordados e pode levar à elaboração de soluções alternativas e criativas para questões complexas (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN e THOMPSON, 2000, 2004; BENHABIB, 2007).
- O *reconhecimento recíproco* entre os participantes da deliberação do status mútuo de agentes morais aptos a tecerem julgamentos válidos sobre determinado tema de debate é uma das condições basilares dos momentos de trocas argumentativas deliberativas. Este reconhecimento é uma condição necessária, mas não suficiente, para o estabelecimento da própria plausibilidade do engajamento de diversos atores sociais

num processo deliberativo (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN e THOMPSON, 2000, 2004; BENHABIB, 2007).

- *As liberdades fundamentais* – de consciência, opinião, expressão e associação, dentre outras – devem poder ser exercidas livremente e não podem ser constringidas ou impedidas por quaisquer regras ou normas constituídas previamente à situação deliberativa. Os fóruns deliberativos devem prezar pela garantia de que seus membros não se encontrem em situação opressiva, buscando consagrar em seus procedimentos os direitos previstos constitucionalmente aos indivíduos (MANIN, 1987; COHEN, 1997; PETIT, 2003).
- A geração de uma decisão racionalmente motivada – o quesito da *conclusividade* – deve decorrer exclusivamente das razões apresentadas e não fatores extrapolíticos diversos, ou seja, deve ser elaborada de forma *não tirânica e autônoma*. Isto corresponde não à idéia de que as decisões devem ser tomadas *somente* a partir de argumentos racionais, mas que seu resultado final apresente pretensões de validade geral inspiradas somente pela troca de ideias e pontos de vista imanentes à dinâmica deliberativa do colegiado ou locus no qual esta se realiza (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997, 2000; ARAÚJO, 2004).
- Por fim, é relevante destacar que o processo deliberativo é por definição *provisório* e passível de uma *avaliação recursiva*, escrutinizáveis publicamente por todos os interessados e não é compatível com uma visão estanque de decisões tomadas em caráter irrevogável. Ao contrário, as decisões devem estar sempre abertas à crítica e à continuação do diálogo, podendo ser revistas no futuro, como consequência de novos debates e processos de deliberação (GUTMANN e THOMPSON, 2000).

Numa combinação destas características, portanto, Gutmann e Thompson (2004, p.7) propõem uma definição para democracia deliberativa, a saber, uma forma de governo no qual cidadãos livres e iguais (assim como seus representantes) justificam decisões, num processo de exposição mútua de argumentos e motivos que são razoavelmente aceitos e acessíveis por todos os envolvidos que visa produzir conclusões que vinculam os participantes no presente ao passo em que permite, ao mesmo tempo, uma retomada crítica destas no futuro. Na síntese de Avritzer (2009c), o “cânone da democracia deliberativa” envolve: 1) a superação de uma concepção agregativa de democracia centrada no voto; 2) a identificação da racionalidade política com a ideia de mudança e justificação de preferências; 3) a pressuposição de um princípio de inclusão (o chamado princípio D habermasiano); 4) a ideia de construção

institucional com base na suposição de que as preferências dos indivíduos por formas amplas de discussão devem implicar a procura por instituições capazes de efetivar tais preferências.

Esta concepção está longe de ser consensual no campo das teorias democráticas⁷⁶ e estes pressupostos “clássicos” da democracia deliberativa vêm sofrendo uma revisão a partir de autores tais como Mansbridge (2009), Parkinson (2006), Goodin (2008) e Hendriks (2006). Estes advogam, em prol de um “maior realismo” da pesquisa e da teoria sobre deliberação, que estas se desloquem de um paradigma de “democracia deliberativa” para outro de “deliberações democráticas”, que inclua a noção de outros padrões discursivos – tais como as conversações cotidianas - passíveis de integração a um “sistema de deliberação” mais amplo, a abdicação da busca por um consenso racionalmente motivado por um entendimento entre as partes deliberantes consubstanciado em compromissos mutuamente aceitáveis, que dê conta das assimetrias de poder e das relações de barganha no interior das arenas deliberativas e que entenda as situações deliberativas como partes de um processo político em que se conectam diversos atores e práticas decisórias. Estas modificações são sintetizadas por Mendonça (2011) como mutações no interior da teoria deliberativa que indicam 1) o advento de uma concepção não altruísta de reciprocidade que não supõe a “boa vontade e sinceridade” dos participantes das deliberações; 2) um foco em meta-consensos em vez de consensos substantivos⁷⁷; 3) uma visão diversificada e não cognitivista das formas comunicativas, que inclui a conversação cotidiana como uma das esferas de discussão políticas conectáveis ao processo deliberativo; 4) uma compreensão dos processos deliberativos a partir da articulação de esferas discursivas espalhadas no tempo e no espaço; 5) a busca de um entendimento do papel dos movimentos sociais na superação das assimetrias deliberativas.

Muito embora essa guinada no interior da teoria deliberativa tenha como fito a elaboração de um panorama conceitual que abarque de forma satisfatória a complexidade das relações existentes nos diversos momentos deliberativos é preciso atentar, todavia, conforme argumenta Faria (2012), que esta discussão apresenta *trade-offs* inescapáveis entre ganhos metodológicos, por um lado, e perda de vigor normativo de seus conceitos fundamentais por outro, e que devemos tomá-los a sério em nossa investigação.

Neste sentido, portanto, estando cômicos de que a opção por uma senda teórica específica no interior da discussão acima traçada em suas linhas fundamentais implica ganhos e perdas no que diz respeito às suas premissas conceituais e possibilidades de

⁷⁶ Para um amplo panorama das discussões atuais e das divergências internas ao campo da teoria da democracia deliberativa, ver, dentre outros, Cunningham (2009), Dryzek (2000), Elster (1997), Macedo (1999).

⁷⁷ Este tópico será abordado logo a seguir nesta dissertação.

operacionalização metodológica, optamos por assentar o ponto central deste capítulo na concepção de deliberação em seu caráter eminentemente discursivo. Seguiremos, desta forma, a profícua argumentação de John Dryzek e os demais autores filiados à sua “cosmovisão” teórica de modo a tomá-lo como referência central para nosso modelo analítico.

3.2 Qual deliberação? A dinâmica deliberativa na perspectiva da democracia discursiva de John Dryzek

Explicitamos que o nosso interesse central é o de buscarmos os elementos constitutivos amplos de uma concepção de democracia deliberativa e afirmamos que uma das formas de compreendê-la é a do ponto de vista da interação discursiva, escolhida por nós como uma chave analítica privilegiada para a compreensão de seu papel na tomada de decisões do colegiado investigado.

Faz-se mister, portanto, que encaminhemos a nossa discussão sobre o modelo de deliberação que serve de quadro de referência para nossa análise empírica para o delineamento de uma perspectiva que enfatize o caráter discursivo dos processos no interior do Conselho. Esta concepção discursiva de democracia deliberativa⁷⁸, a qual nós nos filiamos aqui, tem em John Dryzek seu maior expoente na contemporaneidade.

Segundo Mendonça (2010, p.60), a democracia discursiva “*é uma abordagem que afirma que os fluxos discursivos de uma sociedade são a base da democracia*”. Mais do que isso, a ênfase dada por Dryzek (2000, 2004) é a de que a esfera pública é sempre o lar de uma constelação de discursos que concorrem entre si num dado contexto político. De início uma espécie de “tradução” da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas para a teoria democrática, vem ganhando, entretanto, nos últimos anos, contornos teóricos e empíricos mais específicos sobre os quais desejamos nos debruçar.

Uma das primeiras destas características distintivas que devemos esclarecer em nosso estudo é a concepção, central para esta abordagem teórica, de *discurso*. Autor que dialoga criticamente com a concepção de racionalidade comunicativa habermasiana, Dryzek apresenta como centro de seu interesse não os cidadãos e suas supostas virtudes deliberativas mas, antes, os diversos discursos e práticas que constroem identidades. Estes discursos estão

⁷⁸ Assim como Dryzek (2004), estamos atentos para os usos intercambiáveis dos termos “democracia discursiva” e “democracia deliberativa”. Em nosso estudo, conforme esperamos já ter explicitado, consideramos a democracia deliberativa como o grande quadro analítico que estabelece as bases para o estudo das formas de interação dialógica entre indivíduos voltadas para a tomada de decisões e a democracia discursiva como uma das tradições analíticas no interior desta, que confere uma ênfase especial aos discursos como entidades políticas relevantes para a compreensão da democracia e seus processos.

dispersos e permeiam as estruturas sociais de forma ampla, informam comportamentos e atitudes e compõem um quadro de orientação para indivíduos e grupos no mundo. Neste sentido, “*os discursos não são simplesmente idéias flutuando em uma noosfera*” (MENDONÇA, 2010, p.61). Em seus termos (DRYZEK, 1996, p.103, tradução nossa), o discurso pode ser entendido como

um quadro para apreensão do mundo incrustado na linguagem, permitindo aos seus aderentes pôr juntos os diversos pedaços de informações sensoriais em todos coerentes. Estes aderentes a partir daí compartilham assunções e capacidades que eles vão tipicamente tomar como dados, frequentemente inconscientes mesmo da possibilidade de alternativas a eles.⁷⁹

Para o pensador britânico⁸⁰ é preciso tomar as formulações foucaultianas sobre a existência de discursos hegemônicos que “aprisionariam” os sujeitos em identidades reificadas – o discurso do louco, do desviante sexual e do criminoso, por exemplo - em bases mais relativas. Ao passo em que concorda com o pensador francês no que se refere à importância do conjunto de discursos para o engendramento de subjetividades, aponta que estes raramente são hegemônicos⁸¹. Ao contrário, a esfera pública, para Dryzek, conforme já citamos, é o lócus de competição, convergência, choque ou interação entre uma miríade de compreensões de mundo expressas discursivamente e no qual os grupos e indivíduos podem se inserir criticamente.

Neste sentido, podemos pensar que o contexto empírico de nossa pesquisa é eivado de discursos convergentes, que se contrapõem ou, ainda, que disputam sentidos e significados de diferentes termos que denotam práticas e programas políticos. Dagnino (2004), por exemplo,

⁷⁹ No original, “a discourse is a framework for apprehending the world embedded in language, enabling its adherents to put together diverse bits of sensory information into coherent wholes. These adherents therefore share assumptions and capabilities, which they will typically take for granted, often unaware even of the possibility of alternatives to them.”

⁸⁰ John Dryzek nasceu na Inglaterra em 1953 e tem se debruçado sobre a dimensão discursiva da deliberação desde a década de 80, tendo a publicação de *Discursive Democracy* em 1990 surgido como um marco neste campo de estudos. É, atualmente, professor de ciência política na *Australian National University* e *fellow* da *Australian Research Council Federation*.

⁸¹ Julgamos como de especial interesse para estudos posteriores as possíveis tensões, contradições ou ressonâncias entre as concepções foucaultiana e dryzekiana-habermasiana de discurso. Conforme nota Landwehr (2012, p.369, tradução nossa), “*O conceito de discurso é utilizado em diversos contextos e com significados distintos, contudo, em regra, ele denota um processo social de entendimento comunicativo. Para Habermas, nele está em jogo a racionalidade comunicativa, em oposição à estratégico-instrumental. Sua ética do discurso pode reivindicar regras de pretensão de validade, se estas surgem de um discurso livre de coação e, no limite, a supera. Ele diferencia discursos sobre a natureza das questões subjacentes dos discursos pragmáticos (fatuais), morais e ético-políticos. Com seu conceito, deixa entrever que há um sem número de discursos que ocorrem paralelamente em uma sociedade, seja em torno da ‘biotecnologia’, seja um discurso em torno da ‘reforma educacional’. Um outro conceito de discurso, que não pressupõe racionalidade e que parte da linguagem para compreender também as instituições, foi cunhado por Michel Foucault. Neste sentido se entende por discurso diversas escolas de pensamento como, por exemplo, o Neoliberalismo.*”

argumenta que os termos participação, deliberação e sociedade civil são conceitos em disputa por projetos políticos divergentes. Deve-se sublinhar, portanto, que o ambiente político de circulação dos diferentes discursos é pautado pela complexidade e pela impossibilidade de tomarmos os enunciados dos atores políticos como monolíticos e com fronteiras bem definidas.

Mais ainda, a presença simultânea de discursos que interagem competitivamente entre si estabelece a própria plausibilidade da correlação entre, por um lado, os discursos do projeto político da gestão municipal e, por outro, dos membros da sociedade civil que têm assento no conselho em tela no presente estudo. Em outras palavras, trabalhamos com a suposição de que os discursos que se apresentam nos fóruns deliberativos não passam incólumes um pelos outros mas, antes, podem interagir de forma a potencializar ou diminuir a própria dinâmica deliberativa sob investigação.

Um segundo ponto digno de reflexão é a que diz respeito aos diversos *loci* possíveis das deliberações. Dryzek entende que os discursos encontram-se difundidos na sociedade de forma ampla e que os fóruns deliberativos são apenas um dos lugares possíveis de exercício da abordagem crítica dos discursos. Sua ênfase na vitalidade da esfera pública e sua constelação de discursos autoriza a compreensão mais ampla de processos de tomada de decisão e de formação de preferências que deu ensejo a um conjunto de pesquisas empíricas levadas a termo por autores tais como Mansbridge (2009), Goodin (2008) e Hendriks (2006).

Uma das implicações analíticas desta compreensão da produção “difusa” dos discursos no seio das coletividades para este estudo é a promoção da noção de que as deliberações se compõem de discursos “maquinados” a partir de inúmeros e múltiplos focos de produção de argumentos, razões e de elaboração de pontos de vista sobre determinados assuntos relevantes. Desta forma, especialmente no caso aqui em foco, devemos ter em mente – muito embora a sua abordagem analítica concreta seja efetivamente impossível dada as limitações metodológicas deste estudo – de que os argumentos utilizados tanto pelos conselheiros da sociedade civil como pelos representantes do poder público são informados por juízos de valor e razões tecidas em outros locais que não o fórum deliberativo.

Outro tópico cuja menção se faz importante se refere às formas assumidas pelos discursos em diversos contextos comunicativos. Muito embora comungue com a assunção habermasiana de que os discursos presentes num fórum deliberativo devem reconstruir em termos publicamente compreensíveis as demandas individuais, Dryzek é menos estrito que o pensador alemão em suas demandas relativas à caracterização das formas válidas de expressão de pontos de vista dos indivíduos e grupos. Neste sentido, concordando com Young

(2000), admite que o *storytelling* e o *greeting*, por exemplo, têm o importante papel de evidenciar o papel das emoções nos processos de deliberação⁸².

O polimorfismo das formas de exposição dos argumentos advogado por Dryzek e outros autores autoriza, a nosso juízo, uma análise mais complexa do *corpus* de dados por nós abordados. Muito embora a “tonalidade afetiva” da pragmática discursiva só possa ser capturada de forma satisfatória mediante a realização de observações *in loco* das sessões deliberativas – o que se mostra impossível em nosso estudo, uma vez que nos debruçamos sobre processos já ocorridos – a simples possibilidade de elasticidade dos parâmetros do que “conta” como relevante num processo discursivo complexo permite sua compreensão mais aprofundada.

Por fim, outra das proposições mais pertinentes para o trabalho levado a efeito aqui é a noção, advogada por Dryzek (1996, 2000), de que num fórum deliberativo não se faz necessária a presença literal dos afetados pelas decisões nela tomadas mas, antes, a representação de todos os discursos envolvidos no *issue* sob debate. Isto significa dizer que para o analista das deliberações interessa menos saber *quem* está falando do que trazer à lume *o quê* está sendo dito, ou seja, discernir as linhas de força das argumentações levadas a cabo nos fóruns deliberativos.

Tendo em vista as premissas teóricas acima elencadas podemos, então, afirmar, que compreendemos nossa variável dependente – a dinâmica deliberativa – como um processo comunicativo fundamentalmente calcado em seu caráter discursivo, que se apresenta de forma difusa no corpo social e não exclusivamente em fóruns especialmente desenhados para isso e que se apresenta sob formas não exclusivamente “racionais” ao também validar a expressão de outras modalidades comunicativas nos momentos de tomada de decisão. Enfatizamos que estamos especialmente interessados no pólo processual “argumentativo” e não “decisionístico” das deliberações. Em outras palavras, estamos mais ocupados com o processo de tessitura das argumentações públicas captadas pelas atas sob análise do que os efeitos concretos das mesmas.

Muito embora tenhamos em mente a importância dos elementos quantitativos implicados nesta noção – os pontos já analisados anteriormente por Faria (2007, 2009), Cunha (2009) e Avritzer (2009b) tais como 1) a capacidade de vocalização dos atores envolvidos no processo; 2) os principais apresentadores de propostas; 3) o segmento envolvido na

⁸² Maia (2008) faz notar, argutamente, que estas formas alternativas aos argumentos racionais também encerram perigos à deliberação, uma vez que não há critérios para a distinção entre usos coercitivos e não coercitivos das mesmas e, assim, podem até mesmo servir para o bloqueio da comunicação, essencial à troca respeitosa de argumentos.

apresentação de propostas seguidas de debates e que sem dúvida fazem parte da investigação em curso - advogamos aqui a necessidade de uma compreensão deste processo com enfoque cuidadoso na qualidade dos discursos presentes nos fóruns deliberativos. Estamos, assim, portanto, nos distanciando intencionalmente da discussão sobre *efetividade*⁸³ das instituições participativas – evidentemente importante e que tem dominado a agenda de pesquisa do campo nos últimos anos (PIRES, 2011) – para nos determos sobre as características “cinéticas” dos processos comunicativos envolvidos nas deliberações.

Desta feita, ao lançarmos mão de conceitos presentes na matriz teórica dryzekeana esboçada acima, sustentamos um conceito de dinâmica deliberativa que diz respeito sobretudo à compreensão do processo de troca de argumentos que vão gerar *discursos politicamente interessantes*, dar ensejo à observação da obtenção de *meta-consensos* entre os atores envolvidos e em que medida há uma constelação de discursos em torno do tema deliberado que está devidamente representada nas discussões, ou seja, qual é a real *legitimidade discursiva* dos fóruns deliberativos aqui analisados. A composição destas categorias analíticas fundamentais em nossa pesquisa é o objeto da próxima seção, conclusiva deste capítulo de nossa dissertação.

3.3 Quando uma deliberação é dinâmica? Categorias analíticas importantes para a definição do fenômeno

Uma vez estabelecidos os princípios gerais da democracia deliberativa, seus requisitos procedimentais e substantivos e também a tradição analítica específica a qual nos filiamos no interior deste campo de pesquisa – a democracia discursiva de John S. Dryzek – intentamos, à guisa de finalização deste capítulo, abordar os elementos que compõem a variável dependente de nosso interesse neste estudo. Debrucemo-nos, portanto, com mais vagar sobre o entendimento de dois conjuntos de categorias que devem se combinar para nos fornecer um esteio seguro para a compreensão da dinâmica deliberativa nos Conselhos Gestores de ZEIS em tela.

Consideramos os elementos utilizados em algumas pesquisas (CUNHA, 2007; 2009; 2010), à guisa de balizas para a avaliação da efetividade das deliberações no interior das

⁸³ Por efetividade deliberativa consideramos a formulação de Cunha (2007, p.142), ou seja, “a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações.”

instituições de tipo “conselho”, como pontos incontornáveis na busca por uma apreciação da qualidade da dinâmica destes processos. A análise da capacidade de vocalização dos atores envolvidos se faz importante para que possamos aferir se há mais falas dos representantes da sociedade civil ou dos membros do governo. Na sequência, deve ser investigado o processo de apresentação de propostas, visando discernir os atores envolvidos que mais apresentam encaminhamentos e soluções para problemas práticos. Por fim, deve-se dar relevo à medida em que estas propostas são seguidas por debates, ou seja, eliciam a troca argumentativa e o escrutínio coletivo das mesmas.

Muito embora estes indicadores sejam valiosos para a obtenção de um quadro geral das iniciativas dos diversos atores que compõem os fóruns deliberativos, suas iniciativas de tomada de palavra e proposição de temas para o debate, argumentamos aqui que eles são insuficientes para o delineamento de um quadro mais aprofundado sobre a dinâmica deliberativa. A quantidade de iniciativas vocais, por exemplo, apesar de ser um importante indicador para a visualização dos fóruns participativos como espaços que “conferem voz” aos segmentos historicamente subalternizados, não necessariamente indica a composição de discursos no sentido aqui empregado. De igual modo, compreender qual segmento apresenta mais propostas e se estas são seguidas de debates é relevante para a observação do protagonismo (ou falta dele) dos membros destas instituições e a tomada a sério de suas reivindicações, mas não nos aporta informações relevantes sobre a politização das mesmas. Diante destas insuficiências propomos, então, seu complemento a partir da inserção de três categorias analíticas derivadas da compreensão dryzekeana da deliberação, sobre as quais discorreremos a seguir.

A primeira categoria de interesse para o nosso estudo que, argumentamos, nos proporcionará indícios valiosos para a compreensão da variável dependente é a de “discursos politicamente interessantes”. Objetivaremos, desta feita, vasculhar os diferentes conjuntos de discursos desta natureza e tentar compreender de que forma estes se relacionam com a dinâmica deliberativa do colegiado investigado.

Em termos simples, os discursos “politicamente interessantes” apresentam, para Dryzek (1996, p.109, tradução nossa), as seguintes características:

1. uma ontologia, ou um conjunto de entidades cuja existência é reconhecida.
2. atribuição de agência a algumas entidades: estas entidades, sejam elas indivíduos, grupos, instituições, ninfas da madeira (*wood nymphs*), ou classes sociais podem agir; outras entidades podem tão somente sofrer ações.

3. para agentes, alguma atribuição de motivo e concomitante negação de outros motivos.
4. relações tomadas como dadas (especialmente hierarquias) entre agentes e outras entidades.

Esta categoria se reveste de especial interesse para nosso estudo porque será a lente através da qual nos debruçaremos sobre o corpus sob análise para trazer a lume os diferentes conjuntos de discursos desenvolvidos pelos participantes do fórum deliberativo. No presente estudo estamos interessados sobretudo em, pelo menos, dois tipos de discurso, quaisquer que sejam suas formas de expressão, que se dão no interior do Conselho Gestor de ZEIS: por um lado, os discursos centrados na conferência de agência a um ator social qualquer, envolvido direta ou indiretamente no processo; e, por outro, os discursos referentes à elaboração de políticas públicas, entendidas *lato sensu* de forma a abranger aqueles que se debruçam desde a natureza do projeto político da gestão municipal e suas relações políticas com demais atores sociais à abordagens estritas sobre uma política pública específica, tal como de assistência social, saúde ou a própria política habitacional e urbana das diferentes esferas de governo.

Não esperamos, contudo, que encontremos em nossa análise somente estes dois grandes “campos discursivos” e tampouco que estes sejam compreendidos de forma monolítica. Em outras palavras, aventamos aqui a plausibilidade de que os atores governamentais e da sociedade civil empreendam discursos com focos políticos diversos, conformando enunciados e proposições que apresentam uma gama diversa de interesses, crenças e proposições que, por sua vez, evidenciariam a pluralidade de forças no interior de um campo povoado por inúmeros atores sociais.

A segunda categoria relevante para o entendimento da dinâmica deliberativa dos colegiados é a de capacidade destes de geração de *meta-consensos*. Este conceito, introduzido por Dryzek e Niemeyer (2010), se insere no debate sobre aquele considerado por alguns teóricos deliberacionistas e seus críticos como um elemento fulcral para definição de democracia deliberativa, a saber, a idéia de que esta convergiria em todos os casos para a produção de consensos, ou seja, acordos razoáveis e livremente consentidos por todos os envolvidos na atividade deliberativa. Para estes autores é necessário distinguir a existência real destes arranjos – cuja ocorrência num mundo permeado pelo dissenso e por atores sociais em posições políticas muitas vezes inconciliáveis é rara – da produção, menos exigente em termos teóricos e práticos, de consensos em um nível anterior, que é o da definição do escopo dos próprios discursos, crenças, preferências e valores considerados válidos para o próprio estabelecimento das condições de possibilidade de existência dos fóruns deliberativos. Em outras palavras, estes autores advogam a importância de que se leve em conta, em termos

analíticos, a possibilidade que cada situação deliberativa apresenta de produção destes consensos nos níveis *normativo*, *epistêmico*, de *preferência* e *discursivo*.

O nível *normativo* de meta-consenso implicaria em afirmar que os diversos lados envolvidos nas deliberações aceitam explicitamente que todos possuem valores com os quais, embora possam discordar, são legítimos e podem ser defendidos publicamente por seus sustentadores. Neste sentido, uma das tarefas da deliberação seria auxiliar o descortinamento de possíveis convergências axiológicas entre os atores, muitas vezes obnubladas pela ação estratégica dos mesmos; o consenso em torno da credibilidade das crenças litigantes e de sua relevância para o *issue* deliberado conformaria, por sua vez, o nível *epistêmico* de meta-consenso, e que teria como “efeito” a produção de um “*problem-solving public*”; o escopo das alternativas consideradas aceitáveis e suas diversas formas de materialização concreta consubstanciariam o nível de meta-consenso de *preferências*; por fim, a caracterização de um acordo em torno do conjunto aceitável dos discursos em situação interativa designaria o nível de meta-consenso *discursivo*.

Em nosso trabalho, consideramos de especial interesse a possibilidade de observação, através das atas analisadas, do engendramento destes níveis de meta-consenso, por entendermos que estes podem indicar ganhos, em termos qualitativos, para o processo deliberativo como um todo, bem como para sua análise. Neste sentido, podemos aventar a plausibilidade de constataremos processos deliberativos que, muito embora tenham pouca efetividade em termos decisórios, apresenta produtos interessantes quando nos voltamos para a observação dos mesmos em termos da obtenção deste tipo de consenso.

Consideramos que a categoria “legitimidade discursiva” seria aquela que comporia a tríade de categorias que nos auxiliariam na tarefa investigativa aqui levada a cabo. Proposta por Dryzek e Niemeyer (2010) como um dos indicadores importantes para a avaliação de qualquer processo deliberativo, pode ser definida como a obtenção de decisões coletivas que é consistente com a constelação discursiva presente na esfera pública e que é passível de controle por parte dos cidadãos.

Estamos cômnicos do extenso debate existente na filosofia e ciência política contemporâneas acerca do tema da legitimidade. Rosanvallon (2009), por exemplo, numa abordagem compreensiva do conceito, propõe ampliar o entendimento de seu escopo a partir de três dimensões complementares à validação majoritária concretizada nas eleições, a saber, o requisito da legitimação de *imparcialidade* – quando uma instituição passa ao largo das disputas partidárias e dos interesses particulares-, de *reflexividade*, que diz respeito à pluralidade de formas de compreensão do bem comum e, por fim, de *proximidade*, que

implica o reconhecimento do polimorfismo das demandas dos grupos sociais. Parkinson (2003, p. 184, tradução nossa), se debruçando sobre o problema da “escala” da representação populacional em fóruns deliberativos como central para este debate, por sua vez, alude à legitimidade como um “*ideal regulatório, não um ponto fixo numa escala*”⁸⁴, ou seja, não deve ser entendida como um padrão rígido de caracterização de processos democráticos⁸⁵.

O ponto decisivo do argumento de Dryzek e Niemeyer (2010), entretanto, é de que a legitimidade de um determinado processo deliberativo não deve ser pensada em termos de “contagem de cabeças” – o que encaminha a discussão para a improdutiva controvérsia em torno da “escala” adequada para as deliberações, ou seja, de que os fóruns deliberativos necessariamente deveriam ser formados por um pequeno grupo de indivíduos deliberantes cuja representatividade se basearia em “grupos populacionais” territorialmente definidos ou por pertencimento a determinado segmento populacional-, mas sobretudo do ponto de vista da representação adequada dos discursos presentes na esfera pública.

A *representação discursiva* é, portanto, um elemento central para a definição da legitimidade de um processo deliberativo. Tanto mais legítimo ele será na medida em que puder abarcar a miríade de discursos circulantes numa dada coletividade em torno de um determinado assunto. Em nosso estudo, a partir daí, consideraremos que um fórum deliberativo será mais ou menos legítimo a depender de sua capacidade de abrigar em seu interior um maior número de discursos existentes na esfera pública, aí inclusos os discursos oriundos da *policy community*⁸⁶ (KINGDON, 1995) da política de habitação dos municípios estudados, dos diversos movimentos sociais e dos agentes governamentais envolvidos com o tema em pauta.

A guisa de conclusão afirmamos que a proposta analítica que buscamos delinear neste capítulo, portanto, se direciona para a análise dos discursos presentes nas atas do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz com especial foco para o processo dinâmico da deliberação do mesmo, deixando de lado intencionalmente o debate sobre a sua efetividade. Neste sentido, buscaremos atentar para dois conjuntos de categorias analíticas que, em conjunto, compõem o que vimos chamando até agora de dinâmica deliberativa. Combinando, por um lado, os

⁸⁴ No original, “*Legitimacy is a regulatory ideal, not a fixed point in a scale.*”

⁸⁵ Foge ao escopo desta pesquisa uma discussão mais aprofundada sobre o tema da legitimidade em seus elementos “extra-discursivos”. Para uma interessante discussão acerca do entrelaçamento entre representação e legitimidade de atores sociais em fóruns deliberativos, ver Almeida e Cunha (2013a, 2013b)

⁸⁶ O conceito de *policy community* diz respeito ao conjunto de atores governamentais, dos três poderes e da sociedade civil vinculado organicamente a um campo de política pública que se dedicam a debater e a produzir conhecimentos, difundir e advogar ideias, avaliá-las, descartá-las ou burilá-las. Variam em seu grau de organização e abertura à inclusão de novos membros e propostas teóricas ou práticas, mas têm em comum o interesse sobre o tema em pauta (CUNHA, 2009).

elementos já conhecidos das análises de efetividade deliberativa em outras pesquisas – a capacidade de vocalização dos atores envolvidos no processo, os principais apresentadores de propostas e o segmento envolvido na apresentação de propostas seguidas de debates - com a proposta de investigação dos discursos politicamente interessantes presentes nos debates, a real legitimidade discursiva dos fóruns deliberativos e a sua capacidade de geração de meta-consensos, cremos ser possível lançar luz sobre os processos intestinos às sessões deliberativas, dando ensejo a uma análise mais complexa do que está em jogo quando nos voltamos para o caso concreto analisado.

4 A DINÂMICA DELIBERATIVA DO CONSELHO GESTOR DA ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DA NOVA LUZ

No presente capítulo almejamos apresentar os dados oriundos de nossa incursão ao *corpus* de análise da pesquisa a partir da ótica do modelo de deliberação apresentado no capítulo 2 da presente dissertação e lançando mão dos procedimentos metodológicos explicitados no fim do primeiro capítulo.

Seguindo o quadro apresentado no capítulo anterior, foram categorizadas: 134 apresentações de propostas; 264 falas identificadas como perfazendo discursos politicamente interessantes; 62 discursos vinculados à legitimidade discursiva e à representatividade; e, por fim, 36 debates, que abrangeram um número diversificado de falas não contabilizadas.

Ainda que esta categorização seja apresentada de forma seqüenciada e em tópicos distintos cumpre, de saída, reafirmar que esta divisão obedece sobretudo aos imperativos da exposição lógica e ordenada dos achados de pesquisa e não a uma divisão estrita observada nas falas transcritas nas atas analisadas. Temos, portanto, de sublinhar que as categorias analíticas dispostas a seguir não se apresentam, em muitos casos, de forma “pura”, claramente identificáveis, ou em desconexão umas com as outras. Assim, por exemplo, se mostra impossível falar de legitimidade do conselho gestor da ZEIS da Nova Luz sem que nos remetamos aos discursos politicamente interessantes produzidos em seu interior. De igual modo, não se pode aludir a estes discursos sem que contextualizemos os debates nos quais se inserem. A interpenetração destas categorias é um dado incontornável e servirá à tessitura das nossas conclusões a serem apresentadas no capítulo que encerra este trabalho.

Isto esclarecido, seguimos com a apresentação de nossos achados nos debruçando, nos três primeiros tópicos, sobre os indicadores já tradicionalmente analisados em pesquisas sobre o tema da deliberação. Os três tópicos finais se configuram como a nossa proposta de análise para o complemento e aprofundamento do processo de investigação dos processos deliberativos.

4.1 Vocalização

Acredito que podem tirar tudo da gente, mas não a palavra.

Conselheiro da Sociedade Civil (segmento movimentos sociais e associações de moradores), reunião do dia 08.09.2011.

O primeiro indicador de análise de nosso interesse é aquele que diz respeito à vocalização no interior do conselho em estudo. Este interesse é uma preocupação das mais primevas no campo da teoria democrática deliberativa e se configura como um dado relevante já investigado anteriormente em outras pesquisas (ARITZER, 2009b, 2010; CUNHA, 2007, 2009; PIRES, 2011). Saber quem fala mais numa situação deliberativa pode nos dar pistas valiosas para compreendermos qual indivíduo ou grupo toma a palavra com mais frequência e, conseqüentemente, ocupa uma “fatia mais larga do bolo discursivo”.

O procedimento seguido, explicitado no capítulo anterior, se concentrou basicamente na contagem simples de todas as falas apresentadas, não apenas pelos conselheiros e conselheiras titulares e suplentes, mas, também, aquelas proferidas por participantes e convidados eventuais. Focamos aqui especialmente a codificação do número de falas por segmento e por gênero do indivíduo falante. Este último ponto se justifica porque assim poderemos acessar a um indicador que nos permite saber se o fato da maioria de conselheiros presentes nas reuniões ser do sexo feminino se reverte necessariamente num maior ou igual número de vocalizações deste grupo, visando a uma discussão da paridade de participação⁸⁷. Conforme já afirmamos reiteradas vezes, o nosso *corpus* de análise apresenta a especificidade de se configurar como um conjunto de atas transcritas, o que permite a contagem absoluta destes dois planos de investigação da vocalização dos atores envolvidos no processo de deliberação.

O gráfico 5 abaixo demonstra que, ao longo de 21 reuniões do Conselho Gestor da Nova Luz e um total de 4984 vocalizações contabilizadas, o segmento representado pelos membros do governo (GOV) apresentou um maior número de acesso à palavra do que os demais segmentos presentes nas reuniões, totalizando 2392 vocalizações, 49% do total.

⁸⁷ Referimo-nos aqui à presença nas reuniões e não no número absoluto de conselheiros de ambos os sexos que, conforme vimos, é levemente superior em número de participantes do sexo masculino.

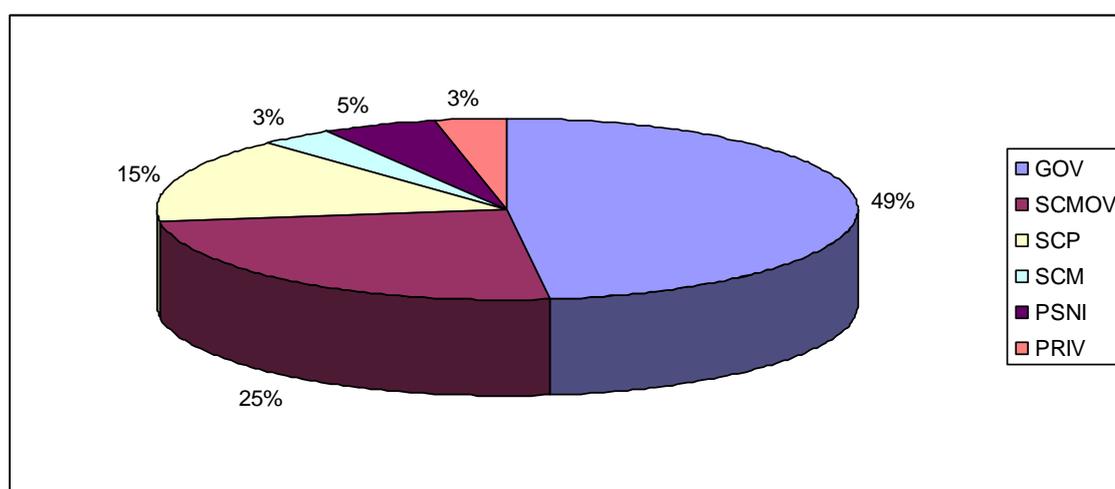
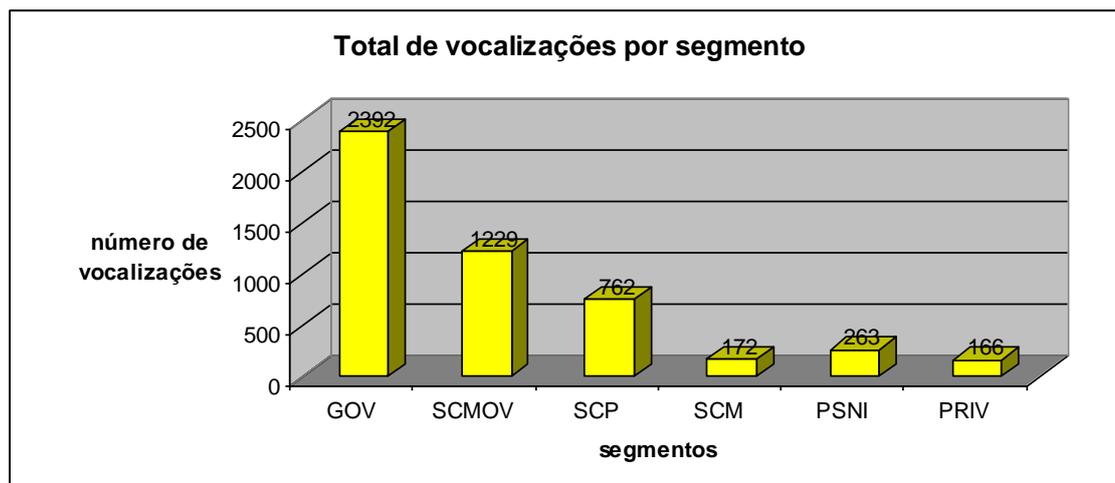


GRÁFICO 5 - Total de vocalizações por segmento

Fonte: elaboração própria do autor

Observa-se a absoluta preponderância de vocalizações do poder público quando comparados a qualquer outro segmento participante do conselho. Não obstante, quando somamos o número de vocalizações da sociedade civil como um todo, que agrupa os segmentos “sociedade civil proprietários” (SCP), “sociedade civil movimentos sociais e associações de moradores” (SCMOV) e “sociedade civil moradores”(SCM), totalizando 2163 vocalizações, percebemos que a sua vantagem se torna muito mais discreta. Vale a pena destacarmos que os conselheiros representantes de associações de moradores ou movimentos sociais apresentam um relevante número de vocalizações (1229 ou 25% do total), seguido pelo segmento dos representantes de comércio da região (762 ou 15%). Por fim, com o menor número de vocalizações, encontramos o segmento dos moradores, apresentando apenas 172 participações, 3 % do total.

Os dados apresentados mostram ainda um elevado número de vocalizações (263, ou 5% do total de falas) cujo pertencimento a um segmento não foi possível identificar. Aventamos a possibilidade de que estes indivíduos sejam membros da sociedade civil e participantes eventuais das discussões, uma vez que a transcrição fica a cargo da Prefeitura Municipal de São Paulo e que aparentemente todos os seus agentes são identificados nas atas analisadas. Estas falas, todavia, não foram contabilizadas como pertencentes a nenhum segmento. Por fim, verificamos a presença, entre a oitava e a décima terceira reunião (24/08/2011 e 19/10/2011 respectivamente), de representantes do Consórcio Nova Luz, categorizados como segmento privado (PRIV). Suas vocalizações nas reuniões das quais participaram se caracterizaram por sua extensão e por apresentarem um forte caráter explanatório sobre as especificidades do projeto de intervenção urbanística a ser realizada na área. A dinâmica de “tira dúvidas” dos participantes fez com que seu número de vocalizações se elevasse de forma evidente (totalizando cerca de 166 falas) .

O gráfico VI, por sua vez, apresenta os dados relativos ao protagonismo de gênero no interior dos debates do conselho.

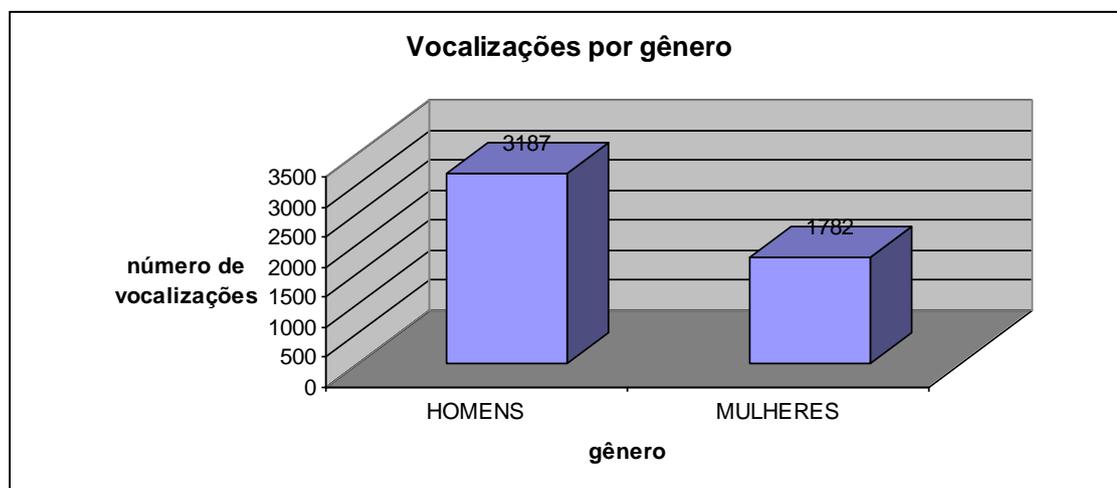


GRÁFICO 6 – Vocalizações por gênero

Fonte: elaboração própria do autor



GRÁFICO 6 – Vocalizações por gênero

Fonte: elaboração própria do autor

Os dados mostram que, muito embora o número de conselheiros titulares do sexo masculino seja apenas levemente maior do que o número de conselheiros do sexo feminino, o número de vocalizações do primeiro segmento (3187) é quase o dobro do segundo (1782). Evidencia-se, portanto, a absoluta preponderância de falas masculinas na dinâmica deliberativa do conselho aqui em estudo.

4.1.1 Vocalização: a importância do controle dos cargos estratégicos do conselho

Diante dos dados apresentados, podemos concluir que a vocalização em termos absolutos no processo deliberativo analisado em nossa dissertação se concentrou sobremaneira nos indivíduos representantes do poder público municipal, com expressiva predominância naqueles do sexo masculino.

Não obstante, é apreciável o número de vocalizações apresentado pelos segmentos da sociedade civil considerados em seu conjunto. Destaca-se a proeminência de vocalizações nos indivíduos que representam grupos consolidados, que acumularam capital político e expertise sobre o assunto em debate, além de representarem a reflexão coletiva de um grupo de pessoas. A inexpressividade evidente do número de vocalizações dos indivíduos moradores do local de intervenção do Projeto Nova Luz nos leva a pensar a efetiva necessidade de inclusão de indivíduos no processo que não estejam vinculados a um grupo do tipo movimentos sociais ou associações de moradores.

Analisado sob o prisma da legitimidade discursiva, que exige, conforme a proposta dryzekeana, não a inclusão de todos os atores afetados pelo processo mas, antes, a representação adequada dos discursos vinculados ao *issue* discutido circulantes na esfera pública, a presença dos moradores se justifica parcialmente, posto que o que se quer obter com isto é o discurso do “*lay citizen*”, supostamente não comprometido com uma visão política apresentado eventualmente por um grupo organizado. A pergunta que se impõe, entretanto, parece ser a seguinte: incluir um morador não-vinculado às organizações, tais como associações de moradores, sem subsidiá-lo com um processo pedagógico intenso visando a redução da assimetria informacional para com os demais conselheiros não funciona mais como um “garante” legitimador ao poder público de que “estamos ouvindo a todos” do que necessariamente acrescenta elementos relevantes às discussões empreendidas no colegiado? cremos que os dados aqui apresentados reforçam o argumento de que o associativismo de uma determinada cidade ou região pode estar correlacionada à qualidade e intensidade participativa em instituições e iniciativas de natureza deliberativa (AVRITZER, 1997; FARIA, 2007, 2009).

Resta ainda uma pergunta sem resposta: qual o motivo das falas masculinas contabilizarem quase o dobro do total das falas femininas? Investigando um pouco mais a fundo, percebemos que o fato de que a secretaria executiva e a coordenação do conselho estarem sob o comando de indivíduos do sexo masculino vinculados ao governo municipal se torna uma alavanca decisiva para seu dimensionamento superlativo. Neste sentido, aventamos a hipótese de que o fiel da balança no que diz respeito à capacidade de vocalização dos segmentos e dos gêneros dos falantes reside no controle destes dois cargos estratégicos, privilegiados do ponto de vista organizacional e de poderes de agenda.

Esta hipótese se confirma quando contabilizamos conjuntamente as falas destes dois conselheiros que ocupam estes cargos estratégicos. Conforme podemos ver, juntos ambos vocalizam 2006 vezes, dentro do universo de 2392 vocalizações do governo como um todo. Este número é expressivo e significa 83,86 % das vocalizações deste segmento.

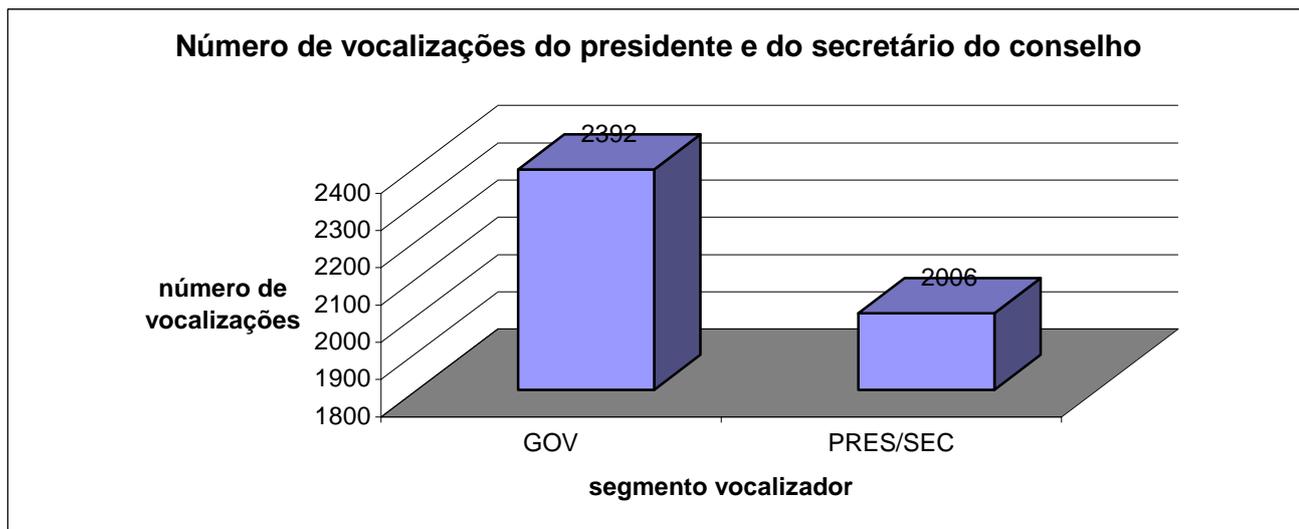


GRÁFICO 7 – Número de vocalizações do presidente e do secretário do conselho

Fonte: elaboração própria do autor

Concluimos, portanto, que na ausência de fatores explicitamente impeditivos ou restritivos da vocalização dos conselheiros e participantes do sexo feminino, a sua baixa participação vocal pode estar relacionada a não ocupação de um dos dois cargos estratégicos do conselho estudado.

4.2 Apresentação de propostas

Então, eu vou ler esse documento, sempre a gente tem trabalhado dessa maneira. Toda reunião que a gente faz aqui, é discutido o conteúdo apresentado com os grupos de moradia e comércio, e são várias reuniões, e a gente tira um consenso, elabora uma carta, em que todos incluem, da própria demanda, aquilo que quer. A gente discute bastante os assuntos daqui. E aí depois, isso vira um documento assinado, protocolado na prefeitura. Protocolado dentro do projeto. E como sendo um posicionamento oficial do Conselho da Sociedade Civil organizada, como a gente pensa, como a gente entendeu aquela fase.

Conselheira da Sociedade Civil (segmento movimentos sociais e associações de moradores), reunião do dia 21.09.2011

Primeiramente, gostaríamos de apresentar nossa discordância com relação aos critérios de intervenção adotados pelo Projeto Nova Luz. [...] Contudo, este Conselho Gestor é deliberativo apenas sobre o Plano de Urbanização da ZEIS 3, que requer a liberação das áreas para a produção de moradia de interesse social. Portanto, apresentamos a seguir propostas de minimização de danos que tais critérios provocam na atividade

econômica existente.

Conselheira da Sociedade Civil (segmento movimentos sociais e associações de moradores), reunião do dia 21.09.2011

Para além dos dados absolutos e proporcionais acerca da vocalização dos participantes do processo deliberativo em questão, consideramos, em consonância com outras investigações já realizadas (AVRITZER, 2009b, 2010; CUNHA, 2007, 2009; PIRES, 2011), que é necessário uma mirada mais atenta visando discernir o processo de apresentação de propostas dos grupos e indivíduos envolvidos no processo deliberativo. O segundo ponto analisado, portanto, diz respeito ao questionamento acerca do segmento que mais apresentou propostas ao longo das sessões deliberativas do conselho em questão e em que estas consistiram em suas linhas gerais.

Ao longo das 21 sessões analisadas foram apresentadas um total de 133 propostas, 14 oriundas do poder público e 119 levadas a termo pelos segmentos componentes da sociedade civil. O gráfico VII abaixo apresenta o número absoluto e a porcentagem de propostas por segmentos.



GRÁFICO 8 – Apresentação de propostas por segmento

Fonte: elaboração própria do autor

Observa-se, nele, a predominância largamente representada pela apresentação de propostas por parte da sociedade civil, em contraposição às interpelações governamentais. Uma dinâmica, de resto, já esperada, uma vez que se trata de um colegiado através do qual os diversos movimentos sociais e atores locais podem apresentar suas questões diretamente a agentes do poder público.

O segmento que mais apresentou propostas individualmente foi o composto pelos representantes de movimentos sociais e associações de moradores (22 propostas), seguido do segmento dos proprietários (8) e, por último, o segmento dos moradores (1). Este último foi ultrapassado pelo segmento dos representantes do consórcio privado, que emitiu 3 propostas.

Interessante aqui se faz notar a estratégia de apresentação de propostas utilizada pelos segmentos da sociedade civil. Esta se caracterizou pela realização de uma reunião de concertação prévia dos conselheiros, que dava ensejo à redação de um documento conjunto, subscrito por todos os participantes, apresentado na sessão seguinte do conselho. Nestas ocasiões se verificou um alto número de propostas apresentadas, no que chamamos de “padrão concentrado de apresentação de propostas” (PCAP), em contraposição à apresentação de demandas ocorridas no decorrer das discussões, de forma difusa. Estas apresentações coletivas de propostas foram contabilizadas como pertencentes ao segmento “sociedade civil” como um todo e não a nenhum de seus componentes particulares.

4.2.1 Apresentação de propostas: as organizações da sociedade civil e sua estratégia de apresentação concentrada de propostas

Observamos um padrão de apresentação de propostas que se compôs, em 6⁸⁸ casos, de uma reunião previamente agendada pelos conselheiros da sociedade civil que redundou numa carta contendo suas ponderações, análises e propostas, apresentada nas reuniões subseqüentes do conselho. Chamamos esta estratégia de “padrão concentrado de apresentação de propostas”, por se definir por momentos de lançamento de sugestões sobre pontos controversos num documento único, lido em sessão plenária, em contraposição a estratégias de apresentação esporádica ou difusa, ao longo de várias reuniões.

Esta estratégia se mostrou profícua no que se refere à demonstração da articulação de uma série de propostas consensuadas entre os segmentos que compõem a sociedade civil presente no conselho, conferindo-lhes mais força e capacidade de persuasão. A estas reuniões em que esta estratégia foi utilizada, seguiram-se inúmeros debates, sempre referidos ao conjunto de propostas apresentadas, que se tornaram, assim, um marco de referência para a percepção da medida em que as mesmas seriam incorporadas no produto final da deliberação.

Não obstante, quando observada em suas particularidades, a apresentação de propostas revela mais uma vez a predominância dos conselheiros e participantes membros de

⁸⁸ Reuniões dos dias 13 e 27/07, 10/08, 21/09, 19/10 e 30/11 de 2011.

associações de moradores e movimentos sociais no que tange à capacidade de sua vocalização. De igual forma, o contraste relevante se dá com o segmento dos moradores que, ao longo de todas as reuniões, só apresentou uma proposta ao debate deliberativo. Estes achados, a nosso juízo, conferem mais força à hipótese de que o associativismo, entendido como uma espécie de “escola democrática”, aumenta a capacidade dos indivíduos de apresentarem mais propostas em fóruns deliberativos.

4.3 Geração de debates

Então a gente tá debatendo aqui o quê? A vida das pessoas.

Conselheiro da Sociedade Civil (segmento proprietários),
reunião do dia 17.08.2011

L., tem um discurso, tem uma contradição nesse discurso, vindo de vocês. Você fala: ‘Você quer preservar uma coisa que não existe mais?’, quando a gente cita a questão do cinema, até a C. informou a gente que foi feito o estudo sobre a questão do cinema que eles estão todos hoje concentrados na Vila Leopoldina.

Conselheiro da Sociedade Civil (segmento movimentos sociais e associação de moradores), reunião do dia 05.10.2011

Conforme vimos em nosso capítulo II, o dissenso é um dos requisitos basilares do processo deliberativo em regimes democráticos. Espera-se que apresentação de propostas seja seguida não de uma aquiescência acrítica ou de um silêncio coagido por parte dos membros de um colegiado deliberativo, mas por uma apreciação coletiva do tema lançado à discussão, torça de argumentos e pontos de vista que podem ou não convergir para um entendimento.

O gráfico abaixo apresenta o número de debates por reunião analisada.

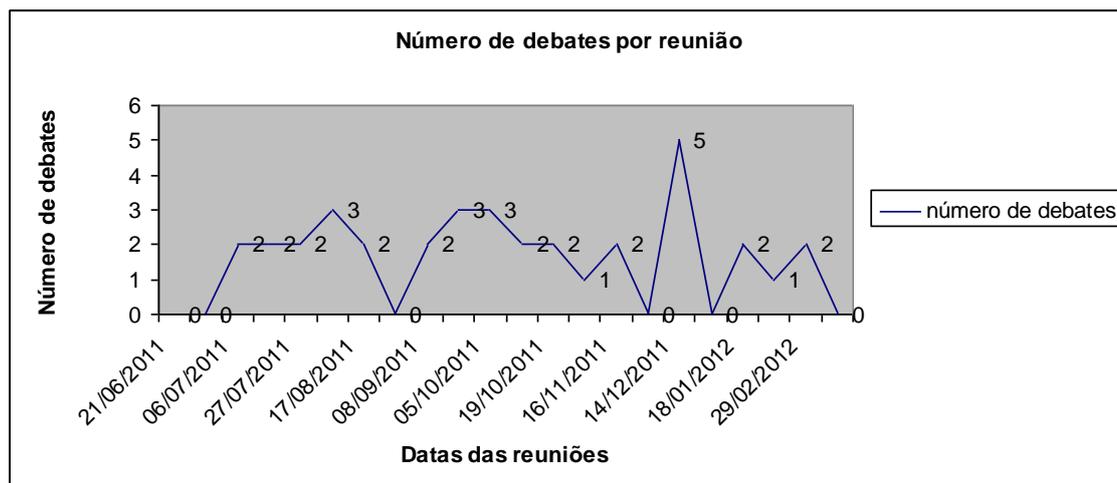


GRÁFICO 9 – Número de debates por reunião

Fonte: elaboração própria do autor

O baixo número médio de debates por encontro poderia (2)⁸⁹, numa primeira mirada, nos levar a crer que os conselheiros pouco discutiram ou entraram em conflito, apresentando argumentos para embasar suas proposições e pontos de vista. Analisadas as atas cuidadosamente, entretanto, percebe-se que o baixo número de debates, ao contrário, indica um grande aprofundamento em temas sensíveis, uma vez que os temas debatidos pelo conselho envolvem um grau de contenciosidade considerável, além de demandarem, muitas vezes, argumentos embasados tecnicamente. Na sequência, apresentamos a cronologia dos debates travados, demonstrando um encadeamento de temas relevantes para a abordagem do tema maior das deliberações deste conselho, a saber, a elaboração do PUZEIS.

1) *Debate sobre o regimento interno*: o primeiro debate travado pelos conselheiros se deu no âmbito da discussão e aprovação do regimento interno do conselho gestor. Primeira peça a ser confeccionada no âmbito dos trabalhos do colegiado, o regimento interno provê as regras internas de condução das reuniões e reafirma a circunscrição do escopo deliberativo do colegiado já apresentado em sua lei de criação. Sua aprovação, todavia, apresentou baixo grau de conflito entre os participantes.

2) *Debate acerca das diretrizes e do cadastro de moradores e comerciantes*: ao debate sobre o regimento seguiu-se o primeiro debate sobre questões substanciais envolvendo a elaboração das diretrizes gerais do PUZEIS e sobre o cadastro de moradores e comerciantes da região.

⁸⁹ O número é arredondado de 1,63, a média aritmética dos debates por encontro.

Este último tema se mostrou relevante uma vez que é o cadastro da população atingida pelas obras a serem realizadas na área que permitiria a elaboração de políticas públicas diversas, além de servir ao cálculo do número de habitações de interesse social a serem construídas para receber a população deslocada.

3) *Debate em torno do edital de concessão*: na sequência, os conselheiros debateram sobre a importância da ressonância entre as diretrizes do PUZEIS aprovadas pelo conselho e o edital de concessão à iniciativa privada. Para os conselheiros da sociedade civil, o “espelhamento” das diretrizes no edital confirmaria o poder deliberativo do conselho e daria coerência ao trabalho realizado.

4) *Debate em torno do valor conferido ao patrimônio imaterial do bairro*: no âmbito das discussões sobre o edital a ser elaborado para a contratação de um consórcio de empresas, os conselheiros se debruçaram sobre uma questão eminentemente política: quais os prédios do bairro seriam considerados como patrimônio imaterial da região e seriam preservados? Aqui se verificou um forte embate entre os conselheiros do governo, para quem apenas os imóveis legalmente tombados deveriam ser preservados, e os conselheiros da sociedade civil, que se esforçaram para argumentar em torno da importância da manutenção de locais típicos do bairro, tais como bares e lojas tradicionais.

5) *debate em torno da consolidação do PUZEIS*: nas reuniões finais do colegiado, realizadas no início de 2012, os conselheiros concordaram no diagnóstico de que os trabalhos do conselho gestor tinham apresentado poucos resultados práticos até aquele momento. Houve uma intensificação das críticas por parte dos conselheiros da sociedade civil à pouca responsividade do governo às demandas apresentadas até ali. Ademais, a indefinição sobre o estabelecimento de uma data final para a votação do PUZEIS contribuiu para a controvérsia em torno da efetividade do conselho gestor.

4.3.1 Geração de debates: as propostas são palavras ao vento ou móveis deliberativos?

A análise das atas demonstrou um número de dois debates em média, por reunião, em torno das questões contenciosas acima elencadas. Observa-se um *continuum* entre os debates travados tanto no interior de cada reunião como quando observamos esta dinâmica diacronicamente. A linha que pode ser traçada desde o debate inicial de praxe em fóruns

deliberativos – os “ajustes” para a elaboração do regimento interno do conselho – até o debate sobre a consolidação final do PUZEIS nas últimas reuniões do conselho denota, a nosso ver, uma progressiva apropriação dos temas centrais a serem discutidos no colegiado em questão.

Devemos, todavia, atentar para o fato de que os conselheiros da sociedade civil criticaram duramente os conselheiros do governo acerca dos “debates intermináveis que não chegam a lugar nenhum”. A possibilidade de que o Conselho Gestor esteja sendo “cozinhado em banho maria”, dando mais tempo para que o governo realize suas intenções sob o “verniz” de uma ação legitimamente respaldada pela participação popular é uma desconfiança que cresce entre os conselheiros com o decorrer das reuniões⁹⁰. Seguindo esta linha, faz sentido notarmos o equilíbrio sempre precário entre o tempo necessário para a realização de debates conseqüentes e aprofundados sobre os temas afins ao assunto principal discutido e a necessidade de que estes reverberem em ações concretas e em tomada de decisões.

Por fim, cumpre notar que as duas últimas reuniões documentadas do conselho foram dominadas pela controvérsia gerada por uma denúncia, realizada por uma moradora da região que compareceu à uma das reuniões, de que dois conselheiros haviam praticado crime de estelionato ao cobrarem da mesma e de outros moradores uma quantia para “vender uma vaga na fila” de espera para aquisição de imóveis através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Ficou evidente que, num ambiente institucional com a presença deste tipo de situação, os debates (e a apresentação de propostas, nesta reunião específica) se tornam inviabilizados.

4.4 Presença de discursos politicamente interessantes

Os debates travados no âmbito do processo deliberativo – não só eles, evidentemente, mas também toda e qualquer fala proferida por um dos agentes deliberativos - têm um grande potencial de apresentar aquilo que chamamos, em nosso capítulo II, de discursos politicamente interessantes. O foco deste conceito, o primeiro que propusemos à guisa de ampliação do escopo da análise de processos deliberativos, recai de forma destacada sobre a afirmação, ou, ao contrário, a negação do poder de agência dos entes envolvidos nos debates ou de entidades específicas geradas como “efeitos” dos discursos proferidos. Nosso intuito

⁹⁰ Esta desconfiança para com a instituição do Conselho gestor já havia sido expressa quando de sua instalação, conforme anota Sousa (2011, p. 164-165) ao aludir a uma “generosidade participativa discutível” do governo municipal que, em seu juízo, se assemelha a uma “democracia desvirtuada” em que “eles apresentam, nós escutamos e todos obedecemos”.

aqui, portanto, é o de apresentarmos não apenas os dados quantitativos referentes ao conceito, mas especialmente seu teor.

No que se refere aos dados quantitativos apresentados no gráfico IX abaixo, percebe-se que o governo foi o segmento mais vocalizador de discursos politicamente interessantes (114 discursos), seguido de perto pelos movimentos sociais e associações de moradores (88 discursos), proprietários (48 discursos) e, novamente, os moradores, apresentando um baixo número destas ocorrências (11 discursos).

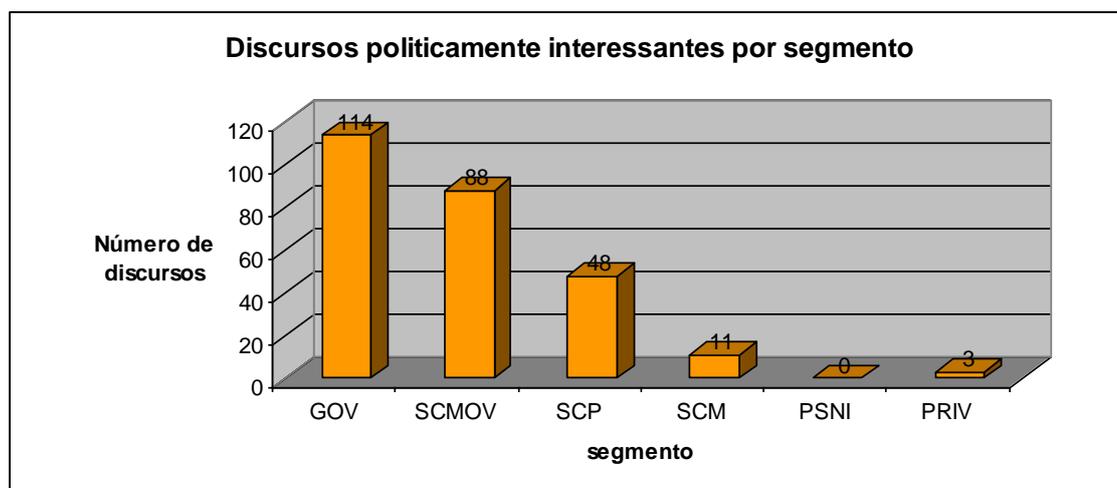


GRÁFICO 10 – total de discursos politicamente interessantes por segmento

Fonte: elaboração própria do autor

No gráfico 11 abaixo podemos observar a presença de um número médio destes discursos (13⁹¹ casos por reunião) e, simultaneamente, a presença de “picos” de seu surgimento. Os casos em que este fenômeno pode ser presenciado são sobretudo as reuniões em que há: 1) ameaças ou desentendimento entre os participantes quanto ao potencial deliberativo do conselho; 2) momentos de discussão substantiva sobre uma política pública. Quando estas situações se apresentam, verifica-se a emergência de uma reação dos participantes, sob a forma de discursos enfatizando potenciais efeitos das políticas públicas em debate ou reforçando o caráter deliberativo do conselho.

⁹¹ Número arredondado de 12,57.

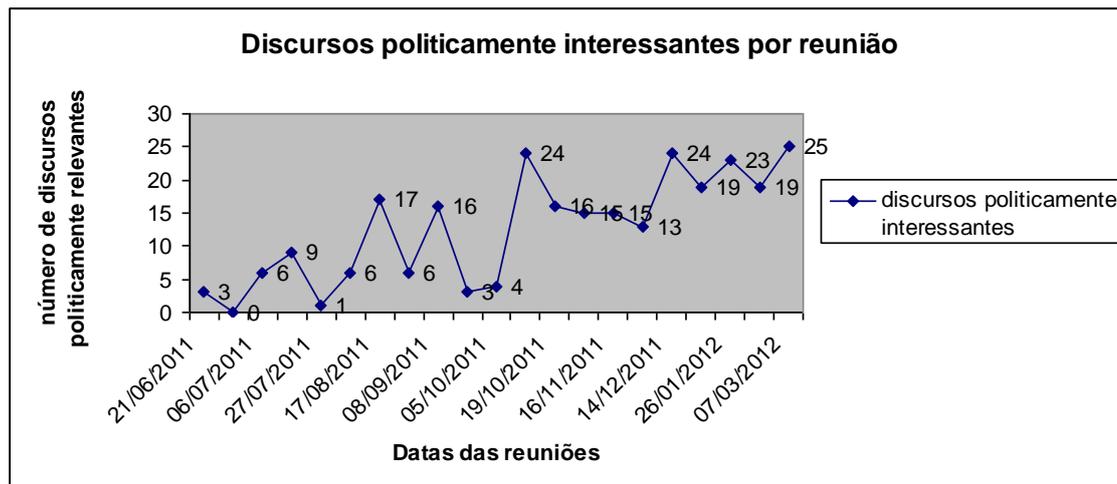


GRÁFICO 11 - Discursos politicamente interessantes por reunião

Fonte: elaboração própria do autor

Tão importante quanto a verificação empírica do número absoluto, da média de vocalizações de discursos politicamente interessantes e o segmento que mais os proferiu, é o discernimento das “constelações discursivas” em redor dos quais gravitaram os discursos em questão.

O principal pólo aglutinador de discursos politicamente interessantes nas transcrições analisadas foi aquele relativo à *ontologia do próprio conselho*, ou seja, a conformação discursiva progressiva em torno de seu poder de agência. A pergunta fundamental a ser respondida diversas vezes no decorrer das reuniões foi: o conselho tem “poder deliberativo” (no sentido decisionístico do termo) de fato ou, como expressou uma das conselheiras da sociedade civil (segmento movimentos sociais e associação de moradores)⁹², os conselheiros estão lá “brincando de fazer casinhas”? Reiterados discursos acerca do papel do conselho no processo de concessão urbanística da Nova Luz dão conta de um fenômeno interessante: o poder de agência conferido ao colegiado deliberativo está intrinsecamente ligado à natureza intermitente da instituição participativa. Observou-se, através das falas dos conselheiros, sobretudo governamentais, que o poder público municipal reconhecia fortemente o papel eminentemente deliberativo do conselho na primeira fase do projeto, notadamente aquela voltada para: 1) a discussão das diretrizes do PUZEIS; 2) questões práticas relativas ao processo de cadastramento dos moradores e comerciantes da região; 3) estabelecimento de condicionalidades para o edital de concessão urbanística.

⁹² Reunião do dia 17/08/2011.

Com o passar do tempo, porém, este papel seria modificado para cumprir uma função fiscalizadora das deliberações tomadas. Num horizonte estimado de quinze anos de cumprimento integral das fases previstas para a realização completa da intervenção então planejada, poder-se-ia supor que o poder de agência do colegiado sofreria uma mutação em sua natureza se tornando assim, paulatinamente, uma instituição com um caráter de controle social mais acentuado.

Os discursos relativos às diversas *políticas públicas* foram um segundo foco importante de atenção dos conselheiros, dando ensejo a inúmeros discursos politicamente interessantes. Com destaque encontram-se: 1) o tema da política urbana nos três níveis de governo, com especial relevo para a política municipal; 2) a política habitacional do município; 3) as políticas públicas de assistência social, saúde e geração de emprego e renda, que deveriam trabalhar conjuntamente para abordar o candente tema dos usuários de *crack* na região. Alguns destes pontos tomaram reuniões inteiras, levando os conselheiros a tecerem críticas severas no que tange a uma suposta omissão do poder público municipal na região até o surgimento do Projeto Nova Luz que, segundo eles, demandaria uma “limpeza” no local e que, por isso, agora estaria novamente recebendo atenção das autoridades constituídas.

4.4.1 Discursos politicamente interessantes ou “o que pode um conselho” ?⁹³

Tínhamos, no início de nossa pesquisa, uma expectativa bastante elevada sobre podermos localizar no correr dos debates do conselho discursos politicamente interessantes, de acordo com a definição dryzekiana explicitada no capítulo II. Julgamos, num primeiro momento, podermos encontrar longos discursos, prédicas extensas de marcado teor político. Em outras palavras, tínhamos em mente discursos externalizados à moda de uma preleção (como os discursos dos parlamentares na tribuna), uma espécie de “modelo” que se nos apresenta de imediato quando pensamos em “discursos políticos”. Nada mais longe do que se apresentou em nossos dados.

Vimos que o fulcro da concepção de “discursos politicamente interessantes”, em que pese uma abrangência demasiado larga do conceito, centra-se na conferência do poder de agência para uma determinada “entidade política” presente discursivamente ou presencialmente no processo deliberativo. Neste sentido, podemos afirmar que os discursos assim caracterizados são extremamente raros quando olhados em referência o número total de vocalizações, muito embora se debrucem sobre questões que atravessam a dinâmica

⁹³ Fazemos eco aqui à expressão de Baruch Spinoza, “o que pode um corpo?”.

deliberativa do conselho como um todo durante períodos consideráveis de tempo. Poder-se-ia dizer que a sua existência segue um processo longo e tortuoso de emergências de ontologias políticas. Os discursos que se debruçaram sobre a agência do próprio conselho, isto é, seu efetivo potencial deliberativo, foram proferidos – em sua quase totalidade, cumpre dizer, por Conselheiros da sociedade civil - em diversos momentos dos debates e em dias diferentes.

Consideramos este ponto relevante porque supomos que esta discussão deva estar presente nos colegiados deliberativos de forma geral, mas especialmente naqueles organismos menores, com escopo decisório mais reduzido, como é o caso da instituição aqui em tela. A pergunta “o que podemos, de fato, fazer” permeia a dinâmica deliberativa do Conselho Gestor. Neste sentido, portanto, podemos compreender que, se por um lado o questionamento acerca do efetivo poder de agência do conselho venha dos conselheiros da sociedade civil, é também relevante notar que o poder público reafirma reiteradas vezes a sua natureza deliberativa. Assim, pode-se explicar uma parte considerável dos discursos politicamente interessantes deste segmento.

Relevante também é a apreciação politicamente interessante das falas que tiveram as políticas públicas dos três níveis de governo como foco principal. É interessante notar as visões divergentes dos conselheiros da sociedade civil e dos conselheiros do poder público acerca da agência – ou omissão dela – do poder público municipal no que se refere a questões básicas para o bom funcionamento da cidade e da comunidade. A dinâmica de falas de questionamento acerca da efetividade das intervenções do poder público municipal na região e a resposta dos membros do governo também podem ser visualizadas como fazendo parte do número de discursos politicamente interessantes por nós contabilizados.

4.5 Geração de meta-consensos

E eu espero que a gente encontre caminhos. Que sejamos todos, respeitados. E não atropelados. É isso que...é meu sentimento, e é o sentimento do bairro. Que não sejamos atropelados. Por nenhum tipo de natureza jurídica, política, e outro tipo de interesse, aí.

Conselheiro da Sociedade Civil (segmento proprietários),
reunião do dia 21.09.2011

A nossa intenção é construir tudo isso junto. Nós estamos aqui, construindo. Apresentando inicialmente nossa proposta, a proposta do Consórcio, e aí, vamos analisar todas as propostas da sociedade, que vierem, que vocês trouxeram.

Conselheira do Governo, reunião do dia 21.09.2011

Então, vocês têm o apoio da sociedade civil local. Tem total apoio. Pra revitalização, reurbanização, ZEIS, o trabalho é fantástico. O trabalho é bonito. O bairro quer. O bairro... Você viu alguém falar alguma coisa contra, S.?

Conselheiro da Sociedade Civil (segmento proprietários),
reunião do dia 05.10.2011

Ao partir de um conceito cujo caráter demasiado abstrato dificulta sua operacionalização metodológica, o nosso intuito de investigar se o processo deliberativo analisado foi capaz de gerar meta-consensos entre as partes deliberantes se mostrou como um desafio de primeira ordem para nosso estudo. Isto porque não foi possível, para nós, procedermos da mesma forma com que vínhamos nos debruçando sobre os demais pontos analisados nesta dissertação. Mostrou-se impossível, portanto, encontrar “indícios” em fragmentos de falas ou em falas completas dos participantes da deliberação que fossem indicadores inequívocos dos diferentes níveis de meta-consenso, nos levando, desta forma, a buscar uma forma alternativa de abordagem do problema.

Neste sentido, portanto, a observação da capacidade do colegiado de geração de meta-consensos nos níveis descritos pelo referencial dryzekiano demandou uma apreensão diacrônica do processo como um todo, desde as primeiras reuniões com os segmentos populacionais afetados pelo Projeto Nova Luz até a última reunião documentada do Conselho gestor da ZEIS. Visualizando o processo em alguns de seus momentos estruturantes, podemos finalmente discutir a pertinência ou não deste conceito para a dinâmica deliberativa em tela.

No que diz respeito à capacidade do colegiado deliberativo em engendrar *meta-consensos normativos*, verificamos que o mesmo foi parcialmente exitoso pois, muito embora, em tese, todos os envolvidos estejam imbuídos da consideração de um valor comum, qual seja, o de que a discussão pública seria valiosa e vista como atividade necessária à consecução da política urbana, muitas vezes o poder público foi questionado pelos representantes da sociedade civil no sentido de que estariam se submetendo à “lógica da especulação imobiliária” e que, portanto, estariam representando interesses privados e não estariam interessados no bem estar coletivo. Esta atribuição de valor, no entanto, foi reiteradas vezes repelida pelos conselheiros do poder público. Reside, aí, a nosso ver, a parcialidade do êxito na obtenção plena deste nível de meta-consenso, pois a divergência presumida entre valores, em que pese não ter sido obstaculizador do processo como um todo, não nos permite admitir que o mesmo tenha sido efetuado a contento.

Não obstante esta aparente divergência de valores de fundo da discussão, não há questionamentos no que se refere ao êxito na obtenção de um *meta-consenso epistêmico*, uma

vez que a construção da aceitabilidade dos diversos pontos de vista dos atores sociais envolvidos no processo se deu desde a primeira reunião realizada pelo poder público com os segmentos sociais locais. Não há, portanto, disputas em torno da pretensão de validade dos conhecimentos em jogo no conselho e, por isso, verifica-se a sensação, em todos os momentos da dinâmica deliberativa do colegiado, de que de fato há um “*problem-solving public*” capaz de lançar mão de seus conhecimentos e saberes para discutirem os temas debatidos. Isto implica, por sua vez, sucesso na geração de um *meta-consenso discursivo*, pois o conjunto aceitável de discursos presentes na situação deliberativa deriva, em nosso juízo, em grande medida da legitimidade prévia decorrente da aceitação mútua dos participantes do fórum deliberativo em termos clássicos e em termos discursivos, conforme veremos no próximo tópico.

Também verificamos, por fim, o êxito na materialização de *meta-consensos de preferência* pelo menos em três momentos: 1) durante as discussões sobre o desenho do conselho gestor a ser instalado no que se refere à sua composição, em que as discussões levaram a um termo admitido por todos os participantes; 2) durante as discussões sobre o regimento interno do Conselho Gestor, que apresentou um alto grau de entendimento entre os conselheiros; 3) na elaboração e definição das diretrizes que norteariam a elaboração do PUZEIS; 4) nas reuniões de concertação prévia entre os próprios participantes pertencentes aos segmentos da sociedade civil. Aqui vale a pena notar que, mesmo que os diversos grupos tenham apresentado pontos de vista por vezes conflitantes quando participaram de reuniões com o poder público previamente à instalação do conselho, os mesmos foram exitosos em construir uma pauta “da sociedade civil”, capaz de expressar todas as preferências dos segmentos envolvidos. A observação destes quatro momentos de decisão compartilhada em torno de um rol de ações válidas para todos os participantes indica que os meta-consensos conseguiram algum grau de substancialidade documental, uma vez que seu estabelecimento redundou na instalação do Conselho Gestor propriamente dito, elaborou suas normas de funcionamento interno, engendrou uma “voz para a sociedade civil” e alcançou o primeiro passo no sentido da deliberação sobre o PUZEIS como um todo.

4.5.1 Geração de meta consensos: a arquitetura dos entendimentos amplos

Ao empreendermos um esforço de entendimento da geração de meta-consensos como momentos do processo deliberativo em que o analista pode observar a construção de uma

espécie de “arquitetura dos entendimentos amplos” que se daria em quatro níveis diferentes, chegamos a uma compreensão um pouco menos obscura do papel deste conceito para o entendimento da dinâmica deliberativa analisada.

Ao observarmos o processo como um todo, afirmamos que o colegiado em tela neste estudo foi capaz de gerar meta-consensos em quase todos os níveis aqui debatidos, o que denota, em nosso julgamento, uma considerável capacidade de aceder à legitimidade de posições divergentes mesmo no âmbito de uma discussão de caráter tão contencioso como as implicadas na discussão acerca dos parâmetros do Projeto Nova Luz. Decisivo para este sucesso amplo, a nosso ver, se mostrou a realização de reuniões prévias com os segmentos sociais da comunidade que seriam afetados diretamente pelas remoções e demais transformações pelos quais passaria a região. A “tarefa de casa” feita pelo poder público facilitou a construção de posições de legitimidade dos atores envolvidos e preparou o terreno para a aceitação menos conflituosa da composição do Conselho e da elaboração do seu regimento interno.

Não obstante, quando olhamos para o número de meta-consensos de preferência ao longo das inúmeras reuniões, não podemos nos furtar a julgá-lo como demasiado baixo, ainda mais em um colegiado com um ritmo tão intenso de reuniões. Após a aprovação das diretrizes do PUZEIS, o colegiado pouco avançou na consecução de medidas mais concretas e, à medida em que as reuniões iam se dando sem a obtenção de mais destes meta-consensos, os discursos se polarizavam cada vez mais e os debates se mostravam pouco frutíferos. Neste sentido, se por um lado podemos julgar a dinâmica deliberativa do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz como apta a desenhar processos amplos de entendimento em diversos níveis analíticos entre as partes deliberantes, também podemos afirmar que, no cômputo geral, apresentou um baixo número de compromissos concretos deles derivados.

4.6 Legitimidade e representação discursiva

São Paulo um dia vai aplaudir todos nós, pelo trabalho que a gente tá fazendo aqui, de deixar São Paulo uma jóia. Vai ser a cidade-modelo do mundo.

Conselheiro da Sociedade Civil (segmento proprietários),
reunião do dia 10.08.2011

Porque a gente sempre trabalha sob demanda. Se o morador ou comerciante não traz o que ele quer, a gente não tem como adivinhar. A gente fica com a anteninha ligada pra captar tudo. Até aquilo que não vive. Mas que ouve. Dá uma orelhada aqui. Mas muita coisa pode escapar. E a gente não consegue incluir,

porque não tem alguém pra ser porta-voz dessa demanda.

Conselheira da Sociedade Civil (segmento movimentos sociais e associações de moradores), reunião do dia 21.09.2011

Eu acho que não é necessário ler toda a ata, mas 40, 50, 60 páginas, mas acho que isso é importante porque isso é um documento que nós temos e não adianta isso estar só no poder de quem tem a gravação de isso aí, mas também é importante para quem participou da reunião. Numa reunião futura com seus representados, aqui, dizendo nós falamos isso aqui e isso aqui consta - embora de maneira reduzida, embora de maneira sistematizada – mas isso foi falado. Senão vão dizer ‘eu acho que você nem estava lá, porque nem teu nome consta nisso aqui

Conselheiro da Sociedade Civil (segmento movimentos sociais e associações de moradores), reunião do dia 06.07.2011

Por fim, nossa análise se debruçou sobre os *statements* que indicavam o potencial de inclusão discursiva do conselho em tela. Conforme indicamos em nosso capítulo metodológico, ampliamos um pouco mais o escopo de análise para observarmos o tema da legitimidade em dois planos: 1) o plano da inclusão discursiva proposto por Dryzek, que afirma que um fórum de discussão é legítimo quando consegue incluir todos os discursos em torno de um *issue* circundantes na esfera pública; 2) o plano das afirmações dos conselheiros acerca de sua relação com o grupo ao qual representam.

Para dar conta do primeiro plano, fez-se necessário uma incursão sobre as atas anteriores à instalação do conselho gestor, para que assim tivéssemos acesso à constelação discursiva dos segmentos populacionais a serem nele representados. Investigando a fundo 21 atas de reuniões realizadas pela Prefeitura de São Paulo com comerciantes e associações de moradores da região, buscamos discernir em que medida estes diversos grupos, subsumidos sobre a rubrica “sociedade civil”, expressavam projetos políticos e concepções de cidade similares ou distintas.

As seis reuniões realizadas especificamente com os representantes do comércio local revelaram a preocupação do setor com o impacto econômico do projeto da Nova Luz para os negócios. Durante as discussões, estes representantes focaram suas demandas nos seguintes pontos:

1. *questões econômicas*: preocupação com a logística de estocagem e de circulação de mercadorias e de acesso dos consumidores às lojas. Para os comerciantes participantes das reuniões, a realocação das lojas para áreas adjacentes e a minimização dos impactos deste processo nos lucros é um ponto fundamental nas discussões com o poder público.

2. *questões urbanísticas*: questões relativas ao gabarito utilizado para a realocação das lojas e a preservação de suas fachadas. A tônica ainda é a da subsunção das questões urbanísticas e paisagísticas às demandas econômicas. Uma das atas atesta que “*os comerciantes se manifestaram contrários à construção de praça em qualquer esquina da Rua Santa Ifigênia.*”⁹⁴ Noutra reunião, no dia 22 de março de 2011, representantes da Câmara de Dirigentes Lojistas “*sugeriram que não haja arborização na Santa Ifigênia, para que a rua tenha mais espaço para a circulação*”⁹⁵.
3. *questões sociais* : os comerciantes expressam a preocupação com os “mendigos” e os “nóias” (usuários de drogas) que “infestam” a região. Um dos participantes demanda o esclarecimento de critérios para o fechamento da região do comércio “*no período noturno, para que não se tornem (sic) dormitório de mendigos*”⁹⁶.

Os representantes dos movimentos sociais, associações de moradores e habitantes da região, por sua vez, destacaram outros pontos nas demais reuniões:

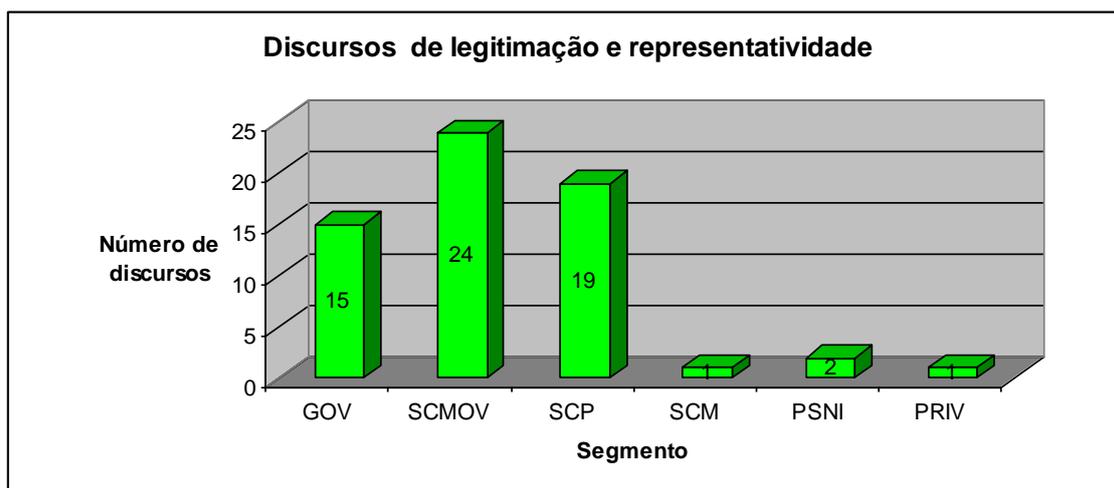
1. *questões procedimentais*: os moradores questionam com vigor a metodologia utilizada pelo poder público no cadastro de moradores realizado que, segundo os participantes, não foi finalizado de forma clara, transparente e verdadeiramente informativa das implicações do projeto.
2. *questões políticas*: os moradores apresentam preocupações relacionadas ao futuro do projeto diante da possibilidade de uma troca de gestão; demandam mais transparência e ampliação do debate; apresentam propostas de desenho do conselho, disputando sua constituição com os representantes da Prefeitura e comerciantes locais; levantam o tema da legitimidade da representação das associações de moradores, dos movimentos sociais e das organizações de comerciantes; por fim, buscam reiteradamente a garantia de permanência dos moradores em regiões adjacentes ao do projeto de desapropriação.
3. *questões urbanísticas*: os participantes apresentam indagações concernentes aos imóveis a renovar e imóveis a manter diante do processo de desapropriação planejado pelo projeto da Nova Luz; expressam a preocupação com o patrimônio histórico material e imaterial do bairro, seus usos, costumes e peculiaridades.

⁹⁴ Reunião do dia 28/03/11.

⁹⁵ Reunião do dia 22/03/11.

⁹⁶ Reunião do dia 14/03/11.

No que diz respeito ao segundo plano analisado, ou seja, dos *statements* relativos à ligação com uma “base” ou grupo populacional representado ou, ainda, o reconhecimento de legitimidade à outro segmento, contabilizamos 62 falas deste tipo. O quadro apresentado pelo gráfico XI abaixo permite uma visualização dos números absolutos de discursos, por segmento, que tratam da legitimidade e da representação:



GRÁFICO

12 – Discursos de legitimação e representatividade

Fonte: elaboração própria do autor

Percebe-se uma grande presença deste tipo de discurso nos segmentos dos movimentos sociais e associações de moradores (24) e nos representantes dos proprietários de comércio (19), com inexpressiva participação dos demais segmentos. Juntos, estes representantes apresentaram 43 discursos desta natureza, bem mais que o dobro do número apresentado pelos conselheiros do segmento governamental (15).

4.6.1 Legitimidade e representação discursiva: a “conversa com as bases” e o reforço mútuo da legitimidade

A análise das atas nos dois planos aqui aludidos nos permitiu uma observação mais aprofundada do processo de representação discursiva. A existência de atas das reuniões realizadas previamente à instalação do conselho gestor nos permitiu a oportunidade valiosa de acedermos às discussões travadas pelos participantes de segmentos específicos. Esta investigação tinha o fito de discernir os padrões discursivos dos grupos que seriam

representados no conselho a ser criado e, conforme demonstramos, dois padrões distintos puderam ser observados de forma clara, muito embora apresentassem pontos de contato.

Este panorama, se não dual, poderia ser descrito como a representação de uma esfera pública local habitada por, pelo menos, dois grupos discursivos específicos: o dos moradores, autorepresentados ou representados por suas associações e movimentos sociais em torno do tema da habitação e o dos comerciantes, representados pela Câmara de dirigentes Lojistas da região e por demais proprietários de negócios na área do projeto Nova Luz.

O que se verificou, no entanto, é que este padrão discursivo relativamente claro nas reuniões anteriores à instalação do conselho se diluiu sob a forma da apresentação conjunta de demandas entre os segmentos que compõem a sociedade civil. À guisa de estratégia comum para se contrapor à organização do segmento governamental, a aliança dos discursos em propostas conjuntas se mostrou exitosa. Além disso, não se verificou nenhum questionamento, por parte dos conselheiros, acerca da legitimidade de sua representação no colegiado. Ao contrário, inúmeras vezes os mesmos lançaram mão de discursos que reconheciam a pertinência da presença dos membros no conselho, reforçando, assim, a identidade dos membros como da “sociedade civil”, antes de pertencerem a seus grupos específicos.

Como o esperado, os grupos que possuem uma “base de representação” – as associações de moradores, movimentos sociais e proprietários – foram os que mais apresentaram discursos relativos à representação das demandas de seu grupo em particular e os que mais reconheceram a legitimidade dos membros lá presentes.

4.7 A dinâmica deliberativa do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz em São Paulo: o que podemos, finalmente, afirmar sobre ela?

Cumprido destacar, à guisa de reflexão panorâmica sobre o processo deliberativo como um todo, que há uma preeminência clara do poder público no que diz respeito ao “volume discursivo” deste segmento tomado em números absolutos. Vimos que o controle das funções estratégicas do Conselho favorece de forma explícita esta vantagem, assim como também explica o maior número de vocalizações masculinas. Não obstante, vimos também que os conselheiros que conformam a sociedade civil, quando tomados como um conjunto, igualmente apresentam um número relevante de vocalizações, muito embora os moradores

não vinculados a uma associação de moradores ou a um movimento social apresentem um número evidentemente baixo de tomadas de palavra.

Em contraste, a sociedade civil é marcadamente o grupo que mais apresenta propostas no interior do conselho. Um resultado esperado, todavia, uma vez que este tipo de instituição vem acompanhada de uma “demanda reprimida” por parte dos moradores e demais atores locais, que enxergam nela a oportunidade de finalmente dialogar diretamente com algum agente público. Destaque-se, entretanto, a marcante estratégia dos segmentos componentes da sociedade civil no que chamamos aqui de “padrão concentrado de apresentação de propostas”. Esta se caracterizou por uma reunião prévia de discussão e estabelecimento de linhas de argumentação comuns entre os membros do conselho deste segmento. Assim, passando ao largo das diferenças discursivas apresentadas nas reuniões prévias à instalação do conselho, os conselheiros foram aptos a conformar uma “voz” para a sociedade civil no colegiado.

A dinâmica deliberativa do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz se pautou por um baixo número de debates em suas reuniões. Não obstante, é preciso lembrar que há um *trade off* entre quantidade e qualidade nestes casos, posto que o menor número de debates também pode significar um maior aprofundamento em torno do tema da controvérsia. Neste sentido, sua dinâmica é marcada sobretudo por extensos momentos de perguntas por parte dos conselheiros da sociedade civil e respostas por parte de suas contrapartes governamentais. Lembremos que se trata de um conselho que se debruça sobre questões técnicas muito específicas, elementos componentes do “objeto deliberativo” final, ou seja, o PUZEIS. Neste sentido, poderíamos afirmar que a análise dos dados mostrou, em largas sequências discursivas, momentos de “tradução” não da linguagem técnica envolvida – as associações de moradores e os movimentos sociais parecem estar suficientemente ambientados com termos tais como “coeficiente de aproveitamento”, “potencial construtivo” dentre outros - mas dos intentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e do Consórcio da Nova Luz para a região. Quando a Prefeitura planeja iniciar esta ou aquela fase? Como o consórcio planejou sua intervenção?

Os conselheiros emitiram discursos politicamente interessantes focando basicamente a agência do próprio colegiado deliberativo e as políticas públicas concernentes à intervenção urbana prevista para a região. No primeiro caso, diziam respeito especialmente à efetividade de suas decisões e se estas seriam levadas realmente em conta quando do produto final do processo ou se, ao contrário, as mesmas serviam apenas como uma espécie legitimadora de participação popular que apenas ratificaria os intentos do governo municipal, algo para “inglês ver”. No segundo, os conselheiros se mostraram interessados em compreender as reais

ações do poder público consubstanciadas em políticas públicas para endereçar os complexos desafios existentes na região, tal como a reiteradas vezes abordada “cracolândia”.

Julgamos que o conselho apresentou uma boa capacidade de elaboração de meta-consensos, uma vez que os desenvolveu em quase todos os níveis aqui analisados. A arquitetura dos entendimentos amplos contemplou não apenas o respeito pelos diversos saberes envolvidos no processo deliberativo como, também, materializou-se concretamente em propostas apresentadas ao colegiado ou na elaboração de seu regimento interno. Compreende-se, todavia, que a investigação baseada neste conceito se revela problemática, demandando ainda um maior refinamento de sua abordagem.

A questão da representatividade discursiva foi abordada desde um prisma longitudinal, que abarcou não apenas as reuniões do conselho gestor, mas também as reuniões prévias à sua instalação. Observou-se a inclusão exitosa dos discursos circundantes na esfera pública em torno do tema debatido, mediante a inclusão de atores sociais chave no processo e que se mostraram hábeis em, por um lado, apresentar suas demandas específicas e, por outro, juntos, construir um discurso polifônico coletivo.

Assim, por fim, se tomarmos a dinâmica deliberativa enfatizando apenas seu pólo decisionístico (AVRITZER, 2000), chegaremos à conclusão de que a mesma foi caracterizada por um baixo número de decisões tomadas. Em todas as transcrições analisadas se verifica a exigüidade ou mesmo a inexistência de momentos claros de tomada de decisão. Olhada sob o prisma argumentativo, cuja materialidade intentamos investigar aqui a partir de conceitos oriundos das reflexões dryzekeanas, entretanto, podemos julgar que a dinâmica deliberativa, se não demasiado rica no que diz respeito à apresentação de uma diversidade de argumentos e eliciamento de debates, mostrou-se a contento, fazendo cumprir a função da instituição participativa que almeja dar publicidade aos argumentos e, de forma mais geral, eviscerar a tessitura pública dos arrazoados elaborados pelos atores sociais partícipes da deliberação. Neste sentido, muito embora em termos claros o conselho não tenha sido capaz de chegar ao seu objetivo – a elaboração e aprovação do PUZEIS - resistimos a compreender o processo como fracassado ou ineficaz. Quando se está preocupado com o interjogo discursivo, o que se busca discernir é a “musculatura” das falas proferidas, a presença de debates interessantes, conseqüentes, num contexto institucional legitimado pelos atores participantes.

5 CONCLUSÕES

Nosso trabalho seguiu um percurso investigativo que nos levou a analisar em profundidade o caso do processo deliberativo levado a cabo pelo Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz, em São Paulo, entre 21 de junho de 2011 e 07 de março de 2012, também levando em conta, para a análise de alguns indicadores, as atas relativas às reuniões anteriores à instalação desta instituição. Visando ampliar o escopo das análises sobre processos deliberativos nos estudos sobre este tema, optamos por construir um arcabouço teórico que desse relevo não só a indicadores já classicamente avaliados em outros trabalhos desta natureza, propondo a inclusão de um referencial conceitual que privilegia o discurso como estofo constitutivo da esfera pública. Desta feita, intentamos descrever em que medida os conselheiros e demais participantes das sessões deliberativas vocalizavam suas demandas, apresentavam propostas, geravam debates, proferiam discursos politicamente interessantes, engendraram meta-consensos e, por fim, podiam ser julgados como partícipes de processos discursivamente legítimos. Debruçamo-nos sobre 21 atas transcritas das reuniões deste conselho e 21 relativas às reuniões prévias à sua instalação e lançamos mão de uma análise amparada numa combinação de elementos dos métodos de análise do conteúdo clássica e análise do discurso de origem francesa. Cumpre agora destacar, ao fim desta dissertação, alguns dos pontos fundamentais da discussão empreendida.

De um modo geral, vimos a preponderância do poder público em muitos dos pontos analisados em nossa pesquisa, com destaque para a expressiva vocalização dos membros do conselho pertencentes a este segmento. Como pudemos observar, o fato de dois conselheiros deste segmento ocupar os cargos de secretário executivo e coordenador do colegiado puxou o número de vocalizações para quase 50% do total, assim como também “inflacionou” o número de vocalizações por gênero. No caso do conselho analisado, portanto, concluímos que há uma evidente correlação entre o segmento e o gênero do ocupante desses cargos e a expressiva maioria de emissão de discursos.

O que chamamos de “padrão concentrado e apresentação de propostas” se mostrou como um dos achados mais interessantes de nossa pesquisa, uma vez que evidenciou a estratégia de articulação prévia dos segmentos que compunham a sociedade civil no conselho

gestor. Esta apresentação conjunta, todavia, não reverberou necessariamente num alto número de debates, cujo número médio indica sobretudo o aprofundamento em algumas poucas questões fundamentais para as deliberações do conselho.

Os discursos politicamente interessantes, categoria proposta por nós com o objetivo de averiguação do “estofo” discursivo da deliberação, revelou a preponderância do segmento governamental quando tomado em comparação com um dos segmentos isolados da sociedade civil, mas a pujança desta quando tomada como um todo. Nota-se a expressiva vocalização de discursos desta natureza pelos representantes vinculados a uma “base”, seja ela um movimento social, uma associação de moradores ou uma associação de comerciantes. No pólo oposto, verificamos a baixa vocalização de discursos politicamente interessantes por parte dos indivíduos moradores da ZEIS que tinham assento no conselho. Aventamos a plausibilidade de que este achado corrobora a tese amplamente difundida em estudos sobre a participação da sociedade civil em mecanismos de participação e deliberação de políticas públicas de que estes apresentam maior vigor em cidades que contam com um alto grau de associativismo, pois este funciona como um processo pedagógico que qualifica a participação e o discurso. Confirmando esta afirmação, evidencia-se de forma incontestável o grau de politização e de mobilização dos segmentos participantes dos debates prévios e posteriores à instalação do conselho gestor da ZEIS, o que parece conferir uma maior possibilidade de que esse acúmulo político possa se reverter na vocalização de discursos como os aqui analisados.

A partir desta constatação aparentemente homogeneizadora, todavia, julgamos que um dos achados a serem enfatizados, diz respeito à complexificação do conceito de sociedade civil a partir dos dados apresentados. Apresentando posicionamentos diferenciados, no que tange a pontos distintamente enfatizados nos discursos dos segmentos que compõem a sociedade civil participante do processo de debates realizados pela Prefeitura de São Paulo com vistas à instalação do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz, argumentamos que a sociedade civil deve ser compreendida em sua pluralidade constitutiva, para além da visão que a apreende como um “bloco monolítico” homogêneo ou como necessariamente portador de virtudes “cívicas” e projetos políticos “progressistas”. A investigação concreta dos discursos de seus atores, facultada, em nosso caso, por sua expressão e codificação num ambiente institucional, nos permite visualizar a polivalência e a diversidade que lhes são inerentes.

Não obstante, há que se considerar a estratégica aliança dos segmentos que compunham a sociedade civil para a apresentação de propostas de forma conjunta conciliando, desta forma, a pluralidade dos pontos de vista com a necessidade de construção

de um discurso coerente que pudesse ser levado em conta nas deliberações em conjunto com o poder público. Neste sentido, queremos sublinhar o complexo interjogo dinâmico entre as demandas específicas dos grupos representados e as alianças que se estabelecem no cotidiano de um fórum deliberativo com vistas à realização de ações políticas em conjunto.

Vinculado ao ponto anterior, julgamos importante ser destacada nesta discussão a observação da “mão dupla” do processo de legitimidade discursiva que se apresentou durante a dinâmica deliberativa presente no conselho. Em outras palavras, cumpre investigar não apenas em que medida os discursos presentes na esfera pública estão adequadamente representados no interior da instituição ou colegiado deliberativo, mas também em que medida estes discursos se tornam *accountables* para o público externo. Assim, faz sentido conferir importância às demandas reiteradas dos conselheiros da sociedade civil para terem o conteúdo das reuniões transcritas - e não apenas registrada com uma ata em tópicos - e de publicização de suas demandas e resoluções.

Nosso principal desafio teórico e metodológico foi, sem dúvida, o de tentar operacionalizar um conceito “escorregadio”, a saber, a idéia apresentada por Dryzek e seus colaboradores de que as deliberações não necessariamente devam chegar à consensos, mas, antes, devem ser investigadas acerca de sua capacidade para o engendramento de meta-consensos. Chamamos aqui a esta capacidade de “arquitetura dos entendimentos amplos”, em contraposição aos consensos mais comezinhos e que podem ser traduzidos por negociações que chegaram a um termo de consentimento geral por parte dos partícipes do processo deliberativo. Focamos, neste sentido, sobretudo nos grandes pontos de convergência observados por nós não sincronicamente, mas diacronicamente, ao longo das atas analisadas. Foram eles: 1) o momento de ampla concertação entre poder público, comerciantes, moradores, associações comerciais e associações de moradores para a instalação do conselho; 2) a discussão do regimento interno do colegiado, um exercício levado a termo sem grandes conflitos e que pode ser considerado um marco institucional que concretiza “a regra do entendimento das regras do jogo”; 3) as reuniões de articulação prévia entre os membros dos segmentos da sociedade civil, consubstanciadas em propostas apresentadas conjuntamente ao colegiado; 4) a deliberação acerca das diretrizes gerais do PUZEIS. Consideramos, portanto, que o conselho em tela apresentou um razoável grau de estabelecimento de patamares de entendimentos amplos entre as partes deliberantes.

Do ponto de vista do produto final da deliberação, no entanto, observamos que o mesmo não foi alcançado. Propomos aqui, em contraponto à possível ênfase nesta “decisão final” do colegiado, que um dos elementos a ser considerado em análises em profundidade de

processos deliberativos, como o aqui apresentado, é a observação da deliberação como um processo não só passível de chegar a uma decisão qualquer, mas como também eivado de sucessos substantivos, embora pontuais, para os atores sociais nele envolvidos. Em outras palavras, propomos, consoante com toda a discussão aqui empreendida, que a efetividade seja aferida não apenas em seus efeitos distributivos, mas também em cada um dos pontos por nós elencados, à guisa de avaliação da dinâmica geral da deliberação de uma instituição. Desta forma, faz sentido perguntar: é efetivo para o conselho, ou seja, auxilia à consecução de uma dinâmica deliberativa mais equilibrada, que a secretaria executiva e a coordenação do colegiado sejam ocupados por participantes pertencentes a um mesmo segmento? Se, do ponto de vista da inclusividade discursiva e da legitimidade, faz sentido reservar assentos para moradores não pertencentes a grupos tais como associações de moradores ou movimentos sociais, isto se mantém quando pensamos na efetiva emissão de discursos politicamente interessantes por parte deste segmento? Confere mais relevância à deliberação um maior número de debates por reunião ou, em contraste, é melhor que os sujeitos se concentrem em poucos e controversos temas a serem discutidos?

Reiteramos que o intento maior de nossa dissertação não foi o de argumentar em prol da desconsideração da dimensão “decisionística” dos processos deliberativos. De fato, a importância e o peso da mesma são constantemente reiteradas pelos conselheiros, que anseiam por ver os debates se traduzirem em ações e estas serem realizadas pelo poder público. Buscamos tão somente deslocar um pouco o “centro de gravidade” do debate contemporâneo sobre a efetividade deliberativa para a consideração do processo de troca de argumentos como o cerne da “tessitura pública da razão”, podendo ser analisada sob o prisma de elementos constitutivos que podem nos dizer muito sobre a qualidade do processo de deliberação como um todo.

Por fim, gostaríamos de concluir nosso trabalho apontando alguns dos limites e ausências que experimentamos no decorrer do processo de investigação aqui levado a termo. Uma investigação científica é permeada, em sua totalidade, por lacunas mais ou menos explícitas, insuficiências teóricas e metodológicas e a falseabilidade de suas proposições, conforme postulava Popper (1972), é a sua característica fundamental. Em outras palavras, reconhecer os limites e inadequações de qualquer estudo ou pesquisa é, a um só tempo, reconhecer a fragilidade imanente ao conhecimento humano e “deixar a porta aberta” para que outros pesquisadores se sintam à vontade para trilhar os rumos que não conseguimos ou não pudemos durante a jornada científica que apresenta aqui seu fim provisório.

Do ponto de vista da instituição em tela neste estudo, cremos que a ausência de sistematização das experiências similares no Brasil se configura como uma lacuna ainda em aberto nos estudos sobre os mecanismos de participação que o presente estudo apenas aborda de forma superficial. Não sabermos quantas e quais são as experiências de conselhos gestores de ZEIS desenvolvidas no país nos impede de buscarmos desenhos de pesquisa que possam abarcar um maior número de casos, buscando explorar uma maior variabilidade da dinâmica deliberativa e de outros fatores analíticos relevantes. Saber se os elementos descritos aqui, no caso abordado, podem ser generalizados para outros conselhos desta natureza é uma indagação que quedará sem resposta.

Do ponto de vista da teoria empregada, cremos que o modelo proposto por Dryzek apresenta especificidades que limitam seu potencial explicativo. De forma mais profunda, o próprio conceito de discurso proposto pelo autor assume um tom vago, o que impede uma abordagem mais estrita do fenômeno discursivo em análise. Da mesma forma, conceitos derivados das discussões do autor, tais como os aqui empregados, ainda carecem, a nosso ver, de uma melhor circunscrição de seus limites e de seu potencial explicativo. Nossa pesquisa se configurou também, neste sentido, como um esforço para dar mais concretude às noções de meta-consenso, discursos politicamente interessantes e legitimidade discursiva.

No que tange à metodologia utilizada neste estudo, destacamos como limites claros: 1) a necessidade de um maior refinamento do procedimento proposto, uma vez que apresenta pontos de tensão conceitual ainda por serem melhor trabalhados; 2) a dependência dos conceitos analíticos mobilizados à atas transcritas ou, no mínimo, com alto grau de detalhamento, o que impede a abordagem de documentos mais simples, virtualmente existentes na maioria dos colegiados deliberativos; 3) a constatação da importância, para fins de verificação de informações, do acesso à atores-chave do processo e, no limite, para a ampliação e complexificação da análise empreendida, da realização de entrevistas com os participantes do conselho analisado.

Há, forçosamente, que se mencionar o rol amplo de assuntos não abordados por nossa dissertação que certamente se configuram como temas de interesse para a pesquisa empírica sobre deliberação. Discussões sobre as demandas de transparência do processo como um todo aconteceram de forma, se não consistente, certamente reiterada, o que se constituiria um tópico relevante *per se* numa pesquisa que estivesse voltada para abordar os aspectos de publicidade de uma dinâmica deliberativa desta natureza. De igual modo, assuntos relacionados ao controle social das ações do poder público, temas correlatos a políticas públicas variadas, a conexão do conselho a demais instrumentos de participação e organismos

políticos num sistema decisório mais amplo e a fundamental relação entre expertise e deliberação, tão importante num conselho como o aqui investigado, poderiam ser aprofundados de forma profícua.

Especialmente presente em todas as discussões realizadas pelos conselheiros e conselheiras, a variável *tempo* surgiu como um elemento relevante para se pensar a própria dinâmica deliberativa do colegiado. Devido à natureza intermitente da instituição e dos prazos ditados pela lógica comercial da concessão urbanística, que envolve prazos para a publicação de editais e a realização em fases de um projeto de intervenção urbana de proporções colossais, a preocupação com o tempo se mostrou ubíqua, estendendo-se por todas as reuniões aqui analisadas e imprimindo um ritmo à estas de tal forma lancinante que, na reunião do dia 24/08/2011, um dos conselheiros governamentais chegou à lançar a proposta de realização de uma reunião extraordinária no dia 07 de setembro, feriado nacional. O tempo como *constraint* deliberativo, portanto, se apresenta como uma fronteira não explorada pelo presente estudo e que pode, desta forma, se tornar um ponto de partida para uma futura agenda de pesquisa.

Por fim, por se tratar de um tópico importante da teoria democrática deliberativa na contemporaneidade, afirmamos que um dos efeitos indesejáveis do estudo de um caso focando nas interações discursivas no interior da instituição é que, assim procedendo, perdemos de vista o número relevante de instituições que orbitam em redor do colegiado e conformam uma rede discursiva ampla e difusa, de difícil acesso, mas que, todavia, pode ser descrita a partir de um diagrama simples, como o disposto abaixo⁹⁷:

⁹⁷ Além dos órgãos da administração municipal que já se fazem presentes no Conselho Gestor, acrescentam-se ainda o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT), que teria como responsabilidade julgar a viabilidade do tombamento de fachada de alguns prédios localizados na área de abrangência das deliberações; O ministério Público, que se mostrou ativo no questionamento da legalidade da Concessão Urbanística e do Projeto Nova Luz e dos resultados preliminares do Conselho Gestor; O Gabinete do Prefeito, uma vez que o mandatário à época se empenhou pessoalmente em viabilizar o projeto; A Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, responsável pelo Estudo de Impacto de Vizinhança; as audiências públicas que aconteceram ainda no processo de discussão da Concessão Urbanística; o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES).

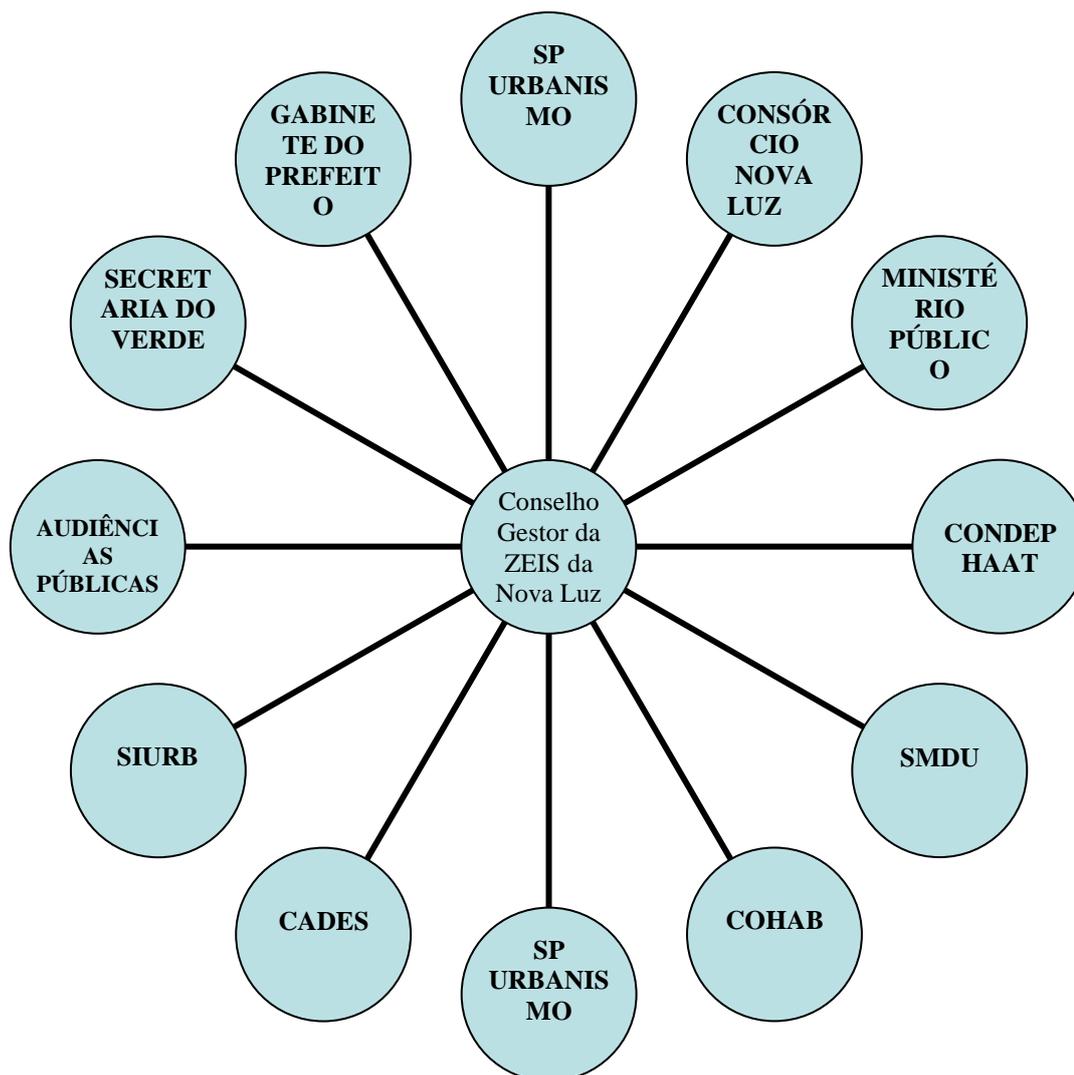


DIAGRAMA 1 – Instituições envolvidas direta ou indiretamente na deliberação do Conselho Gestor
 Fonte: elaboração própria do autor

Conforme podemos notar, apenas no caso analisado, nada mesmo que 12 instituições participaram, direta ou indiretamente, em algum momento, das discussões nele empreendidas. Centrar esforços analíticos apenas num fórum deliberativo, portanto, não obstante ganhos em profundidade analítica, pode nos fazer perder a “*big picture*” do sistema decisório como um todo, com suas nuances e especificidades próprias.

A trajetória desta pesquisa ilustra de forma inequívoca as vicissitudes pelas quais um projeto inicialmente concebido pode passar ao longo do tempo de seu aprofundamento e desenvolvimento. Inicialmente, almejávamos comparar a dinâmica deliberativa de dois conselhos gestores de ZEIS na mesma cidade, Fortaleza. O problema, entretanto, residia no fato de que este desenho não apresentava uma variação relevante entre os casos e tinha caráter marcadamente descritivo. Depois, estendendo o escopo da pesquisa para o caso do conselho

gestor da ZEIS da Nova Luz em São Paulo, alcançamos um desenho que explorava uma variação importante entre as instituições, a saber, ambos tinham sido gestados e implementados em contextos políticos distintos, o que dava ensejo à investigação da variável “projeto político da gestão” como um dos fatores importantes para a observação de possíveis alterações na dinâmica deliberativa dos colegiados. O problema, desta vez, se mostrou nos *corpora* que gostaríamos de comparar – as atas das sessões -, que se mostraram absolutamente refratárias a serem colocadas lado a lado à guisa de fontes primárias de nossa pesquisa. Por fim, decidimos nos aprofundar no estudo de apenas um caso, o do conselho gestor da ZEIS da Nova Luz em São Paulo.

Nosso referencial teórico, entretanto, não se modificou de forma substancial durante este período. Mantivemo-nos, desde seu início, na discussão acerca das teorias sobre a democracia deliberativa, sendo de valor notar que nos distanciamos de uma abordagem mais geral deste campo para nos focarmos na apropriação de um modelo analítico específico, a saber, aquele que enfatiza a importância dos discursos para a construção da esfera pública.

Apreendemos aqui apenas uma das partes da longa “novela” em torno do Projeto Nova Luz e, mais amplamente, em torno das pretensões do mercado imobiliário e do poder público municipal para o centro da capital paulistana. Após as reuniões aqui documentadas e analisadas, ocorreram mais duas reuniões, numa das quais o Plano de Urbanização da ZEIS foi aprovado, sob intenso protesto da sociedade civil⁹⁸. Apesar das diversas lutas judiciais, o mesmo foi homologado pelo então Prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, em 22 de Outubro de 2012, através do decreto nº 53.489⁹⁹.

Não obstante, as disputas em torno do centro da cidade de São Paulo continuam. Fernando Haddad, prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores em 2013, ordenou o “engavetamento” do Projeto Nova Luz alegando inviabilidade financeira. Simone Gatti, uma das conselheiras do Conselho Gestor da ZEIS da Nova Luz, afirmou, em entrevista recente, acerca do posicionamento do novo gestor sobre o projeto, que “*não houve nenhuma manifestação por parte deles, até agora*”¹⁰⁰.

Findamos este trabalho, portanto, continuando atentos às vicissitudes da política urbana e ao porvir do imperativo da participação popular nos rumos decisórios das políticas públicas e dos interesses públicos não apenas em São Paulo, mas em todas as cidades

⁹⁸ Um trecho da tensa reunião, que culminou com a aprovação do Plano, pode ser vista em <http://www.youtube.com/watch?v=PJK8xvlf2RE>

⁹⁹ Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_v4/index.asp?c=1&e=20121023&p=1 (acesso em 22/10/12)

¹⁰⁰ “Urbanista acidental”, Revista Piauí, Setembro de 2013, nº 84, p.26.

brasileiras. Mergulhar atentamente nos relatos transcritos das discussões do conselho aqui analisado nos apresentou o cenário complexo e nuançado que envolve necessariamente o que Paulo Freire dizia a respeito do diálogo – um encontro amoroso entre seres humanos que querem descobrir o mundo que os circunda. Com o intento de desvelar a intrincada rede de relações e interesses em torno da intervenção planejada para sua comunidade, um grupo de indivíduos se dedicou e empenhou seu tempo, travou debates duros e se envolveu ativamente com a “*res publica*”. Neste sentido, o que observamos aqui foi um retrato – forçamente parcial, mas ainda assim valioso – de todo o rol de questões envolvidas no processo de debate democrático que se pretende inclusivo, cidadão e plural.

Concluimos, portanto, sublinhando fortemente nosso entendimento de que expansão das pesquisas em torno das instituições participativas que tenham como base a discussão sobre o empoderamento dos cidadãos no que diz respeito às decisões sobre os territórios em que vivem, sejam eles as urbes caóticas do país, sejam os territórios indígenas, quilombolas e de tantos outros grupos sociais que vivem no “ Brasil profundo”, se apresenta como uma agenda instigante e necessária em nossos dias, para a qual o presente trabalho almejou contribuir.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neara; KECK, Margareth. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics and Society*, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ALMEIDA, Débora Resende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da Assistência Social no Brasil*. Paper apresentado na Latin American Studies Association. XXXI International Congress, Washington-DC, 2013a.

_____. *Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política*. Paper apresentado no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP), Bogotá, 2013b.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Cícero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; Nobre, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite. Moral, Direito e Política: sobre a Teoria do Discurso . In: Oliveira, M; Aguiar, O; Sahd, L (Org). *Filosofia Política Contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 214-235. Disponível em <http://www.pgfil.uerj.br/publi/LuizBernardo2010/2003.pdf> Acesso em: 10 out. 2013.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. *Democracia em conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais*. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. Democratizing urban policy in Brazil In: GAVENTA, John; McGEE, Robert. *Citizen action and national policy reform: making change happen*. London: Zed Books, 2010b.

_____. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. v.91, 2010c. Disponível em: <http://rccs.revues.org/4491> Acesso em: 25 set. 2013.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C, Baltimore: Woodrow Wilson Center, John Hopkins University, 2009a.

_____. *Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil*. Relatório de Pesquisa-PRODEP/UFMG/FINEP. Belo Horizonte: 2009b. Disponível em: http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/democracia_desigualdade_e_politicas_publicas_no_brasil_-_finep.pdf. Acesso em: 10 set. 2011.

_____. Prefácio. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009c.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n. 1, p. 43-64, Junho de 2008.

_____. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007a.

_____. Sociedade civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados* (Rio de Janeiro), v.50, p 443-464, 2007b.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007c.

_____. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima.(Org). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. (Org.) *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, 2002.

_____. Sociedade Civil, espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. In: *Lua Nova*, São Paulo, v. 49, p. 25-46, 2000.

_____. Teoria democrática, esfera pública e participação local. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, v. 2, p. 18-43, 1999.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo. In: *Lua Nova*. São Paulo, v. 29, p. 141-179, 1997.

_____; ALMEIDA, Débora Cristina Resende. *Participação e (Re) distribuição nas políticas públicas em Minas Gerais*. Relatório de Pesquisa-PRODEP/UFMG/FAPEMIG. Belo Horizonte. 2009. Disponível em: http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/participacao_e_redistribuicao_nas_politicas_publicas_em_minas_gerais_-_fapemig.pdf. Acesso em: 10 set. 2011

_____. NAVARRO, Zander. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. ; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. In: AVRITZER, L. (Org). *Teoria & Sociedade*. Revistados Departamentos de

Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG: Belo Horizonte. Número especial: Instituições híbridas e participação no Brasil e na França, 2005.

_____; SANCHES, Félix. O associativismo paulistano. Belo Horizonte, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). *Orçamento participativo - construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza. (Org.). *Democracia Participativa: a Experiência de Belo Horizonte*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2009.

BAGGIA, Francesca. *Os mecanismos participativos no governo Chávez: contribuições e desafios da experiência venezuelana (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), UnB, 2011.

BAUER, Martin. ; GASKELL, George W. (org.). *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som*. 2ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson; MELO, Rúrion Soares. *Democracia deliberativa*. São Paulo. Editora Singular, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a tentativa de uma revolução conservadora. In: ALMEIDA, Jorge de; BADER, Wolfgang (Org). *Pensamento alemão no século XX: grandes protagonistas e recepção no Brasil*. V.1. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

BLALOCK, Michel. *Causal inferences in nonexperimental research*. The University of North Carolina Press, 1964.

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOX-STEFFENMEIER, J.; BRADY, H; COLLIER, David. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas dos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 6, n.º2, 2004.

BRASIL. *Estatuto das Cidades*, Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 mar 2011

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2010*. Disponível em : www.ibge.gov.br. Acesso em 11 nov 2011.

BRASIL, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. *Guia para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional da Habitação, 2009.

BRASIL, *Democracia Participativa: nova relação do estado com a sociedade*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia.J.G; AMARAL, Ernesto Friedrich Lima do. *A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas*. Disponível em http://www.nre.seed.pr.gov.br/cascavel/arquivos/File/A_urbanizacao_no_brasil.pdf . Acesso em: 21 mai 2012.

BUENO, Laura de Mello Machado; CYMBALISTA, Renato. (Org.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34; Edusp, 2000.

COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. In: *Metapolítica*. V.4, n. 14, 2000.

_____. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; REGH, William (Ed.) *Deliberative democracy: essays on reasons and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*. Brasília: IPEA, nº 1733, série Texto Para Discussão, 2012.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

_____. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*; tradução Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004. p. 95-110.

DANERMARK, B.; EKSTRÖM, M; JAKOBSEN, L; KARLSSON, J. *Explaining Society. Critical Realism an the Social Sciences*. New York and London: Routledge, 2002.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na teoria deliberative. In: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34 ,2004.

_____. *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. The informal logic of institutional design. In: GOODIN, Robert E. (Ed). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. *Discursive democracy: politics, policy and political science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

DRYZEK, John S; NIEMEYER, Simon. *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

_____. Political inclusion and the dynamics of democratization. In: *American Political Science Review*. v. 90, n. 1, September 1996.

ELSTER, Jon. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FARIA, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais de saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora. UFMG, 2007.

_____. Os determinantes da efetividade democrática da participação social In: AVRITZER, L; SILVA, E.M da (Orgs.) *Metodologias e Participação*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009. p. 57-83.

_____. Do ideal ao real: as conseqüências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. *Revista Lua Nova*, 2012. No prelo.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo editorial, FASE/IPPUR, 1997.

FERREIRA, João Sette Whitaker e MOTISUKE, Daniela. A efetividade de implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura de Mello Machado; CYMBALISTA, Renato. (Org.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

FIX, Mariana; ARANTES, Paulo; TANAKA, Giselle.(Org.) *City report: slum and poverty*. São Paulo/Londres: DPU/UN-Habitat, 2003.

FRASER, Nancy. *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press, 2009. p. 12-29 e 100-115.

_____. Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition? A political-Philosophical exchange*. Londres/Nova York: Verso, 2003a. p. 07-109.

FRUGOLI JR, Heitor; SPAGGIARI, Enrico. Da cracolândia aos nóias: percursos etnográficos no bairro da Luz. NAU-USP, *Ponto Urbe*, n. 6, 2010. Disponível em: <http://www.pontourbe.net/edicao6-artigos/118-da-cracolandia-aos-noias-percursos-etnograficos-no-bairro-da-luz>. Acesso em: 10 out 2013.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *O Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GERHARDT, Volker. *Partizipation: das Prinzip der Politik*. München, C.H. Beck Verlag, 2007.

GOODIN, Robert .E. *Innovating democracy*. New York: OUP, 2008.

GRAZIA, G; RIBEIRO, A.C (Org.) *As experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997-2000*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Denis. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

_____. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Sociedade Civil e a Esfera Publica Política. In: HABERMAS, J. *Direito E Democracia, Entre Facticidade e Validade*. Tempo Brasileiro, 2003.

HENDRIKS, Carolyn. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies*, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

KEIVANI, Ramin. A review of the main challenges to urban sustainability. *International journal of urban sustainable development*. v. 1, p. 5-16, 2009. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19463131003704213#preview>. Acesso em: 7 out 2010.

KING, Robert; KEOHANE, Y; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KRIPPENDORF, Klaus. *Content analysis: an introduction to its methodology*. Sage Publications, 1989.

LANDWEHR, Claudia. Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation: theorien deliberativer demokratie. In: LEMBCKE, Oliver W.; RITZI, Claudia; SCHAAL, Gary S. (Hrsg.) *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Band 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012.

LIPTON, Peter. Induction in: CURD, M; COVER, J. *Philosophy of science: The central issues*. Norton: New York and London, 1998.

MACEDO, Joseli. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. In: *Land Use Policy*, v. 25, p. 259-270, 2008. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837707000671>. Acesso em: 10 mai 2012.

MACEDO, Setephen. (Ed.) *Deliberative politics*. Oxford: oxford University Press, 1999.

MAIA, Maria Leonor. Land use regulations and rights to the city: squatter settlements in Recife, Brazil. In: *Land Use Policy*. v.12, n. 2, p.177-180, 1995.

MAIA, Rousiley C.M (Coord.). *Mídia e deliberação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MAINGUENEAU, Dominique. *Novas tendências em análise do discurso*. 2. ed. Tradução de Freda Indursky. Campinas: Pontes, 1993.

_____. *Análise de textos de comunicação*. Tradução de Cecília P. de Souza-e-Silva, Décio Rocha. São Paulo: Cortez, 2001.

MANIN, Bernard. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, v. 15, n. 3, August 1987.

MANSBRIDGE, Jane et al. The place of self-interest and the role of power in the deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 1, p. 64-100, 2009.

_____. Everyday Talk in Deliberative System. In: MACEDO, Stephen (Ed.) *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado: lei n.10.257, de 10 julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

_____. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MAZIÉRE, Francine. *A análise do discurso: história e práticas*. Tradução de Marcos Marcionilo. São Paulo: Parábola Editorial, 2007.

MENDONÇA, Ricardo F. Democracia discursiva: contribuições e dilemas da abordagem deliberativa do grupo australiano. *BIB*, São Paulo, n. 69, p. 59-78, 1º semestre de 2010.

_____. Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opinião pública*, Campinas, v.17, n. 1, p. 206-227, Junho de 2011.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia. *Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana*. Texto para discussão n° 24. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

MIAGUSKO, Edson. *Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche*. São Paulo: Alameda, 2012.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *RBCS*, São Paulo, v. 18 n. 51, p. 123-193, 2003.

MOHAN, Sudha. Challenges of globalization in urban local governance, In: PRAKASH, Sarangi; LÖFGREN, Hans. (Ed.) *Globalization and Politics: Indo-Australian Perspectives*. New Delhi: Social Sciences Press, 2009.

_____. Challenges of Globalization: Redefining Governance and Reconstituting Civil Society. In: RAGHAVAN, V. R. (ed). *Civil Society and Governance in Modern India*. 4 Chennai, Mumbai, Bangalore, Hyderabad and New Delhi: East West Books, 2007.

MUNCK, Gerardo. Tools for qualitative research In: BRADY, Henry; COLLIER, David. *Rethinking social inquiry*. Lanham Rowman and Little Field, 2004.

MUTZ, Diana. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NOVIS, Mariana. *O regime jurídico da concessão urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PARKINSON, John. *Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford/New York: OUP, 2006.

_____. Legitimacy problems in deliberative democracy. *Political studies*. v.51, p. 180-196, 2003.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PETTIT, Philip. Deliberative democracy, the discursive dilemma and republican theory. In: FISHKIN, James S.; LASLETT, Peter. *Debating deliberative democracy*. UK: Blackwell Publishing, 2003.

PIRES, Roberto (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

PLATÃO. *Diálogos*. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha; traduções e notas de José Cavalcante de Souza, Jorge Paleikat e João Cruz Costa. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

POPPER, Karl. *A Lógica da Pesquisa científica*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972.

RAKODI, Carole. Representation and responsiveness – urban politics and the poor in ten cities in the south. *Community development journal*. v. 39, p. 252-265, 2004. Disponível em : <http://cdj.oxfordjournals.org/content/39/3/252.abstract> . Acesso em: 13 maio de 2011.

RAWLS, John. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.

ROSANVALLON, Pierre. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial, 2009.

RUESCHEMEYER, D. Can one or a few cases yeld theoretical gains?. In: RUESCHEMEYER, D; MAHONEY, D. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

RUSSELL, Bertrand. *Misticismo e Lógica*. Tradução de Wilson Velloso. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1957.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

SANTOS, Cacilda Lopes dos. *Desapropriação e política urbana: uma perspectiva interdisciplinar*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012 (Coleção Milton Santos).

_____. *Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2001.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Carla Cecília Rodrigues. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo Sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: Evelina Dagnino (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. 1 Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp.143-185.

SOUZA, Felipe Francisco de. *A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, concessão urbanística e Projeto Nova Luz*. São Paulo: Paulo's Editora, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TUNHAS, P. Deliberação. In: *Dicionário de Filosofia Moral e Política da Universidade Nova de Lisboa*. Instituto de Filosofia da Linguagem, 2012. Disponível em: <http://www.ifl.pt/private/admin/ficheiros/uploads/f30f7642a940d8dacf0a76c32fc19bd3.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2012.

VERMEULE, Adrian. *Intermittent institutions*. Harvard Public Law Working Paper nº 10-13, 2010. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1542104. Acesso em: 15 nov 2012.

VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUSA, Jessé. *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UnB, 2001.

_____; *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.