



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

LUCIANO VIEIRA DUTRA

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CULTURA POLÍTICA: ANÁLISE DE
CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE NATAL-RN (2016/2019)**

Recife

2023

LUCIANO VIEIRA DUTRA

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CULTURA POLÍTICA: ANÁLISE DE
CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE NATAL-RN (2016/2019)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Dra. Suely Maria Ribeiro Leal.

Coorientadora: Dra. Lindijane de Souza Bento Almeida.

Recife

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Dutra, Luciano Vieira .

Democracia deliberativa e cultura política: análise de conselhos de políticas urbanas de Natal-RN (2016/2019) / Luciano Vieira Dutra. - Recife, 2023.
211 p. : il., tab.

Orientador(a): Suely Maria Ribeiro Leal

Coorientador(a): Lindijane de Souza Bento Almeida

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2023.
Inclui referências, apêndices.

1. participação social. 2. democracia deliberativa. 3. cultura política. 4. modelo do voluntarismo cívico. I. Leal, Suely Maria Ribeiro. (Orientação). II. Almeida, Lindijane de Souza Bento. (Coorientação). IV. Título.

720 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2024 - 27)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Luciano Vieira Dutra

“Democracia deliberativa e cultura política: análise de conselhos de políticas urbanas de Natal-RN (2016/2019)”

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 22/11/2023.

Banca Examinadora

Participação via Videoconferência

Profa. Suely Maria Ribeiro Leal (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Profa. Cristina Pereira de Araujo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Profa. Joana Tereza Vaz de Moura (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Participação via Videoconferência

Prof. Luciano Joel Fedozzi (Examinador Externo)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Participação via Videoconferência

Sandra Marília Maia Nunes (Examinadora Externa)
Prefeitura da Cidade do Recife/PE

Dedico essa tese à minha esposa, Tereza, e aos meus filhos, Aquiles e Gael.

AGRADECIMENTOS

O processo de elaboração dessa tese contou com o apoio e colaboração de algumas pessoas, sem as quais sua conclusão não teria sido possível. Todos me ajudaram de algum modo. A todas elas expresso a minha sincera gratidão!

À professora Dra. Suely Lael, por ter aceitado o desafio de me orientar e pela confiança depositada.

À professora Dra. Lindijane Almeida, professora da UFRN, agradeço pela orientação, apoio e estímulo no momento no qual eu mais precisei. Sem a sua colaboração, muito possivelmente esta tese não teria sido concluída. Por isso, expresso a minha mais profunda gratidão.

Ao amigo o compadre Alexandre Wállace, pela amizade e pelo importante apoio prestado. Muito obrigado!

Aos professores do MDU, pelo conhecimento compartilhado. Agradeço, também, às professoras Joana Tereza Vaz Moura e Sandra Marília Maia Nunes pelas contribuições oferecidas no momento de qualificação da Tese. Do mesmo modo, agradeço ao professor Luciano Joel Fedozzi pela forma como me acolheu quando tive a oportunidade de cursar uma disciplina com o mesmo na UFRGS, como também pelas sugestões oferecidas.

À querida secretária do MDU, Renata Albuquerque, pelo bom atendimento nos momentos nos quais precisei de alguma ajuda ou informação.

Aos colegas do doutorado pela amizade construída ao longo dos últimos anos.

Ao IFRN, instituição ao qual pertenço e que me possibilitou condições para que eu pudesse concluir o doutorado.

Agradeço aos professores Dr. Gilton Sampaio e Dr. Josué Alencar por terem conduzido a coordenação o curso (DINTER) de forma responsável.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio ao Doutorado Interinstitucional (DINTER) e pela bolsa de pesquisa dispensada a nós alunos.

Aos membros dos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN, pelas informações prestadas, fundamentais para esse trabalho.

Por fim, agradeço a minha família, alicerce fundamental da minha existência. Agradeço a minha mãe, meus irmãos, minha esposa e meus filhos. A todos, muito obrigado!

Como a deliberação pública não é compatível com desigualdades sociais persistentes, a igualdade política na deliberação pode servir como um padrão crítico de legitimidade democrática. Tal padrão é, no mínimo, útil como uma norma contra factual, uma vez que envolve um conjunto de condições sociais e culturais necessárias para uma deliberação pública bem-sucedida (James Bohman, 1996, tradução nossa)

RESUMO

Presenciamos nas últimas décadas, um processo de expansão da participação social no Brasil. Diversas mudanças ocorreram no estado brasileiro como consequência de movimentos da sociedade civil organizada que demandaram uma maior extensão e aprofundamento da democracia. Esse processo deu origem a novas formas de participação da população na gestão pública. Como consequência da ampliação das formas de participação dos cidadãos na política e na gestão das políticas públicas, incluindo a política urbana, tivemos a construção de uma arquitetura institucional constituída por diversas instâncias de participação, as chamadas Instituições Participativas (IPs). Apesar de tal processo, identificamos um descompasso entre tais conquistas e a efetiva capacidade das IPs de incluir determinados setores sociais nos processos participativos e contribuir, como consequência, para tornar o estado brasileiro mais democrático. Inúmeras são as razões causadoras desse descompasso, dentre elas, a questão da desigualdade. Sendo assim, com vistas a avançar e contribuir no debate sobre os fatores condicionantes da participação institucional, julgamos ser relevante atentarmos para a questão da desigualdade, em suas diversas dimensões, e para os danos que essa pode causar na democracia. Ademais, compreendemos que o estudo de elementos da cultura política, aqui compreendido enquanto um recurso político, de membros dos conselhos de políticas, se constitui em um importante fio condutor analítico através do qual é possível problematizar a questão da desigualdade e suas possíveis implicações no processo deliberativo no âmbito de Conselhos de Políticas Públicas. Isto posto, o presente trabalho tem como principal objetivo identificar quais variáveis de cultura política de membros de três conselhos de políticas urbanas da cidade de Natal-RN (CONCIDADE, CONPLAM E CONHABINS) em dois anos distintos, 2016 e 2019, condicionam o processo deliberativo de tais espaços de participação. Nessa empreitada, por meio de uma abordagem metodológica comparativa, utilizamos variáveis de cultura política escolhidas com base no Modelo do Voluntarismo Cívico. Ao fim do trabalho, concluímos que uma combinação específica de variáveis de cultura política tem importante papel enquanto condicionantes da deliberação, assim como outros fatores, principalmente a desigual posse do saber técnico próprio da política urbana, como a questão dos diferentes projetos em disputa e as alianças que disso resultam.

Palavras-chave: participação social; democracia deliberativa; cultura política; modelo do voluntarismo cívico.

ABSTRACT

In recent decades, we have witnessed a process of expansion of social participation in Brazil. Several changes occurred in the Brazilian State as a consequence of organized civil society movements that demanded a greater extension and deepening of democracy. This process gave rise to new forms of population participation in public management. As a consequence of the expansion of forms of citizen participation in politics and in the management of public policies, including urban policy, we had the construction of an institutional architecture made up of different instances of participation, the so-called Participatory Institutions (IPs). Despite this process, we identified a gap between such achievements and the effective capacity of *IPs* to include certain social sectors in participatory processes and contribute, as a consequence, to making the Brazilian State more democratic. There are numerous reasons for this discrepancy, including the issue of inequality. Therefore, with a view to advancing and contributing to the debate on the factors conditioning institutional participation, we believe it is relevant to pay attention to the issue of inequality, in its various dimensions, and the damage it can cause to democracy. Furthermore, we understand that the study of elements of political culture, understood here as a political resource, of members of policy councils, constitutes an important analytical guideline through which it is possible to problematize the issue of inequality and its possible implications in the process deliberative within the scope of Public Policy Councils. That said, the main objective of this work is to identify which political culture variables of members of three urban policy councils in the city of Natal-RN (CONCIDADE, CONPLAM and CONHABINS) in two different years, 2016 and 2019, condition the deliberative process of such participation spaces. In this endeavor, through a comparative methodological approach, we used political culture variables chosen based on the Civic Voluntarism Model. At the end of the work, we concluded that a specific combination of political culture variables plays an important role as determinant of deliberation, as well as other factors, mainly the unequal technical knowledge inherent to urban politics, such as the issue of different projects in dispute and the alliances that result from that.

Keywords: social participation; deliberative democracy; political culture; model of civic voluntarism.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos do desenho institucional dos conselhos de políticas urbanas	89
Quadro 2 - Os conselhos e seus diferentes segmentos	96
Quadro 3 - Segmentos conforme desempenho vocal	120
Quadro 4 - Variáveis do Modelo do Voluntarismo Cívico utilizadas	125
Quadro 5 - Segmentos com maior e menor desempenho nas variáveis analisadas.	171

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	O “problema da efetividade” e seus enfoques analíticos	44
Figura 2 -	Etapas do processo metodológico referentes à cultura política dos conselheiros	134
Figura 3 -	Análise dos condicionantes da deliberação	174

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de atas analisadas por conselho	94
Tabela 2 - CONCIDADE: presença dos representantes por segmento e ano	97
Tabela 3 - CONPLAM: presença dos representantes por segmento e ano	98
Tabela 4 - CONHABINS: presença dos representantes por segmento e ano	100
Tabela 5 - Número de falas analisadas por conselho e ano	102
Tabela 6 - Número de falas por sexo	104
Tabela 7 - CONCIDADE: fala dos representantes por segmento e ano	105
Tabela 8 - CONPLAM: fala dos representantes por segmento e ano	107
Tabela 9 - CONHABINS: fala dos representantes por segmento e ano	110
Tabela 10 - Número de debates por conselho e ano	113
Tabela 11 - CONCIDADE: número de participações em debates por segmento e ano	113
Tabela 12 - CONHABINS: número de participações em debates por segmento e ano	114
Tabela 13 - Número de contestações por conselho, ano e segmento	115
Tabela 14 - CONCIDADE: demandas e denúncias por segmento e ano	116
Tabela 15 - CONPLAM: demandas e denúncias por segmento e ano	117
Tabela 16 - CONHABINS: demandas e denúncias por segmento e ano	118
Tabela 17 - Capacidade de agenda por ano e segmento	119
Tabela 18 - Conselheiros do CONCIDADE	129
Tabela 19 - Conselheiros do CONPLAM	130
Tabela 20 - Conselheiros do CONHABINS	131
Tabela 21 - Renda e Escolaridade dos Conselheiros do CONCIDADE	136
Tabela 22 - Frequência de participação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades no trabalho	137
Tabela 23 - Frequência de participação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades em instituições religiosas	139
Tabela 24 - Participação dos conselheiros do CONCIDADE em vários tipos de organizações voluntárias	140
Tabela 25 - Frequência de participação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades em organizações voluntárias	141

Tabela 26 - Avaliação das variáveis de engajamento por parte dos conselheiros do CONCIDADE	144
Tabela 27 - Renda e escolaridade dos conselheiros	146
Tabela 28 - Frequência de participação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades no trabalho	148
Tabela 29 - Frequência de participação dos conselheiros do CONPLAM em instituições religiosas	151
Tabela 30 - Participação dos conselheiros do CONPLAM em vários tipos de organizações voluntárias	152
Tabela 31 - Frequência de participação dos conselheiros do CONPLAM em atividades de organizações voluntárias	154
Tabela 32 - Avaliação das variáveis de engajamento por parte dos conselheiros do CONPLAN	156
Tabela 33 - Escolaridade e renda dos conselheiros do CONHABINS	158
Tabela 34 - Frequência de participação dos conselheiros do CONHABINS em atividades no trabalho	160
Tabela 35 - Frequência de participação dos conselheiros do CONHABINS em instituições religiosas	162
Tabela 36 - Participação dos conselheiros do CONHABINS em vários tipos de organizações voluntárias	164
Tabela 37 - Frequência de participação dos conselheiros do CONHABINS em organizações voluntárias	166
Tabela 38 - Avaliação das variáveis de engajamento por parte dos conselheiros do CONHABINS	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMTTU	Conselho de Trânsito e Transportes Urbano.
CONCIDADE	Conselho da Cidade do Natal.
CONHABINS	Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social.
CONPLAM	Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente.
CONSAB	Conselho Municipal de Saneamento Básico
CTB	Central dos Trabalhadores do Brasil
FECEB	Federação dos Conselhos Comunitários
FIERN	Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IES	Instituições de Ensino Superior
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MLB	Movimento de Luta nos Bairros
NPC	Nova Cultura Política
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
SEHARPE	Secretaria Municipal de Habitação, Regularização fundiária e Projeto Estruturantes
SEMURB	Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Norte
SINSENAT	Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Natal-RN
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2.	A DEMOCRACIA DELIBERATIVA, CONSELHOS DE POLÍTICAS E A POLÍTICA URBANA NO BRASIL	29
2.1	DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA DELIBERATIVA	29
2.2	A ABORDAGEM DIALÓGICA DA DELIBERAÇÃO PÚBLICA	40
2.3	A DELIBERAÇÃO E O “PROBLEMA DA EFETIVIDADE”	42
2.4	DEMOCRACIA E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	44
2.5	A POLÍTICA URBANA NO BRASIL: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS	51
3.	CULTURA POLÍTICA E INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	59
3.1	CULTURA POLÍTICA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	59
3.2	O DEBATE SOBRE A CULTURA POLÍTICA E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL	67
3.3	CULTURA POLÍTICA E DEMOCRACIA NO BRASIL: UM PANORAMA DA DISCUSSÃO CONTEMPORÂNEA	71
3.4	CULTURA POLÍTICA E INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO	82
4.	OS CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE NATAL-RN: ANÁLISE DO PROCESSO DELIBERATIVO	85
4.1	HISTÓRICO E ASPECTOS INSTITUCIONAIS DOS CONSELHOS	85
4.2	ABORDAGEM METODOLÓGICA	89
4.3	QUALIDADE DA DELIBERAÇÃO: PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	91
4.3.1	Análise das atas de reuniões dos conselhos	93
4.3.2	Análise das entrevistas realizadas com os conselheiros	94
4.4	O PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE PARTICIPAÇÃO	97
4.5	O PRINCÍPIO DA IGUALDADE DELIBERATIVA	100
4.5.1	Capacidade de vocalização	102
4.5.2	Formas de expressão nos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN	112
4.6	DESIGUALDADES DE PARTICIPAÇÃO ENTRE OS SEGMENTOS NO PROCESSO DELIBERATIVO	119
5.	RECURSOS DE CULTURA POLÍTICA DOS MEMBROS DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE NATAL/RN	122

5.1	CONSELHEIROS DO CONCIDADE: CARATERÍSTICAS SEGUNDO O MODELO DE VOLUNTARISMO CÍVICO	135
5.2	CONSELHEIROS DO CONPLAM: CARACTERÍSTICAS SEGUNDO O MODELO DO VOLUNTARISMO CÍVICO	145
5.3	CONSELHEIROS DO CONHABINS: CARACTERÍSTICA SEGUNDO O MODELO DO VOLUNTARISMO CÍVICO	157
6.	CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DELIBERATIVA: O PAPEL DA CULTURA POLÍTICA	174
6.1	CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DELIBERATIVA NO CONCIDADE	174
6.2	CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DELIBERATIVA NO CONPLAM	178
6.3	CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DELIBERATIVA NO CONHABINS	183
6.4	A CULTURA POLÍTICA COMO CONDICIONANTE DA DELIBERAÇÃO: PRINCIPAIS CONCLUSÕES	187
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
<u> </u>	REFERÊNCIAS	197
<u> </u>	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA	205
<u> </u>	APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO QUALI-QUANTITATIVO	208

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas foram marcadas por um processo de expansão e experimentação da participação social no Brasil. Diversas transformações ocorreram no interior do estado brasileiro como consequência de demandas da sociedade civil, organizada com vistas a uma maior extensão e aprofundamento da democracia. Esse processo deu origem a novas formas de participação da população na gestão pública através da criação de formatos institucionais de atuação política para além dos limites colocados pelo processo eleitoral.

Como consequência da ampliação das formas de participação dos cidadãos na política e na gestão pública, presenciamos uma maximização do modelo democrático brasileiro. Ademais, como resultado do aumento da participação social, tivemos importantes alterações na relação da sociedade com o Estado, o que nos permitiu traçar um caminho na contramão da histórica tradição política brasileira, marcada pelo isolamento do Estado em relação à sociedade, dada a exclusão de amplos setores da sociedade dos processos decisórios no âmbito das políticas públicas.

A arquitetura institucional que se originou de todo esse movimento é constituída por diversas instâncias de participação, as chamadas Instituições Participativas (IPs), tais como pelos orçamentos participativos e os conselhos setoriais de políticas públicas. A reorganização pela qual o estado brasileiro passou, também da qual as IPs são resultado, reflete a incorporação dos ideais do projeto político denominado democrático participativo (Dagnino, Olvera e Panfichi; 2004) por parte de amplos setores da sociedade brasileira.

O projeto democrático participativo ganhou força nos anos de 1980, no contexto de construção democrática resultante da luta de setores da sociedade civil organizada contra o regime autoritário que vigorava naquele momento. Como consequência disso, ocorreu a inserção de princípios democráticos participativos, enquanto preceitos normativos, na Constituição de 1988. Dessa forma, podemos dizer que a participação social se constituiu enquanto elemento central da redemocratização brasileira.

As experiências de participação, notadamente, os Conselhos de Políticas Públicas, representaram o surgimento e consolidação de canais por meio dos quais a sociedade civil organizada, através de suas diferentes representações, e passou a ter a oportunidade de atuar no processo decisório sobre as políticas públicas. A

participação social se dá no âmbito dos processos de formulação, deliberação e controle de políticas públicas, tornando-a um importante princípio organizador da gestão pública em nosso país. Dessa forma, podemos dizer que a participação social, ao tempo em que se expandiu e se consolidou no Brasil enquanto elemento norteador das ações do Estado, se tornou um direito do cidadão e dever do Estado.

Tais transformações impactaram na forma de implementação das mais diversas políticas públicas, dentre as quais, as políticas urbanas. Parte dos movimentos que lutavam pela redemocratização, a exemplo do movimento pela reforma urbana, também reivindicavam a construção de cidades mais justas e democráticas. Como resultado desses movimentos, surgiram importantes marcos legais.

A Constituição de 1988, o mais destacado de tais marcos, cumpriu um importante papel institucional, pois foi a primeira a tratar da questão urbana, notadamente, nos seus capítulos 182 e 183. Como resultado, outras inovações legais foram construídas, como o Estatuto da Cidade, fazendo da gestão democrática um ideal a ser perseguido no âmbito das políticas urbanas.

Todavia, a despeito de todas as conquistas jurídicas no âmbito da participação social, como também nas políticas urbanas, ainda é possível identificar um descompasso entre tais conquistas e a efetiva capacidade das IPs de incluir determinados setores sociais nos processos participativos e contribuir, conseqüentemente, para tornar o estado brasileiro mais democrático. Sobre isso, o aprendizado acadêmico acumulado no campo da participação social nos últimos anos tem revelado a existência de fatores com potencial de condicionar o funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas, podendo, assim, comprometer sua qualidade. No campo das políticas urbanas, conforme destacado por Maricato (2007), “nunca fomos tão participativos”. No entanto, as experiências empíricas têm demonstrado enormes dificuldades na democratização dos processos decisórios relativos à produção das cidades (Leal, 2015).

Dessa forma, em paralelo à disseminação dos conselhos de políticas, algo já muito consolidado em nosso país, acreditamos ser necessária uma ampliação na capacidade efetiva dessas instituições em deliberar e, dessa forma, influenciar na discussão, nos rumos e no controle das políticas públicas, sob pena de não cumprirem as promessas democratizantes a que se propõem e para as quais foram idealizadas (Tatagiba, 2002; Cunha, 2007). Esse contexto evidencia a necessidade de nos

aprofundarmos no entendimento de fatores que guardam em si o potencial de limitar ou constranger a qualidade do processo participativo nos conselhos de políticas.

Sobre isso, a literatura que trata das IPs tem destacado algumas variáveis com poder de influenciar o funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas, condicionando o processo deliberativo. Esses fatores podem impedir que tais instituições impulsionem relações mais justas e democráticas entre a sociedade civil e o estado. No que tange aos fatores condicionantes da participação, destacam-se as variáveis exógenas, também chamadas de contextuais, como o compromisso dos governos com a participação, a condição financeira e administrativa, como também características próprias da política pública, assim como variáveis endógenas, a exemplo do desenho institucional (Faria; Ribeiro, 2010).

Com vistas a avançar e contribuir no debate sobre os fatores condicionantes da participação institucional, julgamos ser relevante atentarmos para a questão da desigualdade, em suas diversas dimensões, e os danos que essa pode causar na democracia. Sobre isso, a teoria democrática contemporânea tem destacado a tensão entre desigualdade e democracia (Cunha, 2011).

A respeito da desigualdade e suas consequências para a democracia, Bohman (1996) destaca as “desigualdades deliberativas” entre atores políticos, sendo esse um fator potencialmente impactante no processo de deliberação. Ou seja, situações de desigualdade podem afetar, de forma distinta, a capacidade de participação efetiva de diferentes atores e segmentos, de modo que alguns grupos, “mesmo sendo formalmente incluídos, permanecerão excluídos, uma vez que não conseguem acompanhar o processo discursivo” (Faria, 2016, p. 210), gerando uma situação de “exclusão na inclusão”.

Conforme Bohman (1996), desigualdades deliberativas resultam de assimetrias na posse de recursos e capacidades. Ou seja, indivíduos ou grupos detentores de mais recursos e capacidades estariam mais propensos a exercer uma participação mais eficiente, ou mais qualificada, no debate público. Olhando de uma perspectiva contrária, é presumível que a participação ineficiente de um determinado grupo social acabe fazendo com que suas razões não sejam apresentadas publicamente e, conseqüentemente, não sejam ouvidas e consideradas na deliberação pública. Esse tipo de situação resulta do que o autor denomina de pobreza política, um tipo de desigualdade deliberativa. A pobreza política seria, portanto, o resultado da incapacidade de determinados grupos sociais de participar de forma substantiva ou

eficiente do debate público, gerando, como consequência, a sua exclusão pública (Bohman, 1996).

Sendo assim, a desigualdade no interior de IPs, como os Conselhos de Políticas Públicas, se coloca como uma importante questão de investigação em face de suas implicações no processo participativo dessas instituições. A esse respeito, Faria (2016) destaca o impacto das desigualdades sociais nas capacidades comunicativas de determinados grupos sociais no processo deliberativo no âmbito de IPs.

Em trabalho sobre os limites do processo deliberativo, Miguel (2014) salienta a questão das “desigualdades estruturais” enquanto elemento de desequilíbrio, em termos de atuação vocal, entre diferentes grupos sociais. O mencionado autor enfatiza como a deliberação pode ser impactada por vieses relacionadas a desigualdades que foram historicamente estruturadas socialmente. Sendo assim, reforçamos a relevância da temática da desigualdade enquanto elemento com capacidade de nortear a análise da qualidade do funcionamento de instituições de participação.

Ainda sobre a problemática da desigualdade, Almeida e Cunha (2011) ressaltam a relevância de se incorporar essa dimensão no estudo da deliberação pública, tendo em vista a importância de se compreender as consequências da desigualdade no processo deliberativo. As autoras sugerem que os estudos sobre processos de deliberação pública, orientados pela teoria da democracia deliberativa, ao se coadunarem aos atuais enfoques analíticos no campo da participação, tendem a se nutrir de expectativas mais realistas quando incorporam a questão da desigualdade, em suas diferentes dimensões, presente em espaços públicos de deliberação.

Além disso, em função da teoria da democracia deliberativa conceder muita importância aos princípios da inclusão e da igualdade, torna-se instigante “a análise da aplicabilidade desses princípios em sociedades marcadas por desigualdades estruturais, como o Brasil, em que há garantias de igualdade formal, mas efetiva desigualdade socioeconômica” (Almeida; Cunha, 2011, p. 112). Destarte, entendemos que a questão da desigualdade, fator constituinte da realidade social de países do capitalismo periférico, oferece elementos que promovam uma maior problematização dos princípios normativos exigidos pela Teoria da Democracia Deliberativa, como o princípio da igualdade de participação.

A partir das questões colocados acima, sobretudo a que diz respeito ao entendimento da desigualdade deliberativa como resultado da posse desigual de recursos e capacidades (Bohman, 1996), compreendemos que o estudo de elementos da cultura política, aqui compreendido enquanto um recurso político, de membros dos conselhos de políticas, se constitui em um importante fio condutor analítico através do qual é possível problematizar a questão da desigualdade e suas possíveis implicações no processo deliberativo no âmbito dos Conselhos de Políticas Públicas.

A propósito, convém destacar, conforme compreende Rennó (1998), que a cultura política pode ser entendida como um conjunto de valores, crenças, sentimentos, atitudes e comportamentos, de indivíduos ou grupos. Assim, pensar a cultura política de um dado grupo de indivíduos implica, necessariamente, considerar os seus diversos modos de pensar e agir, bem como a forma como isso impacta na maneira que se inserem na vida política em suas diferentes dimensões.

Considerando o papel que a cultura política exerce, principalmente na maneira como as pessoas participam da vida política, acreditamos que situações de desigualdade na posse de recursos de cultura política, entre diferentes segmentos sociais, compromete a legitimidade do processo participativo na medida em que têm a capacidade de condicionar a qualidade da participação. Assim, uma melhor compreensão das desigualdades pode, em boa medida, ajudar a explicar as diferentes formas de atuação política dos atores que participam de Conselhos de Políticas Públicas. Ainda sobre isso, Luchmann (2005) destaca que a “dimensão dos recursos” e as desigualdades a ela associadas são importantes para o estudo das instituições de participação a partir do olhar deliberativo.

Conforme já destacado em trabalhos anteriores (Perissinotto; Fuks; Ribeiro, 2003; Perissinotto; Fuks, 2007), os elementos que compõem a cultura política tendem a se distribuir de forma assimétrica entre os diferentes segmentos sociais. Destarte, no tocante aos conselhos de políticas, essas desigualdades podem condicionar, de forma diferenciada, a capacidade de cada ator/segmento presente nos conselhos de debater/argumentar os assuntos discutidos nessas instâncias.

Como consequência disso, a partilha de poder (Avritzer, 2008) entre o estado e a sociedade, importante premissa normativa dos conselhos de políticas públicas, perde seu propósito e seu sentido em situações de desigualdade confirmadas empiricamente, mesmo nos casos em que a paridade entre membros da sociedade civil e do governo, exigência formal nos conselhos de políticas, seja respeitada. Em

outros termos, ainda que haja situação de presença igualitária em termos da quantidade de participantes de cada segmento social em uma dada arena participativa, um determinado grupo, em razão da baixa eficiência de sua participação, ou de sua “ausência vocal”, pode atuar de forma passiva, não-participação de forma substantiva e qualificada.

Assim, a posse desigual de recursos de cultura política pode explicar possíveis situações de atuação mais ativa ou protagonista de determinados segmentos em detrimento de comportamentos de apatia/passividade de outros, materializados em uma baixa capacidade de deliberação. Reforçando o que já foi mencionado, entendemos que elementos vinculados às predisposições políticas subjetivos do indivíduos, inerentes à cultura política, são relevantes elementos de análise com capacidade de nos proporcionar um melhor entendimento das razões pelas quais, por ventura, os membros/segmentos presentes nos conselhos atuem de forma desigual, podendo, dessa forma, ser a via explicativa da existência de uma possível exclusão de alguns membros/grupos, muitas vezes sutil e imperceptível, dada sua baixa capacidade de atuação deliberativa.

É importante destacar que a escolha do processo deliberativo, entendido aqui enquanto o momento de discussão e argumentação anterior à decisão, como elemento de análise para compreendermos a influência da cultura política na qualidade da atividade que se realiza dentro dos conselhos, se ancora em duas premissas: a primeira diz respeito ao fato de que é por meio da argumentação que os cidadãos participam da política; a segunda se refere ao entendimento de que as formas de pensamento se manifestam por meio da argumentação. A fala e o discurso dos indivíduos, importantes formas de atuação política, refletem o que os mesmos pensam ou acreditam, o que torna o pensamento e a argumentação elementos fortemente interconectados (Baquero; Gonçalves, 1998).

A efetividade deliberativa de uma arena participativa, aqui entendida em seu sentido mais amplo, aquele que destaca a qualidade da dinâmica interna das arenas deliberativas (Almeida, 2017; Vaz, 2011), está condicionada à capacidade dos diferentes segmentos ali representados, sejam oriundos de entidades representantes da sociedade civil ou do governo, de colocar suas razões e demandas para o debate, informando, dessa maneira, suas preferências aos governantes, assim como fazendo pressão sobre os mesmos (Verba; Schlozman e Brady, 1995). Ou seja, a qualidade

da deliberação está atrelada a uma igual capacidade de vocalização por parte dos segmentos sociais atuantes nos conselhos.

A atuação em espaços formais de deliberação pública, assim como são os conselhos de políticas públicas, exige, dos indivíduos, maiores custos no que diz respeito a suas capacidades para atuarem no processo participativo. Dessa forma, a análise de casos concretos de participação pode desvendar situações de desigualdades até então desconhecidas, não reveladas pelos mecanismos democráticos tradicionais de agregação, e que podem estar relacionadas a possíveis situações de assimetrias no que tange à posse de recursos socioeconômicos e de cultura política.

Vale destacar que algumas pesquisas já analisaram os condicionantes da participação em instituições participativas (Ribeiro; Borba, 2015; Vaz, 2013) a partir da identificação de variáveis responsáveis pela propensão ao engajamento em tais instituições. Nesses casos, o interesse estava centralizado nas razões que influenciam na tendência dos indivíduos se inserirem nessas instituições.

Entretanto, no presente trabalho, nosso interesse se concentra nos condicionantes da atuação de indivíduos no contexto do processo deliberativo, isto é, de indivíduos que já participam. Isto posto, torna-se importante destacar que o princípio da igualdade deliberativa, preceito normativo postulado pela teoria deliberativa, é aqui entendido não como a mera situação de igualdade de inclusão em fóruns de participação, mas “como uma igual capacidade de neles atuar” (Vieira; Silva, 2013).

Além dos elementos de natureza motivadora, vinculados ao engajamento, também podemos considerar, conforme Bohman (1996), fatores que podem contribuir para o desenvolvimento ou aperfeiçoamento de habilidades cívicas por parte dos conselheiros. Desse modo, é possível levar em conta a história pregressa de atuação em organizações voluntárias e/ou em ações que são próprias da vida adulta e que podem contribuir para o desenvolvimento de tais habilidades, fortalecendo o interesse por política ou o sentimento de eficácia política, constituindo-se, dessa forma, em variáveis que se retroalimentam.

Com foco no “problema da equidade”, julgamos promissor um diálogo, conforme sugerido por Almeida (2018), entre a corrente culturalista ou comportamentalista e o campo da participação social. Acreditamos que esse diálogo

pode proporcionar um importante avanço analítico aos estudos sobre formas institucionais de participação.

Sendo assim, como nossa principal preocupação diz respeito à identificação dos fatores de natureza comportamentalista ou culturalista que podem, em alguma medida, condicionar a atuação dos segmentos no processo deliberativo, propomos testar o Modelo do Voluntarismo Cívico”, elaborado por Verba, Schlozman e Brady (1995), no estudo dos conselhos de políticas urbanas de Natal/RN.

Acreditamos que as variáveis que compõem o Modelo do Voluntarismo Cívico podem nos ajudar a apreender os recursos e capacidades dos conselheiros membros dos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN, elementos que são destacados por Bohman (1996) como relevantes na explicação das desigualdades deliberativas.

No que diz respeito ao Modelo do Voluntarismo Cívico, importante referência no tocante ao estudo dos condicionantes individuais da participação política, o mesmo foi utilizado como proposta de análise no sentido de melhor explicar os condicionantes da participação, entendidos enquanto propensão à participação, nos Estados Unidos. No nosso caso, entendemos que o Modelo do Voluntarismo Cívico pode ser útil na compreensão dos condicionantes da atuação deliberativa.

Tal modelo congrega diversos elementos de análise, como os relacionados ao engajamento dos cidadãos na política, que são próprios dos estudos de cultura política. Ele também enfatiza o papel que determinadas instituições da vida adulta podem ter no desenvolvimento de habilidades cívicas. Assim, o Modelo do Voluntarismo Cívico confere um especial destaque ao envolvimento dos indivíduos em organizações voluntárias, não endereçadas ao governo, no desenvolvimento das habilidades cívicas, que são importantes para a participação.

Além disso, o aprendizado resultante da experiência em organizações voluntárias, elemento central do Modelo do Voluntarismo Cívico, pode estar relacionado a outras dimensões da cultura política, como o interesse por política, por exemplo. Esse tipo de situação pode favorecer o desenvolvimento ou o aperfeiçoamento de diversas competências e habilidades, dentre as quais a discursiva.

Isto posto, definimos três conselhos vinculados às políticas urbanas de Natal/RN como nosso recorte empírico de análise. Os três conselhos em questão, além de serem espaços públicos de deliberação, também têm em comum o fato de tratarem de políticas setoriais relacionadas à gestão e ao planejamento do espaço

urbano da cidade de Natal-RN. Os conselhos selecionados para serem alvos de nosso estudo foram os seguintes: Conselho da Cidade de Natal (CONCIDADE), Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio ambiente (CONPLAM) e o Conselho de Habitação e Interesse Social (CONHABINS).

Fundamentado nos argumentos até aqui expostos, nosso trabalho de doutorado se norteia pela seguinte questão de pesquisa: Quais variáveis do Modelo do Voluntarismo Cívico, ou combinações dessas, condicionam a atuação deliberativa dos segmentos que compõem os conselhos de políticas urbanas da cidade de Natal-RN?

Isto posto, de maneira a responder essa questão, nossa pesquisa tem como objetivo principal identificar quais variáveis do Modelo do Voluntarismo Cívico condicionam a atuação deliberativa dos segmentos componentes dos conselhos de políticas urbanas da cidade de Natal-RN. De forma a alcançarmos esse objetivo, definimos alguns objetivos específicos, os quais correspondem a etapas da pesquisa. Dentre estes, temos: determinar os segmentos com maior participação substantiva, ou eficiência vocal, no processo deliberativo; definir os segmentos com maior e menor desempenho nas variáveis de cultura política, selecionadas com base no Modelo do Voluntarismo Cívico e analisar a relação entre o processo deliberativo e as características de cultura política dos diferentes segmentos constituintes dos conselhos.

Além do mais, os conselhos de dois anos distintos, 2016 e 2019, serão analisados. Isso nos permitirá investigá-los utilizando a abordagem metodológica comparativa. Esta abordagem pode ser bastante útil em nosso trabalho já que, a partir da realidade de três conselhos distintos em dois anos, será possível identificar relações entre diferentes variáveis empíricas de contextos e períodos diferentes.

Outrossim, convém destacar que a utilização do modelo de análise proposto por Verba e colaboradores (1995) dar-se-á no sentido de investigar as desigualdades entre os segmentos dos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN em sua dimensão substantiva. Isto é, como nosso público alvo são indivíduos que já participam, as dimensões relativas às características particulares de cultura política dos conselheiros serão analisadas com base na sua conexão com a atuação efetiva dos mesmos no processo deliberativo, por meio da análise de variáveis relacionadas à vocalização. Isto posto, testaremos o Modelo do Voluntarismo Cívico como lente

teórica na tentativa de identificar os condicionantes da participação efetiva nos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN.

Reconhecendo a complexidade de explicar o comportamento humano, comungamos com o pensamento que advoga a necessidade de estudar as instituições de participação a partir de uma perspectiva relacional (Cortes; Silva, 2010; Silva, 2016). Ou seja, a adoção de tal perspectiva no estudo das IPs, implica, necessariamente, considerar que as ações dos diversos atores sociais resultam de um contexto específico de relações entre diferentes indivíduos. Dessa maneira, a forma de atuação de um determinado segmento social só pode ser compreendida “na e pela relação com outras dimensões da realidade social em estudo” (SILVA, 2006, p. 160).

É importante observar que, assim como demonstrado por diversos estudos empíricos (Alencar *et al.*, 2013; Olival, Spexoto; Rodrigues, 2007; Fuks, Perissinoto; Ribeiro, 2003), os conselhos de políticas públicas tendem a reproduzir situações de elitização, na medida em que os membros participantes dessas instituições, em sua grande maioria, possuem um alto nível de recursos de natureza socioeconômica se os compararmos com o perfil médio da população brasileira. Essa é uma situação diferente da que ocorre nas experiências de orçamento participativo, nas quais os atores menos centrais na estrutura social, com menos renda e escolaridade, estão mais propensos a participar (Ribeiro; Borba, 2015; Vaz, 2013). Logo, por conseguinte, há indícios que nos levam a acreditar que as variáveis de renda e escolaridade são menos estratificados e impactantes no tocante à existência de desigualdades de participação entre os segmentos dos conselhos. Por isso, acreditamos que algumas variáveis do Modelo do Voluntarismo Cívico tendem a ser mais importantes do outras enquanto condicionantes da participação em conselhos de políticas públicas.

Portanto, nossa tese é que os segmentos dos conselhos de políticas urbanas da cidade de Natal-RN com maiores habilidades cívicas (fruto de aprendizagem em instituições da vida adulta) e com maior nível de engajamento na política são os que exercem uma atuação mais eficiente (em termos vocais) no processo deliberativo.

Ou seja, nosso trabalho se ancora na perspectiva de que a experiência em atividades que são próprias da vida adulta (trabalho, instituições religiosas e associações voluntárias em geral) pode proporcionar a aquisição e/ou desenvolvimento do que Bohman (1996) chama de capacidade cívicas e o que Verba e colaboradores (1995) denominam de habilidades cívicas. Essas capacidades ou

habilidades, associadas aos recursos socioeconômicos e aos indicadores de engajamento, podem dotar os indivíduos de melhores condições para a participação no processo deliberativo, podendo traduzir-se em uma atuação argumentativa mais eficiente em termos quantitativos e qualitativos. Em razão das questões expostas, consideramos justificável a consideração de elementos de cultura política, enquanto fator condicionante, para o entendimento da ação política em processos de natureza participativa e deliberativa.

Ainda no tocante à relevância de nossa pesquisa, compreendemos que a mesma pode contribuir com o campo da participação social na medida em que associa referenciais da vertente culturalista, caracterizados pelo estudo da cultura política, com os que trabalham com as formas de participação institucionalizada. Destarte, nos remetemos, de algum modo, ao tema da relação entre cultura política e instituições democráticas, muito presente nos estudos comportamentalistas desde Almond e Verba (1963).

Também consideramos que esta pesquisa pode contribuir com estudos sobre a participação institucionalizada em razão de utilizar uma abordagem que pressupomos oferecer uma forma diferente de investigar os Conselhos de Políticas Públicas, possibilitando, dessa maneira, um importante ganho analítico. Baseado em extensa pesquisa bibliográfica, não identificamos qualquer trabalho acadêmico que tenha investigado IPs utilizando, enquanto suporte teórico, o Modelo do Voluntarismo Cívico.

Feitas as devidas considerações introdutórias, cabe, nesse momento apresentar como o trabalho está estruturado. A tese está dividida em 5 capítulos, além desta introdução e da última parte, denominada de considerações finais. O primeiro capítulo da parte do desenvolvimento deste trabalho, baseado em revisão de literatura e intitulado *democracia deliberativa, conselhos de políticas e a política urbana no Brasil*, discorre sobre a democracia deliberativa e seus pressupostos, destacando suas principais vertentes teóricas e como essas se desenvolveram historicamente. Ademais, apresentamos a trajetória dos conselhos de políticas públicas no Brasil, com seus diferentes enfoques teóricos, e da participação no âmbito das políticas urbanas.

O capítulo 3, denominado *cultura política e instituições democráticas*, também baseado em revisão de literatura, apresenta os fundamentos teóricos da cultura política, assim como o debate sobre a relação entre a cultura política e o funcionamento da democracia e das instituições democráticas. Apresentamos as

discussões empreendidas pela literatura internacional, bem como as que foram realizadas por autores brasileiros, notadamente no contexto da transição democrática. Também, à luz da literatura mais recente, apresentamos a discussão sobre a cultura política dos brasileiros e sobre a relação entre cultura política e instituições de participação.

Intitulado *os conselhos de políticas urbanas de Natal-RN: análise do processo deliberativo*, o capítulo 4 trata da análise da deliberação, em sua dimensão qualitativa, se orientando a partir de dois importantes princípios preconizados pelos teóricos da democracia deliberativa: igualdade de participação e igualdade deliberativa. Dessa forma, a partir das variáveis selecionadas, determinamos os segmentos com participação vocal mais eficiente na deliberação, como também aqueles com atuação menos destacada.

No capítulo 5, denominado *recursos de cultura política dos membros dos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN*, apresentamos os dados de cultura política dos conselheiros agrupados por segmentos. Com base nesses dados, definimos os segmentos com maior e menor desempenho em cada uma das variáveis analisadas.

Por fim, no último capítulo do desenvolvimento da tese, intitulado *condicionantes da atuação deliberativa: o papel da cultura política*, identificamos quais variáveis do Modelo do Voluntarismo Cívico condicionam a atuação deliberativa por parte dos diferentes segmentos atuantes nos conselhos. Ademais, de modo a aprofundar nossa análise, também consideramos outros fatores e o papel que os mesmos exercem no processo deliberativo.

2. A DEMOCRACIA DELIBERATIVA, CONSELHOS DE POLÍTICAS E A POLÍTICA URBANA NO BRASIL

No presente capítulo, pretendemos apresentar alguns elementos que são norteadores de nossa pesquisa. Propomos contextualizar algumas temáticas que são centrais em nosso trabalho, notadamente a que diz respeito à democracia deliberativa. Apresentaremos os pressupostos da teoria deliberativa, assim como seus principais pensadores. Em seguida, apresentaremos a trajetória dos conselhos de políticas públicas e dos mecanismos de participação no âmbito da política urbana no Brasil.

2.1 DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA DELIBERATIVA

O paradigma da democracia liberal representativa se consagrou como modelo hegemônico ao longo do último século. De caráter elitista, a democracia representativa se caracteriza por ter o voto como elemento central de participação do cidadão na política, restringindo outras formas de participação. Santos e Avritzer (2002), em renomado trabalho sobre formas de democracia participativa com foco na realidade dos países do sul global, afirmam que esse modelo democrático, marcado pelo que é conhecido na literatura especializada como elitismo democrático, apresenta limites devido suas dificuldades de representar agendas específicas. Os pressupostos do elitismo democrático, cuja obra paradigmática é *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de Joseph Schumpeter, estão revestidos por uma visão de democracia marcada por uma forma muito restritiva da ação política dos cidadãos, resumindo-se, basicamente, conforme já destacado, ao sufrágio. Dessa forma, o modelo democrático liberal representativo reproduz experiências minimalistas de democracia, tendo em vista a limitação da população quanto a sua atuação na política, cabendo à elite eleita e ao aparato burocrático fazê-lo.

Porém, a despeito da condição hegemônica alcançado por esse modelo democrático, dado sua grande disseminação pelo mundo, existem propostas alternativas vinculadas a diferentes valores e perspectivas, fato que coloca a democracia em uma permanente situação de disputa, ainda hoje em vigor.

Assim, contrapondo-se ao modelo hegemônico, temos a corrente democrática participativa. Surgida nos países do norte global nas décadas de 1960 e 1970 e tendo os nomes de Carole Pateman (1992) e C. B. Macpherson (1978) como alguns dos

seus principais expoentes, a democracia participativa advoga a participação direta dos cidadãos nos processos políticos no âmbito local. Dessa forma, esse modelo de democracia propõe uma maximização do modelo democrático através da ampliação das possibilidades de os cidadãos participarem da política.

O processo de reabertura do debate democrático no fim do século XX colocou em evidência questões não resolvidas pela democracia representativa, principalmente nos países subdesenvolvidos do sul, caracterizados por altos níveis de desigualdade, por uma grande diversidade étnica e pela existência de choques de interesses entre classes, notadamente das elites econômicas.

Analisando a democracia à luz de experiências do mundo subdesenvolvido e contrapondo-se à concepção democrática hegemônica, Santos e Avritzer (2002) sugerem, como alternativa, algumas concepções contra-hegemônicas, como as formas de democracia participativa, nas quais os cidadãos adquirem poder ao participar das decisões políticas.

A crítica das correntes contra-hegemônicas reside, dentre outras coisas, no reconhecimento da condição plural/diversa das sociedades. Devido essa pluralidade, o sistema político precisa possibilitar a participação dos diferentes atores nas decisões, abrindo-se, dessa forma, aos grupos historicamente excluídos das decisões políticas. O aprofundamento da democracia participativa, ao ampliar as possibilidades de participação dos cidadãos na política pública local, tem o intuito de colocar o foco das políticas públicas no interesse social, tendo a justiça social como prioridade.

A partir da década de 1980, o tema da deliberação passou a ser discutido no âmbito da teoria democrática. Em parte, como resultado da reação a algumas limitações da teoria da democracia participativa, como à relacionada à não-aspiração pelo estudo do processo de definição dos interesses e preferências que antecedem as decisões políticas. O modelo deliberativo, centrado nos estudos do diálogo/argumentação, propôs avanços em relação à teoria participativa, pois ofereceu os caminhos para a compreensão da formação de preferências nos espaços de participação. Com afeição, a teoria deliberativa pressupõe uma associação entre participação e deliberação, sendo o segundo um processo que confere mais qualidade ao primeiro.

Dito isto, para o modelo deliberacionista, o interesse se centra na dinâmica deliberativa entendida enquanto o processo argumentativo/discursivo. Dessa maneira, privilegiando a fala e o diálogo entre os participantes de uma dada

comunidade política, a teoria deliberativa busca analisar o processo participativo através da troca de razões entre os participantes, que podem gerar mudanças de preferências, como produzir consensos.

No âmbito da teoria democrática, nas últimas décadas, notadamente a partir dos anos de 1980, o tema da deliberação passou a ser mais discutido pela teoria democrática, resultando, como consequência, num aumento significativo da produção de estudos que versam sobre o modelo democrático deliberativo.

De uma forma introdutória, podemos assumir que a democracia deliberativa pode ser definida como um modelo de organização do poder político baseado em formas amplas de participação da sociedade civil nas decisões governamentais, cujos processos se baseiam em pressupostos normativos que têm o objetivo de oportunizar ou possibilitar momentos de argumentação e discussão entre indivíduos, pretensamente livres e iguais, sobre problemas de ordem coletiva, resultando, daí, a legitimidade das decisões resultantes de tais processos.

Sendo assim, a democracia deliberativa representa uma reação a algumas limitações da teoria da democracia participativa, como a relacionada à não-aspiração pelo estudo do processo de definição dos interesses e preferências que antecedem as decisões políticas. Ademais, como resposta aos desafios colocados à democracia no que tange a sua qualidade, o crescimento dos estudos a partir da lente da democracia deliberativa resultou, dentre outros fatores, da crise de representação do modelo atualmente em vigor, assim como do crescimento do debate sobre o papel e a importância da sociedade civil e da criação de espaços institucionais de participação no Brasil (Luchmann, 2007). De certa maneira, compreendemos que esse processo decorre de uma tentativa da teoria democrática responder, por meio do referencial que informa a democracia deliberativa, assim como assinala Vita (2004, p. 107), a seguinte indagação: “sob que condições é de se esperar que a democracia produza resultados políticos justos?”.

Convém aqui destacar que as teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa não defendem o fim das instituições tradicionais de representação. Ambas propõem uma convivência entre os modelos, sendo os mecanismos participativos e deliberativos meios de aperfeiçoamento do modelo representativo, lhe concedendo mais qualidade.

É importante, também, destacar que o entendimento por parte da teoria democrática do que define o processo deliberativo se caracteriza pela existência de

dois momentos distintos, cada qual associada a uma concepção particular da deliberação. Assim, duas definições foram utilizadas no que se refere à conceituação da deliberação: uma de caráter decisionístico, no qual a deliberação é compreendida como o momento da decisão, e a outra, de natureza discursiva/argumentativa, que entende o termo enquanto o processo argumentativo, de debate ou troca de ideias, anterior à decisão (Avritzer, 2000).

Durante muito tempo, a teoria democrática compartilhou de uma visão decisionística de deliberação, que se tornou hegemônica nos estudos sobre democracia. Autores com Weber e Schumpeter, referências da corrente democrática denominada de elitismo democrático, são representantes de um pensamento que advoga a não-participação e argumentação na democracia. Questões como a não-compatibilidade entre democracia e pluralismo e a complexidade da administração burocrática são utilizados como argumentos para a defesa de uma democracia minimalista, centrada no voto.

De acordo com Avritzer (2000), a corrente deliberativa decisionística, que caracterizou a teoria democrática durante boa parte do século XX, possui três principais elementos não-argumentativos, quais sejam: a defesa de que o pluralismo de concepções/visões de mundo não pode ser resolvido pela argumentação; portanto, não pode ser objeto de resolução por parte da democracia; a defesa de uma incompatibilidade entre administração e participação, dada a complexidade burocrática; a defesa da deliberação enquanto momento de decisão como resultado da agregação de vontades ou preferências pré-estabelecidas. Dessa maneira, a perspectiva que dominou o pensamento democrático durante a primeira metade do século XX, ao adotar uma visão de democracia como um processo de agregação, implicou na utilização de uma definição de deliberação que o restringe ao momento de decisão.

Entretanto, assim como já destacado, a partir dos anos de 1980, novos ares começaram a soprar no campo da teoria democrática a partir de uma guinada deliberativa. Alguns teóricos deliberativos, como Jurgen Habermas, John Rawls, Joshua Cohen e James Bohman, ofereceram as bases teóricas para a constituição de um conceito argumentativo da deliberação, possibilitando, assim, uma transição entre um conceito decisionístico de deliberação para outro de base argumentativa.

De uma perspectiva geral, os autores da teoria democrática deliberativa defendem que o processo político vá além dos mecanismos agregativos de decisão,

sendo a participação e a deliberação argumentativa elementos fundamentais da democracia. Aqui, a argumentação, o diálogo e a discussão mediante o intercâmbio de razões adquirem centralidade no jogo democrático.

Um dos primeiros autores a defender a associação entre democracia e deliberação, entendida como um processo de debate e argumentação, foi John Stuart Mill (1811). O mencionado autor defendia a deliberação no âmbito das instituições parlamentares, sendo fundamental para que se pudessem debater as diversas e distintas visões e opiniões presentes. No entanto, a visão de Mill sobre a deliberação se resume à atuação de políticos eleitos, não contemplando uma visão de deliberação numa perspectiva mais geral, exercida por cidadãos comuns.

O pensamento teórico deliberativo se encarregou de trazer, para a teoria democrática, a discussão sobre a possibilidade de enfrentamento da questão do pluralismo, heterogeneidade e complexidade, inerente às sociedades de massa, pela organização democrática do poder político, lhe conferindo um novo tipo de legitimidade, algo que foi tratado como não possível pelos teóricos da corrente agregativa.

Jurgen Habermas se coloca em posição de destaque no âmbito da literatura sobre a democracia deliberativa. A perspectiva habermasiana, para a qual a argumentação é um elemento central, representou “uma tentativa de reintroduzir uma forma de debate argumentativo na análise do político” (Avritzer, 2000, p.36). A vertente teórica deliberativa parte do pressuposto de que é necessário valorizar os mais diversos discursos presentes na sociedade, o que valoriza e insere, dessa forma, a participação no centro da discussão em torno da deliberação.

Dessa forma, Habermas, que foi um dos principais pensadores a incorporar a argumentação na análise dos processos políticos, contribuiu com a crítica à visão minimalista de democracia de natureza agregativa centrada no voto. A partir de um olhar que incorpora a participação e a discussão pública ao processo de deliberação, ele a define como um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema” (Habermas, 1997).

Fundamental no pensamento de Habermas acerca da deliberação é o seu entendimento de esfera pública, lócus da atividade deliberativa, no qual os cidadãos argumentam sobre os problemas de natureza pública mediante troca de informações/razões, oferecendo, dessa maneira, elementos discursivos que possam

contribuir para a solução de tais problemas por parte das autoridades estatais. Para Habermas (1997, p. 92):

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural.

É importante frisar que Habermas pensou a esfera pública enquanto algo desvinculado das instituições administrativas formais. Assim, não encontramos análises da deliberação no contexto de instituições pertencentes ao estado no trabalho desse pensador da democracia. Para Habermas, a esfera pública seria uma caixa de ressonância através da qual os problemas/demandas sociais são socializados publicamente, podendo chegar às entidades governamentais, influenciando suas ações.

É através da esfera pública que os problemas que afetam os segmentos sociais, representados pelos mais variados tipos de segmentos da sociedade civil, são discutidos e tematizados, buscando chegar a influenciar e direcionar o poder político formalmente constituído, através de canais comunicativos. Segundo Habermas (1997, p. 95), “na esfera pública luta-se por influência, pois ela se forma nessa esfera”.

Na perspectiva habermasiana, a relação entre o processo comunicativo na esfera pública e as decisões políticas ocorre, de forma ilustrativa, por meio de um modelo centro-periferia. O centro caracterizaria o poder político formal, representado seja pelo judiciário, pelo parlamento ou pela administração pública. Já a periferia seria a esfera pública, na qual os segmentos da sociedade civil buscariam, num movimento centrífugo, influenciar e direcionar as decisões tomadas no centro (Faria, 2000). Assim, “como instância intermediadora, a esfera pública capta os impulsos gerados na vida cotidiana e os transmite para os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política, construindo, assim, decisões legítimas” (Faria, 2000, p. 53-54).

Podemos distinguir dois grupos de teóricos se se diferenciam tendo como critério os diversos entendimentos acerca do lócus da deliberação, ou seja, de onde acontece o processo deliberativo. Como já mencionado, Habermas encabeça um

grupo que trabalha a deliberação enquanto um processo argumentativo praticado por sujeitos da sociedade civil, cuja localização situa-se na esfera pública. Nesse processo discursivo/argumentativo, busca-se influenciar as decisões do governo. De forma alternativa, de modo a avançar na construção teórica sobre a democracia deliberativa, discutiram a deliberação enquanto um processo associado às instituições do estado.

Dentre esses autores, podemos destacar Bohman e Cohen, que se preocuparam em operacionalizar o ideal deliberativo. Eles ofereceram novos elementos de análise à democracia deliberativa, principalmente no tocante às possibilidades de constituição de um formato institucional para a deliberação, que pudesse representar um avanço em relação à influência da esfera pública nas decisões do governo, assim como enfatizado por Habermas.

Aspecto importante das propostas dos referidos autores em relação à perspectiva de deliberação oferecida por Habermas diz respeito à discussão acerca da possibilidade de um maior estreitamento entre o processo deliberativo e as decisões governamentais através de decisões vinculantes. Sendo assim, constituíram-se pressupostos que preconizam relações através das quais os cidadãos se tornem co-gestores das ações administrativas, partícipes, assim como os agentes dos governos, não se restringindo a meros influenciadores.

Nessa perspectiva, Cohen (1998) procurou repensar a proposta habermasiana de deliberação a partir da questão relacionada às possibilidades de operacionalização da democracia deliberativa. Esse autor questiona o distanciamento entre a sociedade civil, constituintes da esfera pública, e os aparelhos administrativos e o parlamento, que se reflete, como consequência, em uma pouca capacidade da esfera pública de influenciar ou redefinir os rumos da administração. Para Cohen, seria “necessário apontar outras formas de participação que realizem, de fato, a promessa da democracia radical e, com isso, do governo legítimo” (Faria, 2000, p.55).

Para isso, o autor trabalha com a ideia de “Poliarquia diretamente deliberativa”, através da qual propõe um modelo de democracia deliberativa distinto da proposta de Habermas. Segundo Faria (2000), Cohen define algumas condições para a concretização de seu modelo de democracia deliberativa, dentre os quais podemos mencionar: possibilitar que a sociedade civil influencie a administração com questões de seu interesse, muitas vezes não presentes na agenda administrativa, permitir uma

avaliação de todas as propostas oferecidas e oportunizar momento institucionalizados de deliberação.

Assim sendo, podemos falar em arranjos deliberativos argumentativos enquanto fóruns institucionais de articulação da sociedade com o estado. Essas instituições, de natureza participativa e deliberativa, representariam uma possibilidade concreta da constituição de uma discussão pública institucional. Instituições como os conselhos de políticas e os orçamentos participativos são exemplos desses arranjos deliberativos.

Essas instituições possibilitam não só uma ampliação da participação que, por sua vez, permite uma melhoria da deliberação, como também uma modificação em relação ao trato das informações públicas, tornando-as de domínio público. Nesses fóruns, “as informações têm que ser partilhadas e discutidas, isso é, arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são, a priori, detidas por nenhum dos atores e necessitam ser construídas coletivamente” (Avritzer, 2000, p.44).

Outro importante aspecto das instituições deliberativas é que possibilitam a apresentação de interesses ou demandas dos mais diversos grupos sociais, principalmente dos considerados minoritários ou que foram historicamente excluídos. Também oportunizam que questionamentos sejam feitos em relação às ações estatais, assim como sua justificação por parte do governo, o que torna as referidas instituições mais democráticas (Avritzer, 2000).

Uma das características mais importantes da teoria democrática deliberativa, algo que é compartilhado por quase todos os teóricos dessa corrente, é a crítica aos procedimentos de caráter agregativo no qual a decisão é entendida enquanto a simples soma de preferências, já que a perspectiva deliberativa enfatiza a possibilidade de modificações de posicionamentos a partir da atividade deliberativa baseada no intercâmbio de argumentos (Cunha, 2009).

Dessa forma, o processo de deliberação oportuniza uma autorreflexão através do qual é possível a revisão de preferências, fazendo do ato deliberativo um momento de aprendizagem e de crescimento cognitivo, no qual não só é possível expressar opiniões como, também, por meio da troca de razões, construir um novo posicionamento, fato que qualifica o processo democrático. Essa característica da deliberação evidencia seu papel no despertar do interesse por questões de natureza pública e coletiva, fortalecendo uma consciência cidadã. Dessa forma, assim como já

destacado por J. S. Mill (1981), a participação e a deliberação contribuem para um processo de aprendizado social.

Ainda sobre o caráter educativo da deliberação, Vieira e Silva (2013) chamam a atenção para o fato de que a deliberação não deve ser compreendida como um mero complemento da participação. A prática deliberativa guarda, em si, a capacidade de desenvolvimento de competências políticas que contribuem para a formação cívica, dentre as quais podemos mencionar o aprendizado resultante da deliberação, a possibilidade de respeito entre as diversas partes envolvidas e uma sensação de igualdade produzida pelo ato de ouvir e ser ouvido.

A teoria da democracia deliberativa também procura solucionar um dos principais problemas relacionados à estruturação do poder político, o que diz respeito à legitimidade desse poder em sociedades complexas e plurais. De forma diferente da corrente democrática hegemônica, cuja legitimidade reside na vontade da maioria mensurada por meio do voto, a democracia deliberativa pressupõe que as decisões coletivas, cujas consequências afetarão a todos, passem pelo crivo argumentativo de todos os envolvidos no problema em discussão, fazendo com que o conjunto dos interesses envolvidos sejam considerados e levados em conta no momento de decisão.

Os teóricos deliberativos se preocupam com as condições mais propícias à tomada de decisão no processo democrático. Que as decisões, para portarem maior qualidade, sejam resultado de um processo de troca de razões/opiniões cujos resultados sejam aceitos por todos os envolvidos na deliberação. Assim, o ideário deliberativo questiona os pressupostos da teoria democrática agregativa enquanto melhor forma de se conseguir decisões justas.

Dessa maneira, a legitimidade na democracia deliberativa, modelo calcado na troca de razões e argumentos entre cidadãos livres e iguais, pelo menos do ponto de vista formal, “decorreria do fato de que aqueles que são fonte da autoridade política puderam tomar parte, escolheram dentre várias soluções e permaneceram livres para aprovar ou recusar conclusões desenvolvidas por meio de argumentos” (Cunha, 2009, p. 90).

A teoria democrática deliberativa advoga que qualquer que seja a decisão tomada, a mesma seja acertada depois de ampla discussão, na qual não haja qualquer forma de ação coercitiva ou mesmo outra atitude de natureza impositiva. A deliberação objetiva alcançar decisões por meio de formas de persuasão mediante

razões qualificadas e que sejam, ao final, aceitas por todos, mesmo com a discordância por parte de alguns em relação ao conteúdo da decisão.

O caráter normativo da teoria democrática acarreta a consideração de alguns princípios e pressupostos, sejam procedimentais ou substantivos, que são destacados pelos teóricos deliberativos e que refletem em aspectos empíricos do processo deliberativo (Cunha, 2009). Dessa forma, a efetivação desse ideal deliberativo depende de um conjunto de princípios/pressupostos sem os quais a democracia deliberativa perde respaldo teórico, se enfraquecendo em qualidade e legitimidade. Dentre tais princípios colocados pela literatura da democracia deliberativa, podemos destacar: inclusão deliberativa, igualdade de participação, igualdade deliberativa, publicidade, liberdade, reciprocidade, provisoriedade, conclusividade, não-tirania, autonomia e *accountability* (Cunha, 2009).

Partindo da atenção e respeito à diversidade social, a premissa da inclusão se relaciona ao ideal antielitista vinculado à necessidade de que todos os envolvidos e possivelmente afetados pelas decisões políticas sejam incluídos e ouvidos no processo deliberativo, incluindo grupos tradicionalmente excluídos do processo político no Brasil.

A questão da aplicabilidade das premissas defendidas pela teoria deliberativa defronta-se com obstáculos relacionados à realidade concreta das sociedades. Dentre as barreiras aos preceitos que sustentam os ideais deliberativos, principalmente, em países como o Brasil, que são marcados por desigualdades estruturais de toda ordem, está o problema da desigualdade política que, por sua vez, influencia de forma diferenciada a capacidade de ação política dos grupos envolvidos na deliberação. Assim, a distribuição desigual de alguns recursos, como financeiros ou cognitivos, tende a constranger ou afetar de forma diferenciada a capacidade de ação dos cidadãos no processo deliberativo, tensionando, dessa forma, os ideais ou princípios deliberativos (Luchmann, 2007).

O princípio da igualdade parte da premissa que todos os participantes de uma discussão tenham as mesmas oportunidades de oferecer suas razões, não existindo quaisquer tipos de constrangimentos para isso. No entanto, as condições objetivas de vida dos grupos sociais influenciam na capacidade de atuação discursiva, fato que pode comprometer o princípio da igualdade que a teoria postula em sua perspectiva formal, já que “a troca de argumentos envolve um recurso escasso de poder,

precisamente a capacidade de discursar e se comunicar, cuja distribuição é sempre desigual” (Araújo, 2004, p. 158).

Dessa forma, o problema da desigualdade política, principalmente, na sua dimensão substantiva ou informal, pode se manifestar através de formas desiguais de participação por meio da argumentação. Ou seja, a não-vocalização ou menor capacidade de participação por meio da fala ou discurso pode resultar, por consequência, numa menor capacidade de ação política, como também ser a origem de um tipo particular de exclusão, mesmo que o ideal de igualdade na sua forma procedimental esteja satisfeito mediante à não-existência de qualquer restrição à presença de todos os segmentos ou grupos interessados na discussão.

Ainda sobre o problema da exclusão em fóruns instituições de deliberação, como são os conselhos gestores de políticas públicas, a mesma pode ocorrer, assim como já destacado, mesmo com a presença de todos os envolvidos, no entanto, “sem efetiva participação nos processos deliberativos, o que significaria a não-publicidade de suas opiniões, a impossibilidade de iniciar a discussão, de apresentar proposições e de, efetivamente, influenciar o conteúdo e os rumos do debate” (Cunha, 2009, p. 98).

A excessiva ênfase dada pela teoria da democracia deliberativa às condições para a existência de alguns de seus princípios, como a igualdade, liberdade e pluralidade, está na origem de boa parte das críticas que recebe, principalmente, no que tange às dificuldades de concretização desses ideais em sociedades que são caracterizadas por muita desigualdade, como a brasileira (Luchmann, 2007; Cunha, 2009).

A respeito da igualdade enquanto importante ideal deliberativo, existem obstáculos presentes na realidade concreta que podem comprometer esse princípio, podendo fazer com que a democracia deliberativa reproduza, no âmbito de seus processos, as desigualdades sociais de base. É importante destacar, dado os propósitos da presente pesquisa, que a igualdade requerida pela deliberação deve “ser entendida não apenas como uma igual oportunidade de acesso aos fóruns deliberativos, mas também como uma igual capacidade de neles participar” (Vieira; Silva, 2013, p. 162).

Em virtude dos inúmeros obstáculos colocados aos ideais democráticos deliberativos pela realidade brasileira, marcada por desigualdade social e que, por consequência, afeta o ideal da igualdade política na participação social, Luchmann

(2002) destaca a importância e centralidade do projeto político-partidário dos que estão no governo para que as experiências de democracia participativa e deliberativa tenham chance de êxito.

Em trabalho no qual se faz uma análise das relações entre participação deliberativa e pobreza, Luchmann (2007) defende a participação e a deliberação, em que pesem os limites que a pobreza coloca ao ideal deliberativo da igualdade política. Para a autora supracitada, a inclusão do mais pobres nos espaços participativos e deliberativos, a despeito da presunção de que os mesmos disponham de menos recursos de natureza cultural e educativa, “afora todos os riscos e as dificuldades, ao contrário de significar uma ameaça à democracia deliberativa, é condição *sine qua non* para a mesma” (Luchmann, 2007, p. 193).

Ou seja, não obstante todos os desafios e limites relacionados ao problema da desigualdade, é necessária a existência de espaços participativos deliberativos. As instituições participativas e deliberativas, ao mesmo tempo que refletem a desigualdade, podem, também, combater a mesma. Sendo espaço de participação dos mais diversos segmentos sociais, as instituições são também espaços de aprendizagem política, como também e, principalmente, mecanismos fundamentais de fortalecimento da democracia.

Várias são as abordagens que orientam, de forma distinta, a operacionalização deliberativa. Todas apontam as características da deliberação pública, como também discutem, de maneiras diferentes, as condições que seriam necessárias para a concretização de uma deliberação justa e democrática. Assim, na seção a seguir, apresentaremos a abordagem dialógica da deliberação, com a qual trabalhamos nessa pesquisa.

2.2 A ABORDAGEM DIALÓGICA DA DELIBERAÇÃO PÚBLICA

Neste ponto da tese, explicitaremos as principais características do modelo dialógico da deliberação pública, abordagem teórica que aqui será utilizada como o enquadramento teórico por meio do qual almejamos melhor compreender o processo deliberativo ocorrido em conselhos vinculados às políticas urbanas da cidade de Natal-RN.

Acreditamos que o modelo dialógico de deliberação pública, tal qual apresentado por Bohman (2009), pode ser apropriado para um melhor entendimento

do processo de deliberação em instituições de participação, a exemplo dos conselhos de políticas públicas. Essa abordagem parte da premissa básica segundo a qual a deliberação, entendida como um processo de intercâmbio de razões entre atores políticos, só ocorre por meio do diálogo. Sobre isso, Bohman (2009, p. 36) considera a deliberação pública como “um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais”.

Dessa forma, a deliberação pública, segundo a perspectiva dialógica, se caracteriza por ser uma atividade interpessoal, cooperativa e conjunta entre atores de uma determinada coletividade política. Como atividade de natureza cooperativa, a deliberação pública pressupõe que todos os atores políticos de uma comunidade política tenham suas perspectivas e posições levadas em consideração em debates e discussões nos quais se busca a solução para problemas que são compartilhados por todos os que pertencem a essa comunidade.

A natureza interpessoal e coletiva é o que confere um caráter público à atividade deliberativa. Destarte, presumimos que uma atividade deliberativa será tão mais pública quanto maior a cooperação e menor a restrição à participação de determinados atores pertencentes a uma comunidade política. Assim, no âmbito de um processo de deliberação, “as razões serão mais públicas, no sentido de que refletem a ampla contribuição de todos os interlocutores que são afetados” (Bohman, 2009, p. 36). Dito de outra forma, é por meio do diálogo que a deliberação adquire sua dimensão pública.

Isto posto, o objetivo da deliberação baseada no diálogo é impedir ou minimizar a influência de natureza não-pública no processo deliberativo. Por influência não-pública, compreendemos toda e qualquer razão que não seja resultante da ação deliberativa de atores que estão diretamente envolvidos e contribuindo com a deliberação. Além do mais, para que assuma um caráter público, as razões oferecidas também devem ser convencedoras o suficiente para que todos os participantes da deliberação se sintam motivados a continuar cooperando, mesmo que não exista unanimidade entre os mesmos.

De forma a melhor ilustrar a natureza cooperativa e interpessoal da atividade deliberativa, Bohman (2009) compara a atuação de um ator no âmbito da deliberação com o trabalho de um grupo de jazz, como também com o processo de fabricação de automóveis. Para o autor, “a intenção de um é somente uma parte do amplo resultado

de uma atividade compartilhada que não está inteiramente sob o controle de um só indivíduo” (Bohman, 2009, p. 67).

Consoante com as questões que aqui foram colocadas e considerando a natureza pública da atividade deliberativa, podemos admitir a existência de algumas condições que são relevantes para o sucesso da atividade deliberativa. Dentre essas condições, consideramos de fundamental importância que todos os atores sociais não só participem efetivamente de um determinado processo deliberativo, como também possam influenciar nos rumos da deliberação, mesmo em situações nas quais existam divergência de interesses e ideias.

Como consequência dessa condição, a abordagem dialógica da deliberação pública pressupõe, dentre outros fatores, assim como destacado por Bohman (2009, p. 33), “uma ampla igualdade política”. De fato, uma efetiva participação numa dada prática deliberativa requer um certo limiar mínimo de igualdade entre os atores ou grupos que ali estão participando, sob pena de comprometimento da qualidade e sucesso da deliberação.

Em função disso, Bohman (1996) confere especial atenção para aquilo que o autor denomina de desigualdade deliberativa. Esse tipo de desigualdade seria resultado da incapacidade de determinados grupos sociais de participarem de forma igualitária no debate público. Sendo assim, o autor supracitado desenvolve uma abordagem na qual trabalha a questão da desigualdade deliberativa baseada na noção de capacidade. Assim, a deliberação pública é mais democrática em situações de igualdade de capacidades políticas (Bohman, 1996).

Portanto, podemos afirmar que o processo deliberativo, baseado na perspectiva dialógica, só alcançará a condição de dialogicidade e publicidade em situações nas quais haja uma efetiva cooperação entre a diversidade de atores e segmentos pertencentes àquele processo, de modo que cada um, a partir de sua condição social e visão de mundo, possa participar da deliberação, providenciando perguntas e respostas aos outros, contribuindo qualitativamente nos debates e influenciando, dessa forma, nos resultados da deliberação.

2.3 A DELIBERAÇÃO E O “PROBLEMA DA EFETIVIDADE”

O “problema da efetividade”, como nos termos colocados por Avritzer (2011), resulta diretamente da forte expansão das experiências de participação

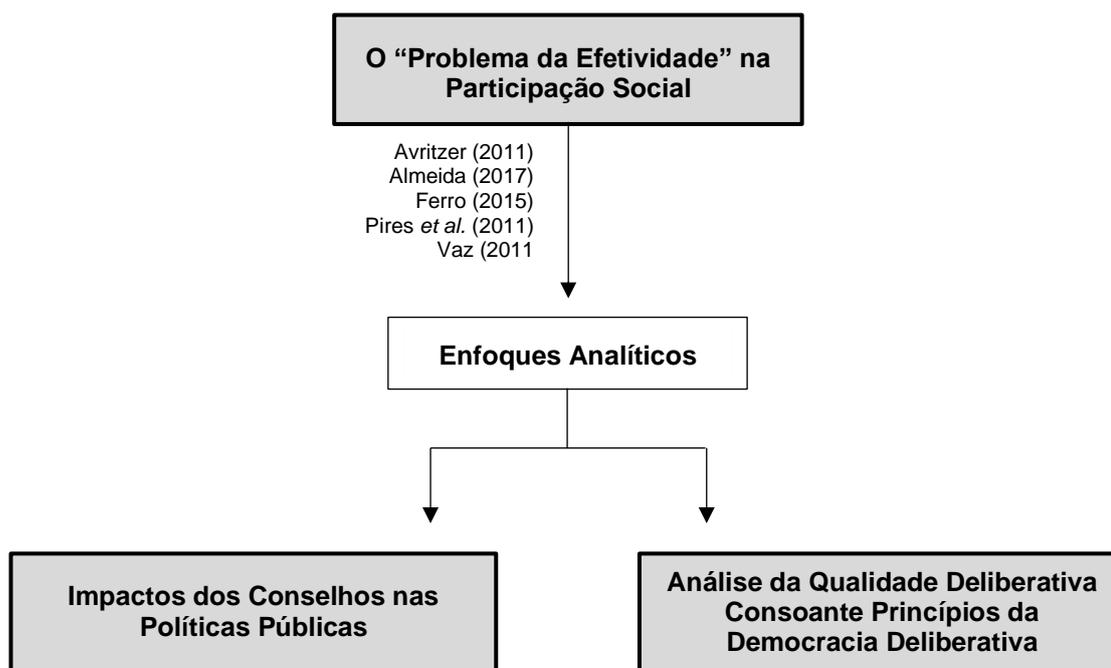
institucionalizada no Brasil. Como consequência desse processo, que conferiu destacado papel à participação enquanto elemento de fortalecimento da democracia, o campo de estudos dessa temática se deparou com a necessidade de melhor mostrar e explicar “as formas de participação na operacionalização da democracia” (Idem, 2011, p. 13). Sobre isso, a despeito de o Brasil ser uma importante referência no que se refere às experiências inovadoras de participação institucionalizada, ainda carecemos de estudos mais aprofundados sobre seus efeitos (Gurza Lavalle, 2011).

O campo de estudos que se preocupa com o tema da efetividade das instituições participativas se insere na perspectiva de aferir os efeitos da participação, orientando-se a partir de diversas indagações por meio das quais busca-se identificar os efeitos e resultados dela. Ou seja, busca-se responder às seguintes perguntas: a participação faz algum tipo de diferença? Ela tem servido, e de qual forma, à promoção da democratização da gestão das políticas públicas no Brasil? Quais fatores influenciam/condicionam a efetividade das instituições de participação? (Pires *et al.*, 2011; Ferro, 2015),

Um dos temas mais estudados no campo da participação nos últimos anos, a questão da efetividade é trabalhada com fundamento em dois principais enfoques analíticos (ver figura 1). O primeiro discute a efetividade mediante a análise dos reais efeitos da participação na implementação das políticas públicas (Avritzer, 2011). Convém destacar que, no tange a esse enfoque teórico, oriundo do campo de políticas públicas, existem dificuldades de realização devido os desafios de se associar a participação e determinados resultados empiricamente reconhecíveis (Gurza Lavalle, 2010).

O segundo enfoque analítico sobre efetividade se apresenta como uma tentativa de oferecer uma visão mais ampliada na medida em que as instituições participativas são investigadas considerando a questão da qualidade da deliberação. O referido enfoque destaca a aferição da qualidade da participação a partir do estudo da dinâmica interna das instituições de participação. Sendo assim, essa perspectiva de efetividade aborda o que a literatura denomina de “legitimidade interna” (*input legitimacy*) (Cunha *et al.*, 2011; Debora Almeida, 2017).

Figura 1 - O “problema da efetividade” e seus enfoques analíticos



Fonte: elaborado pelo autor(2023).

Tendo como referencial teórico os aportes da democracia deliberativa, os pesquisadores que se apropriam dessa abordagem estão preocupados “com a qualidade dos encontros entre estado e sociedade” (Debora Almeida, 2017, p. 653). Destarte, o estudo da efetividade deliberativa em arenas de participação ocorre mediante a investigação de suas dinâmicas internas por meio da operacionalização dos princípios preconizados pela teoria deliberativa, incluindo a igualdade deliberativa, frente à realidade empírica.

Essa perspectiva de análise da efetividade resulta de um conjunto de esforços da teoria deliberativa na tentativa de enfatizar que os frutos de processos agregativos de definição de preferências são menos importantes do que a qualidade do processo deliberativo por meio da troca de razões (Cohen, 1997). Feitas as considerações acima, passaremos, agora, à exposição das características e trajetória dos conselhos de políticas públicas no Brasil.

2.4 DEMOCRACIA E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O advento do projeto democrático participativo no Brasil pode ser compreendido como um resultado de um conjunto de lutas e demandas dos movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980. Tais movimentos foram forjados no

contexto de transição democrática, cujas pautas ganharam ressonância na sociedade política, repercutindo numa maior abertura do estado à agenda da participação popular na medida em que a ampliação das possibilidades de participação da sociedade na gestão das políticas públicas foi ganhando força e legitimidade.

Como já é de amplo conhecimento, com a Constituição de 1988, na contramão de nossa histórica tradição centralizadora e elitista, houve, no Brasil, uma maior descentralização político-administrativa, processo que concedeu um papel de maior destaque na formulação e execução das políticas públicas aos municípios. Esse processo de transferência de responsabilidades para os governos subnacionais provocou “profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteraram o sistema de decisões municipais e as práticas de atores políticos” (Santos Junior, 2001, p. 29). Em suma, com a Carta Magna de 1988, os governos municipais ganharam mais autonomia e poder.

Podemos afirmar que a descentralização político-administrativa e a criação de espaços de participação da sociedade civil, ambos entendidos enquanto faces de um mesmo processo, se tornaram os dois principais eixos catalizadores das mudanças do estado brasileiro nas últimas décadas, sendo, assim, resultados das transformações que ocorreram no bojo do retorno do país à ordem democrática.

Dessa forma, a institucionalização e a expansão de instâncias participativas pelo território nacional representaram um significativo fortalecimento de nossa democracia do ponto de vista institucional. Ou seja, da perspectiva das instituições formalmente constituídas, é notável que houve um avanço considerável no Brasil. Vasta literatura já foi produzida sobre os efeitos da institucionalização da participação no Brasil, notadamente, nas décadas de 1990 e 2000.

As instituições participativas surgiram no bojo de um contexto marcado por exigências relacionadas a uma maior democratização da gestão pública, dado o caráter centralizador, autoritário e excludente que sempre caracterizou historicamente as relações entre estado e sociedade no Brasil (TATAGIBA, 2002), assim como as relativas a um desejo de maior eficácia das políticas públicas no sentido de melhor satisfazer as necessidades da população. Dessa forma, as instituições de participação surgiram com a promessa de aprimoramento da democracia, como também, nos termos de Santos e Avritzer (2002), de “democratizar a democracia”.

No que diz respeito aos conselhos gestores de políticas públicas, instituições participativas de ampla disseminação pelo Brasil, os mesmos se institucionalizaram a

partir da década de 1990, como “fruto do ambiente participacionista da Constituição de 1988” (Santos Junior; Azevedo; Ribeiro, 2004, p. 22). Essas arenas decisórias são arranjos institucionais de interação sociedade/governo, de natureza deliberativa e de caráter paritário e plural, na medida em que prevê a participação de membros representantes do governo e da sociedade civil organizada. Os conselhos criam as condições de participação dos cidadãos na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas.

O fato de ser composto por membros representantes do governo e membros da sociedade civil faz dos conselhos de políticas públicas instâncias de participação com natureza plural e híbrida (Avritzer; Pereira, 2005), prevendo uma institucionalidade que deve propiciar uma partilha de poder (Avritzer, 2008) entre os participantes. Assim, todos os envolvidos e interessados em uma determinada área de política pública podem influenciar, por meio de seus representantes, pelo menos em tese, nos rumos da política, o que torna o aparelho do estado mais poroso às necessidades/demandas da sociedade civil.

Importante aspecto dos conselhos gestores que necessita ser pontuado, e relacionado à sua natureza pública, se refere à possibilidade de participação de qualquer cidadão em suas reuniões, seja sugerindo, propondo ou denunciando algo em relação a uma determinada política pública, como também, simplesmente acompanhando como ouvinte.

Além disso, as decisões no âmbito dos conselhos implicam que as mesmas sejam antecedidas por debates alicerçados em argumentos que devem ser publicizados, adotando, dessa forma, um modo de procedimento que se contrapõe a práticas tradicionais geralmente ancoradas no clientelismo e na troca de favores, só possíveis num contexto não democrático, de não domínio público.

Em alguns casos (educação, saúde, criança e adolescente, assistência social), os conselhos são obrigatórios por lei federal, fato os que vincula ao repasse de recursos federais aos governos estaduais e municipais. Os conselhos objetivam aprofundar a democracia no âmbito da gestão local uma vez que permitem um maior e melhor controle das políticas públicas por parte da sociedade civil, como também possibilita que os cidadãos colaborem na elaboração e implementação dessas políticas.

O significativo processo de expansão dos conselhos gestores pelo Brasil, atingindo forte capilaridade por todo o território, ocorreu em ritmos diferentes conforme

a área temática e o papel do governo enquanto indutor de tal expansão. Segundo Gurza Lavalle e Barone (2015), a expansão dos conselhos entre os anos de 1989 e 2009 aconteceu a partir de três padrões distintos em função do nível de indução do Governo Federal: o primeiro, caracterizado por um conjunto de conselhos fortemente induzidos e associados à transferência de recursos financeiros; o segundo, de expansão intermediária, mais presente em municípios com um patamar mais elevado de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); o terceiro, fracamente induzidos e presentes em poucos municípios, também marcados por um elevado IDH.

Entretanto, a despeito das variações de intensidade em função do tipo de indução exercido e da área de política específica, podemos dizer que os conselhos gestores de políticas públicas se consolidaram enquanto destacada conquista democrática em nosso país na medida em que se tornou uma importante engrenagem de nossa arquitetura institucional democrática.

O itinerário dos estudos sobre as instituições participativas no Brasil, dentre elas, os conselhos de políticas, passou por importantes transformações. Algumas mudanças de abordagem ocorreram na medida em que foi ficando cada vez mais evidente a necessidade de se incorporar, na análise, os desafios que com o tempo foram aparecendo.

Sobre isso, podemos dizer que a década de 1990 e o início dos anos 2000 marcaram uma primeira fase dos estudos sobre as instituições participativas. De caráter laudatório (Vaz, 2011; Almeida, 2018; Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015; Alencar *et al.*, 2013), esse momento se notabilizou por pesquisas que partiam do princípio da existência de uma relação quase que automática entre a criação de instituições que permitissem a participação popular e um conseqüente processo de democratização da gestão pública (Santos; Avritzer, 2003). Nessa primeira fase, estabelecia-se uma relação entre participação direta, aprendizado democrático e aprofundamento da democracia, como se, nessa sequência e de forma automática, um processo levasse ao outro (Vaz, 2011).

Além disso, exaltavam-se as instituições participativas em razão da possibilidade de inclusão de novos atores sociais, muitos dos quais até então marginalizados e excluídos dos mecanismos tradicionais da democracia representativa nos processos de decisão política e suas conseqüências na melhoria da democracia. Assim, ao possibilitar uma maior pluralização dos atores envolvidos, essas instituições possibilitariam uma abertura dos espaços de decisão a grupos

antes destituídos de qualquer chance de incidir politicamente. Sendo assim, os primeiros estudos sobre instituições participativas no Brasil ancoravam-se em uma perspectiva teórica que entendia “o aumento da participação política como fator de aprofundamento da democracia” (Vaz, 2011, p. 93).

No tocante a essa primeira fase, temos o trabalho de Tatagiba (2002) como importante referência. Nele, a autora procurou, mediante uma avaliação da literatura produzida na primeira década de implementação dessas experiências de participação, identificar os principais problemas e limites apontados por tais pesquisas a partir de uma perspectiva generalizante, procurando, assim, definir qual o “saldo” resultante desse curto tempo de experiência conselheira no Brasil. Dentre as temáticas identificadas pela supracitada autora, estavam problemas relacionadas à questão da representação no interior dos conselhos, a dos conselhos enquanto espaços de deliberação e problemas associados à efetivação do caráter dialógico no âmbito dos conselhos.

Sobre essa última temática, Tatagiba (2002) enfatiza a dificuldade dos conselhos em se tornarem espaços de revelação dos conflitos ou divergências de interesses. Segundo a autora (Tatagiba, 2002, p. 73-74), os trabalhos produzidos até então apontavam “como tendência uma imensa dificuldade de explicitação dos interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade do conflito e da troca de ideias como procedimento para a tomada de decisão”.

Esse trabalho é um exemplo de como já nas primeiras avaliações dos conselhos gestores se identificavam a existência de mecanismos de restrição da fala e do diálogo nessas instituições, comumente associados à dificuldade de definição de temas importantes, ao controle que os governos exerciam na agenda dos conselhos e a não aceitação por parte do estado em compartilhar com a sociedade o poder decisório, seja, por exemplo, por meio de mecanismos de cooptação ou manipulação (Tatagiba, 2002). O interesse do governo em ceder à sociedade civil a prerrogativa de compartilhar a gestão das políticas públicas, a partir de um projeto político ancorado em ideais democráticos e participativos, é uma variável fundamental para o sucesso das instituições de participação.

O trabalho realizado por Tatagiba (2002) é um exemplo dos estudos que pertencem à primeira geração das discussões sobre os conselhos gestores que, em linhas gerais, se preocupou com a avaliação dessas instituições do ponto de vista das condições de efetiva participação, como a questão relativa à inclusão de grupos

historicamente excluídos da política e o potencial democratizante daí resultante. Dessa forma, o impacto dos conselhos nas políticas públicas não se construía como uma preocupação importante nesse primeiro momento, “já que a garantia de uma participação efetiva seria um elemento prioritário para assegurar seu potencial democratizante” (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016, p. 615).

Como fruto de um amplo esforço de aprofundamento nas análises dos processos participativos institucionais, houve um importante avanço analítico no campo da participação na medida em que os estudos passaram a mudar o foco de preocupação. Assim, podemos falar numa segunda fase desses estudos, na qual, segundo Vaz (2011, p. 92), “a participação deixou de ser tratada em termos de ‘ter’ ou ‘não ter’ e em que quantidade, para ser tratada em termos de *qualidade* do seu processo, isto é, ‘o que a faz melhor ou pior’”. Dessa forma, a participação institucionalizada passou a ser pensada a partir dos fatores com capacidade de impactar, em alguma medida, a qualidade do processo participativo.

Nessa perspectiva, orientando-se com base nas reais dificuldades/limites ao funcionamento da participação, os estudos focaram os elementos condicionadores do processo participativo do ponto de vista qualitativo, ou seja, aqueles que tenham a capacidade de impactar na variação e no tipo de resultado da participação. Sendo assim, as variáveis determinantes ou condicionantes do grau de sucesso das instituições participativas passaram a adquirir centralidade.

A questão da desigualdade entre os atores membros das instituições participativas passou a ser encarada de uma forma menos otimista, já que muitos trabalhos, baseados em dados empíricos (Alencar *et al.*, 2013; Olival; Spexoto; Rodrigues, 2007; Fuks; Perissinoto; Ribeiro, 2003) têm mostrado a persistência das desigualdades ou mesmo uma elitização no interior de conselhos de políticas com base no perfil de seus membros. Logo, os anseios de inclusão, resultantes das promessas iniciais, esbarram em inúmeros obstáculos. Sendo assim, numa perspectiva crítica, os estudos mais recentes propõem estudar os fatores que favorecem, ou não, a reprodução de desigualdades nos processos participativos, contribuindo, assim, na elucidação das relações entre desigualdade políticas e instituições participativas.

Entendemos que a consideração dos limites que são inerentes aos conselhos gestores, “como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada, sua forte dependência dos governos e uma tendência à burocratização dos processos

participativos pela própria natureza de suas funções” (Almeida; Tatagiba, 2012, p. 74) é fundamental para que possamos repensar os potenciais dessas instituições participativas à luz dos desafios impostos pela realidade brasileira.

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que é preciso reconhecer as conquistas que estão associadas à emergência dos conselhos, que são inegáveis, julgamos necessário encará-las de uma perspectiva realista, de forma a não conceder a essas instâncias um otimismo exagerado por meio da atribuição de responsabilidades relacionadas ao aprofundamento da democracia que não são suas (Dagnino, 2002; Almeida; Tatagiba, 2012).

Em trabalho mais recente, Almeida e Tatagiba (2012) discutem os limites dos conselhos gestores a partir de sua “frágil ancoragem institucional e societária”. Ou seja, por um lado, os conselhos têm dificuldade de se articular com os interesses mais gerais da sociedade, pouco ouvindo a sociedade civil e se isolando de suas demandas. Por outro, possui pouca inserção no processo institucional de produção de políticas públicas, contribuindo parcamente para sua formulação, se restringindo, em boa parte das vezes, apenas como instância de passagem da política pública. Como reflexo disso, os conselhos acabam restringindo suas atividades à discussão sobre questões relativas ao seu funcionamento interno ou a questões de ordem burocrática, pouco exercendo suas funções políticas. Dessa forma,

Ao lado de uma agenda mais voltada ao funcionamento interno dos conselhos, os estudos também mostram que os conselhos têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas, mantendo uma agenda no varejo e atuando reativamente em resposta às demandas provenientes do executivo, enquanto decisões importantes continuam correndo por fora, nas tramas desconexas que conformam a rede de produção da política pública (Almeida; Tatagiba, 2012, p. 86).

Como contraposição a essa situação, as autoras propõem um processo de revisão de rotinas no interior dos conselhos de modo a fortalecer sua função deliberativa por meio do exercício que coloque a política numa posição de centralidade, possibilitando, assim, que essas arenas de participação possam incidir de uma forma mais intensa nos rumos das políticas públicas. Para isso, é necessário que se estabeleçam mais momentos de debate e diálogo em detrimento de tarefas rotineiras e burocráticas para que, dessa forma, os conselhos atuem de forma mais ativa no interior do sistema de gestão pública.

O trabalho supracitado retrata um esforço de avanço da literatura no entendimento dos conselhos, representando uma evolução de enfoque analítico, já que as preocupações passaram a ser lançadas sobre a efetividade dos conselhos do ponto de vista de sua incidência nas políticas públicas. Assim, o mesmo se insere na segunda geração de estudos sobre a participação, assim como já destacado anteriormente, marcada por análises mais amplas, que buscaram compreender elementos que vão além da dimensão interna dos conselhos e que influenciam em maior ou em menor grau a sua capacidade de impactar de forma concreta (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016).

Por fim, de maneira a concluir o presente capítulo, apresentaremos as transformações relacionadas ao processo de democratização no Brasil e seus rebatimentos no campo do planejamento e participação ligados às políticas urbanas. Dado o fato de que nossa pesquisa investiga conselhos de políticas urbanas, achamos oportuno discutir as singularidades que são inerentes ao campo das políticas urbanas no Brasil, seja no que tange aos avanços e conquistas das últimas décadas, seja sobre os desafios ainda presentes.

2.5 A POLÍTICA URBANA NO BRASIL: ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS

A constituição no Brasil de um ideário democrático no âmbito da gestão das cidades não ocorreu forma repentina. Muito pelo contrário! Resultou de um amplo processo de luta e reivindicações iniciado no período entre o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Esse processo resultou como uma resposta dos movimentos sociais urbanos e de diversos atores sociais ligados a entidades sindicais, profissionais ou mesmo de intelectuais, aos diversos problemas, como segregação e desigualdade espacial, resultantes do intenso e desordenado processo de urbanização pelo qual o Brasil passou a partir dos anos de 1960, década a partir da qual o país passou a ter uma população majoritariamente vivendo nos centros urbanos. Sobre esse acelerado processo de urbanização, num período de aproximadamente 40 anos (1940 – 1980), podemos afirmar que a população brasileira cresceu num ritmo nunca antes visto, “em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia” (Rolnik, 2009, p. 32).

O referido momento histórico do Brasil também foi marcado por um processo de luta pelo retorno da ordem democrática. Sendo assim, o processo de

redemocratização pelo qual o nosso país passou “evidenciou novos paradigmas quanto à exigência de um padrão de gestão pública de base democrática em oposição ao tradicional modelo implantado historicamente e aprimorado no regime militar de traço centralizador e impositivo” (Correia, 2003, p.154). Diversos fatores estão na origem de um amplo movimento por uma cidade democrática e pela reforma urbana. De acordo com Ermínia Maricato (2015, p. 30), o movimento pela reforma urbana “recuperou as propostas elaboradas na década de 1960, no contexto das lutas revolucionárias latino-americanas. Tratava-se de construir a ponte com uma agenda que a ditadura havia interrompida a partir de 1964”.

Inicialmente marcado por objetivos de ordem urbanística e por uma maior discussão em torno da questão da moradia, o movimento pela reforma urbana ganhou maior força a partir da década de 1980, quando o mesmo incorporou um ideário de esquerda e progressista, o que o fez adquirir um conteúdo mais crítico e tendo a justiça social no espaço urbano como uma de suas principais metas. Sendo assim, a concepção de reforma urbana progressista que emergiu a partir da década de 1980

Pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributiva e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (Souza, 2010, p. 158).

Nesse contexto de mudanças e conflitos da década de 1980, vieram à tona importantes e inovadoras iniciativas governamentais com propostas participativas e democráticas de gestão local. Destacamos as experiências de Belém, Belo Horizonte, Recife, Santo André e o caso mais emblemático de Porto Alegre, cidade onde, no período no qual foi governada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o PT instituiu durante quase duas décadas o orçamento participativo. Cabe registrar que a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre conquistou um importante prêmio na segunda conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos - Habitat II, por se destacar como a melhor prática de gestão urbana do mundo. A experiência brasileira no orçamento participativo, considerada como inovadora, tornou o Brasil um importante exemplo de estudos internacionais sobre experiências participativas (Avritzer; Navarro, 2003).

No decorrer da década de 1990, o PT ampliou sua participação no cenário político brasileiro, se responsabilizando pelo aumento de experiências de gestão

urbana incluídas, populares e democráticas. De acordo com Raquel Rolnik (2009, p.35), “uma das marcas registradas dessa trajetória foi a formulação de um ‘modo petista de governar’, que rompia com formas tradicionais de exercício da política brasileira, introduzindo novas práticas, como a participação direta dos cidadãos na gestão pública”.

O orçamento participativo inaugurou uma mudança significativa na gestão pública municipal, pois colocou os investimentos públicos submetidos ao crivo do conjunto da sociedade civil, e não apenas do mercado. “Os governos municipais que inauguraram gestões inovadoras, autodenominadas ‘democráticas e populares’, orientavam-se pela ‘inversão de prioridades’ na discussão do orçamento público e a participação social em todos os níveis” (Maricato, 2015, p. 32).

A despeito de as décadas de 1980 e 1990 terem sido rotuladas como “décadas perdidas”, devido aos baixos níveis de crescimento econômico, esse período se notabilizou em nossa história como aqueles que concebeu diversos modelos de gestão democrática baseadas na participação popular e no controle social. Como ressalta Bonduki (2017, p. 43), “essas ‘décadas perdidas’ foram, também, tempos de esperança”. Sobre esse momento histórico, é importante registrar o papel coadjuvante desempenhado pelo governo brasileiro frente a um processo mais amplo, cujo protagonismo podemos imputar aos “entes federados subnacionais, sobretudo os municípios, movimentos populares, ONGs, e à universidade” (Maricato, 2017, p. 43).

Importantes marcos legais resultaram de todo o movimento pela reforma urbana. Sem dúvidas, a Constituição Federal, promulgada em 1988, cumpriu um importante papel institucional, pois foi a primeira constituição a tratar da questão urbana. Ela trouxe capítulos exclusivos sobre política urbana (capítulos 182 e 183), “em que se afirmava a função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento e integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana - entendida como ampliação dos espaços de participação e controle social das políticas” (Rolnik, 2009, p. 34). A Constituição trouxe, em seu arcabouço, alguns instrumentos básicos para o enfrentamento dos problemas urbanos, dentre eles, o plano diretor, tratado pela Carta Magna como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e que deverá ser elaborado pelos municípios.

Como já destacado, a constituição de 1988 estabeleceu as diretrizes de um processo de descentralização político-administrativa, concedendo aos municípios um papel de maior destaque na execução das políticas públicas, como, por exemplo, as

políticas de saúde e transporte coletivo. A transferência de responsabilidades para os governos subnacionais provocou “profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas de atores políticos” (Santos Junior, 2001, p. 29).

Além disso, com a crescente municipalização das políticas públicas, vieram outros mecanismos que possibilitaram instrumentos de democratização nas gestões locais, “como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular, o controle do orçamento público e outras medidas que privilegiam as câmaras municipais e fortalecem o município” (Correia, 2003, p. 155).

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, é outro importante e fundamental marco institucional no tocante à política urbana. Esse instrumento legal, também fruto da pressão exercida por setores sociais engajados em prol da reforma urbana, regulamentou os artigos sobre política urbana da constituição federal e estabeleceu as diretrizes para a política urbana no Brasil, dentre elas, a gestão democrática. Segundo Correia (2003, p.157), o estatuto da cidade “abre perspectivas muito interessantes no que se refere ao controle social sobre o processo de planejamento urbano, historicamente conduzido no país com métodos autoritários arquitetados em gabinetes de tecnocratas”. Assim, o estatuto da cidade oferece as diretrizes legais para a efetivação de uma gestão urbana calcada em princípios democráticos e participativos.

O ano de 2003, marcado pela chegada do PT ao poder, representou o início de um novo e importante ciclo na gestão das políticas urbanas no Brasil. Pela primeira vez, estiveram presentes as condições para que as mudanças preconizadas pelo movimento da reforma urbana ocorressem “por dentro do estado”. Importantes mudanças no tocante à política urbana ocorreram na esfera federal a partir de então, como a criação do Ministério das Cidades. A implementação do referido ministério representou um grande avanço no que diz respeito à relação do estado e à política urbana. Para os movimentos sociais urbanos, o novo ministério “representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local” (Rolnik, 2009, p.35).

Como consequência da criação do referido ministério, foi constituído o conselho nacional das cidades, elemento fundamental na sua estrutura. O conselho, formado

por diversos atores ligados aos setores governamentais, empresariais e sociedade civil, foi concebido inicialmente “como um campo de interações políticas, arena aberta na qual a trama de interesses em torno da política urbana tivesse a possibilidade de expressão e negociação” (Rolnik, 2009, p. 35). Atrelado ao conselho das cidades, diversas conferências nacionais das cidades foram realizadas, mobilizando milhares de pessoas por todo o país. É notória a importância dessas mudanças na promoção de discussões locais sobre as políticas urbanas e no fomento à elaboração, por parte dos municípios, dos planos diretores participativos.

No entanto, em que pese os importantes avanços no campo da gestão urbana democrática, diversos foram os limites desses avanços em função das contradições do lulismo, e seu “reformismo fraco” (Singer, 2012), enquanto forma governo. A tentativa de acomodação de diferentes interesses, seja dos movimentos sociais progressistas, seja dos setores hegemônicos da economia, conformando o que podemos chamar de “pacto interclassista” (Serafim; Trindade, 2020), fez com que o projeto participativo, marca registrada de administrações do PT, perdesse força. Sendo assim, essa tentativa de conformação de um governo de natureza não conflitiva entre os diversos interesses em jogo possui relação direta com os limites e o restrito alcance que a participação acabou exercendo nos governos petistas (Rolnik, 2009; Bonduki, 2017; Serafim; Trindade, 2020).

Como exemplo dos limites do conselho das cidades enquanto arena pública de deliberação dos assuntos ligados às políticas urbana, podemos destacar o fato de que importantes políticas urbanas do Governo Federal, como o Programa Minha Casa, Minha Vida, o conjunto das obras relacionadas à copa e às olimpíadas, além do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), não contaram com a participação do conselho das cidades na sua formatação (Santos Junior; Diniz; Saule Junior, 2020).

Apesar dos importantes avanços no âmbito da gestão urbana democrática, como já frisado, as contradições dos governos petistas não impediram o acirramento de dois paradigmas de governança urbana, o da cidade democrática e da cidade mercado (Leal, 2003). O primeiro modelo se caracteriza pelo pressuposto de que o planejamento e a gestão das cidades devem ocorrer com ampla participação popular através da criação e fortalecimento de canais de interlocução entre sociedade/estado. Já o segundo, conhecido como empreendedorismo urbano, representa um modelo de governança vinculado aos interesses do mercado, marcado por uma transposição dos pressupostos de administração empresarial para as cidades.

Como resultado, podemos falar de um processo de empresariamento do planejamento urbano, caracterizado pela criação de arranjos de governança que atendem aos interesses do mercado, como as parcerias público-privadas. Segundo Vainer (2002, p. 87), “a parceria público-privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados no processo de planejamento e decisão”. Atuando como uma empresa e como um sujeito econômico protagonista em busca de investimentos, o que deve interessar para às cidades é a sua capacidade de produtividade e competitividade no mercado, colocando, assim, o poder público a serviço de companhias privadas.

Como consequência, o modelo de planejamento associado a esse tipo de governança urbana, defendido pelos ideólogos do planejamento estratégico, se pauta em um projeto de cidade que atende a interesses específicos, ao mesmo tempo em que oportuniza a apropriação da cidade pelo setor empresarial. Uma das principais consequências disso é o escamoteamento dos conflitos e a despolitização da questão urbana, o que, como consequência, implica num comprometimento das condições fundamentais ao exercício da cidadania por aqueles que moram nas cidades.

Como exemplo disso, Leal (2015) destaca os impactos do processo de empresariamento da produção do espaço da metrópole do Recife via grandes empreendimentos imobiliários. Segundo a autora supracitada, o processo de acumulação urbana na metrópole de Recife acontece via formação de grandes empresas imobiliárias com grande poder de monopólio, constituindo o que se conhece como governança corporativa.

O crescimento e expansão desse modelo são acompanhados por um processo de retração dos mecanismos de governança democrática urbana, a exemplo dos conselhos que tratam das políticas urbanas, tornando-os ineficazes em suas atribuições. Isso se traduz na baixa efetividade desses mecanismos em função do seu sequestro através do lobby efetuado pelos agentes imobiliários presentes nessas instâncias de participação.

Além disso, assim como já mencionado, a crescente privatização do Estado via parcerias público-privadas também contribui para o fortalecimento de um modelo de governança menos democrático e capturado pelos interesses hegemônicos das empresas do mercado imobiliário, tornando o Estado cada vez menos permeável/poroso à ação e participação da sociedade civil, mesmo com todos os canais de participação existentes.

Todo esse cenário, caracterizado por uma sujeição do Estado aos interesses do capital, mesmo num contexto marcado pela presença de um governo progressista no poder, evidenciou os limites para a construção de um modelo de cidade democrática e baseado nos ideais da reforma urbana. Mesmo com os avanços no campo da gestão urbana, “a submissão do planejamento de nossas cidades aos interesses empresariais e a corretagem política levava, pouco a pouco, à descrença das instâncias participativas institucionalizadas” (Santos Junior; Diniz; Saule Junior, 2020, p. 12-13).

O cenário da participação social no Brasil adquiriu contornos mais dramáticos nos últimos anos, principalmente, em razão de diversos acontecimentos políticos cujas consequências incidiram diretamente sobre a legitimidade da participação em arenas formalmente constituídas, gerando um momento de crise da participação institucionalizada (Faria; Tatagiba, 2018). Tais acontecimentos, dentre os quais se destacam as jornadas de junho de 2013, o controverso *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, a expansão e fortalecimento de movimentos conservadores no debate público e a consequente eleição de Jair Bolsonaro para presidente em 2018 fazem parte de um contexto mais amplo de retrocesso em nossa democracia.

O governo Bolsonaro intensificou o desmonte da participação social iniciado no governo Temer, promovendo uma verdadeira ruptura com o modelo anterior de participação da sociedade civil na gestão pública, a despeito, assim como já enfatizado, de todas as contradições do lulismo. A gestão Bolsonaro não só extinguiu diversos conselhos no âmbito federal através do Decreto 9.759/2019, incluindo o Conselho das Cidades, como acabou com o Ministério das Cidades, importante símbolo do governo Lula no campo das políticas urbanas, cujas atribuições foram assumidas pelo então criado Ministério do Desenvolvimento Regional. Nos casos dos conselhos de políticas públicas, notadamente aqueles instituídos por lei, impossibilitados de serem fechados, o desmonte atuou no sentido de diminuir o número de representantes da sociedade civil, fragilizando sua participação.

Diante do que foi colocado, podemos afirmar que a nossa conjuntura mais recente, caracterizada, dentre outros aspectos, por uma forte inflexão ultraconservadora na política, fez emergir um processo que alguns autores (Tilly, 2013) denominam de desdemocratização, devido à extinção ou esvaziamento das arenas de natureza participativa e deliberativa na gestão pública federal, contrariando

a Constituição e o Estatuto da Cidade. Ainda sobre os mais recentes retrocessos, Avritzer (2019) fala em “regressão democrática” para se referir ao contexto iniciado com as jornadas de junho de 2013, cujas consequências repercutiram numa diminuição do apoio à democracia, como também no recrudescimento das práticas a elas associadas.

A gestão federal durante o governo Bolsonaro se caracterizou por visão reducionista de participação baseada em consultas à população, de natureza não-vinculatória. Ou seja, não havia qualquer garantia de que as demandas da população, expressas nessas consultas, fossem atendidas pelo governo. Em suma, podemos dizer que, depois de décadas de avanços institucionais na área da participação e nas políticas urbanas, o período no qual Bolsonaro foi presidente representou uma pausa nesse processo, o que acabou por criar um contexto político extremamente adverso à participação social. Da mesma forma, tal contexto fez emergir novos repertórios de atuação política, como também fortaleceu formas não-convencionais de participação, notadamente, as atividades de protesto e as que se relacionam ao ativismo digital. Como resultado disso, a participação institucional perdeu espaço no rol de preocupações dos pesquisadores do campo da participação.

Entretanto, mais um capítulo da trajetória da participação social no Brasil teve início em 2023. A eleição de Lula para o exercício de um terceiro mandato como presidente representa uma nova inflexão no âmbito da participação social. Como consequência disso, voltamos a um cenário no qual se visualiza um comprometido com a participação social enquanto elemento fundamental da democratização do Estado brasileiro. Mesmo sendo muito prematuro para se fazer qualquer tipo de prognóstico em relação aos próximos passos que a participação social trilhará, o atual cenário político nacional nos permite ao menos supor que teremos, nos próximos anos, condições mais favoráveis para o fortalecimento da participação social em suas diferentes formas.

3. CULTURA POLÍTICA E INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

A natureza multicausal e relacional inerente à complexidade dos processos políticos contemporâneos impõe aos pesquisadores que estudam a democracia a necessidade de incorporar em suas análises os mais variados fatores com potencial de condicionar os processos democráticos. Dessa forma, fatores não-institucionais, como os que se referem às crenças, valores e comportamentos dos sujeitos políticos, relativos ao que aqui iremos considerar como cultura política, e que se vinculam a uma perspectiva culturalista ou subjetiva da ação política, assumem um papel de destaque na análise dos processos democráticos.

A introdução de variáveis relacionadas à cultura política nos estudos do funcionamento da democracia e de suas instituições não é algo recente no âmbito das análises do pensamento político. Essas variáveis, compreendidas enquanto importantes condicionantes da ação política, tiveram, pelo menos nas últimas décadas, relevante destaque no âmbito das pesquisas acadêmicas, notadamente na ciência política. Isto posto, de modo a subsidiar nosso trabalho do ponto de vista teórico, apresentaremos, no presente capítulo, algumas considerações acerca das discussões teóricas sobre as imbricações entre variáveis relacionadas à cultura política, participação e o funcionamento do sistema democrático.

3.1 CULTURA POLÍTICA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Ao longo da história, seja no pensamento clássico, moderno ou contemporâneo, diversos foram os pensadores da ciência política, a exemplo de Platão, Aristóteles, Maquiavel, Montesquieu, Rousseau e Tocqueville que, em suas abordagens, se preocuparam com a relação entre questões de natureza cultural e subjetiva como crenças, valores e atitudes - elementos relacionados ao que se convencionou chamar de cultura política - e o regime político (Rennó, 1998; Moisés, 2008; Fedozzi, 2008).

No entanto, somente na segunda metade do século XX, notadamente a partir da década de 1960, se constituiu, de forma sistemática, um campo de estudos que procurou formular pressupostos que pudessem oferecer ferramentas analíticas a iluminar o entendimento das questões relacionadas à cultura política. Como condição para isso, foi fundamental o surgimento e aprimoramento de técnicas de pesquisa, a

exemplo dos *surveys*, que se utilizam de ferramentas estatísticas. Isso contribuiu para um maior nível de objetividade e confiabilidade dos estudos, conferindo mais qualidade às pesquisas.

Tendo como foco o comportamento político dos indivíduos, podemos dizer que, a partir de uma perspectiva mais geral, os estudos sobre cultura política englobam um conjunto de pesquisas que discutem a importância de crenças, valores, atitudes e sentimentos no entendimento do comportamento político das pessoas e sua relação com a vida pública (Rennó, 1998; Moisés, 2008), assim como o impacto disso no funcionamento, construção e/ou fortalecimento da democracia.

A institucionalização dos estudos da perspectiva culturalista no campo da ciência política teve, como premissa fundamental, o entendimento de que a existência de uma cultura política democrática, ancorada em princípios e valores condizentes com esse regime político, era uma condição fundamental não só para a emergência, como para a plena estabilidade e funcionamento de um regime democrático. Para isso, seria de suma importância a constituição do que se convencionou chamar de “base normativa de apoio à democracia” (Baquero, 2007, p. 28). Dessa forma, assumia-se a importância das variáveis culturais para a análise dos desafios ao processo de democratização, ampliando o leque de possibilidades de entendimento sobre esse problema.

É de amplo consenso na literatura sobre o tema que a obra *The Civic Culture*, escrito pelos cientistas políticos estadunidenses G. Almond e S. Verba, publicada originalmente em 1963, é considerada um importante marco nos estudos da ciência política, sendo, por isso, um divisor de água nesse campo de estudos. Para Ribeiro (2007, p. 79), a mencionada obra “é considerada a primeira tentativa de formulação sistemática e aplicação rigorosa do conceito de cultura política”. A pesquisa pioneira dos autores supracitados influenciou, de forma significativa, um conjunto de pesquisas sobre cultura política que vieram no período posterior a sua publicação.

A perspectiva inaugurada por esse trabalho caminhou na contramão da tendência reconhecida como “núcleo duro” da ciência política, a mais tradicional e predominante, a que privilegia o estudo da dimensão institucional. Melhor dizendo, para essa perspectiva, “o centro explicativo da política deixa de ser as instituições políticas e passa a ser o eleitorado, com suas atitudes e ações” (Castro, 2007, p. 31).

Motivados pelo interesse em estudar e compreender o comportamento político, suas variáveis e sua interligação com as condições de funcionamento e estabilidade

do regime democrático, Almond e Verba empreenderam um estudo em cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha e México), cujo principal propósito era a identificação de congruência - ou não - entre determinadas variáveis de natureza subjetiva e o sistema político. Assim, as condições de manutenção ou fortalecimento do regime democrático dos países estudados estariam atreladas ao conjunto de predisposições subjetivas de seus cidadãos.

Aqui, assim como já fora destacado anteriormente, como resultado do contexto histórico de produção do conjunto dos estudos iniciais sobre cultura política, havia uma forte preocupação com a estabilidade do sistema democrático, assim como com as condições de cultura política que fossem propícias a essa estabilidade (Almeida, 2018; Rennó, 1998). Essa atenção direcionada às condições culturais para a consolidação da democracia resultava, pelo menos em parte, de um contexto muito marcado pelo receio do surgimento de uma ameaça autoritária no período do pós-guerra.

Uma das mais destacadas contribuições da obra de Almond e Verba foi trazer à tona a importância da abordagem culturalista nos estudos no âmbito da ciência política. Essa perspectiva incorporou elementos relacionados à subjetividade dos sujeitos e sua relação com o sistema político na análise política dos processos de democratização, procurando identificar congruências entre essas duas dimensões.

A despeito da importante contribuição desse conhecido e renomado estudo e, assim como é de se esperar de um trabalho que se caracteriza pelo pioneirismo, várias foram as críticas a alguns de seus pressupostos, dentre elas, a que se refere ao que se convencionou chamar de “determinismo culturalista”. Essa crítica relaciona-se à ideia de que a formação e consolidação de regimes democráticos dependeriam diretamente da existência de uma população possuidora de um conjunto de valores condizentes com os ideais democráticos. Assim, a cultura política, entendida enquanto variável independente, seria determinante para o funcionamento e estabilidade da democracia.

No entanto, “essa noção de determinação é incompatível com a dinâmica empírica da democratização” (Moisés, 2008, p. 17), já que a experiência concreta nos mostrou que diversas foram as situações nas quais países conseguiram transitar de regimes ditatoriais para regimes democráticos nos quais traços autoritários se mantiveram arraigados, em graus variados, na cultura política de seus cidadãos, a exemplo do Brasil e dos demais países latino-americanos.

A questão de uma suposta determinação dos elementos subjetivos da cultura política para o sucesso dos regimes democráticos se relaciona a uma discussão que trata da relação de causalidade entre cultura política e sistema político, tema extremamente controverso e que, por isso, alimentou intensos debates acadêmicos sobre os requisitos para o processo de democratização. Baseando-se em Barry (1988), Ribeiro (2007), se referindo ao trabalho de Almond e Verba, destaca que, mesmo não explicitando uma relação causal entre elementos subjetivos e democracia, “sua obra só se sustenta em sua essência através da suposição de que as variáveis que compõem a cultura política afetam os regimes democráticos” (Ribeiro, 2007, p. 87).

No que diz respeito à relação de causalidade entre cultura política e estrutura política, cabe destacar uma suposta dicotomia entre essas duas dimensões no âmbito dos estudos sobre os processos de democratização. Como alternativa à abordagem culturalista na explicação do fenômeno da democratização, existem as teorias institucionais, cuja principal característica é a avaliação do processo de institucionalização democrática “a partir de dados sobre eleições, competição entre partidos e o funcionamento dos sistemas presidencialista e parlamentarista, utilizando-se de indicadores agregados de instituições políticas, desempenho de governos” (Moisés, 2008, p. 16). Assim, para essa corrente teórica, o fundamental não são as atitudes e ou elementos de cunho valorativo, mas sim, o bom funcionamento e a eficiência das instituições no atendimento às demandas e anseios dos cidadãos. O sentimento de satisfação com o funcionamento das instituições explicaria o apoio e confiança depositado no sistema democrático.

Ainda sobre essa relação de causalidade e as premissas preconizadas por cada corrente teórica, Ribeiro (2007, p. 205) esclarece melhor essa questão afirmando que

De um lado, teríamos os adeptos das abordagens culturalistas, afirmando que uma configuração de elementos compatíveis com a democracia precede a implantação de suas respectivas instituições. Por outro, encontramos os defensores da tese de que tais valores só podem desenvolver-se sob a existência de instituições democráticas, pois seria a experiência de vida nessas condições que conduziria à formação de mentalidades democráticas.

Como solução para essa questão, muitos autores (Rennó, 1998; Moisés, 2008; Ribeiro, 2007) defendem um caminho que analise o fenômeno democrático a partir da mútua influência entre cultura política e estrutura política institucional, não tomando, a priori, nenhuma das dimensões enquanto elemento determinante na explicação do fenômeno da democratização.

Sobre isso, Rennó (1998) enfatiza a natureza complexa, marcada por uma via de mão dupla, da relação entre cultura política e estrutura política, variando em cada caso em específico, não permitindo, assim, qualquer tipo de generalização. Dessa forma, sem desconsiderar qualquer possibilidade, incluindo aí fatores institucionais ou culturais, cabe às pesquisas sobre cultura política, a partir de dados empíricos, fornecer-nos informações para uma análise específica de cada situação a partir de suas particularidades.

Dessa forma, o posicionamento e julgamento que os indivíduos fazem do sistema político resulta de uma relação cruzada, tanto do aprendizado adquirido ao longo do processo de socialização, a partir de cada contexto de vivência, como da experiência vivenciada sob os marcos de uma determinada institucionalidade.

Outro limite da obra de Almond e Verba que foi objeto de críticas diz respeito à forma como o conceito de cultura política foi delimitado, se restringindo a aspectos subjetivos dos indivíduos que se relacionam à dimensão política em sua perspectiva *stricto sensu*. Dessa forma, diversos aspectos da cultura política não foram levados em consideração, limitando, segundo Fedozzi (2008, p. 23), “a percepção da multiplicidade social, moral, valorativa, de interesses e de identidades subjetivas (visão de mundo), que conformam a complexidade da ‘cultura’ como fenômeno societário mais abrangente do que o ‘sistema político’”. Dessa maneira, elementos relacionados ao repertório de habilidades cívicas, de conhecimentos sobre aspectos do processo político, importantes na conformação da cultura política, não foram considerados na análise de *The Civic Culture*.

Além disso, outras críticas surgiram em relação a essa obra em virtude de sua visão etnocêntrica. Isso foi fruto da identificação dos autores com os preceitos do modelo democrático liberal, vigente em países de origem anglo-saxônica, como Estados Unidos e Inglaterra. Esse modelo de democracia pressupõe, automaticamente, a identificação de um modelo ideal de cidadania. Esse protótipo de cidadão “envolvido e ativo na vida política - com uma participação informada e racional e, ao mesmo tempo, propenso à passividade, confiança e deferência à autoridade -”

(Rennó, 1998, p. 73) foi considerado como o que geraria as condições de estabilidade democrática, o que favoreceu, de forma subjacente, a posição dos dois países mencionados em relação aos demais que também foram alvos do estudo.

Com efeito, as conclusões dos autores sugeriam que o modelo de cultura política congruente com a democracia seria o que é caracterizado pela participação dos cidadãos na política através da escolha dos seus representantes por meio de eleições e, ao mesmo tempo, por uma postura não participativa em relação à gestão do estado. Destarte, tendo como referência uma experiência política temporal e espacialmente definida, qual seja, de países nos quais vigorava o modelo de democracia liberal, a clássica abordagem de cultura política mostrou-se não dar conta de compreender diversas outras realidades.

No tocante à noção de participação política, presente na obra de Almond e Verba (1963), é notória a existência de uma concepção limitada de participação, já que a mesma se restringia aos limites preconizados pela democracia representativa, não considerando qualquer forma de participação de natureza contestatória. Desse modo, podemos afirmar que o tipo de participação presente no trabalho dos autores supracitados estava vinculado a uma concepção hegemônica, shumpteriana, no âmbito do pensamento político à época (Almeida, 2018).

No entanto, ainda nos anos de 1960, como resultado dos movimentos de protestos que começaram a ocorrer nos países do capitalismo central, novos esforços analíticos foram mobilizados com o objetivo de melhor compreender as novas formas de participação, agora não mais com o foco na questão da estabilidade, que tanto caracterizou os estudos iniciais. Nesse sentido, o trabalho de Barnes *et al.* (1979) foi importante na medida em que reconheceu as novas formas de mobilização denominadas como formas de “participação não convencional”. Dessa forma, os estudos empíricos da vertente culturalista/comportamentalista deslocaram o eixo de suas análises orientados por “preocupações normativas mais exigentes quanto à democracia” (Almeida, 2018, p. 13). Sendo assim, novas contribuições teóricas passaram a atribuir um papel mais importante e robusto à participação política.

Assim, a literatura sobre participação de viés culturalista caminhou no sentido de enriquecer o conceito de participação na medida em que passou a estudar os condicionantes culturais de um conjunto mais amplo de formas participativas, incluindo aquelas com forte potencial disruptivo. O Modelo do Voluntarismo Cívico, de

Verba, Schlozman e Brady (1995), é um importante exemplo dentro desse movimento de mudança nos estudos culturalistas.

Em seu trabalho, os supracitados autores, a partir de conjunto robusto de variáveis, objetivaram compreender os fatores que condicionam a capacidade individual de atuação política. Ainda, tendo como recorte empírico de análise a participação política nos Estados Unidos, os autores estavam preocupados com questões relacionadas aos ideais de igualdade e pluralidade e como esses ideais se associam aos fatores culturais que podem condicionar as diversas modalidades de participação política.

Ainda do que diz respeito aos fatores que compõem o Modelo do Voluntarismo Cívico, Schlozman, Verba e Brady (1999) sugerem, enquanto proposta interpretativa, uma pergunta que se propõe a refletir sobre o porquê de as pessoas não se envolverem em atividades políticas. Sobre isso, para os autores, *“three answers immediately suggest themselves: because they can’t; because they don’t want to; or because nobody asked”* (Schlozman; Verba; Brady, 1999, p. 430).

Dessa forma, o Modelo do Voluntarismo Cívico congrega três conjuntos de fatores: recursos, engajamento e recrutamento. Os recursos englobam variáveis de natureza socioeconômica, como renda e escolaridade, assim como variáveis relacionadas ao desenvolvimento de habilidades cívicas. Já o engajamento diz respeito a um conjunto de predisposições subjetivas dos indivíduos, a exemplo do interesse por política. Por fim, temos o fator recrutamento, que se refere aos convites que os indivíduos recebem para participar de atividades políticas. Sendo assim, o Modelo do Voluntarismo Cívico inclui fatores de diversas ordens que podem determinar a participação política.

De acordo com esses autores, a participação em organizações sociais da vida adulta, seja no trabalho, em instituições religiosas ou em organizações voluntárias, tem o potencial de influenciar na capacidade de atuação política dos indivíduos, incluindo a capacidade de voz, sofisticando-os e habilitando-os a uma atuação política mais efetiva ou eficiente, exercendo sobre as capacidades cívicas uma função niveladora (Gurza Lavalle, 2016). Como sublinham Schlozman, Verba e Brady (1999, p. 451), *“activity in institutions that has nothing to do with politics or public issues can foster the development of organizational and communication skills that are relevant for politics and thus can facilitate political activity”*.

Ou seja, a inserção e atuação em organizações, notadamente aquelas, segundo os autores, de natureza “não-política”, associadas a recursos como renda e escolaridade, podem condicionar a capacidade de participação política dos cidadãos. Para os autores, as “non-political institutions offer many opportunities to acquire, or improve, organizational or communication skills” (Verba; Schlozman; Brady, 1995, p. 310).

Partindo do pressuposto de que nem todos participam de forma efetiva ou eficiente do processo político, mesmo dispondo do direito de fazê-lo, os autores conferem especial atenção ao problema da desigualdade na posse de recursos e o impacto disso nas condições para a participação política. Dessa forma, a questão da desigualdade de recursos é compreendida como um problema para a democracia, já que, enquanto persistirem situações de desigualdades na posse de recursos, as vozes ouvidas através da participação “*will be far from equal*” (Schlozman; Verba; Brady, 1999, p. 457).

Esse trabalho é um exemplo dentro da literatura comportamentalista que procura analisar a participação com base em uma compreensão mais robusta da mesma, incluindo, na análise, o envolvimento dos cidadãos com as diferentes formas de participação, das mais às menos institucionalizadas. Não obstante o trabalho de Verba e colaboradores não ter como foco de análise as instituições participativas, Almeida (2018) destaca que alguns trabalhos vinculados à corrente comportamentalista, notadamente o citado trabalho de Verba, Schlozman e Brady (1995), podem contribuir no estudo de tais instituições, principalmente no tocante à questão da “equidade da voz política”, já que esse tema se constitui a principal preocupação desses autores.

Assim, a voz política, enquanto resultado da participação individual, pode ser entendida enquanto reflexo da posse de recursos adquiridos mediante o envolvimento em diversas formas de organizações. Dessa maneira, os autores defendem que, no que tange à questão da “equidade da voz política”, as dimensões da participação individual e o envolvimento em organizações “devem ser tratadas conjuntamente de modo a gerar um diagnóstico mais satisfatório” (Almeida, 2018, p. 14). Emerge daí, segundo Verba e colaboradores, a importância de se compreender as articulações entre formas diferentes de participação, sejam elas formais ou não.

Convém também esclarecermos a diferenciação que Verba e colaboradores fazem entre atividades políticas e não-políticas. Para os autores, “*that political*

participation is activity that is intended to or has the consequence of affecting either directly or indirectly, government action” (Verba; Schlozman; Brady, 1995, p. 9). Em outros termos, consoante à perspectiva adotada pelos autores, atividades que não tenham influência direta nas ações do governo, como as que são realizadas no trabalho, em instituições religiosas e em organizações voluntárias, são consideradas, pelos autores, como atividades não-políticas.

Diante do exposto, acreditamos, assim como já colocado na introdução, que o Modelo do Voluntarismo Cívico pode nos ajudar a melhor compreender o processo deliberativo no interior de instituições participativas. A seguir, apresentaremos as discussões sobre as relações entre cultura política, participação e democracia no Brasil à luz da literatura já consagrada sobre essas temáticas.

3.2 O DEBATE SOBRE A CULTURA POLÍTICA E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL

O período da “transição” no Brasil, ou seja, o que se caracterizou pelo retorno da ordem democrática a partir do colapso do regime autoritário militar, situado no contexto da “terceira onda” de democratização (Huntington, 1991), suscitou a produção de um conjunto de análises cujo principal objetivo era identificar e compreender as condições que seriam, ao mesmo tempo, indispensáveis para um efetivo processo de democratização do Brasil, assim como necessários para a manutenção das conquistas alcançadas, obstruindo quaisquer ameaças que representassem perigo de retrocesso.

Sendo assim, a década de 1980 se caracterizou por uma grande preocupação, no âmbito da ciência política, com o processo de democratização que, naquele período, acontecia na América Latina e no Leste Europeu. Havia, naquele contexto, um interesse com a identificação das condições necessárias para o aprofundamento e consolidação das democracias no mundo que pudessem oferecer uma alternativa à concepção minimalista de democracia que a entende como o regime político marcado pela existência de eleições livres e competitivas, conforme a definição schumpeteriana.

A agenda de pesquisa que marcou o período da transição se caracterizou por diferentes entendimentos no que se refere ao processo de democratização, principalmente ao que diz respeito à relação entre a passagem de um regime

autoritário para outro de natureza democrática e um efetivo processo de democratização. Portanto, a transição, enquanto ruptura com um regime autoritário, seria um requisito necessário e importante para a democratização, mas não suficiente. A democratização seria um passo seguinte, ou seja, seria uma espécie de “segunda transição” (O’donnell, 1988), cujas etapas, relacionadas ao fortalecimento das interações entre estado e sociedade, institucionalização de mecanismos de participação dos cidadãos no controle das ações do estado e construção de uma cultura política ancorada em valores democráticos, se encarregariam de qualificar melhor a democracia.

Isto posto, a construção democrática exige um complexo processo de criação de uma arquitetura organizacional capaz de assegurar o pleno funcionamento democrático. Assim, por exemplo, além da criação de instituições que oportunizem a existência de eleições livres e competitivas, seria fundamental a existência de mecanismos de participação e contestação da população, importantes dimensões da democratização nos termos do conceito de Poliarquia, consoante os postulados de Robert Dahl (2015).

No entanto, seria preciso o surgimento de uma base mínima de apoio à democracia representada por um leque de orientações políticas dos cidadãos, fundamentais à legitimidade democrática. Esse conjunto de orientações subjetivas, relacionadas ao que pensam e sentem os cidadãos, se constituem no software fundamental ao bom funcionamento do hardware democrático (instituições) (MOISÉS, 2008). Vários foram os pesquisadores (Carvalho, 1999; Lamounier; Souza, 1991; Moisés, 1995) que procuraram interpretar a cultura política dos brasileiros e sua relação com o fortalecimento de nossa democracia.

Dessa forma, a democratização pelo viés da constituição de um conjunto de valores democráticos se torna um processo ainda mais penoso, além do que já é naturalmente, em se tratando de países da América Latina. Isso se deve ao fato de que a maioria dessas nações conviveu, até muito recentemente, com modelos autoritários de governo, o que contribuiu, de forma significativa, para a internalização de valores não democráticos por parte de seus cidadãos, que foram incorporados a sua cultura política.

Outrossim, a não-resolução de problemas de natureza econômica e social e o conseqüente não-atendimento da maior parte das demandas da população, na quase totalidade dos países latino americanos, cujo resultado é a persistência de um quadro

marcado por altos níveis de pobreza e desigualdade social, também interferem na forma pelas quais os cidadãos desses países julgam a democracia e suas instituições. Como consequência desse conjunto de fatores, longe de ser resultado de valores arraigados na cultura política, o apoio aos valores democráticos costuma ter um caráter instrumental, sendo fruto de avaliações conjunturais em função de um julgamento momentâneo do funcionamento das instituições (Bratton; Mattes, 2001).

No tocando às discussões sobre a importância da cultura política enquanto elemento indispensável ao processo de democratização, destacou-se, no contexto da redemocratização brasileira, o trabalho realizado por José Álvaro Moisés no seu conhecido livro *Os brasileiros e a democracia*, obra de referência para a análise da transição para a democracia no país e sua relação com a dimensão subjetiva da ação política. Nesse trabalho, o autor, preocupado com as bases sociopolíticas da democratização no Brasil, destaca a importância das orientações políticas subjetivas, ou seja, do conjunto de orientações que constituem a cultura política, enquanto elementos indispensáveis para o processo “longo, difícil e, por vezes, bastante penoso” (Moisés, 1995, p. 84) de construção da democracia.

Ao discutir a relação entre cultura política e estrutura política, questão colocada ao debate acadêmico desde o trabalho de Almond e Verba (1963), Moisés (1995) destaca o caráter complexo da relação entre essas duas dimensões, o que torna o caminho da democratização ainda mais tortuoso.

Fugindo de uma visão determinista, que coloca a cultura política como variável independente, sem a qual a estabilização da democracia não seria possível, o autor destaca que a cultura política, sozinha, não tem a capacidade de fortalecer a democracia. No entanto, sem ela, a democratização se torna algo inalcançável, dado o caráter indispensável da mudança dos padrões culturais para a consolidação do modelo democrático.

Por conseguinte, sem descartar a importância da dimensão institucional da construção democrática, Moisés (1995, p. 84) enfatiza que

A formação de uma cultura política compatível com o consenso normativo mínimo que assegura a continuidade no tempo do novo regime, a despeito da existência de conflitos societários fundamentais entre os cidadãos, revela-se tão importante quanto a formação de um sistema partidário eficiente, a institucionalização de mecanismos adequados de representação política ou a existência de meios de controle público da ação dos governos.

Ainda sobre a relação entre cultura política e democracia, Penna (2010), ao analisar o processo de institucionalização democrática no Brasil no período pós-ditadura militar, identifica incongruências entre o modelo de democracia liberal implantado em nosso país, importado da Europa, e a existência de elementos políticos típicos de nossa cultura política, resultantes de um processo de formação histórico-social da América Latina, como o clientelismo e particularismo. Acreditamos que a mesma problemática possa ser analisada nas instituições de participação, não imunes aos elementos que caracterizam a nossa cultura política tradicional, típicas de nossa formação autoritária.

Avritzer (2012) também se empenhou na crítica a um conjunto de teorias que objetivaram explicar o processo de transição democrática. De acordo com o autor supracitado, essas abordagens trazem, consigo, um problema de análise relativo ao paradoxo da permanência de práticas autoritárias, como no caso do Brasil e da América Latina, mesmo com o fim do regime autoritário. Como isso seria possível? A não consideração, por parte dessas teorias, de uma transformação na cultura política enquanto pré-requisito para o processo de democratização, fruto de uma concepção delimitada de democratização é a chave para o entendimento desse problema.

Assim, a compreensão da democratização restrita à constituição de instituições e a inexistência de mecanismos de poder de veto ao sistema político, que permitem a construção de um sistema de regulação da ação política, assim como supuseram as teorias da transição, desconsiderou o caráter mais complexo, processual e longo da construção democrática. A democratização implica a incorporação de valores e práticas democráticas por parte dos atores sociais. Dessa forma, esse processo “constituiria a consolidação de uma prática política democrática no nível da sociedade civil e do sistema político, um processo que pode ser bastante longo” (Avritzer, 2012, p. 1340).

Portanto, além da operação de instituições que permitam o funcionamento do sistema político sem constrangimentos coercitivos, a construção e fortalecimento da democracia relaciona-se, também, à construção valores, crenças e comportamentos relacionados ao significado que os sujeitos sociais atribuem à democracia (Avritzer, 2012). A permanência de práticas e valores não democráticos em nosso país, a despeito do fim da ditadura, coloca o problema da democratização como um tema importante para ser discutido e analisado pelos analistas sociais, principalmente nos

dias atuais, marcados pelo processo de avanço de pautas conservadores e pela fragilização dos indicadores de legitimação democrática.

3.3 CULTURA POLÍTICA E DEMOCRACIA NO BRASIL: UM PANORAMA DA DISCUSSÃO CONTEMPORÂNEA

A literatura mais recente sobre cultura política no Brasil e na América Latina tem se debruçado em compreender as diversas transformações que vêm se processando nas orientações políticas de seus cidadãos frente à experiência com o ambiente democrático e sua correspondente institucionalidade, assim como a modernização daí resultante, que vem sendo construída ao longo das últimas três décadas. Em outras palavras, esses estudos procuram identificar mudanças nas orientações subjetivas dos cidadãos como fruto de uma aprendizagem democrática adquirida no período de vigência de instituições democráticas.

Dentre as principais preocupações das pesquisas relacionadas a essas transformações, está a compreensão do impacto desse movimento na dimensão atitudinal dos brasileiros em relação à democracia, procurando, com isso, identificar avanços no que se refere às condições de legitimidade democrática, bem como, por outro lado, à sobrevivência de elementos autoritários que, por sua vez, representam obstáculos à democratização brasileira.

Existe um entendimento, no tocante às atitudes dos cidadãos em relação à democracia, que atribui muita importância à adesão à democracia enquanto elemento fundamental à consolidação democrática. Assim, um “estoque de apoio” (Easton, 1965) da população a esse regime, representado pela crença de que a democracia seria indispensável à vida em coletividade, “*the only game in town*”, sem a qual não seria possível a resolução dos problemas sociais, é pré-condição ao sucesso democrático.

Tendo em vista a multidimensionalidade dos elementos que influenciam o apoio da população ao regime democrático, incluindo os processos de socialização pretérita e os de aprendizado adquirido com a convivência prática com as instituições, processos em constante transformação, o entendimento das atitudes dos brasileiros em relação à democracia se tornam algo complexo, já que, conforme Moisés (2008, p. 18), “as escolhas do público a respeito do regime político não podem ser vistas em termos de tudo ou nada”. Assim, entre atitudes de completa adesão e as de rejeição

à democracia, podem existir um leque de posições com gradações intermediárias, o que torna essa questão menos simples do que o senso comum faz supor.

Diversos foram os autores, dentre eles Moisés (1995), que afirmaram a existência de mudanças substanciais nas orientações políticas dos brasileiros, identificadas já nos anos iniciais pós-transição, entre o final da década de 1980 e início da de 1990. Essas mudanças seriam decorrentes das transformações pelas quais o Brasil passou a partir da restauração da ordem democrática.

A partir de dados empíricos resultantes de quatro pesquisas nacionais sobre cultura política, Moisés (1995) concluiu haver, no Brasil, naquele momento, a emergência de traços de uma nova cultura política, mais afeita aos ideais democráticos. Isso se explica pelo fato de os dados mostrarem que houve uma contínua diminuição do apoio da população a um golpe que possibilitasse o retorno dos militares ao poder. Além disso, ocorreu um aumento da rejeição ao controle de sindicatos por parte do estado, um crescimento da adesão dos brasileiros às eleições, mesmo em situações nas quais o voto não fosse obrigatório, assim como um aumento do interesse da população por assuntos relacionados à política.

Apesar do crescimento da adesão e do apoio dos brasileiros ao regime democrático nas últimas décadas, assim como o conseqüente maior entendimento de que a democracia é a melhor forma de governo dentre as opções disponíveis, tal fato representa um avanço, pois resulta num amadurecimento da democracia brasileira, embora muitas sejam as evidências das fragilidades e inconsistências desse apoio. Essa informação nos impõe a necessidade de relativizar e analisar com mais cautela os dados sobre a expansão da adesão à democracia no Brasil.

Alguns trabalhos mais recentes (Moisés, 2008; Fuks *et al.*, 2016; Fuks; Casalecchi; Ribeiro, 2019) procuraram se aprofundar mais na questão do apoio à democracia no Brasil, objetivando, com isso, entender melhor o alcance desse fenômeno. Para isso, essas pesquisas analisaram a adesão à democracia investigando as orientações dos brasileiros a partir de seus posicionamentos acerca de valores intrínsecos a ela, não se restringindo, dessa forma, a uma única pergunta relacionada à preferência ou não por esse modelo de governo.

A partir dessa perspectiva, Moisés (2008) analisou o apoio da população brasileira, assim como de outros países da América Latina, com base em dados do latinobarômetro. Procurando avançar nessa discussão, o autor definiu uma tipologia

na qual os cidadãos foram classificados por tipos distintos de posicionamentos políticos, quais sejam: *democratas*, *autoritários* e *ambivalentes*.

A categoria *ambivalente* foi utilizada para designar os cidadãos que, em um primeiro momento, disseram concordar com a afirmação de que a democracia é a melhor forma de governo; no entanto, quando indagados se concordariam com um regime autoritário em situações de grave crise social ou econômica, os mesmos disseram que sim. Dessa forma, em um primeiro momento, os ambivalentes não se opõem, necessariamente, à democracia; no entanto, não a consideram como o único caminho possível. O que fica claro aqui é a existência de uma atitude condicional dos que são considerados ambivalentes, ou seja, o regime democrático, para os cidadãos com esse posicionamento, não é entendido como um valor absoluto, insubstituível, podendo ocasionalmente ser preterido e trocado por um governo não-eleito democraticamente, dependendo das circunstâncias sociais ou econômicas.

De acordo com os resultados, os *ambivalentes* representavam 53.7% dos brasileiros, o maior percentual dentre os doze países da América Latina que foram pesquisados. Já no que se refere ao grupo de cidadãos considerados *democratas*, aqueles que, ao mesmo tempo que disseram concordar que a democracia é a melhor forma de governo, também disseram discordar com a substituição desse modelo de governo, de forma incondicional, constituíam 40%, um dos menores percentuais, inclusive se comparado aos 53% referentes à média dos demais países latino americanos.

Os achados da pesquisa de Moisés (2008) malgrado mostrarem avanços da preferência pela democracia no Brasil, vide o baixo percentual de brasileiros considerados *autoritários* (6,3%), também indicam uma situação de sobrevivência de características antidemocráticas nas atitudes políticas dos brasileiros devido ao expressivo quadro de *ambivalência*. Isso reforça, como já exposto anteriormente, a existência de uma situação marcada por uma democracia frágil e em consolidação. As atitudes de *ambivalência* estavam conectadas a posicionamentos de insatisfação com o regime democrático e falta de confiança nas instituições, principalmente em relação ao parlamento e aos partidos políticos. Essa constatação fortalece, segundo o autor, os pressupostos que preconizam a existência de uma associação entre cultura política e estrutura política.

Na mesma linha de raciocínio, Fuks *et al.* (2016) também discutem a natureza controversa e problemática da adesão à democracia, notadamente nas nações de

experiência democrática mais recente, a exemplo do Brasil e dos demais dos países da América Latina. Esses países se caracterizam, de modo geral, por terem vivenciado, mais recentemente, experiências autoritárias de governo e por conviverem, ainda hoje, com um quadro de grande desigualdade social e econômica, o que, por sua vez, contribui para altos índices de insatisfação com o funcionamento das instituições democráticas. Sendo assim, de maneira oposta à “cidadania crítica” (Norris, 1999) de democracias mais consolidadas, a desconfiança e a insatisfação com as instituições nos países latino-americanos se relacionam com atitudes de apatia e distanciamento da política.

Com o objetivo de melhor qualificar a adesão dos brasileiros à democracia, a partir de uma perspectiva multidimensional, os autores conduziram o trabalho de pesquisa tendo como fio condutor de análise a seguinte indagação: “quão democráticos são os democratas brasileiros?”. Assim, Fuks *et al.* (2016) buscaram priorizar questões vinculadas a valores e princípios que são considerados, quase que consensualmente, requisitos à democracia, sem os quais esse regime de governo deixaria de existir.

Dessa forma, utilizando dados do barômetro das Américas, dos anos de 2006, 2008, 2010 e 2012, os autores analisaram a adesão dos brasileiros considerados *democratas*, ou seja, os que dizem preferir a democracia a qualquer outra forma de governo, às seguintes dimensões: adesão às eleições para cargos de liderança, adesão ao direito do voto, adesão à participação política não-eleitoral e adesão à representação política.

Com relação ao conjunto dos cidadãos democratas, conforme os dados das pesquisas, os mesmos tiveram uma representação que variou entre 65% e 71% do total da população. O que mais chamou a atenção na pesquisa foi que, mesmo esse grupo mantendo um considerável nível de rejeição a um golpe militar em situações hipotéticas de crise (rejeição que oscilou entre 71% e 76,7%), identificou-se que “uma parcela considerável de democratas está disposta a aceitar um golpe militar caso o país passe por problemas graves de desemprego, crime e corrupção” (Fuks *et al.*, 2016, p. 209).

Também se destacou os significativos percentuais de democratas que acreditam ser possível a existência de um regime democrático sem partidos políticos, elementos fundamentais de intermediação da sociedade com o estado no âmbito da democracia representativa. Isso simboliza a frágil capacidade de representação dos

partidos, gerando, por consequência, a pouca confiança da população nessas instituições. Esses dados reforçam mais uma vez, assim como já demonstrado por Moisés (2008), o quão longo e difícil é o caminho de consolidação da democracia brasileira.

Dada a complexidade dos elementos que interferem na adesão à democracia, Fuks, Casalecchi e Ribeiro (2019) propõem o estabelecimento de uma forma mais apropriada de analisar a adesão à ordem democrática. Assim, com vistas a essa finalidade, os autores utilizam a noção de “sistemas de crenças democrático”, aqui entendidos como um conjunto combinado de princípios e valores subjacentes à democracia. Dessa maneira, a adesão à democracia seria analisada a partir do apoio dos cidadãos aos diferentes aspectos desse sistema de crenças, indicando, assim, variados níveis de coesão aos princípios e valores democráticos, indo desde os autoritários coesos, que não apoiariam nenhum dos princípios, até os democratas coesos, que aderem a todos os princípios.

No trabalho supracitado, os autores procuraram identificar os elementos que determinam a construção de um “sistema de crenças democrático” coeso, no qual exista um amplo apoio aos pressupostos democráticos. Dessa forma, concluíram que, dentre esses elementos determinantes, estariam alguns de ordem individual, como o nível de escolaridade e o interesse por política, e outros de natureza contextual, como o tempo de duração interrupto da democracia e o desenvolvimento econômico per capita, próprios de cada país.

Tendo como pressuposto a crença de que a vigência da democracia tem o potencial de gerar mudanças nas orientações políticas dos cidadãos a partir da vivência dos mesmos sob a égide da institucionalidade democrática, Ribeiro, Borba e Casalecchi (2018) procuraram identificar possíveis efeitos pedagógicos decorrentes dessa experiência na produção de transformações nos padrões de cultura política dos brasileiros.

Dessa forma, a ideia desse estudo foi verificar em que medida os brasileiros se tornaram mais democráticos e participativos no período subsequente à promulgação da Constituição de 1988. Isto posto, o trabalho analisou dados empíricos relativos a três dimensões que compõem a cultura política: habilidades cívicas, atitudes políticas e participação política.

No tocante ao que os autores denominam de habilidades cívicas, constatou-se, a despeito de pequenas oscilações ao longo dos anos, um baixo percentual da

população com interesse por política, não ultrapassando 40%. Quanto à eficácia política subjetiva, dimensão já presente no trabalho pioneiro de Almond e Verba (1963), que se refere a uma autoavaliação do cidadão em relação a sua capacidade de influenciar na política, também apresentou baixos percentuais ao longo do período analisado. Ainda com relação às habilidades, temos o nível de sofisticação da população em termos de conhecimento político, também com resultados desanimadores. No geral, em termos de habilidades cívicas, “os dados apontam para uma certa estagnação” (Ribeiro; Borba; Casalecchi, 2018, p. 20).

Os dados empíricos sobre atitudes e participação, quando não mostram retrocessos, apresentam poucos avanços, sejam em termos de satisfação, confiança e adesão à democracia, referentes à dimensão atitudinal, seja no que se refere à participação política, tanto na participação eleitoral (dimensão convencional), quanto na participação em protestos (dimensão não-convencional).

Em suma, a análise das variáveis que constituem todas as dimensões da cultura política dos brasileiros aponta indicadores que nos levam a constatar a existência de um cenário pouco otimista e nada animador no Brasil. Com efeito, a experiência democrática “parece não ter contribuído para uma cidadania mais competente, ativa e democrática em nosso contexto” (Ribeiro; Borba; Casalecchi, 2018, p. 39). Destarte, além de contrariar as boas expectativas geradas pelos preceitos do efeito pedagógico da democracia, a realidade aqui posta nos coloca desafios à construção democrática, relacionados, principalmente, à qualidade da democracia.

Ainda no tocante à produção acadêmica sobre o conceito de cultura política na contemporaneidade, vale destacar a abordagem oriunda de países de economias centrais, que identifica a emergência de novos padrões de cultura política resultantes das transformações promovidas pelo processo de globalização, processo esse fortemente atrelado à liberalização econômica e aos avanços de natureza tecnológica. Esse enfoque analítico, cuja produção acadêmica referencia-se fortemente a partir dos trabalhos de Terry Clark (Clark; Inglehart, 2007; Clark; Hoffmann-Martinot, 1998; Clark; Navarro, 2007), discute a cultura política a partir daquilo que vem sendo definido pela literatura especializada de Nova Cultura Política (NCP).

Essa abordagem retoma os estudos já tradicionais na sociologia urbana, buscando associar o exercício da cidadania e a cultura política ao modo de vida urbano. Assim, propõe estudar as novas formas de valores, crenças e participação

políticas, próprias da NCP, associadas ao processo de modernização resultante da globalização econômica, notadamente no contexto das grandes cidades, espaços nos quais se verificam, de forma mais intensa, os efeitos de tais processos. Assim, procura-se identificar e discutir a existência de um “efeito metrópole” na constituição da cultura política. “Seria esperado que esses efeitos fossem mais visíveis exatamente nas áreas metropolitanas, por serem o principal lócus do processo de modernização das sociedades de mercado” (Azevedo; Santos Junior; Ribeiro, 2009, p. 692). Em outro trabalho de referência, Cabral (2012), em estudo sobre Lisboa, abordando a questão da cultura política nas grandes metrópoles, procura associar o efeito metropolitano ao exercício da cidadania na capital portuguesa.

De uma maneira genérica, podemos dizer que a NCP se relaciona a um processo de fortalecimento do individualismo nas ações políticas, promovendo, dessa maneira, uma automobilização dos cidadãos frente aos problemas sociais e políticos, ao mesmo tempo que um enfraquecimento de ações coletivas vinculados a formas tradicionais de associativismo. Dessa maneira, os novos formados de mobilização estariam ligados ao isolamento e à adoção de atitudes de menor custo por parte dos cidadãos, práticas associadas à forma de vida típica das metrópoles. Assim, podemos dizer que a NCP surge como consequência de um conjunto de processos cujo resultado é a perda de confiança na resolução de problemas de natureza política pela via coletiva.

Convém também enfatizar que o enfoque que informa a NCP preconiza a emergência de atitudes políticas associadas a reivindicações de conteúdo menos materialista. Assim, ganham força pautas relacionadas a demandas cada vez mais amplas e difusas, como as associadas ao meio ambiente e às questões identitárias, como gênero e raça, constituindo, assim, uma agenda pós-materialista. Não obstante, a presença de demandas materiais tradicionais relacionadas a salário, por exemplo, ainda mantém relevante importância no Brasil, dada nossa situação de forte desigualdade social e carência material.

No Brasil, alguns trabalhos procuraram testar esse enfoque analítico a partir da realidade de nossas metrópoles, que possuem características distintas das grandes cidades da Europa e Estados Unidos, principalmente, no tocante às notórias assimetrias sociais das grandes cidades brasileiras. Dessa forma, em trabalho com base em pesquisa sobre a cultura política em algumas regiões metropolitanas no Brasil, realizada no âmbito da rede de pesquisa observatório das metrópoles e outras

instituições, Azevedo, Santos Junior e Ribeiro (2009) procuraram identificar e problematizar os limites relacionados à utilização dessa abordagem no estudo da cultura política no Brasil.

Para isso, analisaram os dados empíricos sobre cultura política de sete metrópoles do Brasil: São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Natal e Goiânia. Em um primeiro momento, os autores compararam os dados sobre associativismo e mobilização sociopolítica do Brasil com as informações de pesquisas equiparáveis realizadas em seis países desenvolvidos: Canadá, Estados Unidos, França, Suécia, Espanha e Portugal.

A pesquisa mostrou que, no tocante aos níveis de associativismo, o Brasil apresentou índice intermediário no conjunto dos países analisados; todavia, com destacada atuação do associativismo religioso, sendo o que mais poder de mobilização possui. Geralmente, o associativismo de caráter religioso é o tipo de relação associativa que menos se vincula às ações ou a qualquer tipo de mobilização de cunho político. Não por acaso, mesmo apresentando níveis de mobilização sociopolítica em patamares acima da participação associativa, o Brasil ficou aquém dos demais países pesquisados no quesito mobilização sociopolítica, principalmente, no item participar de fóruns na internet, contactar ou aparecer na mídia, assim como no item já mencionado.

É importante destacar que, no que diz respeito às diversas formas de mobilização sociopolítica, o Brasil apresentou níveis muito abaixo dos demais países em um tipo de mobilização tipicamente associado à NCP, como o relacionado ao boicote a produtos por razões políticas, ambientais ou éticas. Dessa forma, isso seria um sinal “de que, apesar de crescentes, as práticas que caracterizariam a presença da NCP seriam ainda incipientes entre nós” (Azevedo; Santos Junior; Ribeiro, 2009, p. 712), em comparação às modalidades tradicionais de ação política, como as que se vinculam a movimentos associativos, como a participação em movimentos grevistas, comícios, mobilizações, dentre outros.

Os elementos que influenciam a predisposição para a ação sociopolítica se constituem enquanto outro importante grupo de indicadores de cultura política de um dado grupo populacional. Sobre isso, no caso específico do trabalho aqui analisado, os autores destacaram os níveis de socialização, assim como de exposição à mídia informativa. Os dados indicaram um baixo nível de socialização, tanto primária como secundária, o que indica que os brasileiros pouco discutem acerca de questões

políticas em seus espaços de sociabilidade. Sobre ao nível de exposição à mídia, ainda se verifica um peso considerável da televisão na capacidade informativa e formação política de nossa população.

No mais, o trabalho de Azevedo, Santos Junior e Ribeiro (2009) nos fornece duas principais conclusões sobre a cultura política das metrópoles analisadas: primeiro, chamou a atenção a diferença de indicadores entre as cidades de São Paulo e Porto Alegre e as demais. Essas duas cidades apresentaram níveis de cultura política que as colocam em posição de destaque na pesquisa.

Por fim, em função de nossas peculiaridades, não é possível afirmar uma forte presença dos valores da NCP em nosso país. Segundo os autores, “a nosso ver, valores e comportamentos relacionados à NCP no Brasil, mesmo que se tenham fortalecido nas últimas décadas, estão longe de se constituírem na principal gramática cultural existente” (Azevedo; Santos Junior; Ribeiro, 2009, p. 725). Sendo assim, a abordagem da NCP, quando utilizada no Brasil, precisa ser feita com as devidas ressalvas, já que a nossa cultura política foi e continua sendo forjada a partir de uma hibridização entre diferentes gramáticas culturais, conjugando a incorporação de valores oriundos das atuais transformações, com as que estão aqui profundamente enraizadas, como o clientelismo e o patrimonialismo.

Utilizando como referência teórica a mesma abordagem do trabalho apresentado anteriormente, Andrade (2012) procurou apresentar e discutir, também se utilizando de dados de pesquisa realizada pelo observatório das metrópoles, a cultura política da população da cidade de Natal/RN. Nessa empreitada, a autora dividiu sua análise tendo como referência a definição de três grupos de indicadores de cultura política, apresentados a seguir: indicadores de atitudes e percepções; indicadores da pré-disposição para a ação política e indicadores de exercício da cidadania.

No tocante ao primeiro conjunto de indicadores, a de atitudes e percepções da população de Natal sobre a política, verificam-se bons indicadores relacionados à consciência dos deveres e direitos da cidadania, com exceção dos indicadores que dizem respeito a ações políticas concretas, que requerem atitudes mais ativas, como, por exemplo, votar e participar de organizações políticas. No conjunto das virtudes cívicas, o que engloba todos os deveres de cidadania, a cidade de Natal obteve um índice de 6,16 numa escala de 1 a 7, média que a coloca na primeira posição entre as 7 metrópoles pesquisadas. No que toca à noção direitos de cidadania, Natal também

obteve um bom resultado, com uma média de 6,47. Esses números indicam que a população da cidade de Natal possui bons indicadores de consciência em relação aos seus deveres e direitos de cidadania enquanto cidadão, algo que se constitui ser fundamental na configuração da cultura política de qualquer população que se pretenda ser democrática.

Entretanto, os bons indicadores da cultura política da população da cidade de Natal param por aqui. Ainda sobre atitudes e percepções, os dados apresentados pela autora revelam resultados insatisfatórios em relação à eficácia e confiança política e avaliação da administração pública. Outro dado preocupante é o de avaliação da democracia. Nesse item, a população natalense apresentou um índice de 5,24 numa escala de 1 a 10. Sendo assim, elementos como a confiança na classe política e nos governantes, assim como a defesa da democracia enquanto regime político, são valores pouco presentes entre os natalenses, fato que inibe uma participação política mais ativa.

Em relação aos indicadores de pré-disposição para a ação política, vale destacar os resultados de socialização, confiança interpessoal, exposição à mídia e interesse por política. Sobre os índices de socialização, os dados de Natal apontam para uma média de 1,97 e 1,88, numa escala de 1 a 4 para a socialização primária e secundária, respectivamente. Disso depreende-se que as instituições responsáveis pela formação política dos cidadãos, como a família, igreja ou escola, pouco estão contribuindo para a formação de uma cultura política engajada e participativa por parte da população de Natal. Assim, como destaca Andrade (2012, p. 285), “isso demonstra a pouca importância dos temas políticos nas relações sociais vivenciadas no cotidiano”.

Sobre a confiança interpessoal, elemento condicionador da ação cooperativa entre as pessoas, Natal apresentou uma média de 1,94 numa escala de 1 a 4. Outro indicador importante para a formação da cultura política se refere ao índice de exposição à mídia, e que está relacionado a quanto os cidadãos estão bem informados sobre a política. Nesse item, a cidade de Natal apresentou um índice de 2,49 numa escala de 1 a 5. Mesmo apresentando um índice mediano, é preciso ressaltar o bom índice relacionado à obtenção de informações via Televisão, informação que nos obriga a enxergar os dados de Natal de outra forma, já que a Televisão é um veículo de informação que, via de regra, repassa as informações de uma forma direta, sem

estimular a reflexão e o debate, diferentemente dos jornais e rádios (ANDRADE, 2012).

Fechando o conjunto de indicadores de pré-disposição à ação política, destacamos o grau de interesse da população de Natal por política. Fortemente vinculado e dependente de outros indicadores já apresentados, como o de socialização primária e secundária e exposição à mídia, o interesse por política na cidade de Natal apresentou um dos menores índices dentre todas as cidades estudadas, sendo 1,68 numa escala de 1 a 4. Diante desse quadro de desapontamento e falta de interesse pelas questões políticas, o esperado é que “difícilmente haverá mobilização em torno de questões significativas para a sociedade” (Andrade, 2012, p. 288).

A respeito do grupo de indicadores de exercício da cidadania, referente a ações políticas de natureza prática, Andrade (2012) analisou os resultados de cultura política dos natalenses relativos às formas de mobilização e ao associativismo. Quanto às ações de mobilização, destacou-se o baixo índice de Natal - 0,63 numa escala de 0 a 3. Dentre os quesitos sobre mobilização, o que se refere a assinar uma petição, foi o que se destacou em termos de média, algo já esperado, já que essa ação requer pouco custo por parte de quem a pratica.

No que diz respeito ao associativismo, variável de muita importância para a explicação do comportamento político de uma população, Natal apresenta um baixo índice, sendo 0,41 numa escala de 0 a 3, só a frente de Belo Horizonte, sendo o associativismo religioso o que mais se destaca, assim como detectado na média do conjunto de todas as cidades.

Tomando por base as considerações elencadas anteriormente sobre a cultura política da população da cidade de Natal, Andrade (2012) conclui que, a despeito de apresentar os melhores indicadores de consciência de deveres e direitos de cidadania se compararmos com as demais cidades analisadas, Natal apresentou índices pouco animadores em relação aos outros indicadores. Dessa forma, “essa realidade levamos a supor que, a despeito do cidadão natalense ter um alto grau de consciência cívica, a cidadania para ele é uma ‘cidadania não ativa’” (Andrade, 2012, p. 299), dado que alguns indicadores nos sugerem um baixo grau de engajamento na política, seja, exemplo, por desconfiar da classe política, seja por pouco participar de mobilizações ou formas de associativismo.

É importante destacar que esses baixos índices de mobilização ou associativismo identificados na cidade de Natal, nas palavras de Andrade (2012, p. 299-300), estão:

Longe de se constituir como exemplo daquilo que denominamos de Nova Cultura Política, uma cultura política caracterizada pela crise dos tradicionais espaços de associativismo e de mobilização e pela tendência ao individualismo, presentes nas sociedades modernas. O que se expressa em Natal é a velha cultura política brasileira, que identifica a política como espaço privado das tradicionais elites políticas, que oligarquizam as estruturas partidárias e fazem delas expressões de vontades e interesses particulares.

Por fim, os dados que foram apresentados nos indicam que, por um lado, mais pesquisas precisam ser realizadas para que possamos afirmar com mais propriedade na existência de traços da NCP em nossas metrópoles, traços que ainda são incipientes e em diferentes intensidades conforme a cidade. Por outro lado, os dados refletem a história da cidade de Natal, marcada por fraca participação popular na gestão pública e “sem tradição de mobilização e engajamento cívico em torno das questões sociais e políticas” (Andrade, 2012, p. 272). Na sequência, apresentamos algumas pesquisas sobre a cultura política no âmbito de instituições de participação no Brasil.

3.4 CULTURA POLÍTICA E INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

O estudo da cultura política no âmbito de instituições de participação implica, necessariamente, mudanças em relação aos estudos tradicionais no campo das pesquisas sobre essa temática, cujo foco é a análise das orientações subjetivas do conjunto de uma dada população, buscando compreender, com isso, as bases do que seria a cultura política nacional dos países. Na perspectiva dos estudos tradicionais, a população é caracterizada em todo o seu conjunto como tendo um ou outro tipo de cultura política.

Seguindo caminho diferente, os estudos que procuram associar cultura política e participação institucional, tipo no qual se enquadra a nossa investigação, focam suas análises em públicos menores, quais sejam, os subgrupos que participam enquanto membros dessas instituições. Como consequência, se por um lado, temas de maior magnitude, caros à discussão sobre democratização, como estabilidade e

consolidação democrática, perdem a posição de principal preocupação de pesquisa, temas igualmente importantes, como a desigualdade política e a relação de causalidade entre participação e cultura política, adquirem mais relevância.

As relações de causalidade entre instituições participativas e cultura política são estudadas a partir de diferentes perspectivas. Uma delas é a que procura compreender o efeito pedagógico das instituições de participação na conformação da cultura política dos sujeitos a partir da trajetória de atuação dos mesmos no âmbito dessas instituições. Sobre essa discussão, cabe destacar os trabalhos realizados por Fedozzi (2008, 2009), cujo foco principal é o aprendizado adquirido pelos participantes do Orçamento Participativo, doravante OP, como decorrência de sua vivência nessas arenas participativas.

Da mesma forma, em trabalhos sobre a cultura política dos membros de conselhos de políticas públicas da cidade de Curitiba, Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003) e também Perissinoto e Fuks (2007) reforçam o impacto positivo resultante da experiência em instituições participativas, como os conselhos, na reconfiguração da cultura política dos conselheiros. Os dados agregados desses trabalhos, incluindo todos os segmentos constituintes dos conselhos, mostraram que uma parcela significativa dos membros dos supracitados conselhos, num total de 40%, aumentou seu interesse por política a partir do momento que passaram a atuar como conselheiros.

É fundamental destacar que esse crescimento do interesse por política ocorreu de forma diferenciada entre os conselheiros. O impacto desigual aconteceu em função de características específicas de cada segmento dentro do conselho, principalmente, as relacionadas ao tempo de atuação no conselho e a experiência associativa. Dessa maneira, os autores concluem que “o impacto gerado pela instituição é mediado pelas características de cada um dos grupos vinculados a ela, portanto, vivenciado de maneira desigual por cada um deles” (Fuks; Perissonotto; Ribeiro, 2003, p. 143).

Essas constatações evidenciam a importância de considerar a heterogeneidade social, manifesta em desigualdades entre os cidadãos, seja no que diz respeito a características socioeconômicas, seja com relação à posse de recursos de cultura política, na investigação dos efeitos da experiência em instituições no conjunto das disposições subjetivas dos indivíduos.

Ainda no tocante à questão da desigualdade, alguns autores destacam a desigualdade de recursos de cultura política enquanto elemento que condiciona e

potencializa a ação política daqueles que a detém (Fuks; Perissinotto; Ribeiro, 2003; Perissinotto; Fuks, 2007; Fuks, 2002). Com efeito, para esses autores, um melhor entendimento de como as instituições participativas funcionam pressupõe um estudo da cultura política nessas instituições à luz das desigualdades entre os seus segmentos.

Em trabalho cuja proposta comunga com as premissas que aqui defendemos, Ribeiro e Andrade (2003) estudaram a relação entre as desigualdades na posse de recursos de cultura política entre os membros do conselho de saúde do município de Dois Vizinhos, no estado do Paraná, e sua relação com as formas de participação. Os resultados sugerem uma relação de causalidade, já que o grupo que reunia os representantes do governo e dos prestadores privados com maior interesse por política e maior eficácia política subjetiva, também desfrutavam de uma melhor participação no conselho, manifesta através de uma maior proposição de temas para a discussão e de uma maior capacidade de debate.

4. OS CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE NATAL-RN: ANÁLISE DO PROCESSO DELIBERATIVO

O estudo sobre o funcionamento e os processos que ocorrem no interior das IPs, a partir do prisma das pesquisas acadêmicas, exige a utilização de teorias que ofereçam elementos que orientem e o subsidiem. Dessa forma, as pesquisas empíricas sobre experiências concretas de participação institucionalizada precisam ser acompanhadas por modelos teóricos que sirvam de lente, através da qual se possa melhor compreender os avanços, limites e condicionantes da participação institucionalizada.

Partimos da hipótese de que os resultados da deliberação, em termos de atuação vocal, estão atrelados às diferenças de capacidade de participação no processo deliberativo dos diversos segmentos que atuam nos conselhos. Assim, tendo os aportes da Teoria da Democracia Deliberativa como norte teórico, investigamos o processo deliberativo nos três conselhos, notadamente o CONCIDADE, o CONPLAM e o CONHABINS, nos de 2016 e 2019.

Dadas essas considerações iniciais, faremos a apresentação de cada conselho no que tange ao seu histórico, suas regras e normas, tomando, como base, os documentos que os regulamentam, especialmente as leis de criação e os regimentos internos. Depois dessa apresentação, discorreremos sobre a abordagem comparativa utilizada como referência nas análises. Em seguida, descreveremos os procedimentos metodológicos utilizados para a análise da qualidade deliberativa e, por fim, apresentamos a análise propriamente dita.

4.1 HISTÓRICO E ASPECTOS INSTITUCIONAIS DOS CONSELHOS

Conforme salientado no primeiro capítulo, além da Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade instituiu importantes diretrizes normativas com o foco no direito à cidade e na perspectiva da construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas. No tocante ao princípio da gestão urbana democrática, materializada na criação e expansão de instrumentos de participação de representantes da sociedade civil no planejamento e gestão das cidades, o mesmo se constituiu em um dos elementos centrais do nosso mais recente arcabouço legal referente à gestão das cidades.

Como era de se esperar, as referidas transformações legais rebateram nos marcos normativos dos entes subnacionais, tanto nos estados como nos municípios, na medida em que os mesmos precisaram se adequar às novas orientações advindas do nível federal.

No que diz respeito à realidade específica da cidade de Natal-RN, o princípio da gestão democrática da cidade se faz presente em diferentes dos seus instrumentos normativos, a exemplo da lei orgânica e do seu plano diretor. No que se refere à lei orgânica de Natal/RN, esta apresenta dispositivos “que apontam para um novo modelo de planejamento urbano (incorporando o ideário da reforma urbana), no qual o atendimento a princípios democráticos e redistributivos constitui seu eixo central” (Duarte *et al.* 2015, p. 336). Assim, podemos dizer que a lei orgânica da cidade de Natal-RN incorporou ideais democráticos ao criar um sistema municipal de planejamento urbano ancorado em mecanismos de gestão democrática, assegurando o direito de participação de setores da sociedade civil nos processos de planejamento (art.132).

Quanto ao plano diretor, instrumento normativo da política de desenvolvimento urbano, cuja versão atual foi aprovada em 2022, o mesmo destaca a gestão democrática enquanto um de seus princípios fundamentais. O plano diretor avança em relação à dimensão democrática do planejamento da cidade de Natal/RN ao reforçar que o planejamento urbano desta localidade dar-se-á com ampla participação da sociedade civil, garantindo os critérios de diversidade, pluralidade e representatividade.

Diversas são as arenas deliberativas da cidade objeto de estudo que possibilitam a participação da sociedade civil na gestão das políticas urbanas da cidade: Conselho da Cidade do Natal (CONCIDADE); Conselho Municipal de planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM); Conselho de Trânsito e Transportes Urbanos (CMTTU); Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social (CONHABINS) e o Conselho Municipal de Saneamento Básico (CONSAB). Dessa forma, as instâncias acima elencadas se constituem em espaços públicos centrais para a participação da sociedade civil na gestão e planejamento na cidade do Natal-RN.

Aquilo que a literatura costuma designar de desenho institucional, ou seja, o conjunto das normas que estruturam e orientam o funcionamento dos conselhos, se apresenta como uma importante variável para o entendimento das instituições de

participação (Faria; Ribeiro, 2010). As regras que estruturam os conselhos de políticas públicas são relevantes na medida em que elas podem influenciar as ações que se realizam nessas instituições, podendo, dessa forma, impactar nos resultados finais da participação.

Tendo em vista a importância dessa dimensão, propomos, nesse momento, apresentar um pouco do histórico e do desenho institucional dos três conselhos aqui estudados: CONPLAM, CONHABINS e CONCIDADE. Para isso, consultamos as informações contidas nos instrumentos normativos que regulam o funcionamento deles, notadamente as leis de criação, leis de regulamentação, assim como os regimentos internos.

Sendo assim, começaremos nossa exposição pelo CONCIDADE. Tal conselho foi pensado para ser a arena decisória culminante acerca das questões relacionadas às políticas urbanas e ambientais na cidade do Natal-RN. O CONCIDADE, vinculado à secretaria do gabinete da prefeitura, foi criado em 2007 no contexto de revisão do Plano Diretor que foi aprovado no mesmo ano, tendo sua previsão no Artigo 96 de tal norma. Quanto à sua estrutura organizacional, ele é composto por um presidente, exercido pelo próprio prefeito ou pelo secretário do gabinete, e um plenário, órgão superior de decisão e câmara técnicas.

Em relação a esses dois últimos aspectos do desenho institucional do CONCIDADE, convém fazer aqui algumas considerações. Sobre o plenário, ele é composto por 52 membros titulares, sendo 26 representantes do poder público e 26 de entidades da sociedade civil, respeitando, de forma integral, o princípio da paridade.

Sobre os representantes da sociedade civil, o CONCIDADE se diferencia dos demais conselhos por estabelecer um critério de seleção dos conselheiros que leva em consideração uma dimensão territorial, já que 14 das vagas são asseguradas a representantes de agrupamentos de bairros da cidade de Natal-RN e, por outro, uma dimensão setorial, no qual os conselheiros representam entidades ou organizações da sociedade civil organizada. No caso da dimensão setorial, a sociedade civil conta com 12 representantes.

No caso das câmaras temáticas, o CONCIDADE foi pensado na perspectiva da constituição de um sistema de gestão integrada entre conselhos através do qual os demais conselhos de políticas urbanas setoriais da cidade do Natal-RN seriam, ao mesmo tempo, considerados câmaras temáticas do CONCIDADE, criando, em tese,

“um arranjo institucional participativo local de relações entre conselhos de políticas públicas urbanas municipais” (Oliveira; Almeida, 2019, p. 71).

No entanto, assim como demonstrado por Oliveira e Almeida (2019), várias são as razões que fazem com que não haja um real funcionamento de um arranjo integrado de políticas urbanas de Natal/RN da forma como foi idealizado, dentre elas, a falta de um fluxo processual entre os conselhos. À luz de dados mais atuais, parece que esse é um impasse ainda não resolvido. De forma diferente do CONPLAM e do CONHABINS, o CONCIDADE prevê reuniões ordinárias a cada 60 dias.

O CONPLAM, Conselho Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, pertencente ao Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município do Natal-RN e vinculado à Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), é o conselho com mais tempo de funcionamento dentre os três aqui analisados. O mesmo foi criado pelo Decreto 1.334, de 1973, ainda no contexto da ditadura militar.

O CONPLAM foi a instituição de participação central no processo de criação do primeiro plano diretor de Natal-RN, no ano de 1974, assim como em todas as revisões dessa norma, com exceção da mais recente. Também é importante destacar que ele foi responsável pelas discussões relativas ao processo de planejamento das obras da copa do mundo de 2014. Por tudo isso, podemos dizer que o CONPLAM se consolidou “como principal conselho de planejamento urbano de Natal” (Oliveira; Almeida, 2019, p. 73).

Do ponto de vista de seu desenho institucional, o CONPLAM é composto por uma presidência, sendo a mesma exercida pela SEMURB, além de um conselho pleno, o principal órgão decisório. Em relação ao conselho pleno, ele é composto de 32 membros, sendo 16 titulares e 16 suplentes, além do presidente. Analisando a composição do CONPLAM, percebemos uma presença majoritária de membros representantes de entidades da sociedade civil organizada, ocupando 11 das 16 vagas de titulares. Assim, representantes do poder público ocupam as 5 vagas restantes. Por fim, o regimento interno prevê que o conselho se reúna ordinariamente uma vez por mês.

Criado pela Lei Complementar n.º 82, de 2007, o Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social (CONHABINS), está vinculado à Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE) e integra o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana e o Sistema Municipal de Habitação e Interesse Social (SHIS). Organizacionalmente, o CONHABINS é

composto pela presidência, exercida pelo secretário da SEHARPE, além de uma plenária constituída por 20 membros titulares, sendo 8 representantes do poder público e 12 representantes de entidades vinculadas à sociedade civil organizada. Aqui, percebe-se uma certa paridade entre poder público e sociedade civil, diferentemente do que acontece no CONPLAM. Regimentalmente, o CONHABINS prevê uma reunião mensal.

Quadro 1 - Aspectos do desenho institucional dos Conselhos de políticas urbanas

Elementos do Desenho Institucional	Conselhos					
	CONPLAM		CONHABINS		CONCIDADE	
Presidência	Poder público		Poder público		Poder público	
Quantidade de membros	16		20		52	
Quantidade de membros por segmento	PP	SC	PP	SC	PP	SC
	5	11	8	12	26	26
Periodicidade das reuniões ordinárias	Mensal		Mensal		Bimestral	

Fonte: Elaboração própria (2023).

Sendo assim, uma análise preliminar das regras que regulam o funcionamento dos três conselhos, expostos no quadro 1, mostra que os conselhos se assemelham na impossibilidade de exercício da presidência por um representante da sociedade civil, o que pode ser entendido como um aspecto antidemocrático. Também verificamos que eles se diferem quanto ao total de membros, bem como a forma como a quantidade de vagas é distribuída entre poder público e sociedade civil.

4.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A presente investigação se ancora numa abordagem comparativa. De forma geral, entendemos que tal abordagem se configurou como a mais adequada para analisar as relações entre diferentes variáveis empiricamente identificáveis nos conselhos. Dessa maneira, a comparação nos possibilitou realizar inferências causais através das quais foi possível melhor entender a relação entre a cultura política dos conselheiros e sua atuação deliberativa.

Nessa perspectiva, a comparação pressupõe que os fenômenos em análise possuam algumas características semelhantes, que os colocam numa mesma categoria, assim como características que os diferenciem. Dessa forma, por meio de uma análise comparativa, podemos identificar similaridades e diferenças entre os

fenômenos estudados. Como destaca Sartori (1994), comparar é “confrontar uma coisa com outra”.

Destarte, consideramos ser importante, num estudo comparativo, a definição do formato de investigação que será utilizado. De uma perspectiva mais geral, verificamos que os estudos comparativos se dividem em dois grupos: (1) o que prioriza a análise de fenômenos parecidos, possuindo muitos elementos em comum, ou seja, similares, e (2) o que prioriza fenômenos que são muito diferentes (Sartori, 1994).

Tendo em vista os nossos objetivos e o fenômeno empírico aqui investigado, optamos por seguir o agrupamento 1, ou seja, o que se vincula ao estudo de fenômenos similares, assim como preconizado por Przeworski e Teune (1995), ao tratar do desenho dos Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems*). Portanto, as características que são comuns aos conselhos serão encaradas em nosso estudo como variáveis de controle, em contraposição aos elementos que os diferenciam, aqui considerados como as variáveis com capacidade de explicação.

No tocante aos aspectos que são similares nos conselhos analisados, destacam-se os seguintes: (1) são espaços públicos e institucionalizados de participação e deliberação de políticas urbanas; (2) são espaços que permitem o controle social das políticas urbanas; (3) são constituídos por membros representantes do poder público e da sociedade civil organizada; (4) estão vinculados a uma área específica de política pública, como também, (5) são instituições que estão localizadas em um mesmo ente federado, no caso, a cidade de Natal-RN.

Assim, é mais condizente a escolha de fenômenos similares, como elementos que sejam os mais parecidos possíveis “pois aquilo que têm em comum isola a influência de certas variáveis no fenômeno estudado, funcionando como controle e minimizando o número de variáveis a serem testadas na explicação” (Cunha, 2010, p. 348). Como já destacado, os aspectos que se apresentam de forma diferente no fenômeno estudado são encarados como os capazes de oferecer algum tipo de explicação para o entendimento do fenômeno. Dessa forma, acreditamos que “a comparação pode ser útil, portanto, para melhor compreender e explicar os seus resultados deliberativos e as possíveis variações” (Cunha, 2010, p. 348).

Importante observar que a abordagem comparativa, a partir das colocações acima, é tomada como referência para análise do trabalho como um todo, isto é, serve de balizamento metodológico para a identificação as características de cultura política dos conselheiros que condicionam o processo deliberativo.

4.3 QUALIDADE DA DELIBERAÇÃO: PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Conforme o enfoque analítico que aqui utilizamos, já explicitado no capítulo 1, nossa análise terá como foco a qualidade da atividade deliberativa (Vaz, 2010; Almeida, 2017). Dessa forma, o presente capítulo analisa os conselhos e suas capacidades de propiciar, de forma prática, dois dos princípios preconizados pela Teoria da Democracia Deliberativa, a saber: (1) Igualdade de participação e (2) Igualdade deliberativa. Segundo Bohman (2009), tais princípios se referem ao status de cada indivíduo no processo deliberativo, ou seja, se referem ao modo ou à forma como cada um atua no processo deliberativo.

Acreditamos que o princípio da igualdade deliberativa adquire relevância em nosso trabalho em função da abordagem dialógica da deliberação com a qual trabalhamos (Bohman, 2009). A partir da perspectiva dialógica, o processo deliberativo adquire sucesso quando todos os atores envolvidos na deliberação conseguem atuar de forma conjunta e cooperada, influenciando, de algum modo, os rumos e resultados da deliberação. Dessa forma, eventuais situações de desigualdade entre os atores/segmentos podem comprometer a qualidade e, conseqüentemente, a legitimidade de tal processo.

Ainda sobre isso, Bohman (2009) destaca que situações de desigualdades referentes à posse de recursos e capacidades, adquiridos anteriormente ao processo de deliberação, “se amplas o suficiente, essas diferenças podem afetar os resultados de forma não democrática” (Bohman, 2009, p. 46). Sendo assim, como ressaltado pelo supracitado autor, “a igualdade deliberativa precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação” (Bohman, 2009, p. 46). Por tudo isso, a abordagem que estuda a deliberação a partir de um viés dialógico, como a proposta por Bohman (2009), atribui um importante papel à igualdade deliberativa para o sucesso da deliberação em termos de legitimidade e qualidade democrática.

O princípio da igualdade de participação diz respeito, portanto, à igual capacidade dos diferentes segmentos de se fazerem presentes nas reuniões de cada conselho. Já o princípio da igualdade deliberativa trata da capacidade de participar da deliberação substantivamente por meio de atos de fala (Almeida; Cunha, 2011).

Ainda sobre a igualdade de participação, a inclusão dos diferentes atores e segmentos sociais, importante princípio da democracia deliberativa e considerado um importante bem democrático (Smith, 2009), se refere à inserção, no processo deliberativo, de todos os segmentos que, por força legal, detém o direito de participar e que possam, eventualmente, ser impactados pelas decisões tomadas em processos de deliberação pública. Como é possível pressupor, nem todos os segmentos com vagas asseguradas em instituições de participação conseguem, por razões diversas, efetivamente marcar presença nas reuniões.

No tocante ao princípio da igualdade de participação, analisamos a efetiva presença dos diferentes segmentos nas reuniões dos conselhos tomando como base as listas de presença de cada reunião. A partir da identificação daqueles que participaram das reuniões, confrontamos o número de presenças, por segmento, com a quantidade de membros prevista na composição de cada conselho, também por segmento.

Quanto ao princípio de igualdade deliberativa, consideramos os diferentes tipos de fala proferidos pelos conselheiros durante as reuniões, conforme o segmento do qual faziam parte. A definição das variáveis para a análise da igualdade deliberativa apoiou-se na proposta metodológica de Cunha (2007; 2009; 2010), utilizada em estudos que tratavam da efetividade deliberativa em conselhos de assistência social do Brasil. Assim, as seguintes variáveis, relacionadas a manifestações de fala, foram selecionadas: (1) Vocalização; (2) Debate; (3) Contestação; (4) Demanda; (5) Denúncia, e (6) Agenda.

Destarte, propomos operacionalizar o princípio normativo da igualdade deliberativa, através das variáveis acima citadas, por entendermos que as mesmas são passíveis de mensuração empírica. Todas essas variáveis estão relacionadas a manifestações de fala e argumentação, sendo que algumas delas se referem a ações vocais de natureza dialógica, como as manifestações de debate e contestação. Nossa intenção foi confrontar o princípio da igualdade deliberativa enquanto “ideal-guia” (Bohman, 2009) e sua manifestação empírica no âmbito dos conselhos.

Passando agora para a descrição dos aspectos metodológicos referentes à coleta dos dados nos conselhos e à respectiva análise da qualidade deliberativa, realizamos dois procedimentos: (1) Análise do conteúdo das atas de reuniões dos conselhos e, (2) Análise das entrevistas realizadas com os conselheiros.

4.3.1 Análise das atas de reuniões dos conselhos

Com relação às atas, estas são documentos que registram as atividades e ações que ocorrem nas reuniões dos conselhos, as quais devem ser, por força regimental, disponibilizadas publicamente. Assim, elas são importantes fontes de informações na medida em que registram, mesmo que de forma compilada, toda a dinâmica que ocorre nas reuniões. Vale destacar que, mesmo considerando que o conteúdo das atas, pode, até certo ponto, sofrer algum viés a partir da maneira como foi escrito, conforme as técnicas, critérios ou escolhas utilizadas pelos indivíduos que as redigiram, sendo essa tarefa executada, geralmente, pelo secretário executivo, todas as atas são lidas e aprovadas pelos conselheiros em reuniões que acontecem posteriormente. Isso confere fidedignidade das informações transcritas e, conseqüentemente, maior confiabilidade no seu conteúdo.

Para o que nos interessa discutir sobre o procedimento de análise das atas, este se pautou em algumas etapas. Inicialmente, realizamos um detalhado trabalho de leitura, interpretação e categorização dos atos de fala. Para fins do presente trabalho, atos de fala são considerados, assim como preceitua Cunha (2009), os discursos proferidos pelos diversos atores, expressando seus interesses, posições ou pontos de vista, quando da participação em processos deliberativos, como é o caso das reuniões dos conselhos aqui estudados.

O processo de interpretação e categorização dos atos de fala se orientou, prioritariamente, pela identificação dos conselheiros, e seus respectivos segmentos, responsáveis por cada manifestação descrita nas atas, além de sua contagem. Na seqüência, relacionamos essas manifestações às variáveis escolhidas para a análise, o que correspondeu, portanto, ao processo de categorização. Todo esse processo, iniciado com a leitura das atas nos permitiu, além de acessar detalhes das deliberações constantes nas atas, nos possibilitou o mais importante, que é identificar “quem fala” e “como fala”.

Também, cabe apontar que consideramos a possibilidade de existência de algum tipo de atuação vocal por parte de atores externos, ou seja, atos de fala por parte de atores que não eram membros dos conselhos, fossem eles vinculados ao poder executivo ou a alguma entidade da sociedade civil. Regimentalmente, as reuniões dos conselhos devem ser abertas e públicas, sendo possível que qualquer cidadão possa acompanhar as reuniões. Entretanto, os atores externos, mesmo tendo

o direito de participar das reuniões e, eventualmente, exercer a voz durante as reuniões, não têm direito a voto

Ainda sobre as especificidades das atas, a Tabela 1 apresenta a quantidade de documentos analisados, bem como sua vinculação a cada conselho e ano.

Tabela 1 - Quantidade de atas analisadas por conselho

Atas	Conselhos					
	CONCIDADE		CONPLAM		CONHABINS	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019
Quantidade de Atas	12	3	8	6	6	10

Legenda:

CONCIDADE: Conselho da Cidade

CONPLAM: Conselho de Planejamento e Meio Ambiente

CONHABINS: Conselho de Habitação e Interesse Social

Fonte: Elaboração própria (2023).

Conforme se verifica na Tabela 1, o nosso estudo contemplou a análise de 45 (quarenta e cinco) atas, sendo 15 (quinze) do CONCIDADE, 14 (quatorze) do CONPLAM e 16 (dezesesseis) do CONHABINS. Convém destacar que, como os três conselhos se diferenciam no tocante à quantidade de atas e quanto ao número de membros, a análise de cada variável ocorreu mediante a consideração de sua dimensão percentual, de forma a possibilitar a análise dos conselhos na perspectiva comparativa.

4.3.2 Análise das entrevistas realizadas com os conselheiros

Outro importante procedimento de coleta de dados utilizado em nosso trabalho foram as entrevistas. Buscamos com a utilização desse procedimento dotar a análise da qualidade deliberativa de uma maior robustez, na medida em que as entrevistas exerceram importante função, não só na complementação dos dados colhidos nas atas, mas também no fornecimento de informações adicionais que, muitas vezes, não estão presentes nesses documentos. Sendo assim, entendemos que as entrevistas contribuem para um melhor e mais profundo entendimento do processo deliberativo.

As entrevistas foram guiadas por um roteiro semiestruturado composto, inicialmente, por 16 (dezesesseis) questões abertas, as quais, a partir das respostas obtidas, incidiram noutras perguntas como forma de aprofundamento do que estava sendo tratado. Todas as questões propostas estiveram embasadas no aporte teórico

que informa a teoria deliberativa e, obviamente, guardando estrita relação com os objetivos aqui propostos.

Em função da especificidade das respostas que buscávamos responder, entendendo que estas são de natureza complementar às informações das atas dos conselhos, era preciso estabelecer critérios de escolha dos conselheiros a serem entrevistados. Assim, consideramos que a garantia de melhores informações estaria atrelada àqueles membros com maior participação nas reuniões, os quais foram tidos, para efeito desse estudo, como informantes-chave. Dessa forma, achamos por bem entrevistar o secretário executivo de cada conselho, uma vez que, dada a especificidade de sua função, este esteve presente em todas as reuniões.

Também, decidimos por entrevistar dois conselheiros de cada conselho e ano, ou seja, para cada conselho, foi estipulado um quantitativo de cinco entrevistados, totalizando 15 (quinze) entrevistas realizadas. Assim como foi posta a escolha do secretário executivo, isso também ocorreu para os conselheiros, na medida em que se buscou entrevistar aqueles com o maior número de presença nas reuniões. Por fim, como segundo critério de escolha, optamos por entrevistar membros representantes de diferentes segmentos, preferencialmente um ligado ao governo e outro vinculado a entidades da sociedade civil organizada.

Consideradas essas definições, partimos para a aplicação das entrevistas com os conselheiros. De posse da lista de presença das reuniões, identificamos os informantes-chave, ou seja, aqueles com maior número de participação nas reuniões. Em seguida, com o apoio do secretário executivo, obtivemos o contato telefônico e/ou de e-mail dos informantes. Desse modo, no período compreendido entre março de 2022 e agosto de 2023, foram feitos os devidos contatos, agendamento e realização das entrevistas. Vale registrar que a realização, até certo ponto, tardia dessa atividade, se deveu às restrições impostas pelo período pandêmico da Covid-19, o qual impôs alterações no cronograma inicialmente planejado para as entrevistas. De todo modo, a despeito dessas intercorrências, as entrevistas ocorreram sem maiores prejuízos do ponto de vista da qualidade das informações colhidas.

As entrevistas tiveram uma duração média de 50' (cinquenta minutos), sendo quatro delas realizadas de forma remota, com o auxílio do aplicativo *Google Meet*, uma ferramenta gratuita de videoconferência. As outras 11 (onze) entrevistas aconteceram de forma presencial, em local previamente acordado com o respondente, sendo a maioria delas no seu próprio local de trabalho. Antes de iniciada a entrevista,

informamos ao respondente os objetivos da pesquisa, o tempo médio de duração, bem como garantimos o anonimato e a respectiva confidencialidade das respostas prestadas, em consonância ao disposto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD) e a condição de voluntário do mesmo.

O processo de análise das entrevistas, assim como dos procedimentos adotados nas atas, serviu como suporte para análise da qualidade deliberativa nos conselhos. No caso específico das entrevistas, esse processo foi tido como complementar às informações das atas, servindo, sobretudo, como suporte para confrontar os resultados de ambos os procedimentos. Para tanto, recortamos os trechos das falas dos entrevistados, considerados mais significativos para a confirmação - ou - não dos resultados obtidos na análise das atas, inclusive, se valendo do recurso da transcrição direta dessas falas, as quais são aportadas ao longo das análises realizadas.

Cabe aqui destacar que, em razão das diferenças na composição e no tocante às diferentes entidades com vaga assegurada em cada conselho, cada qual vinculada a um determinado segmento, os membros de cada conselho foram agrupados de forma distinta na análise dos resultados, de acordo com o segmento com o qual se vinculam. O Quadro 2, a seguir, expõe os segmentos que, regimentalmente, compõem cada conselho.

Quadro 2 - Os conselhos e seus diferentes segmentos

	Conselhos		
	CONCIDADE	CONPLAM	CONHABINS
Segmentos	Governo	Profissionais	Governo
	Representantes Territoriais	Forças Armadas	Conselhos Comunitários
	Movimento Sociais	Entidades de Ensino e Pesquisa	Profissionais
	Entidades de Ensino e Pesquisa	Setor empresarial	Movimentos sociais
	Legislativo	Trabalhadores	Entidades de Ensino e Pesquisa
	Setor empresarial	Legislativo	Setor Empresarial
	Trabalhadores	Governo do Estado	Trabalhadores
	Estudantes	Movimentos Sociais	Legislativo

Fonte: Elaboração própria (2023).

Finalmente, considerando os procedimentos descritos na presente seção e na anterior, quais sejam, referentes às atas e às entrevistas analisadas, respectivamente, passaremos à apresentação dos resultados, nas duas próximas seções, tendo como foco a análise da qualidade deliberativa com base nos princípios da igualdade de participação e igualdade deliberativa.

4.4 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE PARTICIPAÇÃO

Inicialmente, analisaremos a efetiva presença dos diferentes segmentos nas reuniões do CONCIDADE. Conforme exposto na Tabela 2, o segmento do Governo, com direito à 46.2% das vagas que compõem o conselho, teve uma presença superior, em termos percentuais, nos dois anos analisados. Também é possível perceber uma forte presença dos conselheiros representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa e do Setor Empresarial, principalmente, no ano de 2016. Também, no tocante ao ano de 2016, é marcante a presença de atores externos, totalizando 8.8% dos presentes e uma maior presença dos membros do setor empresarial.

Por outro lado, chama a atenção a menor presença dos Representantes Territoriais, notadamente, no ano de 2016. A representação territorial é uma característica específica do CONCIDADE. Também há uma menor presença de conselheiros representantes dos Movimentos Sociais, assim como a quase total ausência de representantes ligados ao Movimento estudantil. Com relação aos demais segmentos, não se verifica grandes diferenças entre a representação prevista e a efetiva presença.

Tabela 2 - CONCIDADE: presença dos representantes por segmento e ano

Segmentos com representação	Período			
	2016		2-019	
	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata
Governo	46.2%	59.8%	46.2%	54%
Representantes Territoriais	26.9%	7.7%	26.9%	24%
Movimentos Sociais	11.5%	4.6%	11.5%	5%
Entidades de Ensino e Pesquisa	5.8%	9.2%	5.8%	5%

Tabela 2 - CONCIDADE: presença dos representantes por segmento e ano (Continuação)

Segmentos com representação	Período			
	2016		2-019	
	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata
Legislativo	3.8%	2.6%	3.8%	2%
Setor empresarial	1.9%	5.2%	1.9%	3%
Trabalhadores	1.9%	2.1%	1.9%	3%
Movimento estudantil	1.9%	0-0%	1.9%	11%
Atores externos	Não previsto	8.8%	Não previsto	2%
Atores não identificados	Não previsto	0-0%	Não previsto	1%

Fonte: Elaboração própria (2023).

No tocante à questão da presença nas reuniões do CONPLAM, assim como demonstrado na tabela 3, não se percebe, nos dois anos, significativas assimetrias entre a presença prevista e a presença efetiva levando em consideração todos os segmentos. O que mais se destaca é a menor presença percentual de representantes das Forças Armadas, notadamente, no ano de 2019.

Convém destacar que a presença de membros representantes das Forças Armadas é uma característica específica do CONPLAM se o compararmos aos outros dois conselhos. Possivelmente, a presença dessas instituições no COMPLAM representa um resquício do período militar, já que, como já informado, tal conselho foi instituído na década de 1970, período no qual o Brasil ainda era governado por militares. Outro dado que chama a atenção é a completa ausência, em ambos os anos, de representantes do poder legislativo municipal. Os dados também indicam uma menor presença efetiva do segmento representante dos Movimentos Sociais.

Tabela 3 - CONPLAM: presença dos representantes por segmento e ano

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata
Profissionais	25%	24.1%	25%	33.8%
Forças Armadas	18.8%	17.3%	18.8%	10.8%
Entidades de Ensino e Pesquisa	12.5%	12.6%	12.5%	14.9%
Setor Empresarial	12.5%	17.3%	12.5%	14.9%
Trabalhadores	12.5%	17.3%	12.5%	14.9%
Legislativo	6.2%	0%	6.2%	0%

Tabela 3 - CONPLAM: presença dos representantes por segmento e ano (Continuação)

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata
Governo do Estado	6.2%	9.2%	6.2%	4.1%
Movimentos Sociais	6.2%	1.1%	6.2%	5.4%
Atores externos	Não previsto	1.1%	Não previsto	1.2%
Atores não identificados	Não previsto	0-0%	Não previsto	0%

Fonte: Elaboração própria (2023).

Ainda sobre a questão da presença no CONPLAM, podemos destacar uma maior presença efetiva dos segmentos do Setor Empresarial e dos Trabalhadores, assim como das Entidades de Ensino e Pesquisa. Da mesma forma, é marcante a presença de conselheiros representantes das entidades profissionais, notadamente no ano de 2019.

Quanto aos dados sobre a efetiva presença no CONHABINS, assim como demonstrado na tabela 4, destaca-se o significativo comparecimento de atores externos, sendo os mesmos foram responsáveis por 33,6% dos presentes no ano de 2019, dos quais a grande maioria destes eram atores vinculados ao governo municipal. Ademais, percebe-se uma maior presença percentual dos membros representantes de Entidades de Ensino e Pesquisa nos dois anos. O mesmo se aplica à presença dos conselheiros do governo.

Em contraste, a presença do grupo dos representantes dos Conselhos Comunitários se apresenta, de maneira evidenciada, aquém do que está previsto regimentalmente. Quanto a esse segmento, que detém 20% das vagas do CONHABINS, o mesmo foi responsável por apenas 9.9% das presenças em 2016, sendo que, em 2019, não registrou qualquer comparecimento. Além do mais, os segmentos dos Profissionais, Movimentos Sociais e Trabalhadores registraram, em ambos os anos, uma menor presença relativa. Os segmentos do Setor Empresarial e dos Trabalhadores não registraram presença em 2019.

Tabela 4. CONHABINS: presença dos representantes por segmento e ano

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata	Representação prevista no regimento	Presença verificada em ata
Governo	35%	38%	35%	36.1%
Conselhos Comunitários	20%	9.9%	20%	0%
Profissionais	15%	14.1%	15%	9%
Movimentos Sociais	10%	8.4%	10%	4.1%
Entidades de Ensino e Pesquisa	5%	5.6%	5%	8.2%
Setor Empresarial	5%	9.9%	5%	0%
Trabalhadores	5%	1.4%	5%	0%
Legislativo	5%	1.4%	5%	9%
Atores externos	Não previsto	11.3%	Não previsto	33.6%
Atores não identificados	Não previsto	0%	Não previsto	0-0%

Fonte: Elaboração própria (2023).

A partir dos dados apresentados, fica evidente uma maior dificuldade de efetiva participação, nos três conselhos analisados, de alguns segmentos em específico, notoriamente, os vinculados aos setores populares, como o segmento dos Movimentos Sociais e dos Representantes Territoriais, segmento esse presente apenas no CONCIDADE. A fragilidade desses segmentos pode estar vinculada, dentre outras razões, às dificuldades de participação em função dos dias e horários nos quais ocorrem as reuniões, geralmente, meio de semana e no horário comercial, coincidindo, assim, com o horário de trabalho. Sobre isso, Ataíde *et al.*, (2021) enfatizam as dificuldades de efetiva participação que os segmentos populares tiveram no processo de revisão do plano diretor da cidade de Natal – RN, justamente devido os horários (horário comercial) nos quais eram marcados os momentos de discussão. Dando sequência, apresentaremos, na próxima seção, a análise referente às variáveis definidas com base no princípio da igualdade deliberativa.

4.5 O PRINCÍPIO DA IGUALDADE DELIBERATIVA

Aos olhos da teoria da democracia deliberativa, a voz, enquanto instrumento de comunicação, está “no próprio fulcro do fazer político” (Mendonça; Maia, 2006, p. 202). Em outros termos, à luz da teoria da democracia deliberativa, a atuação vocal dos atores sociais assume uma posição central no âmbito das pesquisas sobre

atividades políticas. Dessa forma, a igualdade deliberativa, ou seja, a igual capacidade de atuação vocal por parte dos diversos atores/segmentos políticos, torna-se uma importante dimensão na análise a partir do olhar deliberativo (Bohman, 1996; Cohen, 1997; Almeida; Cunha, 2011).

Para a democracia deliberativa, é relevante que todos os atores ou segmentos envolvidos no processo de deliberação pública tenham igual capacidade de apresentar suas ideias, demandas e propostas, e que possam, assim, influenciar os rumos da política pública, advindo daí, como já fora frisado, a legitimidade do processo deliberativo. Assim, a democracia deliberativa pressupõe, por parte dos atores políticos, algum nível de igualdade política para que os mesmos possam participar em condições mínimas de equidade e influenciar o processo político. O princípio da igualdade deliberativa é condição para que a deliberação seja legítima e democrática, apresentando-se, então, como uma relevante dimensão de análise dos processos deliberativos.

A questão da desigualdade política impõe desafios ao processo deliberativo. A desigualdade política, “entendida como o desigual preenchimento de direitos políticos já atribuídos” (Reis; Bueno, 2015, p. 30), pode acontecer em contextos de assimetria no tocante à capacidade deliberativa de certos atores ou segmentos presentes nos processos deliberativos. Ou seja, mesmo dispondo do igual direito legal de deliberar, ou seja, de falar e expor suas posições, grupos diferentes deliberam de forma desigual.

Por esse motivo, torna-se importante problematizarmos aquilo que Bohman (1996) denomina de *Desigualdades Deliberativas*, de modo a melhor entendermos a dinâmica deliberativa. Muitos atores e segmentos presentes no processo de deliberação pública, cuja presença é legalmente constituída, não conseguem transformar essa presença física em presença vocal, gerando, conforme já exposto, uma situação de “exclusão na inclusão” (Faria, 2016).

A questão da desigualdade política entre os membros ou segmentos de um dado arranjo deliberativo nos remete à dimensão social da deliberação, ou seja, às condições reais sob as quais tal arranjo funciona, ou seja, a seu contexto específico de funcionamento. Diante disso, os princípios deliberativos (como a igualdade deliberativa) assumem importância para os estudos sobre participação e deliberação, principalmente, devido à dimensão contrafactual (Bohman, 2009; Vieira; Silva, 2013), e ao caráter exigente dos mesmos. Conforme já destacado, esses princípios são

elencados pela teoria deliberativa como fundamentais para a qualidade e legitimidade do processo democrático.

Diante do exposto, nossa proposta é verificar como o princípio da igualdade deliberativa se traduz empiricamente nos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN, mediante a análise de variáveis passíveis de observação empírica relacionadas a ações de fala dos conselheiros. Aqui, a partir das variáveis selecionadas, a nossa análise se guiará pela seguinte pergunta: quais segmentos, em cada conselho e ano, exercem uma atuação mais eficiente, ou bem-sucedida, e quais se apresentam numa posição de exclusão pública? (Bohman, 1996).

4.5.1 Capacidade de vocalização

No tocante ao princípio da igualdade deliberativa, inicialmente, analisaremos a capacidade de vocalização dos diferentes segmentos presentes nos três conselhos aqui analisados, mediante a identificação e agrupamento de todos os atos de fala registrados nas atas. Conforme os dados expostos na Tabela 5, observamos um maior dinamismo, em termos de vocalização, no CONCIDADE. Esse conselho se destaca por apresentar a maior quantidade de falas, num total de 279. O CONCIDADE também se destaca positivamente por apresentar 18,6 falas por reunião, a maior média entre os conselhos analisados.

Tabela 5 - Número de falas analisadas por conselho e ano

Conselhos	Número de falas		TOTAL
	2016	2019	
CONCIDADE	244	35	279
CONPLAM	22	32	54
CONHABINS	27	173	200

Fonte: Elaboração própria (2023).

O fato de o CONCIDADE assumir hoje o posto de principal arena pública de discussão sobre as políticas urbanas de Natal-RN, como também o fato de esse conselho possuir, regimentalmente, uma maior quantidade de integrantes (mais do que o dobro em relação aos demais), pode explicar, pelo menos em parte, o destaque que esse conselho exerce no tocante à vocalização. Em seguida, destaca-se o CONHABINS, apresentando um total de 200 falas e uma média de 12,5 falas por reunião.

Ainda no que diz respeito à vocalização, chama atenção o baixo quantitativo de falas identificadas nas atas do CONPLAM. Com apenas 54 falas no total e uma média de 3,8 falas por reunião, somando os dados dos dois anos, o CONPLAM se distingue negativamente dos demais conselhos no que tange à capacidade de vocalização do conselho como um todo. Uma hipótese que pode explicar esses dados pode ser a forma específica com a qual as atas desse conselho foram produzidas. É possível que a secretária executiva, responsável pela redação das atas, tenha omitido falas ou não as tenha detalhado. O fato de identificarmos uma maior quantidade de falas atribuídas à plenária ou a atores externos não identificados nas atas do CONPLAM pode ser um indício que confirma o baixo detalhamento.

Analisando a distribuição de todas as falas conforme o sexo do emissor (ver tabela 6), constatamos uma ligeira predominância de falas de atores do sexo feminino, totalizando 54.5% do conjunto das falas, principalmente em função da significativa presença vocal das mulheres nas reuniões do CONCIDADE no ano de 2016. No entanto, levando em consideração a distribuição da vocalização entre os três conselhos, percebemos uma maior presença vocal masculina no CONPLAM, cuja maioria é discreta, e também no CONHABINS.

Dessa forma, os dados referentes à participação vocal por sexo nos levam a constatar uma participação razoavelmente paritária entre homens e mulheres nos três conselhos analisados, fato que podemos considerar positivo dado que, de uma perspectiva relativa, as mulheres ainda possuem pouca presença e atuação nas instituições políticas, notadamente nas arenas tradicionais da democracia representativa, a exemplo das casas legislativas.

Dando prosseguimento à análise da vocalização, conhecer a forma como os atos de fala se distribuem entre os diferentes segmentos com representação nos conselhos de políticas urbanas apresenta-se como importante para nossa pesquisa. Presumimos que a possível identificação de diferenças em relação à atuação vocal entre os segmentos pode oferecer importantes subsídios para a nossa análise, dado o objetivo de nossa pesquisa.

Tabela 6 - Número de falas por sexo

Sexo	Conselhos						Total	
	CONCIDADE		CONPLAM		CONHABINS		N.	%
	2016	2019	2016	2019	2016	2019		
Feminino	172	10	4	4	17	72	279	54.5
Masculino	72	24	6	7	6	118	233	45.5
Total	244	34	10	11	23	190	512	100

Fonte: Elaboração própria (2023).

Chama-nos a atenção, quando analisamos a vocalização do conjunto dos conselheiros do CONCIDADE, uma significativa variação na atuação vocal quando comparamos os dois anos. Isso é ilustrado pelo fato de que o ano de 2016 concentra 88% do total das falas analisadas no referido conselho.

Os dados relativos à vocalização por segmento do CONCIDADE, constante na tabela 7, revelam uma atuação vocal eficiente dos segmentos representantes do governo e das Entidades de Ensino e Pesquisa. Se levarmos em consideração que os atores externos que emitiram alguma fala nas reuniões são vinculados, em sua maioria, ao Governo e ao segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa, a atuação desses dois grupos apresenta-se ainda mais predominante. O total das falas de ambos os grupos representaram 87.1% e 63.3% para os anos de 2016 e 2019, respectivamente.

Com relação à atuação do segmento representante das Entidades de Ensino e Pesquisa, esses dados são ainda mais significativos quando levamos em conta que os percentuais de participação em termos de fala são maiores do que os percentuais de presença prevista e presença efetiva desse segmento. Sendo assim, podemos concluir que esse segmento, como também o segmento do Governo, exerceram, no âmbito do CONCIDADE, uma atuação protagonista em termos de vocalização.

Os relatos dos conselheiros que foram entrevistados também reforçam a atuação vocal mais eficiente dos atores ligados à institucionalidade municipal. Vale destacar que, no tocante à participação vocal dos representantes do Governo Municipal, alguns atores se destacaram mais do que outros em termos de vocalização. Ou seja, a fala não era simetricamente distribuída entre os atores representantes desse segmento, algo que ficou perceptível ao analisarmos as atas e os relatos de alguns entrevistados. Sobre isso, também é possível inferir que parte dos conselheiros representantes do Governo participava de forma esporádica das reuniões, ou seja,

participavam de algumas delas, principalmente naquelas cujas pautas eram de interesse do governo municipal, restringindo sua participação a isso.

Tabela 7 - CONCIDADE: fala dos representantes por segmento e ano

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de	%	Total de	%
Governo	138	57%	10	30.3%
Representantes Territoriais	2	0.8%	4	12.1%
Movimentos Sociais	2	0.8%	1	3%
Entidades de Ensino e Pesquisa	56	23.1%	6	18.1%
Legislativo	9	3.7%	2	6.1%
Setor Empresarial	16	6.6%	1	3%
Trabalhadores	2	0.8%	3	9.1%
Movimento Estudantil	-	-	-	-
Atores externos	17	7%	5	15.2%
Atores não identificados	0	0%	1	3%

Fonte: Elaboração própria (2023).

Dada a significativa presença do governo municipal no CONCIDADE (46,2% dos conselheiros) e a considerável capacidade de vocalização por parte da gestão, isso sem mencionar as alianças com outros segmentos, é possível perceber o forte poder do segmento governamental no conselho. O relato de um conselheiro entrevistado, cuja fala é transcrita a seguir, reforça isso: “O peso tremendo da máquina estatal, quando eles querem fazer, eles mobilizam todo mundo, ninguém sabe quem é quem, mas eles são acionados e vão lá para votar” (Entrevista 15).

No tocante à participação vocal do segmento das Entidades de Ensino de Pesquisa, as entrevistas corroboram os dados das atas no que diz respeito a uma forte atuação vocal dos representantes das universidades, assim como destacado na fala de um dos entrevistados: “Os acadêmicos tiveram uma presença muito forte no CONCIDADE, também” (Entrevista 11).

O significativo interesse em relação às questões relacionadas às problemáticas urbanas por parte dos representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa, principalmente por parte daqueles vinculados à área de arquitetura e urbanismo, assim como o conhecimento que esses conselheiros possuíam e o ativismo que alguns exerciam sobre tais assuntos, pode explicar, pelo menos parcialmente, a participação vocal bem-sucedida desse segmento. Sobre isso, também é crível acreditar que o conhecimento acadêmico sobre as problemáticas urbanas também se

apresenta como um fator que concede uma maior legitimidade na hora da fala aos representantes das universidades. A fala de um conselheiro representante do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa atesta isso: “As pessoas confiam na nossa representação da UFRN, do conhecimento técnico, tal; a gente consegue ser escutado, ter o respeito” (Entrevista 15).

Também é importante frisar a boa participação vocal, em termos percentuais, do segmento empresarial no ano de 2016. Esse se destacou por seguir o mesmo padrão do CONCIDADE como um todo. Ou seja, no ano de 2016, esse segmento exerceu uma atuação vocal relativamente significativa; já em 2019, teve uma insignificante vocalização, com apenas uma fala.

Sobre a atuação dos conselheiros representantes do Setor Empresarial, foi possível perceber, com base em algumas entrevistas, a existência de aliança, de certa forma “invisível” e não declarada, principalmente, no ano de 2016, entre a institucionalidade municipal e o segmento das representações empresariais, o que fazia com que esses segmentos, em muitas situações, atuassem em conjunto na defesa das mesmas pautas no âmbito da política urbana.

O alinhamento de ideias e interesses entre o segmento governamental e o segmento ligado aos agentes privados produtores do espaço urbano, a exemplo dos representantes do segmento imobiliário e da construção civil, foi destacado por Ataíde *et al.* (2021) em análise do processo de revisão do plano diretor de Natal-RN. Tal alinhamento de interesses é reforçado na fala de um dos conselheiros entrevistados e que atuou no ano de 2016: “A ação do capital está enraizada na institucionalidade e nos representantes territoriais” (Entrevista 12).

Os dados também revelam uma quase inexpressiva atuação vocal do segmento dos Representantes Territoriais. Dessa forma, percebe-se que esses atuam de forma coadjuvante no processo de deliberação, principalmente quando levamos em consideração que esse grupo possui, conforme já demonstrado, uma considerável representação proporcional do ponto de vista regimental. Também marcante é a completa ausência vocal, nos dois anos, do segmento representante do Movimento Estudantil.

Quanto à vocalização no CONPLAM (ver Tabela 8), os dados evidenciam um desempenho vocal mais eficiente dos segmentos dos Profissionais e das Entidades de Ensino e Pesquisa. O desempenho desses dois grupos, em termos percentuais, é compatível com suas representações previstas legalmente. O relato de alguns

conselheiros que foram entrevistados reforça a forte presença vocal dos conselheiros representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa, notadamente da UFRN.

Ademais, é possível depreender, a partir das entrevistas, a exemplo da situação verificada no CONCIDADE, que a significativa participação dos representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa resultaria da formação profissional (os conselheiros que representavam a UFRN, nos dois anos analisados, eram vinculados ao departamento de arquitetura) e, conseqüentemente, do conhecimento (saber técnico) que esses atores detinham sobre as questões relacionadas à política urbana. A afirmação de um dos entrevistados, a seguir, reforça o papel desempenhado pelos representantes da UFRN: “A universidade, o departamento de arquitetura da universidade, sempre teve uma participação muito efetiva (Entrevista 5).

Tabela 8 - CONPLAM: fala dos representantes por segmento e ano

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de falas	%	Total de falas	%
Profissionais	4	26,7	8	30,8
Forças Armadas	-	-	-	-
Entidades de Ensino e Pesquisa	2	13,3	12	46,2
Setor Empresarial	1	6,7	2	7,7
Trabalhadores	-	-	1	3,8
Legislativo	-	-	-	-
Governo do Estado	-	-	-	-
Movimentos sociais	2	13,3	-	-
Atores externos	1	6,7	2	7,7
Atores não Identificados	4	26,7	1	3,8

Fonte: Elaboração própria (2023).

Da mesma forma, destaca-se a participação vocal de atores externos e não identificados. Os dados sobre a participação de atores não identificados nos leva a acreditar, assim como já exposto anteriormente, que a baixa quantidade de falas identificadas nas atas do CONPLAM reflete, pelo menos em parte, a forma pouco pormenorizada com que esses documentos teriam sido elaborados.

Ainda no que tange aos segmentos com maior vocalização no COMPLAM, é possível perceber, a partir de afirmações de alguns conselheiros entrevistados, que os segmentos dos Profissionais, principalmente das entidades representantes dos arquitetos e engenheiros, assim como o segmento empresarial, também exerciam uma forte atuação vocal nos dois anos analisados. Em parte, essas informações

reforçam os dados colhidos nas atas sobre a vocalização do segmento dos Profissionais, principalmente no ano de 2019. As informações sobre a forte presença vocal do setor empresarial, principalmente de setores ligados à construção civil e ao comércio imobiliário, mesmo que previsível, contrasta com os dados das atas.

As entrevistas também permitiram entrever a existência de fortes discordâncias, em termos da política urbana, entre alguns segmentos. A fala de um dos entrevistados, ilustra bem isso: “É notório que tem a turma da direita e da esquerda no COMPLAM” (Entrevista 5).

É possível verificar que essa oposição política ocorria entre alguns segmentos mais identificados com as pautas ambientais e urbanas de viés progressista, como o segmento representado pela UFRN e alguns outros conselheiros, não necessariamente representantes de entidades defensoras de pautas ambientais, e os segmentos situados mais à direita no espectro político, geralmente defensores de pautas relacionadas aos interesses do setor imobiliário, representado, principalmente, pelas entidades do setor empresarial, como o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Norte (SINDUSCON).

Sobre a temática ambiental, é importante destacar a inexistência de representação no CONPLAM de qualquer entidade vinculada a pautas e à defesa das questões de natureza ambiental, fato que compromete, pelo menos em tese, uma discussão embasada e mais profunda sobre as problemáticas ambientais socioambientais urbanas.

Os segmentos representantes das Forças Armadas, do Legislativo Municipal e Governo do Estado se destacam negativamente por não terem exercido, em ambos os anos, qualquer forma de fala no CONPLAM. A “ausência vocal” dos representantes das Forças Armadas ganha mais relevo se considerarmos o fato de que esse segmento não só possui uma maior representação legal, como também teve uma maior presença efetiva se o compararmos com os segmentos do Legislativo e do Governo municipal. Assim, a presença efetiva do segmento das Forças Armadas nas reuniões não se transformou em atuação vocal, o que nos permite afirmar, com base nas informações das atas, que o referido segmento atuou preponderantemente como expectador do processo deliberativo nos dois anos analisados.

Essa situação de “ausência vocal” dos militares é reforçada ao analisarmos os relatos dos conselheiros entrevistados. Algumas entrevistas reforçam a quase

inexpressiva atuação vocal dos representantes das forças armadas, conforme os relatos que são apresentados a seguir.

[...] “O pessoal das forças armadas, é menos, por que, como lhe disse, tem a agenda deles” [...] (Entrevistado 1).

Um dos segmentos mais presentes lá era dos militares, e era o que menos se manifestava (Entrevista 2).

Esse pessoal é aqueles que não faltam, embora não se pronunciem, mas não faltam e contribuem para o quórum (Entrevista 4).

Falam menos, normalmente eles se omitem muito, quando há uma discussão mais acirrada, com mais detalhe, eles se omitem muito (Entrevista 5).

Ainda sobre a participação do segmento dos militares, também foi possível inferir que sua atuação era orientada por questões ligadas a interesses específicos das Forças armadas, não se envolvendo ou se debruçando, via de regra, em temáticas mais gerais da política urbana. Além do mais, constatamos alguns questionamentos nas entrevistas, por parte de alguns conselheiros, acerca da significativa representação das Forças Armadas no COMPLAM (são três vagas, uma para cada força). De fato, essa super representação chama atenção, principalmente se levarmos em conta, conforme já destacado, a não-presença de qualquer representação de entidades ligadas às questões ambientais, o que soa contraditório.

A forte representação dos militares e a ausência de representação de segmentos envolvidos com as questões ambientais e de segmentos de movimentos populares evidenciam o anacronismo, termo utilizado por um dos conselheiros entrevistados (Entrevista 12) da composição do COMPLAM, assim como a necessidade de revisão dessa composição, de forma que possa propiciar uma representação mais diversa e plural.

A exemplo do CONCIDADE, os dados relativos ao CONHABINS, assim como constante na tabela 9, mostram uma considerável discrepância entre os dois anos no que se refere ao quantitativo de falas. Com 189 falas identificadas nas atas das reuniões de 2019, o que representa 88.3% do total das falas em ambos os anos, podemos dizer que, nesse ano, os encontros do CONHABINS foram mais dinâmicos do ponto de vista discursivo.

Tabela 9 - CONHABINS: fala dos representantes por segmento e ano

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de falas	%	Total de falas	%
Executivo	2	8	55	29.1
Conselhos Comunitários	2	8	0	0
Profissionais	4	16	37	19.6
Movimentos Sociais	1	4	9	4.8
Entidades de Ensino e Pesquisa	-	-	17	9
Setor Empresarial	-	-	-	-
Trabalhadores	-	-	-	-
Legislativo	1	4	24	12.7
Atores externos	13	52	46	24.3
Atores não identificados	2	8	1	0.5

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em relação aos segmentos com maior atuação vocal no CONHABINS, é perceptível o papel desempenhado pelos representantes do Governo Municipal, sobretudo em 2019. Quando somamos o conjunto das falas dos conselheiros representantes do Governo Municipal com as falas dos atores externos que, na sua grande maioria, eram integrantes do poder executivo municipal, totalizamos 116 (cento e dezesseis) falas nos dois anos, o que representa 54.2% da vocalização no referido conselho. Sendo assim, podemos dizer que os membros representantes do mencionado segmento exerceram uma importante atuação vocal no processo deliberativo do CONHABINS. Também significativa, em termos percentuais, é a capacidade de vocalização do segmento que congrega as Entidades Profissionais nos dois anos. Do mesmo modo, importante foi a participação dos conselheiros do poder Legislativo no ano de 2019.

Ainda sobre os segmentos com atuação vocal mais eficiente no CONHABINS, as entrevistas confirmaram os dados das atas no tocante à importante participação de conselheiros representantes ao governo municipal, mesmo que essa boa atuação fosse resultado da participação de alguns conselheiros em específico, como também, a significativa participação vocal do segmento dos Profissionais, notadamente daqueles representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

Os dados do ano de 2016 demonstram uma completa ausência vocal do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa, diferentemente do que aconteceu em 2019, ano em que a participação desse segmento, em termos de vocalização, chegou

a 9%. Essas informações, a princípio, causam surpresa, já que esse é um segmento que apresentou, conforme já demonstrado, um desempenho vocal eficiente no CONCIDADE e CONPLAM. Sobre isso, os relatos das entrevistas contrastam com as informações das atas no tocante à atual vocal por parte do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa, representado pela UFRN. Todos os conselheiros entrevistados destacaram a importante participação vocal dos conselheiros ligados à UFRN.

Também discordantes são as informações das atas sobre a participação vocal dos segmentos dos Movimentos Sociais em relação aos relatos dos conselheiros entrevistados. Ficou notório, à luz das falas dos conselheiros entrevistados, a importante participação do MLB. Acreditamos que a forte atuação do MLB no CONHABINS já era esperada, tendo em vista que a temática da habitação de interesse social é central na luta de tal entidade.

Também é importante destacar a inexistência, em ambos os anos, de qualquer forma de participação discursiva dos membros representantes dos segmentos do Setor Empresarial e dos Trabalhadores. No ano de 2019, não houve sequer presença de qualquer representante desses dois segmentos. Segmentos com inexpressiva participação vocal, as entidades vinculadas ao Setor Empresarial e dos Trabalhadores formam um grupo maior de conselheiros com irrelevante atuação vocal, pelo menos nos anos de nossa análise, o que nos faz presumir que esses grupos tiveram pouca capacidade de influenciar os rumos da política de habitação, pelo menos, no âmbito do CONHABINS.

Sobre a não-participação, em termos de presença e fala do segmento do Setor Empresarial, representado no CONHABINS pelo SINDUSCON, acreditamos que isso pode ser reflexo de um entendimento, por parte do setor empresarial ligado à construção civil, de que o CONHABINS não seria a arena política na qual questões de seu interesse estariam em disputa. Os dados sobre a vocalização também expõem uma participação vocal pouco eficiente dos membros representantes dos Conselhos Comunitários. Sobre isso, lembramos que, no ano de 2019, não houve sequer presença de qualquer representante dos conselhos comunitários, mesmo dispondo de 20% das vagas do CONHABINS.

Além da capacidade de vocalização de cada segmento presente nos três conselhos, também julgamos importante a identificação e classificação das diferentes formas de expressão de modo que nos permita realizar uma análise qualitativa da atuação vocal de cada grupo. A teoria deliberativa pressupõe que o processo

deliberativo possibilita ações discursivas de natureza dialógica, a exemplo de debates (BOHMAN, 1996).

É através de debates que os atores sociais podem aperfeiçoar suas opiniões na medida em que aprendem sobre questões ligadas à política pública. Da mesma forma, por meio da deliberação dialógica, os cidadãos podem, eventualmente, modificar ou aprimorar opiniões pré-formadas. Isto posto, na próxima seção, analisaremos os atos de fala conforme a natureza da mesma, podendo ser parte de um debate ou contestação, como também uma denúncia ou demanda (Cunha, 2009; 2010) e de acordo com o segmento que o pronunciou.

4.5.2 Formas de expressão nos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN

A Teoria da Democracia Deliberativa pressupõe que a deliberação pública possibilite um intercâmbio e o confronto de diferentes ideias e razões. É por meio desse processo que os indivíduos conseguem reforçar opiniões previamente formadas, como também, modificar suas razões e preferências. Sendo assim, o processo deliberativo “melhora a qualidade da justificação política e da produção de decisões” (Bohman, 2009, p. 35), uma vez que as discussões passam pelo exame de diversas e distintas opiniões. Ou seja, a existência de debates no processo deliberativo pode indicar uma melhor qualidade da deliberação pública.

Além disso, os debates possibilitam a tomada de decisões melhores e mais bem fundamentadas. A participação em debates pode revelar que determinados atores ou grupos possuem a capacidade, não só de vocalizarem determinados temas, como também de fazerem isso de uma maneira dialógica, assim como preconizado pela abordagem da deliberação oferecida por (Bohman, 2009). Para esse Autor, a deliberação é uma atividade interpessoal que se caracteriza por ser “um processo dialógico de troca de razões” (Bohman, 2009, p. 36) com vistas à resolução de problemas que não podem ser solucionados de forma não cooperativa.

À título de esclarecimento, em nosso trabalho, a exemplo do critério utilizado por Cunha (2009, 2010) em suas pesquisas, consideraremos a existência de debate quando ocorrerem vocalizações seguidas, de duas ou mais pessoas, após uma primeira iniciar um assunto.

Tabela 10 - Número de debates por conselho e ano

Conselhos	Número de debates		
	2016	2019	Total
CONCIDADE	18	5	23
CONPLAM	1	1	2
CONHABINS	5	20	25

Fonte: Elaboração própria (2023).

No tocante aos dados sobre o quantitativo de debates por conselho e por ano, conforme a tabela 10, chama atenção o descompasso entre a quantidade de debates que ocorreram no CONCIDADE e no CONHABINS quando comparamos com a quantidade de debates no CONPLAM. Foram identificados apenas 2 debates (nos dois anos) nas reuniões do CONPLAM. A princípio, esses dados revelam ter sido o CONPLAM, nos anos analisados, uma arena deliberativa bem menos dinâmica em termos de debate, ou seja, menos capaz de produzir processos comunicativos de natureza dialógica. A seguir, analisaremos os dados sobre debate de uma forma desagregada, focando as particularidades de cada conselho.

Tabela 11 - CONCIDADE: número de participações em debates por segmento e ano

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de participações em debates	%	Total de participações em debates	%
Governo	49	54.4	7	31.8
Representantes Territoriais	-	-	2	9.1
Movimentos Sociais	2	2.2	1	4.5
Entidades de Ensino e Pesquisa	18	20	4	18.2
Legislativo	5	5.5	2	9.1
Setor Empresarial	6	6.7	-	-
Trabalhadores	-	-	2	9.1
Movimento Estudantil	-	-	-	-
Atores externos	9	10	4	18.2
Atores não identificados	1	1.1	-	-

Fonte: Elaboração própria (2023).

No que se refere aos debates no âmbito do CONCIDADE, os dados revelam, para ambos os anos analisados, um predomínio dos segmentos representantes do Governo e das Entidades de Ensino e Pesquisa, a exemplo do que os dados mostraram sobre vocalização. Também chama a atenção a quase não-participação dos conselheiros Representantes Territoriais nos debates, principalmente se levarmos

em consideração que esse segmento representa quase 30% do total da representação prevista no CONCIDADE.

Com relação aos debates no CONPLAM, a carência de dados não nos permite realizar significativas análises, pois, com já fora frisado em momento anterior, apenas dois debates foram identificados nesse conselho, em ambos os anos. Ademais, em um dos dois debates, não foi possível identificar os conselheiros que participaram de tal interação comunicativa.

Quanto aos debates no CONHABINS, os dados evidenciam um padrão semelhante ao das vocalizações; ou seja, o ano de 2019 se destaca por ter tido uma maior quantidade de debates, tendo, por consequência, um maior quantitativo de participações. Nesse ano, houve uma predominância de participação de membros do governo nos debates, assim como dos Profissionais e de Atores Externos. Entre os atores externos, tivemos a participação de funcionários do Governo Municipal, da mesma forma que de membros do MLB.

Tabela 12 - CONHABINS: número de participações em debates por segmento e ano

Segmentos com representação	Período			
	2016		2019	
	Total de participações em debates	%	Total de participações em debates	%
Governo	2	11,1	24	32,4
Conselhos Comunitários	2	11,1	-	-
Profissionais	3	16,7	15	20,2
Movimentos Sociais	1	5,5	3	4
Entidades de Ensino e Pesquisa	-	-	9	12,2
Setor Empresarial	-	-	-	-
Trabalhadores	-	-	-	-
Legislativo	-	-	9	12,2
Atores externos	9	50	13	17,6
Atores não identificados	1	5,5	1	1,3

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em relação ao ano de 2016, é significativa a participação de Atores Externos nos debates, vinculados, em sua maioria, à municipalidade. Outro ponto a se destacar é a pequena participação relativa nos debates do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa, principalmente quando a comparamos com o papel desempenhado por esse segmento nos debates do CONCIDADE.

Outra importante variável para se analisar qualitativamente o processo deliberativo diz respeito à existência de contestações no interior dos debates. Para efeitos de definição em nossa pesquisa, consideramos a existência de uma contestação quando um ator se manifesta vocalmente de uma forma explicitamente contrária à fala de um outro ator. Aqui, estamos nos referindo à capacidade de se contrapor reflexivamente a uma ideia colocada inicialmente, incorporando, dessa forma, novos elementos ao debate e à apreciação dos demais interlocutores.

Os dados contidos na tabela 13 revelam ter havido, nos dois anos, poucas contestações nos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN. Em um universo de mais de 500 falas, foram identificadas somente 7 falas de natureza contestatória, um número que podemos considerar insignificante, a partir de uma perspectiva relativa. A maioria das contestações foi feita pelo segmento dos representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa, especialmente dos representantes do CONCIDADE em 2016, ano no qual esse mesmo segmento se destacou no quesito vocalização e nos debates.

Tabela 13 - Número de contestações por conselho, ano e segmento

Conselhos	2016	Segmentos que contestaram	2019	Segmentos que contestaram
CONCIDADE	6	Entidades de Ensino e Pesquisa – 4 vezes; Governo – 2 vezes.	-	-
CONPLAM	-	-	-	-
CONHABINS	-	-	1	Entidades de Ensino e Pesquisa – 1 vez.

Fonte: Elaboração própria (2023).

A princípio, julgamos ser um problema a baixa capacidade de contestação dos membros dos conselheiros. Isso pode demonstrar a falta de capacidade por parte dos conselheiros (notadamente alguns grupos) de se contrapor ou questionar agendas previamente definidas. A baixa contestação é problemática, pois pode ser resultado de uma burocratização dos conselhos, na medida que em alguns grupos não conseguem interferir nos rumos dos debates. Ademais, é possível supor que a baixa quantidade de contestações também seja reflexo da maneira como as reuniões foram registradas, não captando formas pouco perceptíveis de contestação, como a ironia contida nas falas.

Outros tipos de manifestação vocal, como a apresentação de demandas e denúncias, também são relevantes para a análise que aqui propomos. As demandas dizem respeito a solicitações feitas por qualquer conselheiro. Já a denúncia se caracteriza pela exposição de problemas no tocante ao funcionamento da política pública ou da própria arena deliberativa. Assim, a denúncia assume uma importante função de controle e fiscalização dos conselhos. Essas formas de intervenção podem indicar uma insatisfação com eventuais problemas, inadequações ou insuficiências na execução da política pública ou mesmo na operação dos conselhos (CUNHA, 2009; 2010). Sendo assim, nosso interesse está na identificação dos segmentos que se destacam na apresentação de demandas e denúncias.

Iniciaremos nossa análise sobre as demandas e denúncias pelo CONCIDADE. De início, chama atenção a inexistência, em ambos os anos, de qualquer tipo de denúncia nesse conselho (ver tabela 14). Essa informação pode indicar uma importante fragilidade dos grupos envolvidos na deliberação no sentido de não apontarem problemas ou irregularidades que, eventualmente, dificultam o funcionamento do CONCIDADE e que, por sua vez, tenha capacidade de impactar no que é discutido e decidido no conselho.

Tabela 14 - CONCIDADE: demandas e denúncias por segmento e ano

Segmentos com representação	Ano							
	2016				2019			
	Número de demandas	%	Número de denúncias	%	Número de demandas	%	Número de denúncias	%
Governo	23	53,5	-	-	-	-	-	-
Representantes Territoriais	2	4,6	-	-	-	-	-	-
Movimentos Sociais	-	-	-	-	1	33,3	-	-
Entidades de Ensino e Pesquisa	17	39,5	-	-	1	33,3	-	-
Legislativo	-	-	-	-	1	33,3	-	-
Setor Empresarial	1	2,3	-	-	-	-	-	-
Trabalhadores	-	-	-	-	-	-	-	-
Movimento Estudantil	-	-	-	-	-	-	-	-
Atores externos	-	-	-	-	-	-	-	-
Atores Não Identificados	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria (2023).

No que concerne às demandas, os dados indicam uma certa presença desse tipo de manifestação, principalmente no ano de 2016. Já em relação ao ano de 2019, os dados são praticamente insignificantes, pois apenas 3 demandas foram identificadas naquele ano. A partir de uma perspectiva mais geral, levando em consideração dos dados como um todo, podemos dizer que o CONCIDADE apresenta poucas demandas se comparado ao total de falas. Mais uma vez, os segmentos ligados ao Governo municipal e às Entidades de Ensino e Pesquisa se sobressaem no quesito demanda. Esses dois grupos respondem por 93%, percentual extremamente expressivo, de todas as demandas realizadas no CONCIDADE em 2016, ano no qual ocorreu a grande maioria desse tipo de manifestação vocal.

De forma igual à realidade encontrada no CONCIDADE, também não identificamos qualquer forma de denúncia em todas as atas do CONPLAM que foram analisadas. Sobre as demandas, esse tipo de fala está muito mais presente, do ponto de vista proporcional, no CONPLAM, já que quase a metade das falas identificadas nesse conselho (26, num total de 54) se apresentam na forma de demandas, notadamente, no ano de 2019.

Tabela 15 - CONPLAM: demandas e denúncias por segmento e ano

Segmentos com representação	Ano							
	2016				2019			
	Número de demandas	%	Número de denúncias	%	Número de demandas	%	Número de denúncias	%
Profissionais	-	-	-	-	8	34,8	-	-
Forças Armadas	-	-	-	-	-	-	-	-
Entidades de Ensino e Pesquisa	1	25	-	-	12	52,2	-	-
Setor Empresarial	-	-	-	-	2	8,7	-	-
Trabalhadores	-	-	-	-	1	4,3	-	-
Legislativo	-	-	-	-	-	-	-	-
Governo do Estado	-	-	-	-	-	-	-	-
Movimentos	2	50	-	-	-	-	-	-
Atores externos	-	-	-	-	-	-	-	-
Atores Não Identificados	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria (2023).

Os segmentos dos Profissionais e das Entidades de Ensino e Pesquisa se destacam no que tange à apresentação de demandas, a exemplo do papel de destaque que esses dois grupos exercem na vocalização. De todas as demandas identificadas no ano de 2019, 87% foram feitas pelos dois segmentos supracitados.

Com relação às demandas e denúncias no CONHABINS, verificamos uma maior quantidade desses tipos de expressão no ano de 2019, seguindo o padrão referente ao total de vocalizações. No quesito demanda, temos um destaque para os segmentos dos Profissionais e dos atores externos. Lembramos que, dentro do grupo dos atores externos, tivemos a participação de atores vinculados ao Governo e a Movimentos Sociais através do MLB. Verificamos no CONHABINS, no ano de 2019, a única denúncia identificada em todas as atas analisadas. A mesma foi feita por um ator externo vinculado ao MLB. A exemplo das poucas manifestações na forma de contestação, como já frisado, a quase inexistência de denúncia apresenta-se como uma relevante informação para nosso trabalho.

Tabela 16 - CONHABINS: demandas e denúncias por segmento e ano

Segmentos com representação	Ano							
	2016				2019			
	Número de demandas	%	Número de denúncias	%	Número de demandas	%	Número de denúncias	%
Executivo	1	14,3	-	-	3	11,1	-	-
Conselhos	2	28,6	-	-	-	-	-	-
Profissionais	1	14,3	-	-	6	22,2	-	-
Movimentos sociais	1	14,3	-	-	-	-	-	-
Entidades de Ensino e Pesquisa	-	-	-	-	1	3,7	-	-
Setor Empresarial	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabalhadores	-	-	-	-	-	-	-	-
Legislativo	-	-	-	-	3	11,1	-	-
Atores externos	2	28,6	-	-	14	51,9	1	100
Executivo	1	14,3	-	-	3	11,1	-	-

Fonte: Elaboração própria (2023).

Por fim, como última variável selecionada para a análise da qualidade do processo de liberativo, temos a capacidade de agenda. Assim como destacado por Cunha (2010, p. 255), a capacidade de agenda diz respeito à “habilidade em colocar temas ou questões para o debate político e público” por parte dos membros dos conselhos em estudo. Além da capacidade de participar efetivamente dos debates, a

teoria deliberativa também preconiza que os diferentes segmentos envolvidos na deliberação também possam apresentar novos temas e assuntos para o debate. Uma efetiva capacidade de agenda implica que os segmentos que detenham essa competência possam colocar ao crivo do debate público assuntos de seu interesse e muitas vezes até então não discutidos.

Tabela 17 - Capacidade de agenda por ano e segmento

Conselhos	2016	Segmentos que apresentaram agenda	2019	Segmentos que apresentaram agenda
CONCIDADE	3	Movimentos sociais – 1 vez Executivo – 2 vezes	1	Movimentos sociais – 1 vez
CONPLAM	-		1	Setor empresarial – 1 vez
CONHABINS	-		2	Movimentos sociais – 1 vez Atores externos – 1 vez

Fonte: Elaboração própria (2023).

De acordo com os dados apresentados na tabela 17, verifica-se uma baixa capacidade de agenda em todos eles, em ambos os anos. Apenas sete sugestões de agenda foram identificadas em todas as atas analisadas, número que representa um percentual muito baixo se levarmos em consideração o total de vocalizações identificadas.

4.6 DESIGUALDADES DE PARTICIPAÇÃO ENTRE OS SEGMENTOS NO PROCESSO DELIBERATIVO

Levando em consideração todas as variáveis analisadas relativas ao processo deliberativo nos três conselhos, é possível identificar uma atuação deliberativa mais eficiente por parte de alguns segmentos em específico. No Quadro 3, apresentamos os segmentos com desempenho mais eficiente e menos eficiente em cada um dos três conselhos, em ambos os anos analisados.

Quadro 3 - Segmentos conforme desempenho vocal

Segmento	Ano	Desempenho vocal por segmento	
		Segmentos com desempenho mais eficiente	Segmento com desempenho menos eficiente
CONCIDADE	2016	Governo Instituições de Ensino e Pesquisa Setor Empresarial	Representantes territoriais Movimentos sociais Trabalhadores
	2019	Governo Instituições de Ensino e Pesquisa	Movimentos sociais Setor Empresarial
CONPLAM	2016	Profissionais Instituições de Ensino e Pesquisa	Forças Armadas Trabalhadores Governo do Estado
	2019	Profissionais Instituições de Ensino e Pesquisa	Forças Armadas Trabalhadores Governo do Estado
CONHABINS	2016	Profissionais	Instituições de ensino de Pesquisa Trabalhadores
	2019	Governo Profissionais Instituições de Ensino e Pesquisa Legislativo	Movimentos Sociais

Fonte: Elaboração própria (2023).

Fundamentado nos dados apresentados no presente capítulo, é possível constatar, nos três conselhos estudados e nos dois anos, a existência de desigualdades deliberativas (Bohman, 1996). Melhor dizendo, baseado nos indicadores empíricos que orientaram a análise (relacionados à atuação vocal), identificamos assimetrias entre os diferentes segmentos no que diz respeito à efetiva capacidade de atuação no processo deliberativo. Os dados evidenciam uma participação mais eficiente de alguns segmentos específicos em detrimento de outros.

A desigualdade deliberativa, manifestada na incapacidade de alguns grupos de atuar de forma eficiente no processo deliberativo, representa um dos principais problemas que afetam a democracia (Bohman, 1996). Esse tipo de situação, na medida em que exclui (ou enfraquece a sua presença) da esfera pública as razões, preferências e interesses de grupos com pouca capacidade de atuação deliberativa, se coloca como uma ameaça à legitimidade do processo democrático, visto que compromete o caráter público da deliberação.

Consoante o pensamento de Bohman (1996), a desigualdade deliberativa pode se apresentar na forma de “pobreza política”. Esse tipo de desigualdade se caracteriza pela incapacidade, por parte de grupos sociais específicos, de utilizar de forma efetiva as chances de que dispõem nos espaços públicos para influenciar os rumos da

deliberação. De acordo com o supracitado autor, a “pobreza política” decorre da carência, ou mesmo escassez, de recursos culturais e oportunidades para o desenvolvimento ou aprimoramento daquilo que o autor chama de “capacidades públicas”. Isto posto, a maior ou menor competência para participar da vida política, a exemplo da atuação em arenas institucionais de participação social, estaria relacionado, conforme defendido pelo mesmo autor, a situações de assimetria no que diz respeito à distribuição de recursos culturais e habilidades cívicas.

Sem nenhuma dúvida, a desigualdade deliberativa compromete a qualidade e o caráter público da deliberação. Enquanto atividade social de natureza dialógica, a deliberação só é pública quando a troca de razões envolve a cooperação de todos os cidadãos legitimamente envolvidos na deliberação. Dessa forma, a desigualdade deliberativa, na medida em que exclui, ou restringe a presença, das vozes de grupos sociais específicos no debate público, compromete o caráter dialógico da deliberação (Bohman, 1996), já que cria barreiras para que esses grupos sociais defendam e comuniquem publicamente suas razões e interesses. Como consequência, compromete-se a legitimidade do processo deliberativo

Outrossim, a desigualdade deliberativa traz implicações quando consideramos o papel que a participação exerce na luta pelo direito à cidade. O direito à cidade, não só entendido como o acesso igualitário a bens e serviços públicos urbanos de qualidade, também diz respeito à efetiva possibilidade da população incidir nos destinos da cidade. Segundo Harvey (2014, p. 28), o direito à cidade, dentre outras questões, é o “direito de mudar e reinventar a cidade”. Em outros termos, o direito à cidade pressupõe que o conjunto da coletividade de uma dada sociedade possa contribuir na construção e transformação do meio urbano consoante seus interesses, desejos e anseios. Segundo Harvey (2014), a participação da sociedade nos destinos da cidade assume importante posição na efetivação do direito à cidade.

5. RECURSOS DE CULTURA POLÍTICA DOS MEMBROS DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE NATAL/RN

No capítulo anterior, baseado em variáveis empíricas definidas à luz de princípios preconizados pela Teoria da Democracia Deliberativa, analisamos a qualidade do processo deliberativo nos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN. Dando sequência ao nosso trabalho, investigaremos, no presente capítulo, as características relacionadas a recursos de cultura política dos diversos segmentos que integram os referidos conselhos. Com isso, almejamos, a partir dessa análise dos recursos, dar conta do principal objetivo de nossa pesquisa, qual seja, identificar quais variáveis de cultura política condicionam, em alguma medida, o processo deliberativo de tais conselhos em ambos os anos, 2016 e 2019. Aqui, da mesma maneira que no capítulo anterior, os conselheiros são considerados de maneira agrupada, conforme o segmento do qual fazem parte.

Compreendemos que qualquer investigação de natureza científica que almeje realizar uma análise mais profunda e aprimorada de um processo deliberativo necessita fazer que a mesma não se restrinja às trocas argumentativas. Dessa maneira, consideramos ser necessária uma atenção especial em relação à dimensão social da deliberação (Marques, 2009). Ou seja, de maneira a investigar fatores potencialmente condicionantes da deliberação, torna-se relevante que a análise da deliberação seja associada a outros fatores (Almeida; Cunha, 2011).

Partimos da premissa de que alguns fatores anteriores ao processo deliberativo, a exemplo dos recursos de cultura política, que se relacionam a situações de desigualdade entre os diversos grupos sociais que atuam na deliberação, têm a capacidade de condicionar a atividade deliberativa, já que podem facilitar, ou criar barreiras a uma efetiva inserção na deliberação por parte desses grupos. Conforme já destacado, entendemos que a forma como os recursos relacionados à cultura política, sejam de habilidades cívicas ou relativos a predisposições subjetivas, estejam dispostos entre os diferentes segmentos, pode se relacionar, de alguma maneira, com a forma como os conselheiros participam do processo deliberativo.

Nesse momento, de modo a facilitar a compreensão da análise que realizaremos, julgamos importante resgatar alguns aspectos principais do Modelo do Voluntarismo Cívico, proposto por Verba e colaboradores (1995). Esses autores analisam o fenômeno da participação política tendo como principal preocupação a

identificação dos fatores que, de alguma forma, a condicionam. Em outros termos, os autores buscaram responder a seguinte pergunta: O que explica a participação?

Além de investigar os fatores com capacidade de condicionar a participação dos indivíduos na política, também estudaram como a distribuição desigual desses fatores pode explicar a forma diferenciada como os grupos sociais participam da política. Dessa maneira, o Modelo do Voluntarismo Cívico reserva um lugar de destaque para a questão da desigualdade política.

Conforme já destacado no Capítulo 3, o modelo do voluntarismo cívico combina um conjunto heterogêneo de indicadores. Tais indicadores são agrupados em três grandes grupos de fatores, quais sejam: Recursos, Engajamento e Recrutamento. Dentre os Recursos, os autores destacam os de ordem socioeconômica e as habilidades cívicas. As habilidades cívicas envolvem o conjunto competências relativas à comunicação e organização. De acordo com os autores, essas habilidades podem ser adquiridas e/ou aperfeiçoadas no âmbito de atividades realizadas em diversas instituições da vida adulta, a exemplo do trabalho, em instituições religiosas como também em organizações de natureza voluntária. Em outros termos, a participação voluntária em atividades que são próprias da vida adulta, podem atuar como campo de treinamento de habilidades cívicas, já que oportunizam a aquisição de competências que são relevantes para o exercício da política.

No tocante ao fator engajamento, o segundo componente do modelo, é destacado um conjunto de recursos culturais relacionados às predisposições psicológicas dos indivíduos em relação à atividade política. Aqui, temos a presença de indicadores com forte tradição nos estudos sobre cultura política. Os indicadores de engajamento podem explicar a maior ou menor motivação, por parte de grupos sociais, de participar da política. Dentre os indicadores que compõem o fator engajamento e que utilizaremos em nossa investigação, temos: Interesse por política, conhecimento político, eficácia política subjetiva e Identificação partidária.

Conforme, Verba, Schlozman e Brady, (1995), as variáveis que compõem esses dois fatores, recursos e engajamento, são fundamentais para uma melhor compreensão da participação política, pois *“it is hard to imagine activity with out atleast a modicum of resources and some political engagement”* (Verba; Schlozman; Brady, 1995, p. 270). De fato, é presumível que uma participação eficiente em qualquer atividade de natureza política requeira a posse de algum recurso socioeconômico ou

habilidade cívica, bem como de algum tipo de recurso motivacional com capacidade de predispor os cidadãos a se interessarem a participar da política.

O terceiro componente do modelo se refere ao que os autores chamam de recrutamento. Esse fator se relaciona ao papel que diversas instituições da vida adulta (trabalho, instituições religiosas e organizações voluntárias) exercem enquanto mobilizadoras para as ações políticas. Ou seja, essas instituições não só contribuem para a aquisição, desenvolvimento ou aprimoramento de habilidades cívicas, conforme já salientado, como também atuam enquanto lócus de recrutamento para atividades políticas por meio de convites por parte de outros atores sociais.

A propósito, torna-se necessário justificar o motivo de algumas escolhas que realizamos no tocante à seleção das variáveis componentes do Modelo do Voluntarismo Cívico que serão utilizadas em nossa investigação. Em razão de estarmos investigando atores políticos que já participam, isto é, que já atuam em alguma atividade política, mais precisamente em conselhos de políticas públicas, geralmente em nome dos interesses de instituições dos quais fazem parte, optamos por desconsiderar em nossa análise qualquer indicador ou medida componente do fator recrutamento.

Também acreditamos que a participação dos indivíduos em atividades políticas pode acontecer mesmo não existindo qualquer tipo de convite para participar de outras atividades de mesma natureza. Por outro lado, assim como já fora frisado por Verba, Schlozman e Brady (1995), é pouco provável que os indivíduos participem de forma eficiente da política sem disporem de um mínimo de recursos (Socioeconômicas e Habilidades Cívicas) e motivação (Predisposição subjetiva). Isto posto, para a análise dos condicionantes da atuação deliberativa dos diversos segmentos que compõem os três conselhos aqui analisados, selecionamos as variáveis que constam no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Variáveis do Modelo do Voluntarismo Cívico utilizadas

Fatores	Variáveis		
Recursos	Socioeconômicos	Escolaridade	
		Renda	
	Habilidades Cívicas	Trabalho	Participação em reuniões
			Planejamento ou presidência de reuniões
			Apresentação ou discurso em público
		Instituições religiosas	Participação em reuniões
			Planejamento ou presidência de reuniões
			Apresentação ou discurso em público
	Organizações voluntárias	Participação em reuniões	
		Planejamento ou presidência de reuniões	
Apresentação ou discurso em público			
Engajamento	Interesse por política		
	Eficácia política subjetiva		
	Informação sobre política		
	Identificação partidária		

Fonte: Elaboração própria (2023).

Do ponto de vista metodológico, o processo de investigação sobre as características individuais relacionadas à cultura política dos membros dos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN, cujo presente capítulo é resultado, envolveu distintas etapas, porém complementares.

Como primeira etapa, elaboramos o questionário com vistas a mensurar as variáveis selecionadas, nos dois fatores escolhidos do Modelo do Voluntarismo Cívico, conforme dispostas no Quadro 4, anteriormente mencionado. Assim, o questionário preliminar foi composto de 15 (quinze) variáveis, sendo 11 (onze) relativas ao Fator Recursos e quatro delas, relacionadas ao Fator Engajamento. De forma a mensurar cada uma das variáveis, foram elaboradas questões com opções de resposta dicotômicas (sim, não) e de múltipla escolha, sendo a maioria delas com opção de apenas uma alternativa de resposta. Ademais, numa única questão, relativa à participação em organizações voluntárias, havia a possibilidade de escolha de mais de uma alternativa de resposta.

Convém frisar que, no processo de elaboração das questões, tivemos a preocupação de destacar, antes de cada questão, excetuando-se aquelas relacionadas aos Recursos Socioeconômicos, a necessidade de o respondente considerar sempre o período anterior à pandemia do COVID-19 como referência para suas respostas. Essa orientação se deveu ao fato de entendermos que o período pandêmico impôs significativas mudanças no modo de vida das pessoas, com

impactos na forma como estas participavam, por exemplo, de atividades no trabalho, em instituições religiosas ou em organizações voluntárias, assim como em suas predisposições políticas subjetivas. Sendo assim, optamos por adotar essa orientação como forma de evitar possível viés nas respostas.

Definida a proposta preliminar do questionário, esta foi submetida à apreciação de especialistas, os quais apresentavam relativa familiaridade ou vinculação com as temáticas voltadas à política urbana, a partir da análise de seus currículos lattes. Além disso, levando-se em consideração o critério de acessibilidade e conveniência, foram selecionados especialistas pertencentes a Instituições de Ensino Superior (IES) do entorno geográfico da IES do pesquisador, notadamente a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Desse modo, os três especialistas avaliaram o questionário proposto em relação a sua pertinência quanto ao conteúdo e a forma de apresentação das questões sugeridas. Essa tarefa, portanto, foi balizada pelos critérios de Validação de Face e de Conteúdo (Elliot, 2012). Para tanto, quatro perguntas foram elencadas para a avaliação de cada questão constante no questionário preliminar. Baseando-se em tais perguntas, os especialistas julgavam se as questões eram apropriadas ao público alvo do estudo, bem como poderiam sugerir as alterações que considerassem necessárias. As perguntas de avaliação foram as seguintes: (1) A questão proposta é representativa do fator a ser avaliado? (2) As alternativas de resposta da questão são apropriadas para sua mensuração? (3) A questão está escrita de forma compreensível para o público alvo da pesquisa? e (4) Propõe alguma sugestão de alteração do conteúdo da questão?

De posse da avaliação dos especialistas, procedemos algumas alterações no questionário preliminar, conforme sugestões e apontamentos apresentados. Dentre as alterações efetivadas no questionário, destacamos as seguintes: (1) Nova redação da apresentação do instrumento, (2) Mudança na ordem de apresentação de algumas questões; (3) Acréscimo ou exclusão de opções de resposta em determinadas questões e (4) Padronização de alguns termos.

Importante salientar que as mudanças implementadas no questionário, no geral, se vincularam preponderantemente à Validação de Face, ou seja, estiveram relacionadas à forma como as questões eram apresentadas. Do ponto de vista da Validação de Conteúdo, isto é, a representatividade das questões em relação ao Modelo do Voluntarismo Cívico, não houve sugestões de mudança. Desse modo,

concluimos que todas as questões associadas aos Fatores de Recursos e Engajamento eram suficientemente representativas de tais fatores, o que nos permitiu inferir relativa robustez do conjunto das questões, bem como, conseqüentemente a validação, pelos especialistas, do instrumento preliminar.

Com o propósito de examinar o questionário após os ajustes efetuados, advindos das sugestões dos especialistas, realizamos um teste piloto do instrumento junto ao público alvo do estudo, como forma de avaliar a pertinência do conteúdo, forma e apresentação das questões. Essa atividade consistiu no envio do questionário para 10 (dez) respondentes, os quais foram selecionados aleatoriamente entre os segmentos representativos dos três conselhos investigados. Desse modo, para cada respondente contactado foi solicitado, inicialmente, para responder ao conjunto das questões propostas e, posteriormente, relatar suas impressões, possíveis dificuldades ou dúvidas sobre os enunciados das questões e opções de resposta. Ainda, buscamos estimar o tempo médio de aplicação do instrumento.

O tempo médio de aplicação do instrumento girou em torno de oito a 10 (dez) minutos e o totalidade dos respondentes do pré-teste afirmaram não terem dúvidas ou dificuldades em responder às questões apresentadas. Como resultado da aplicação do pré-teste do questionário preliminar, não foi necessária a realização de alterações no instrumento. Assim, obtivemos a validação integral do questionário por seis respondentes, sem a necessidade de uma segunda rodada de aplicação, resultando no instrumento de pesquisa final, isto é, o questionário definitivo.

Passando para um segundo momento dos procedimentos metodológicos, identificamos e agrupamos os conselheiros, conforme o segmento que representavam, que atuaram nos três conselhos e nos dois anos, 2016 e 2019, configurando-se na segunda etapa.

O processo de obtenção dos contatos telefônicos, ou e-mail, dos conselheiros representou a terceira etapa. Sobre esse momento da pesquisa, cabe aqui destacar algumas dificuldades encontradas. Em apenas um dos conselhos, o CONHABINS, conseguimos obter boa parte dos contatos dos conselheiros com a secretária executiva. Em relação aos outros dois, CONCIDADE e CONPLAM, o processo de obtenção dos contatos foi mais trabalhoso. Só conseguimos obter grande parte dos contatos por meio de ligações telefônicas para as instituições nas quais os conselheiros trabalhavam.

Na quarta etapa, entramos em efetivo contato com os conselheiros, principalmente via ligação telefônica, mas também por e-mail. Nesse momento, nosso intuito foi, mediante a realização de uma apresentação do trabalho, fazer o convite aos mesmos para participarem na condição de respondentes da pesquisa. Nessa etapa, enquanto estratégia adicional de obtenção dos contatos telefônicos, concernente à etapa anterior, aproveitamos o momento para obter os contatos de alguns conselheiros dos quais não foi possível conseguir anteriormente.

Na sequência, na quinta etapa, encaminhamos, via aplicativo Whatsapp, o questionário para os conselheiros que concordaram previamente em participar do estudo. Vale observar que, juntamente com o instrumento de pesquisa, foi encaminhado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A aceitação do termo era a condição necessária para os respondentes acessarem as questões propostas na pesquisa, as quais se valeram do formato digital com o apoio do aplicativo de gerenciamento de pesquisas Google Forms.

Ademais, o texto inicial do questionário informava aos possíveis respondentes sobre o objetivo da pesquisa, o tempo médio de duração, a confidencialidade dos dados a serem colhidos, obedecendo aos preceitos éticos, da pesquisa científica, e legais, referentes à Lei 13.709/2018, a referida LGPD, e a condição de voluntário.

Nessa etapa, algumas dificuldades também foram encontradas. Não obstante a maioria dos conselheiros contactados terem concordado em participar da pesquisa, muitos demoraram em responder ao questionário, razão pela qual essa etapa da pesquisa demandou mais tempo do que o planejado para ser concluída. Como forma de mitigar essas dificuldades e, assim, garantir uma maior taxa de retorno de respostas, foram feitos contatos adicionais, também via Whatsapp. Essa medida complementar acontecia sempre que o respondente não devolvia o questionário respondido dentro de um prazo médio de sete dias corridos ou a partir do dia seguinte da data previamente acordada para a devolutiva. Com isso, foi possível garantir maior efetividade de retorno das respostas do questionário.

É importante destacar que a pesquisa se propôs a ter como população-alvo o universo dos conselheiros que atuaram nos três conselhos, ou seja, todos os conselheiros com pelo menos uma participação em alguma das reuniões, nos dois anos analisados. Entretanto, como já exposto, devido a dificuldades na obtenção dos contatos telefônicos de parcela dos conselheiros, como também por causa do não interesse de alguns conselheiros em responder o questionário, ou mesmo pelo fato

de alguns deles já terem falecido, não conseguimos aplicar o questionário à totalidade dos conselheiros.

Apesar disso, de um total de 139 respostas possíveis, conseguimos coletar 87, constituindo-se, dessa forma, na amostra da pesquisa. Importante destacar que, ao todo, 74 conselheiros responderam ao questionário. A diferença entre o total de respostas consideradas e o total de conselheiros respondentes deve-se ao fato de que alguns conselheiros, 11 mais especificamente, atuaram em mais de um ano ou em dois conselhos diferentes, sendo que 9 conselheiros atuaram duas vezes e 2 conselheiros atuaram 3 vezes. Por isso, consideramos as respostas desses 11 conselheiros mais de uma vez.

As Tabelas 18, 19 e 20 apresentam os resultados, especificados por conselho, que obtivemos em relação à devolutiva dos questionários devidamente respondidos. Dividimos os conselheiros de cada segmento em quatro categorias: (1) total de conselheiros que participaram das reuniões, (2) total dos conselheiros que responderam ao questionário, (3) total de conselheiros que foram contactados, mas que não responderam ao questionário e (4) total de conselheiros com os quais não conseguimos entrar em contato.

Com relação ao CONCIDADE, de acordo com os dados apresentados na tabela 18, de um total de 46 conselheiros que atuaram no ano de 2016, 30 responderam ao questionário, o que corresponde a 65% do total. Dentre os que não responderam, 8 foram contactados, no entanto, por alguma razão, não quiseram ou não puderam responder ao questionário, e com 8 conselheiros não foi possível entrar em contato. Além do questionário ter sido respondido pela maioria absoluta dos conselheiros de cada segmento, a totalidade dos conselheiros representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa, Legislativo e Setor Empresarial responderam o instrumento de pesquisa.

Tabela 18 - Conselheiros do CONCIDADE

Segmento/Situação dos conselheiros	GOV	RT	MS	EPP	LEG	SE	TRAB
Total de conselheiros que participaram das reuniões	26	7	4	3	2	2	2
Responderam ao questionário	14	5	3	3	2	2	1

Tabela 18 - Conselheiros do CONCIDADE (Continuação)

Segmento/Situação dos conselheiros	GOV	RT	MS	EPP	LEG	SE	TRAB
Contactados, mas não responderam ao questionário	7	0	1	0	0	0	0
Não conseguimos entrar em contato	5	2	0	0	0	0	1

Legenda:

GOV: Governo **RT:** Representantes Territoriais **MS:** Movimentos Sociais **EPP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
LEG: Legislativo **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em relação ao CONPLAM (ver Tabela 19), 58% do total dos conselheiros que participaram das reuniões responderam ao questionário. De um total de 51 membros com pelo menos uma presença em alguma reunião nos dois anos, 30 responderam ao questionário, 7 foram contactados, mas não responderam e com 14 não foi possível estabelecer contato. Dos 14 com os quais não foi possível estabelecer contato, 3 haviam falecido. Somente em relação a dois segmentos não foi possível que, pelo menos, a metade de seus membros respondessem ao questionário: Forças Armadas (2016) e Governo do Estado (2019). Por outro lado, a totalidade dos conselheiros vinculados aos segmentos dos Movimentos Sociais (nos dois anos), do setor Profissional (2019) e Trabalhadores (2019) responderam ao questionário.

Tabela 19 - Conselheiros do CONPLAM

Situação dos conselheiros	Segmentos							
	PROF	FA	EPP	SE	TRA	GE	MS	LEG
2016								
Total de conselheiros que participaram das reuniões	6	4	3	3	3	2	1	0
Responderam ao questionário	3	1	2	2	2	1	1	0
Contactados, mas não responderam	2	0	0	0	0	0	0	0
Não foi possível entrar em contato	1	3	1	1	1	1	0	0
2019								
Total de conselheiros que par. das reuniões	9	4	4	2	3	3	2	2
Responderam ao questionário	6	2	2	2	3	1	2	0
Contactados, mas não responderam	2	0	1	0	0	1	0	1
Não conseguimos entrar em contato	1	2	1	0	0	1	0	1

Legenda:

GOV: Governo **RT:** Representantes Territoriais **MS:** Movimentos Sociais **EPP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
LEG: Legislativo **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Do total de 42 conselheiros que atuaram no CONHABINS em algum dos dois anos (ver Tabela 20), 27 responderam ao questionário, o que corresponde a 64% da totalidade dos conselheiros. Dentre os demais, 6 foram contactados, mas não responderam e com 9 não foi possível entrar em contato. Somente com relação ao segmento do Governo Municipal, no ano de 2016, não foi possível que, pelo menos, 50% dos conselheiros respondessem ao questionário. Também vale destacar que a totalidade do nosso público-alvo pertencente a quatro segmentos que compõem o CONHABINS, quais sejam: Entidades de Ensino e Pesquisa, Setor Empresarial, Trabalhadores e Legislativo, responderam ao questionário.

Tabela 20 - Conselheiros do CONHABINS

Segmento/Situação dos conselheiros	Segmentos							
	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
	2016							
Total dos conselheiros	8	2	2	1	1	2	1	1
Responderam ao questionário	2	1	1	1	1	2	1	1
Contactado, mas não responderam	1	1	1	0	0	0	0	0
Não foi possível entrar em contato	5	0	0	0	0	0	0	0
Segmento/Situação dos conselheiros	2019							
Total de conselheiros	15	0	4	1	2	0	0	2
Responderam ao questionário	11	0	2	0	2	0	0	2
Contactado, mas não responderam	1	0	2	0	0	0	0	0
Não foi possível entrar em contato	3	0	0	1	0	0	0	0

Legenda:

GOV: Governo

RT: Conselhos Comunitários

MS: Movimentos Sociais

EEP: Entidades e Ensino e Pesquisa

LEG: Legislativo

SE: Setor Empresarial

TRA: Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Dando sequência à apresentação das etapas do levantamento dos dados de cultura política dos membros dos conselhos, apresentamos, agora, a sexta etapa, na qual realizamos o tratamento e tabulação dos dados recebidos. Como sistematização inicial de tratamento das respostas do questionário, uma primeira atividade consistiu na separação dos dados por grupo de conselheiros, conforme o segmento do qual faziam parte. Dessa forma, para cada variável de pesquisa, foi realizada a contagem e determinados os respectivos valores percentuais das respostas por segmento analisado, configurando-se como segunda atividade. Como terceira atividade, resultante das duas anteriores, foram geradas tabelas relativas a cada variável do estudo.

A sétima e última etapa desenvolvida consistiu na análise e discussão dos resultados. Sendo assim, para cada conselho investigado, procedemos à análise de cada variável escolhida, buscando identificar aqueles segmentos que apresentavam maior e menor desempenho em cada uma delas. Para fins dessa análise, a definição do critério avaliativo de maior ou menor desempenho levou em consideração as especificidades inerentes a cada conjunto de variáveis, conforme apresentadas no Quadro 3.

Assim, no que diz respeito ao Fator Recursos, para as variáveis socioeconômicas, utilizamos uma avaliação a partir de faixas, tanto para a escolaridade, quanto para o nível de renda. Para escolaridade, foram propostas oito graduações, desde: (1) ensino fundamental incompleto, (2) ensino fundamental completo, (3) ensino médio incompleto (4) ensino médio completo (5) ensino superior incompleto, (6) ensino superior completo, (7) mestrado e, por fim, (8) doutorado. Já para a renda, foram dispostas quatro possibilidades de respostas distribuídas entre: (1) até um salário mínimo, (2) entre um e cinco salários mínimos, (3) entre cinco de 10 salários mínimos e (4) acima de 10 salários mínimos.

Ainda sobre o Fator Recursos, especificadamente para as variáveis de Habilidades Cívicas, foi empregada uma avaliação a partir da frequência com que cada segmento participava de diversas atividades, sejam elas: no trabalho, em instituições religiosas ou em organizações voluntárias. Sendo assim, as possibilidades de resposta se encontravam entre: (1) nunca, (2) uma ou duas vezes por ano, (3) uma ou duas vezes por mês e (4) uma vez por semana.

Passando para o Fator Engajamento, a avaliação se pautou no aspecto da intensidade com que cada segmento se apresentava em termos de predisposição subjetiva em cada variável proposta. Dessa forma, utilizamos as opções de resposta entre: não, pouco, médio e muito, excetuando-se para a variável Identificação Partidária, a qual requereu outro tipo de graduação, em função de sua natureza, sendo distribuída entre: (1) não partidário, (2) apenas simpatizante de um partido, (3) simpatizante e filiado a um partido e, finalmente, a ser (4) simpatizante, filiado e atuante num partido.

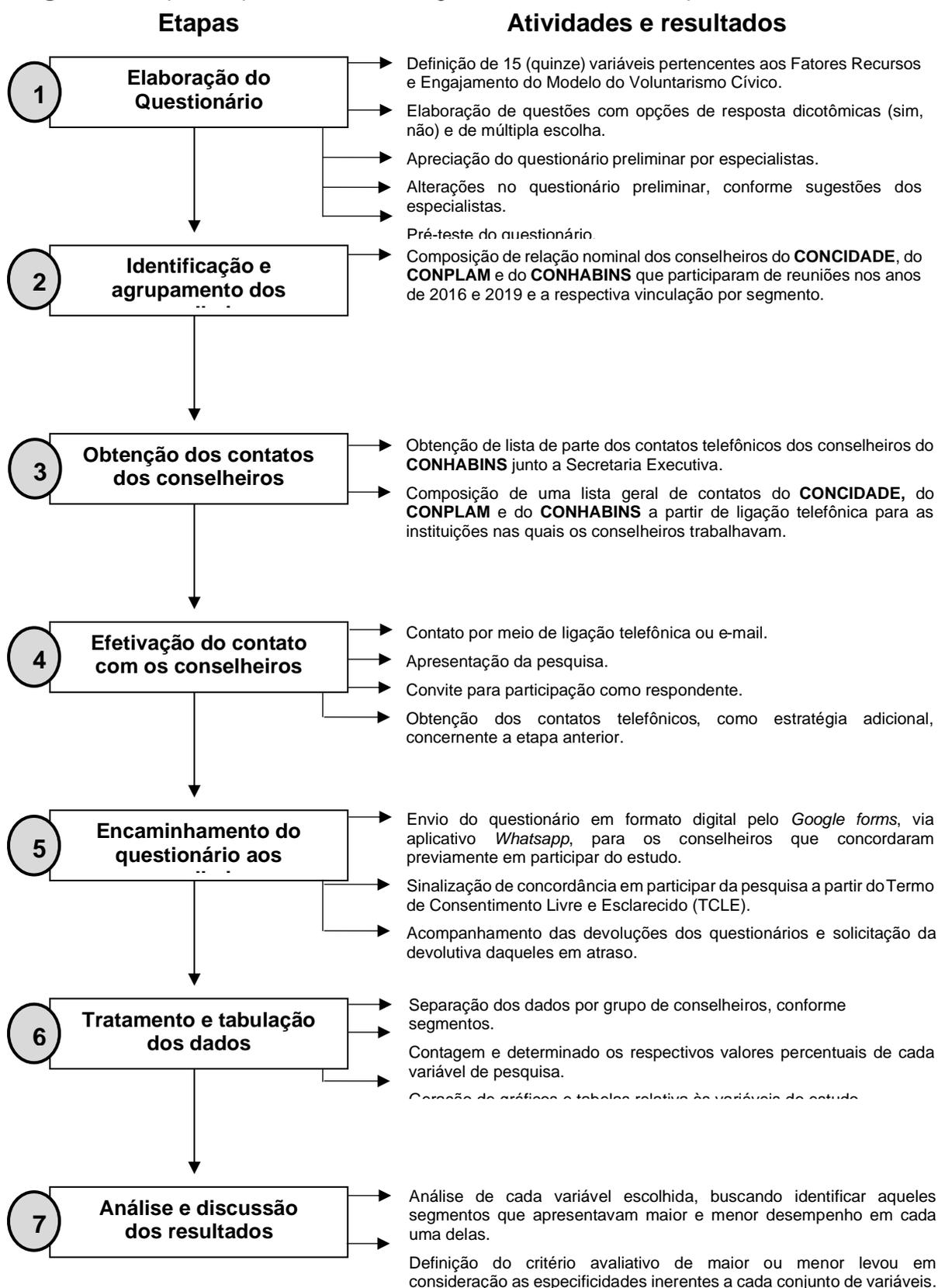
Quanto ao processo geral de análise de cada variável dos fatores acima elencados, foram utilizadas, como referência metodológica, variações de respostas alinhadas a uma escala do Tipo-*Likert* com variação de quatro pontos, para a maioria das perguntas, exceto a variável Escolaridade, a qual apresentou variação de oito

pontos, isto é, oito alternativas de resposta. Esse processo ainda esteve alinhado ao entendimento, consoante ao que é preconizado pelo Modelo de Voluntarismo Cívico, de que, quanto maior fosse o desempenho registrado, por segmento, no conjunto das variáveis apresentadas, maior seria a capacidade desse segmento em atuar, de forma eficiente, no processo deliberativo, e vice-versa. Vale ressaltar que essa análise consistiu em comparar os diferentes segmentos, de modo que nos permitisse identificar aqueles como maior e menor desempenho.

Como forma de ilustrar todo o processo acima descrito, em suas sete etapas metodológicas, relativo às características individuais relacionadas aos Fatores de Recursos e Engajamento, apresentamos a Figura 2, a seguir, com vistas a facilitar a compreensão das referidas etapas e suas respectivas atividades.

Antes de darmos sequência, consideramos oportuno apresentar uma justificativa, de modo de fique mais claro algumas de nossas escolhas. O processo de revisão do plano diretor da cidade de Natal-RN, iniciado em 2017 e retomado em fevereiro de 2019, fez com que a gestão municipal em Natal-RN dedicasse parte de seus esforços a tal tarefa naquele ano.

Figura 2 - Etapas do processo metodológico referentes à cultura política dos conselheiros



Fonte: Elaboração própria (2023).

Como consequência disso, foram realizadas apenas 3 reuniões ordinárias do CONCIDADE em 2019, nas quais, em sua maior parte, foram tratados assuntos pertinentes a tal processo de revisão como, por exemplo, a criação do núcleo gestor encarregado de conduzir esse processo. A fala de um dos conselheiros entrevistados retrata muito bem essa situação. Segundo o conselheiro, em

2019, o CONCIDADE, não vou dizer que ele saiu de cena, mas abriu mão de suas pautas, das suas questões específicas e só ficou o plano diretor (Entrevista 15).

Em razão desse contexto atípico em que o CONCIDADE esteve inserido em 2019, no qual ocorreram apenas três reuniões (o que explica o baixo quantitativo de falas, conforme identificado nas atas), optamos por não considerar os dados, referentes as variáveis do modelo do voluntarismo cívico, dos conselheiros que atuaram no CONCIDADE nesse ano.

Feitas as devidas considerações, realizaremos, na próxima seção, a análise dos dados de cada variável do Modelo do Voluntarismo Cívico, levando em consideração o desempenho dos diferentes segmentos em cada uma delas. Aqui, conforme já explicitado, visamos identificar os segmentos com maior e menor desempenho em cada uma das variáveis.

5.1 CONSELHEIROS DO CONCIDADE: CARACTERÍSTICAS SEGUNDO O MODELO DE VOLUNTARISMO CÍVICO

Em relação à escolaridade dos conselheiros que atuaram no CONCIDADE (ver tabela 21), é notória a menor escolaridade dos segmentos dos Representantes Territoriais e dos Movimentos Sociais. Os dados indicam que a maioria absoluta dos conselheiros desses dois segmentos não possuía ensino superior completo. Todos os demais conselheiros vinculados aos outros segmentos afirmaram possuir, no mínimo, o ensino superior completo. Dentre esses segmentos, destacamos as Entidades de Ensino e Pesquisa, já que a totalidade dos seus membros possuem doutorado.

Tabela 21 - Renda e Escolaridade dos Conselheiros do CONCIDADE

Variáveis:	Segmentos - %:							
	Escolaridade	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Ensino fundamental incompleto	-	20	-	-	-	-	-	-
Ensino médio incompleto	-	20	33,3	-	-	-	-	-
Ensino médio	-	20	-	-	-	-	-	-
Ensino superior incompleto	-	-	33,3	-	-	-	-	-
Ensino superior	35,7	40	33,3	-	-	50	100	-
Mestrado	42,9	-	-	-	100	-	-	-
Doutorado	21,4	-	-	100	-	50	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Renda	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB	
Até um salário mínimo	-	60	33,3	-	-	-	-	-
Entre um e cinco salários mínimos	28,6	40	33,3	-	-	-	100	-
Entre cinco e dez salários mínimos	28,6	-	33,3	66,7	100	-	-	-
Acima de dez salários mínimos	42,9	-	-	33,3	-	100	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
GOV: Governo **RT:** Representantes Territoriais **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
LEG: Legislativo **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

No tocante à renda (ver Tabela 21), os dados indicam, a exemplo da variável escolaridade, que os segmentos dos Representantes Territoriais (principalmente) e dos Movimentos Sociais são os que apresentam menor renda. Mais da metade dos conselheiros do segmento dos Representantes Territoriais, mais precisamente 60%, disse ter uma renda mensal de até um salário mínimo. Em contraste, o segmento do Setor Empresarial apresenta a maior renda, pois a totalidade dos conselheiros do mencionado segmento disse ter uma renda mensal superior a dez salários mínimos. Na sequência, também se destacando em termos de renda, temos os segmentos das Entidades de Ensino e Pesquisa e do Legislativo.

Com relação às habilidades cívicas, cabe, mais uma vez, destacar, conforme preconizado pelo Modelo do Voluntarismo Cívico de Verba, Shozman e Brady (1995), a importância do envolvimento em atividades exercidas durante a idade adulta, já que podem propiciar o desenvolvimento de habilidades, sejam organizacionais ou de comunicação, relevantes para a atuação política. Assim, essas habilidades podem possibilitar que determinados grupos sociais sejam mais eficientes em sua atuação política.

Isto posto, no tocante às variáveis que se referem ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de habilidades cívicas, iniciaremos nossa análise pelos dados que

tratam da participação dos conselheiros em reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas. Aqui, mais uma vez o segmento dos Representantes Territoriais apresenta menor desempenho. Conforme dados constantes na Tabela 22, mais da metade dos conselheiros desse segmento ou não participava de reuniões no trabalho ou participava de forma pouco frequente com, no máximo, duas participações por ano.

Tabela 22 - Frequência de participação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades no Trabalho

Variáveis	Segmentos - %:						
	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Reuniões nas quais decisões eram tomadas							
Nunca participava de reuniões	-	20	-	-	-	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes por ano	7,1	40	-	-	50	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	14,3	40	66,7	-	50	-	100
Participava de reuniões uma vez por semana/frequentemente	78,6	-	33,3	100	-	100	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Planejamento ou presidência de reuniões							
Nunca planejava ou presidia reuniões	14,3	20	-	-	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por ano	0,0	40	-	-	50	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	14,3	40	66,7	33,3	50	-	100
Planejava ou presidia reuniões uma vez por semana	71,4	-	33,3	66,7	-	100	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Apresentação ou discurso em público							
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	14,3	20	-	-	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por ano	28,6	40	-	33,3	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	28,6	40	33,3	66,7	-	50	100
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	28,6	-	66,7	-	100	50	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
GOV: Governo **RT:** Representantes Territoriais **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
LEG: Legislativo **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

De forma completamente distinta dos Representantes Territoriais, os dados apontam que os segmentos dos Movimentos Sociais, das Entidades de Ensino e Pesquisa, do Setor Empresarial e dos Trabalhadores se destacam positivamente no tocante à participação em reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas.

Todos os conselheiros das Entidades de Ensino e Pesquisa e do Setor Empresarial disseram participar frequentemente desse tipo de reunião.

Os dados sobre a participação dos conselheiros do CONCIDADE no planejamento ou presidência de reuniões no âmbito do trabalho (ver tabela 19) se assemelham aos dados da variável anterior. Ou seja, a grande maior parte dos Representantes Territoriais (60%) ou não planejava ou presidia reuniões ou, quando o fazia, o fazia numa frequência muito baixa. Novamente, os segmentos dos Movimentos Sociais, das Entidades de Ensino e Pesquisa, do Setor Empresarial e dos Trabalhadores se sobressaem no planejamento ou presidência de reuniões no trabalho.

Em relação à realização de apresentações ou discursos em público no trabalho, os dados constantes na Tabela 22 revelam, novamente, um menor desempenho do segmento dos Representantes Territoriais. Chama a atenção aqui, de forma contrária aos dados das duas variáveis anteriores, uma menor atuação dos conselheiros do Governo nessa variável. Destaca-se positivamente no planejamento ou presidência de reuniões os segmentos do Legislativo e dos Movimentos Sociais.

Sobre à atuação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades desenvolvidas no contexto de instituições religiosas, os dados apresentados na tabela 23 indicam uma situação distinta quando comparamos com os dados da atuação em atividades no trabalho. Os Representantes Territoriais, assim como os Trabalhadores, são os que participavam com mais frequência de reuniões nas quais decisões eram tomadas em instituições religiosas. 60% dos Representantes Territoriais disseram participar desse tipo de reunião numa periodicidade de uma ou duas vezes por mês ou semanalmente. Em relação aos trabalhadores, 100% indicaram participar entre uma ou duas vezes por mês

De forma diversa, o conjunto dos conselheiros pertencentes ao segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa assinalaram não participar de instituições religiosas. O segmento do Setor Empresarial se assemelha ao segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa nessa variável, pois, apesar de a metade dos representantes desse segmento ter apontando participar de instituições religiosas, os mesmos não participavam de reuniões nas quais decisões eram tomadas.

Tabela 23 - Frequência de participação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades em Instituições Religiosas

Variáveis: Reuniões nas quais decisões eram tomadas	Segmentos - %:						
	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Não participava de instituições religiosas	64,3	20	66,7	100	50	50	-
Nunca participava de reuniões	14,3	-	-	-	-	50	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes ao ano	14,3	20	-	-	50	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	7,1	40	33,3	-	-	-	100
Participava de reuniões uma vez por semana	-	20	-	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Planejamento ou presidência de reuniões	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Não participava de instituições religiosas	64,3	20	66,7	100	50	50	-
Nunca participava ou presidia reuniões	21,4	40	-	-	-	50	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes ao ano	7,1	-	-	-	50	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	7,1	20	33,3	-	-	-	100
Planejava ou presidia reuniões uma vez por semana	-	20	-	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Apresentação ou discurso em público	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Não participava de instituições religiosas	64,3	20	66,7	100	50	50	-
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	21,4	40	-	-	-	50	100
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes ao ano	14,3	-	-	-	50	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	-	20	-	-	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	-	20	33,3	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
GOV: Governo **RT:** Representantes Territoriais **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
LEG: Legislativo **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Ainda sobre a atuação dos conselheiros do CONCIDADE em instituições religiosas, os dados relativos ao planejamento ou presidência de reuniões indicam uma situação quase idêntica àquela apontada na análise da variável anterior. Isto significa que os Trabalhadores se destacam positivamente, já que a totalidade dos conselheiros desse segmento disseram planejar ou presidir reuniões em instituições religiosas numa frequência de uma ou duas vezes por mês.

Nessa variável, os Representantes Territoriais também se destacam, mesmo que em menor grau em relação à variável anterior. Os dados referentes aos segmentos das Entidades de ensino e Pesquisa e do Setor Empresarial são iguais

aos da variável anterior. Isto é, os conselheiros de ambos os segmentos não participaram do planejamento ou presidência de reuniões em instituições religiosas.

De modo a concluirmos a análise sobre a atuação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades praticadas em instituições religiosas, discorreremos, agora, sobre os dados sobre a realização de apresentações ou discursos em público. Novamente, os Representantes Territoriais exibem maior desempenho, assim como nas duas variáveis anteriores, pois 40% dos conselheiros desse segmento disseram fazer apresentações ou discursos em público numa periodicidade de uma ou duas vezes por mês ou semanalmente. O total dos membros do segmento dos Trabalhadores, de forma contrária ao que foi exposto nas variáveis antecedentes, disseram não fazer apresentações ou discursos em público em instituições religiosas. Os dados dos segmentos das Entidades de Ensino e Pesquisa e do Setor Empresarial são exatamente iguais aos das variáveis anteriores.

Prosseguindo com a análise, apresentaremos os dados sobre a participação dos conselheiros do CONCIDADE em organizações voluntárias. Sobre isso, convém inicialmente destacar como os diferentes segmentos se apresentam frente aos diversos tipos de organizações voluntárias. Dada a natureza específica de cada organização voluntária, é necessário que a análise da vinculação entre a participação em organizações voluntárias e a participação política considere o tipo específico de organização. Afinal de contas, participar de sindicatos não é a mesma coisa que participar de organizações filantrópicas. Sobre isso, os dados da Tabela 24 apontam uma diversificação de organizações voluntárias nas quais os conselheiros de cada segmento participavam.

Tabela 24 - Participação dos conselheiros do CONCIDADE em vários tipos de Organizações Voluntárias

Variável:	Segmentos - %							
	Tipos de organizações voluntárias	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Não participava de organizações voluntárias	35,7	20	-	33,3	-	50	-	-
Associação de classe	35,7	20	-	66,7	50	50	-	-
ONG	21,4	40	33,3	33,3	100	-	-	-
Organização filantrópica	14,3	-	33,3	-	-	-	-	100
Sindicato	14,3	-	-	33,3	100	50	100	-
Grupo recreativo, desportivo ou cultural	21,4	40	33,3	-	50	-	-	-
Outra	7,1	40	66,7	33,3	-	-	-	-

Legenda:
GOV: Governo **RT:** Representantes Territoriais **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
LEG: Legislativo **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores **ONG:** Organização Não Governamental

Fonte: Elaboração própria (2023).

Aspecto importante que precisa ser observado se refere ao fato de que a pergunta sobre o tipo de organização voluntária no qual cada conselheiro participava possibilitava que o respondente, caso desejasse, assinalasse mais de uma resposta. Por essa razão, o somatório dos valores percentuais de cada segmento supera os 100%.

Sobre a participação dos diferentes segmentos por tipo de organização voluntária, percebe-se que o segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa se destaca na participação em associações de classe, o legislativo em ONGs, os trabalhadores em organizações filantrópicas e sindicalizado. Os dados também apontam que a totalidade dos membros do legislativo atuava em sindicatos.

Os dados sobre a atuação dos conselheiros em organizações voluntárias apontam um cenário diferente do que foi identificado na análise sobre a atuação dos conselheiros em instituições religiosas. Em primeiro lugar, é muito perceptível que os conselheiros do CONCIDADE participaram mais de organizações voluntárias quando comparamos com a participação dos mesmos em instituições religiosas. Como exemplo, os dados indicam que, com exceção dos segmentos dos Representantes Territoriais e do Setor Empresarial, todos os demais apresentaram um menor percentual de resposta na opção “não participava de organizações voluntárias”, quando comparamos com os percentuais verificados nas instituições religiosas.

Ao analisarmos os dados da primeira variável (ver Tabela 25), qual seja: participação em reuniões nas quais decisões eram tomadas, percebemos que os segmentos dos Movimentos Sociais, do Legislativo e dos Trabalhadores exibem maior desempenho, pois a totalidade dos conselheiros pertencentes a esses três segmentos indicou participar de reuniões numa periodicidade igual ou maior a uma ou duas vezes por mês.

Tabela 25 - Frequência de participação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades em Organizações Voluntárias

Variáveis:	Segmentos - %:						
Reuniões nas quais decisões eram tomadas	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Não participava de organizações voluntárias	35,7	20	-	33,3	-	50	-
Nunca participava de reuniões	-	-	-	-	-	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes ao ano	7,1	20	-	33,3	-	-	-

Tabela 25 - Frequência de participação dos conselheiros do CONCIDADE em atividades em Organizações Voluntárias (Continuação)

Variáveis:		Segmentos - %:					
Reuniões nas quais decisões eram tomadas	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	28,6	60	66,7	33,3	50	50	100
Participava de reuniões uma vez por semana	28,6	-	33,3	-	50	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Planejamento ou presidência de reuniões	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Não participava de organizações voluntárias	35,7	20	-	33,3	-	50	-
Nunca planejava ou presidia reuniões	14,3	-	-	-	-	50	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes ao ano	14,3	-	-	33,3	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	14,3	60	33,3	33,3	100	-	100
Planejava ou presidia reuniões uma vez por semana	21,4	20	66,7	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Apresentação ou discurso em público	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Não participava de organizações voluntárias	35,7	20	-	33,3	-	50	-
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	7,1	-	-	-	-	50	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes ao ano	14,3	-	-	33,3	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	14,3	80	33,3	33,3	-	-	100
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	28,6	-	66,7	-	100	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
GOV: Governo **RT:** Representantes Territoriais **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
LEG: Legislativo **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Os dados dos conselheiros vinculados aos segmentos do Governo, das Entidades de Ensino e Pesquisa e do Setor Empresarial indicam uma menor participação dos mesmos, do ponto de vista percentual, em organizações voluntárias. O fato de esses três segmentos apresentarem um maior percentual de conselheiros que disseram não participar de organizações voluntárias, faz com que os mesmos, como consequência, sejam os que apresentem o menor desempenho nas três variáveis referentes à atuação em organizações voluntárias.

O exame dos dados que dizem respeito, respectivamente, à atuação dos conselheiros do CONCIDADE no planejamento ou presidência de reuniões e na realização de apresentações ou discursos em público em organização voluntárias

reforça o maior desempenho dos segmentos dos Movimentos Sociais, do Legislativo e dos Trabalhadores nesses tipos de atividade.

A partir desse ponto, nos dedicaremos à análise dos dados concernentes às variáveis que integram o fator engajamento. Esse fator, um dos três fatores do Modelo do Voluntarismo Cívico, engloba um conjunto de predisposições psicológicas com capacidade de motivação, sendo, portanto, condicionantes fundamentais da atividade política em suas diversas dimensões. Em tese, indivíduos com maiores predisposições psicológicas tendem a estar mais motivados a participar da política.

Dessa forma, julgamos que as variáveis consideradas em nosso trabalho, a saber: interesse por política, eficácia política subjetiva, conhecimento político e identificação partidária, são importantes condicionantes da participação política na medida em que potencializam a vontade e o interesse de participar, gerando, por consequência, condições mais propícias à ação política.

Nutrimos a expectativa de que, em alguma medida, exista algum tipo de conexão entre o maior engajamento com a política e uma atuação mais eficiente no processo deliberativo. Sobre isso, como ressaltam Verba, Schlozman e Brady (1995), é pouco provável que algum nível de predisposição psicológica com a atividade política não seja fundamental para a participação política em suas mais diferentes formas.

Os dados das variáveis de engajamento são apresentados na Tabela 26 - A análise dos dados sobre interesse por política -, variável clássica no campo dos estudos sobre cultura política, indicam um alto grau de interesse por parte da grande maioria dos conselheiros, de quase todos os segmentos. Com exceção de parte dos conselheiros representantes Governo municipal, a totalidade dos conselheiros apontaram ter considerável ou muito interesse por política. Todos os conselheiros representantes dos Movimentos Sociais, Legislativo e Trabalhadores apontaram ter muito interesse por política.

A eficácia política subjetiva se apresenta como outra importante variável de engajamento. A eficácia política subjetiva resulta de uma autoavaliação que os atores políticos fazem acerca de seu papel e influência no sistema político. Destarte, pressupomos que atores políticos que apresentam elevada eficácia política subjetiva, ou seja, que se consideram relevantes e com capacidade de exercer influência nos rumos da política, tendem a ser mais ativos e eficientes politicamente.

Tabela 26 - Avaliação das variáveis de Engajamento por parte dos conselheiros do CONCIDADE

Variáveis	Segmentos - %:						
	GOV	RT	MS	EEP	LEG	SE	TRAB
Interesse por política							
Eu não tinha interesse por política	7,1	-	-	-	-	-	-
Tinha pouco interesse por política	21,4	-	-	-	-	-	-
Tinha considerável interesse por política	50	60	-	66,7	-	100	-
Tinha muito interesse por política	21,4	40	100	33,3	100	-	100
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Eficácia política subjetiva							
Eu não tinha qualquer influência no conselho	21,4	-	-	-	-	-	-
Eu tinha pouca influência no conselho	14,3	20	66,7	-	-	50	-
Eu tinha média influência no conselho	42,9	60	-	100	100	50	100
Eu tinha grande influência no conselho	21,4	20	33,3	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Informação sobre política							
Eu não tinha qualquer informação sobre política	-	-	-	-	-	-	-
Eu era pouco informado sobre política	7,1	40	-	-	-	-	-
Eu era razoavelmente informado sobre política	28,6	20	33,3	33,3	50	100	-
Eu era muito bem informado sobre política	64,3	40	66,7	66,7	50	-	100
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Identificação partidária							
Eu não era partidário	42,9	20	-	33,3	-	-	100
Eu era simpatizante de um partido, mas não participava ou atuava em atividades no partido	28,6	-	-	66,7	-	100	-
Eu era simpatizante e filiado a um partido, mas não participava ou atuava em atividades no partido	21,4	60	33,3	-	-	-	-
Eu era simpatizante e filiado a um partido, como também participava e atuava das atividades do partido	7,1	20	66,7	-	100	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
GOV: Governo **RT:** Representantes Territoriais **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
LEG: Legislativo **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Com base nos dados, julgamos não haver um ou alguns segmentos que se destaquem significativamente mais do que os outros em eficácia política subjetiva. No máximo, o que percebemos, é que os conselheiros de alguns segmentos disseram ter média influência no CONCIDADE, a exemplo das Entidades de Ensino e Pesquisa, do Legislativo e dos Trabalhadores. Por outro lado, os dados apontam o segmento dos Movimentos Sociais como o único cuja maioria de seus conselheiros apontou o sentimento de exercer pouca influência no CONCIDADE, ou seja, com baixa eficácia política subjetiva.

No tocante ao nível de informações sobre política, os conselheiros do CONCIDADE, em sua grande maioria, disseram ser consideravelmente bem ou muito bem informados sobre política. Sobre isso, destacamos os segmentos do Governo, dos Movimentos Sociais, das Entidades de Ensino e Pesquisa e dos Trabalhadores, pois mais da metade dos conselheiros pertencentes a esses segmentos disseram ser muito bem informados sobre política.

O segmento dos Representantes Territoriais apresenta o menor nível de informações sobre política. Esse segmento não só apresenta o menor percentual de conselheiros que apontaram serem muito bem informados sobre política, como também apresenta o maior percentual de conselheiros que disseram serem pouco informados sobre política.

Por fim, de maneira a concluirmos a análise dos indicadores de engajamento, apresentaremos os dados sobre a identificação partidária dos conselheiros do CONCIDADE. É importante esclarecer que, na presente pesquisa, o nosso interesse não é identificar o posicionamento de cada segmento no espectro político, ou seja, saber se os segmentos estão mais à direita ou mais à esquerda do ponto de vista político ideológico. O nosso propósito é identificar o grau de intensidade no tocante à identificação e atuação partidária dos mesmos. Presumimos que indivíduos mais identificados e/ou atuantes do ponto de vista partidário tenham mais oportunidades para o desenvolvimento de habilidades que são importantes para uma atuação política mais eficiente.

Os segmentos dos Movimentos Sociais e do Legislativo (por razões esperadas) apresentam o maior percentual de conselheiros que apontaram ter o maior grau de identificação partidária. Conforme os critérios que adotamos, o maior nível de identificação partidária ocorre quando o sujeito não só é simpatizante e filiado a um partido político, como também participa efetivamente das atividades do partido. Já os segmentos das Entidades de Ensino e Pesquisa e dos Trabalhadores apresentam os maiores percentuais de conselheiros com um baixo nível de identificação partidária.

5.2 CONSELHEIROS DO CONPLAM: CARACTERÍSTICAS SEGUNDO O MODELO DO VOLUNTARISMO CÍVICO

Prosseguindo com a nossa análise, discutiremos, agora, os dados dos conselheiros do CONPLAM. Sobre a escolaridade dos membros desse conselho (ver

Tabela 27), percebemos que, em ambos os anos, todos os conselheiros apresentam pelo menos o ensino superior como escolaridade mínima. No entanto, há um destaque do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa nesse indicador, uma vez que todos os conselheiros desse segmento apontaram ter mestrado ou doutorado, em ambos os anos. Por outro lado, a despeito dos dados não nos autorizar a afirmar que alguns segmentos possuem baixo nível de escolaridade (já que todos possuem, no mínimo, ensino superior completo), alguns segmentos apresentam menor desempenho. Mais da metade dos conselheiros dos segmentos dos Profissionais (em ambos os anos), o do Setor Empresarial (2016) e dos Movimentos Sociais (em ambos os anos), possuem “somente” o ensino superior como nível de escolaridade.

Tabela 27 - Renda e escolaridade dos conselheiros

Ano	Variável:	Segmentos - % - 2016						
	Escolaridade	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
2016	Ensino superior	66,7	-	-	50	-	-	100
	Mestrado	0	100	50	0	100	100	-
	Doutorado	33,3	-	50	50	-	-	-
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2019	Ensino superior	50	-	-	-	33,3	-	50
	Mestrado	33,3	100	-	50	66,7	100	-
	Doutorado	16,7	-	100	50	-	-	50
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Ano	Renda	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
2016	Até um salário mínimo	-	-	-	-	-	-	-
	Entre um e cinco salários mínimos	-	-	-	-	-	-	100
	Entre cinco e dez salários mínimos	-	-	-	-	-	100	-
	Acima de dez salários mínimos	100	100	100	100	100	-	-
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2019	Até um salário mínimo	-	-	-	-	-	-	-
	Entre um e cinco salários mínimos	33,3	-	-	-	-	-	100
	Entre cinco e dez salários mínimos	16,7	50	50	50	33,3	-	-
	Acima de dez salários mínimos	50	50	50	50	66,7	100	-
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
GE: Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

No que diz respeito à renda (ver Tabela 27), o segmento dos Movimentos Sociais, em ambos os anos, apresenta a menor renda, não ultrapassando cinco salários mínimos. Em contraste, se destacam, em ambos os anos, os segmentos das Forças Armadas, Entidades de Ensino e Pesquisa, Setor Empresarial, Trabalhadores

e do Governo do estado como os segmentos com maior renda com, no mínimo, cinco mil reais de renda mensal.

Dando sequência, analisaremos os dados relativos às variáveis de habilidades cívicas. Começamos analisando a participação em reuniões no trabalho, nas quais decisões eram tomadas. Os dados apresentados na tabela 28 indicam os segmentos do Setor Empresarial, Trabalhadores e do Governo do estado como o que apresentam o maior desempenho no ano de 2016, já que a totalidade dos conselheiros desses três segmentos indicaram participar, pelo menos uma vez por semana, de reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas.

Em contrapartida, o segmento dos Movimentos Sociais apresenta um menor desempenho nessa variável, visto que o conjunto dos conselheiros desse segmento disse nunca participar ou, no máximo, participar de uma ou duas vezes por ano de reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas. Ademais, é possível identificar um pequeno percentual de conselheiros nos dois anos analisados, pertencentes ao segmento dos Profissionais que assinalaram não participar de reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas. Com relação ao ano de 2019, os segmentos das Entidades de Ensino e Pesquisa, Setor Empresarial e Governo do Estado são os que apresentam maior desempenho.

Quanto ao planejamento ou presidência de reuniões no âmbito do trabalho, os dados (ver Tabela 28) evidenciam um maior desempenho do segmento do Setor Empresarial na medida em que todos os conselheiros integrantes desse grupo, nos dois anos, apontaram planejar ou presidir reuniões no trabalho de forma frequente, pelo menos uma vez por semana. Os segmentos das Forças Armadas, dos Trabalhadores e do Governo do Estado (todos em 2016) também apresentam um maior desempenho no tocante ao planejamento ou presidência de reuniões realizadas no trabalho. De forma parecida à variável anterior, os conselheiros do segmento dos Movimentos Sociais apresentam um menor desempenho nesse indicador, pois indicaram, em ambos os anos, não planejar ou presidir reuniões realizada no trabalho.

Tabela 28 - Frequência de participação dos conselheiros do CONPLAM em atividades no Trabalho

Variáveis	Ano: 2016							Ano: 2019						
	Segmentos - %							Segmentos - %						
Participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Nunca participava de reuniões	33,3	-	-	-	-	-	-	16,7	-	-	-	-	-	50
Participava de reuniões uma ou duas vezes por ano	-	-	-	-	-	-	100	-	-	-	-	-	-	50
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	33,3	100	50	-	-	-	-	50	100	-	-	33,3	-	-
Participava de reuniões uma vez por semana	33,3	-	50	100	100	100	-	33,3	-	100	100	66,7	100	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Planejamento ou presidência de reuniões	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Nunca planejava ou presidia reuniões	0	-	-	-	-	-	100	16,7	-	-	-	-	-	100
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por ano	33,3	-	50	-	-	-	-	16,7	50	50	-	33,3	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	33,3	-	-	-	-	-	-	33,3	-	-	-	-	100	-
Planejava ou presidia reuniões uma vez por semana	33,3	100	50	100	100	100	-	33,3	50	50	100	66,7	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Apresentações ou discursos em público	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	-	-	50	-	-	-	-	33,3	-	-	-	-	-	50
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por ano	33,3	100	-	-	50	-	100	16,7	50	-	-	66,7	-	50
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	66,7	-	50	50	50	-	-	50	50	50	100	33,3	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	-	-	-	50	-	100	-	-	-	50	-	-	100	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa **GE:** Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Ainda sobre a participação em atividades no âmbito do trabalho por parte dos conselheiros do CONPLAM, passamos aos dados relativos à realização de apresentações ou discursos em público. Conforme os dados apresentados na Tabela 28, é possível identificar o segmento do Governo do Estado, em ambos os anos, como aquele com maior desempenho, com todos os seus membros assinalando que faziam apresentações ou discursos em públicos de maneira recorrente, ou seja, pelo menos uma vez por semana.

Também se destacam os segmentos do Setor Empresarial (nos dois anos) e os representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa (2019). A totalidade dos conselheiros representantes desses segmentos apontaram realizar apresentações ou discursos em público no trabalho de forma periódica, pelo menos uma ou duas vezes por mês, no mínimo.

Identificamos, também, que as Forças Armadas (2016) e dos Movimentos Sociais (ambos os anos) apresentam um menor desempenho. A totalidade dos conselheiros desses dois segmentos apontou realizar poucas apresentações ou discursos em público. Também destacamos o segmento dos Trabalhadores no ano de 2019, já que dois terços de seus membros indicaram realizar poucas apresentações ou discursos em público no trabalho.

No que tange à participação dos membros do CONPLAM em atividades realizadas em instituições religiosas, é importante destacar que o conjunto dos membros de alguns segmentos presentes nesses conselhos, nos dois anos, disseram não participar de instituições religiosas. Nessa situação, enquadram-se os conselheiros das Forças Armadas, Trabalhadores e do Governo do Estado, em 2016.

Em relação ao ano de 2019, os dados indicam que os segmentos das Forças Armadas, das Entidades de Ensino e Pesquisa, dos Trabalhadores e do Governo do estado não participavam de instituições religiosas. Sendo assim, podemos considerar esses segmentos como os com menor desempenho em todas as três variáveis que são analisadas em instituições religiosas, tendo em vista que sequer participavam dessas instituições.

Os dados referentes à participação em reuniões em instituições religiosas nas quais decisões foram tomadas (ver Tabela 29) indicam uma posição de destaque do segmento dos Movimentos Sociais, nos dois anos. Os dados também revelam que um certo percentual dos conselheiros dos segmentos do Setor Empresarial (2016) e dos

Profissionais (2019) também participaram de reuniões numa periodicidade de, pelo menos, entre uma ou duas vezes por mês.

Os dados sobre planejamento ou presidência de reuniões em instituições religiosas nos conduzem a fazer uma análise semelhante à feita anteriormente. Ou seja, o segmento dos Movimentos Sociais também se destaca positivamente nessa variável. Já no tocante à realização de apresentações ou discursos em público, os dados indicam um destaque, mesmo que tímido, do segmento dos Profissionais, em ambos os anos.

Ainda conforme os dados da Tabela 29, a quase totalidade dos conselheiros do CONPLAM não realizava apresentações ou fazia discursos em públicos no âmbito de instituições religiosas. Em face do que foi apresentado em relação às três variáveis relacionadas à realização de atividades em instituições religiosas, inferimos que essas instituições tenham tido pouca capacidade de desenvolver ou aperfeiçoar habilidades cívicas nos conselheiros do CONPLAM.

Tabela 29 - Frequência de participação dos conselheiros do CONPLAM em instituições religiosas

Variáveis	Ano: 2016							Ano: 2019						
	Segmentos - %							Segmentos - %						
Participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Não participava de instituições religiosas	0	100	50	-	100	100	-	16,7	100	100	50	100	100	50
Nunca participava de reuniões	66,7	-	50	50	-	-	-	16,7	-	-	50	-	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes ao ano	33,3	-	-	-	-	-	-	33,3	-	-	-	-	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	-	-	-	-	-	-	-	33,3	-	-	-	-	-	-
Participava de reuniões uma vez por semana	-	-	-	50	-	-	100	-	-	-	-	-	-	50
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Planejamento ou presidência de reuniões	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Não participava de instituições religiosas	0	100	50	-	100	100	-	16,7	100	100	50	100	100	50
Nunca participava ou presidia reuniões	100	-	50	50	-	-	-	50	-	-	50	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes ao ano	-	-	-	50	-	-	-	16,7	-	-	-	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	-	-	-	-	-	-	-	16,7	-	-	-	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma vez por semana	-	-	-	-	-	-	100	-	-	-	-	-	-	50
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Apresentações ou discursos em público	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Não participava de instituições religiosas	-	100	50	0	100	100	-	16,7	100	100	50	100	100	50
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	66,7	-	50	100	-	-	100	66,7	-	-	50	-	-	50
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes ao ano	-	-	-	-	-	-	-	16,7	-	-	-	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	33,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:

PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa **GE:** Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Sobre a participação dos conselheiros do CONPLAM em organizações voluntárias, convém, inicialmente, identificar os tipos de organizações voluntárias nas quais os conselheiros de cada segmento mais atuavam (ver Tabela 30). Conforme já frisado, essa é uma informação relevante tendo em vista a natureza específica de cada organização voluntária. Esse aspecto é relevante, já que cada tipo de organização possui diferentes capacidades no sentido de desenvolver habilidades cívicas em seus participantes.

Tabela 30 - Participação dos conselheiros do CONPLAM em vários tipos de Organizações Voluntárias

Variáveis	Ano: 2016						
	Segmentos - %						
Participava de organizações voluntárias?	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Não participava de organizações voluntárias	33,33	100	50	50	-	-	-
Associação de classe	66,67	-	50	50	50	-	100
ONG	-	-	-	50	50	-	100
Organização filantrópica	-	-	-	50	50	-	-
Sindicato	-	-	-	50	100	-	-
Grupo recreativo, desportivo ou cultural	-	-	-	50	50	-	-
Outro	-	-	50	-	-	100	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Não participava de organizações voluntárias?	Ano: 2016						
	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Não participava de organizações voluntárias	16,67	100	50	50	-	-	-
Associação de classe	66,67	-	50	-	33,33	100	100
ONG	-	-	-	-	-	-	50
Organização filantrópica	16,67	-	-	-	-	-	-
Sindicato	16,67	-	-	50	66,67	100	-
Grupo recreativo, desportivo ou cultural	50	-	-	-	-	100	-
Outro	-	-	50	-	33,33	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria (2023).

Quando levamos em consideração a parcela dos conselheiros que participavam de organizações voluntárias, percebemos uma grande variação em relação ao tipo de organização nas quais cada segmento mais atuava. Assim, a situação das forças armadas chama a atenção, pois a totalidade dos conselheiros desse segmento disse não participar de qualquer tipo de organização voluntária. Também chama a atenção a baixa atuação do segmento das entidades de Ensino e Pesquisa em instituições voluntárias. Por outro lado, os segmentos do setor empresarial e dos trabalhadores (2016) se destacam por participar de uma grande variedade de organizações. Já em 2019, percebemos um maior destaque os segmentos dos trabalhadores e do Governo do Estado.

Prosseguindo com a análise, os dados apontam que alguns segmentos não participavam dessas organizações. Conforme os dados da tabela 30, o segmento das forças armadas não participava de qualquer tipo de organização voluntária, em ambos os anos. Os segmentos das entidades de ensino e pesquisa e do setor empresarial também se destacam pelo fato de uma boa parte de seus membros (50% nos dois segmentos) não participarem de organizações voluntárias.

Na variável referente à participação em reuniões nas quais decisões eram tomadas no âmbito de organizações voluntárias, os dados (ver Tabela 31) mostram um maior desempenho dos segmentos dos profissionais (2016), setor empresarial (2016) das entidades de ensino e pesquisa (nos dois anos), do Governo do Estado (2019). Nesses casos, pelo menos 50% de seus conselheiros indicaram participar de reuniões em organizações voluntárias numa periodicidade mínima entre 1 e 2 vezes por mês. No entanto, o segmento dos movimentos sociais se destaca ainda mais em razão da totalidade de seus representantes terem assinalado que participavam de reuniões entre uma a duas vezes por mês, em ambos os anos.

Sobre o planejamento ou presidência de reuniões em organizações voluntárias, destacam-se o segmento dos movimentos sociais em 2016 e o segmento do Governo em 2019. Com relação à realização de apresentações ou discursos em público, destaca-se o segmento do Governo do Estado em ambos os anos.

Tabela 31 - Frequência de participação dos conselheiros do CONPLAM em atividades em Organizações Voluntárias

Variáveis	Ano: 2016							Ano: 2019						
	Segmentos - %							Segmentos - %						
Participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Não participava de organizações voluntárias	33,3	100	-	50	-	-	-	16,7	100	50	50	-	-	-
Nunca participava de reuniões	-	-	50	-	-	100	-	-	-	-	-	33,3	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes ao ano	-	-	-	-	100	-	-	33,3	-	-	-	66,7	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	-	-	50	-	-	-	100	33,3	-	50	-	-	-	100
Participava de reuniões uma vez por semana	66,7	-	-	50	-	-	-	16,7	-	-	50	-	100	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Planejamento e presidência reuniões	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Não participava de organizações voluntárias	33,3	100	-	50	-	-	-	16,7	100	50	50	-	-	-
Nunca planejava ou presidia reuniões	-	-	50	-	-	100	-	16,7	-	-	-	-	-	50
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes ao ano	33,3	-	-	-	100	-	-	66,7	-	-	-	100	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	-	-	50	50	-	-	100	-	-	50	50	-	100	50
Planejava ou presidia reuniões uma vez por semana	33,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Apresentação ou discurso em público	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	33,3	100	-	50	-	-	-	16,7	100	50	50	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por ano	-	-	50	-	50	100	-	16,7	-	-	-	66,7	-	50
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	33,3	-	-	-	50	-	-	66,7	-	-	-	33,3	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	33,3	-	50	-	-	-	100	-	-	50	-	-	100	50
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	-	-	-	50	-	-	-	-	-	-	50	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:

PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa **GE:** Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores

Fonte: Elaboração própria (2023).

Começaremos a análise dos dados sobre engajamento por meio da variável interesse por política. De uma perspectiva geral, podemos dizer que a grande maioria dos conselheiros do CONPLAM, nos dois anos, tinha um elevado interesse por política, tendo em vista que a grande maioria destes respondeu (ver Tabela 32) ter considerável ou muito interesse por política. Os segmentos das instituições de ensino e pesquisa (em ambos os anos), setor empresarial (em ambos os anos), trabalhadores (2016), Governo do Estado (ambos os anos) e movimentos sociais (em ambos os anos) se destacam por apresentar um maior interesse por política.

De acordo com os dados sobre interesse por política entre os conselheiros do CONPLAM, é perceptível o baixo interesse por política do segmento das forças armadas, em ambos os anos. A totalidade dos conselheiros desse grupo sinalizou não ter interesse por política ou ter pouco interesse por política. Os dados também apontam que parte dos conselheiros integrantes do segmento dos profissionais (pelo menos metade em ambos os anos) tinha pouco interesse por política. Tal como já assinalado anteriormente, é possível inferir que o baixo interesse por política por parte dos profissionais seja reflexo de uma atuação que se caracteriza por priorizar aspectos técnicos das questões urbanas.

Tabela 32 - Avaliação das variáveis de Engajamento por parte dos conselheiros do CONPLAN

Variáveis	Ano: 2016							Ano: 2019						
	Segmentos - %							Segmentos - %						
	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS	PROF	FA	EEP	SE	TRA	GE	MS
Interesse por política														
Eu não tinha interesse por política	0	100	-	-	-	-	-	-	50	-	-	-	-	-
Tinha pouco interesse por política	66,7	-	-	-	-	-	-	50	50	-	-	33,3	-	-
Tinha considerável interesse por política	33,3	-	50	100	50	100	100	16,7	-	50	50	33,3	-	50
Tinha muito interesse por política	-	-	50	-	50	-	-	33,3	-	50	50	33,3	100	50
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Eficácia política subjetiva														
Eu não tinha qualquer influência no conselho	-	-	-	-	-	-	-	-	50	50	-	-	-	-
Eu tinha pouca influência no conselho	-	100	-	-	-	-	100	50	50	-	-	33,3	-	100
Eu tinha média influência no conselho	66,7	-	100	100	100	100	-	33,3	-	50	100	66,7	100	0
Eu tinha grande influência no conselho	33,3	-	-	-	-	-	-	16,7	-	-	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Informações sobre política														
Eu não tinha qualquer informação sobre política	-	-	-	-	-	-	-	-	50	-	-	-	-	-
Eu era pouco informado sobre política	-	-	-	-	-	-	-	16,7	-	-	-	33,3	-	-
Eu era razoavelmente informado sobre política	66,7	100	50	100	50	100	100	50	50	50	100	33,3	-	50
Eu era muito bem informado sobre política	33,3	-	50	-	50	-	-	33,3	-	50	-	33,3	100	50
Identificação partidária														
Eu não era partidário	100	100	50	50	-	-	100	66,7	100	-	50	33,3	-	50
Eu era simpatizante de um partido, mas não participava ou atuava em atividades no partido	-	-	50	50	100	100	-	33,3	-	100	50	66,7	-	50
Eu era simpatizante e filiado a um partido, mas não participava ou atuava em atividades no partido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eu era simpatizante e filiado a um partido, como também participava e atuava das atividades do partido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Legenda:														
PROF: Profissionais FA: Forças Armadas MS: Movimentos Sociais EEP: Entidades e Ensino e Pesquisa GE: Governo do Estado SE: Setor Empresarial TRA: Trabalhadores														

Fonte: Elaboração própria (2023).

Os dados sobre eficácia política subjetiva entre os conselheiros do CONPLAM (ver Tabela 32) também indicam um menor desempenho do segmento das Forças Armadas. Todos os conselheiros vinculados ao mencionado segmento assinalaram não ter ou ter pouca influência no CONPLAM. O segmento dos movimentos sociais, nos dois anos, também se caracteriza por apresentar um menor sentimento de eficácia política subjetiva, já que os conselheiros integrantes desse segmento indicaram ter pouca influência no CONPLAM.

Especificamente no ano de 2019, um percentual considerável de outros segmentos (profissionais, entidades de ensino e pesquisa e trabalhadores) também assinalaram ter pouca influência no CONPLAM. Ainda sobre a eficácia política subjetiva, consideramos, como maior desempenho, os segmentos cuja totalidade de seus representantes disseram ter pelo menos média influência no referido conselho.

Com relação ao grau de informação sobre política, os dados revelam (ver tabela 52), de uma perspectiva mais geral, um elevado nível entre todos os segmentos, com destaque para as entidades de ensino e pesquisa e trabalhadores no ano de 2016. Já em relação aos dados de 2019, um certo percentual dos conselheiros dos segmentos profissionais, Forças Armadas e trabalhadores indicaram não ter ou ter pouca informação sobre política.

De modo a finalizar a análise das variáveis componentes do fator engajamento, discutiremos, agora, os dados sobre a identificação partidária entre os conselheiros do CONPLAM. Os dados (ver Tabela 32) indicam um baixo grau de identificação partidária em praticamente todos os segmentos desse conselho, dado que, em ambos os anos, a quase totalidade dos conselheiros disse não ser partidário ou, no máximo, só simpatizante de um partido.

Mais uma vez, cabe destacar os dados relativos ao segmento das forças armadas, pois a totalidade dos conselheiros desse grupo indicaram não serem partidários. A única exceção é o segmento do governo do estado no ano de 2019, pois a totalidade dos conselheiros integrantes desse segmento assinalou possuir um alto grau de identificação partidária.

5.3 CONSELHEIROS DO CONHABINS: CARACTERÍSTICA SEGUNDO O MODELO DO VOLUNTARISMO CÍVICO

Apresentaremos, agora, os dados dos segmentos que compõem o CONHABINS. No tocante à escolaridade (ver Tabela 33), percebe-se, em ambos os anos, um maior destaque dos conselheiros vinculados às entidades de ensino e pesquisa. Todos os conselheiros desse segmento assinalaram possuir doutorado. De forma diversa, os segmentos do Legislativo, em ambos os anos, e dos movimentos sociais (2016), apresentam a menor escolaridade. Com exceção desses dois segmentos, todos os demais eram constituídos por conselheiros que possuíam o ensino superior como escolaridade mínima.

Tabela 33 - Escolaridade e Renda dos Conselheiros do CONHABINS

Ano	Variável:	Segmentos - % - 2016							
	Escolaridade	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
2016	Ensino fundamental incompleto	-	-	-	-	-	-	-	100
	Ensino fundamental	-	-	-	-	-	-	-	0
	Ensino médio incompleto	-	-	-	100	-	-	-	-
	Ensino médio	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ensino superior incompleto	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ensino superior	100	100	100	-	-	50	100	-
	Mestrado	-	-	-	-	-	-	-	-
	Doutorado	-	-	-	-	100	50	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
2019	Ensino fundamental incompleto	-	-	-	-	-	-	-	50
	Ensino fundamental	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ensino médio incompleto	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ensino médio	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ensino superior incompleto	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ensino superior	63,6	-	100	-	-	-	-	50
	Mestrado	27,3	-	-	-	-	-	-	-
	Doutorado	9,1	-	-	-	100	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Ano	Renda	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
2016	Até um salário mínimo	-	-	-	100	-	-	-	-
	Entre um e cinco salários mínimos	100	0	100	-	-	-	100	-
	Entre cinco e dez salários mínimos	-	100	-	-	-	-	-	-
	Acima de dez salários mínimos	-	100	100	100	100	100	-	100
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2019	Até um salário mínimo	-	-	-	-	-	-	-	-
	Entre um e cinco salários mínimos	27,3	-	-	-	-	-	-	-
	Entre cinco e dez salários mínimos	72,7	-	-	-	50	-	-	-
	Acima de dez salários mínimos	-	-	100	-	50	-	-	100
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa
GE: Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores **CC:** Conselhos Comunitários

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em relação à renda (ver Tabela 33), os segmentos do Legislativo, nos dois anos, e do setor empresarial (2016), dos profissionais (2019) se destacam por apresentar renda superior a dez salários mínimos. Os dados também mostram o segmento das entidades de ensino e pesquisa com renda alta, comparando-se com os demais segmentos, notadamente em 2016. De acordo com os dados, os grupos que apresentam menor renda são os dos movimentos sociais, os únicos a ter renda mensal de até um salário mínimo e, em seguida, os do executivo, profissionais e trabalhadores.

Passaremos, agora, à análise dos dados referentes à participação dos conselheiros do CONHABINS em atividades realizadas no trabalho, em instituições religiosas e em organizações voluntárias. Quanto à participação dos conselheiros em reuniões no quais decisões eram tomadas, os dados (ver Tabela 34) mostram um menor desempenho dos segmentos do governo municipal e dos conselhos comunitários em 2016. Todos os conselheiros dos demais segmentos disseram participar de reuniões nas quais decisões eram tomadas numa periodicidade de, pelo menos, 2 vezes por mês. Relativamente ao ano de 2019, quase a totalidade dos conselheiros, exceto um pequeno percentual ligado ao segmento do Governo, assinalou que participava de, pelo menos, 2 reuniões mensais, nas quais decisões eram tomadas.

Os dados relativos ao comando em reuniões no trabalho, seja no planejamento, seja na ação de presidir (ver Tabela 34), demonstram uma pior atuação dos segmentos do governo, em ambos os anos, e dos conselhos comunitários, profissionais e trabalhadores no ano de 2016. Todos os demais segmentos, nos dois anos, disseram planejar ou presidir reuniões no trabalho pelo menos 2 vezes por mês. Todavia, identificamos um maior desempenho por parte do segmento dos movimentos sociais, das instituições de ensino e pesquisa, do setor empresarial e do legislativo em 2016 e dos profissionais, das entidades de ensino e pesquisa e do legislativo em 2019. Os últimos segmentos assinalaram planejar ou presidir reuniões no trabalho numa periodicidade mínima entre uma a duas vezes por mês.

Tabela 34 - Frequência de participação dos conselheiros do CONHABINS em atividades no Trabalho

Variáveis	Ano: 2016								Ano: 2019							
	Segmentos - %								Segmentos - %							
Participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Nunca participava de reuniões	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0
Participava de reuniões uma ou duas vezes por ano	100	100	-	-	-	-	-	-	9,1	-	-	-	-	-	-	0
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	-	-	-	100	100	50	100	100	27,3	-	50	-	-	-	-	50
Participava de reuniões uma vez por semana	-	-	100	-	-	50	-	-	63,6	-	50	-	100	-	-	50
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Planejamento ou presidência de reuniões	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Nunca planejava ou presidia reuniões	50	100	-	-	-	-	100	-	36,4	-	-	-	-	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por ano	50	0	100	-	-	-	-	-	18,2	-	-	-	-	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	-	-	-	0	100	50	-	100	18,2	-	100	-	-	-	-	50
Planejava ou presidia reuniões uma vez por semana	-	-	-	100	0	50	-	-	27,3	-	-	-	100	-	-	50
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Apresentações ou discursos em público	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	-	-	-	-	-	-	-	-	27,3	-	-	-	-	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por ano	100	100	-	-	100	50	-	-	27,3	-	50	-	-	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	-	-	100	-	-	50	100	100	36,4	-	50	-	50	-	-	50
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	-	-	-	100	-	-	-	-	9,1	-	-	-	50	-	-	50
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa **GE:** Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores **CC:** Conselhos Comunitários

Fonte: Elaboração própria (2023).

Os dados sobre a realização de apresentações ou discursos em público no trabalho por parte dos conselheiros do CONHABINS (ver Tabela 34) apontam uma situação semelhante à verificada na variável anterior. Os segmentos do Governo (em ambos os anos), dos Conselhos Comunitários (2016) e das entidades ensino e pesquisa (2016) apresentam o menor desempenho. Cabe frisar que, no caso desse último segmento, os dados sobre apresentações e discursos em público destoam um pouco dos dados apresentados por esse segmento em outros indicadores. Contrariamente, os segmentos dos profissionais (2016), dos movimentos sociais (2016), dos Trabalhadores (2016), das Entidades de Ensino e Pesquisa (2019) e do Legislativo (nos dois anos) apresentaram um maior desempenho no tocante à variável aqui analisada.

Ainda no diz respeito aos dados sobre a participação em atividades com capacidade de desenvolver ou incrementar habilidades cívicas, passaremos às instituições religiosas. Inicialmente, destacamos os segmentos cuja totalidade de seus representantes afirmou não participar de instituições religiosas. Nessa situação, temos os segmentos dos Movimentos Sociais e dos Trabalhadores (2016) e das Entidades de Ensino e Pesquisa (2019).

Em relação à parcela dos conselheiros que participavam de instituições religiosas, os dados evidenciam, no tocante à participação em reuniões nas quais decisões eram tomadas (ver Tabela 35), que a grande maioria dos conselheiros não participava ou pouco participava desse tipo de reunião. Nessa variável, o segmento que mais se destaca no ano de 2016 é o dos representantes dos conselhos comunitários. Em 2019, o segmento que apresenta maior desempenho é o dos profissionais.

Os dados sobre a participação dos conselheiros do CONHABINS no planejamento ou presidência de reuniões realizadas em instituições religiosas (ver Tabela 35) apontam para um cenário similar ao da variável apresentada anteriormente. Isto é, a grande maioria dos conselheiros desse conselho não planejava/presidia ou planejava/presidia pouco (até duas vezes por ano) reuniões realizadas em instituições religiosas. Apenas no segmento do Governo (nos dois anos), houve resposta indicando o planejamento ou presidência de reuniões entre 1 e 2 vezes por mês.

Tabela 35 - Frequência de participação dos conselheiros do CONHABINS em Instituições Religiosas

Variáveis	Ano: 2016								Ano: 2019							
	Segmentos - %								Segmentos - %							
Participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Não participava de instituições religiosas	50	-	-	100	-	-	100	-	45,5	-	-	-	100	-	-	-
Nunca participava de reuniões	-	-	100	-	-	100	-	-	18,2	-	50	-	-	-	-	50
Participava de reuniões uma ou duas vezes ao ano	-	-	-	-	100	-	-	100	0	-	-	-	-	-	-	50
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	50	100	-	-	-	-	-	-	27,3	-	50	-	-	-	-	-
Participava de reuniões uma vez por semana	-	-	-	-	-	-	-	-	9,1	-	0	-	-	-	-	-
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						
Planejamento ou presidência de reuniões	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Não participava de instituições religiosas	50	-	-	100	-	-	100	-	45,5	-	-	-	100	-	-	-
Nunca participava ou presidia reuniões	-	-	100	-	100	100	-	-	18,2	-	50	-	-	-	-	50
Plane. ou presidia reuniões uma ou duas vezes ao ano	-	100	-	-	-	-	-	100	18,2	-	50	-	-	-	-	50
Plane. ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	50	-	-	-	-	-	-	-	18,2	-	-	-	-	-	-	-
Plane. ou presidia reuniões uma vez por semana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						
Apresentações ou discursos em público	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Não participava de instituições religiosas	50	-	-	100	-	-	100	-	45,5	-	-	-	100	-	-	-
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	-	-	100	-	-	100	-	-	27,3	-	50	-	-	-	-	50
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes ao ano	-	100	-	-	100	-	-	100	9,1	-	50	-	-	-	-	50
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	50	-	-	-	-	-	-	-	18,2	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 35 - Frequência de participação dos conselheiros do CONHABINS em Instituições Religiosas (Continuação)

Variáveis	Ano: 2016								Ano: 2019							
	Segmentos - %								Segmentos - %							
	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Apresentações ou discursos em público																
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legenda:
PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa **GE:** Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores **CC:** Conselhos Comunitários

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em relação à realização de apresentações ou discursos em público (ver Tabela 35), a situação também é mesma. Mais uma vez, somente o segmento do Governo (nos dois anos) apresentou resposta indicando a realização de apresentações ou discursos em público na periodicidade de 1 a 2 vezes por mês.

Considerando que a imensa maioria dos conselheiros do CONHABINS, tanto em 2016 como 2019, ou não participavam ou, quando participavam, atuavam de uma maneira pouca eficiente do ponto de vista das variáveis que aqui analisamos, possivelmente, inferimos que a participação em instituições de natureza religiosa pouco tenha contribuído para o desenvolvimento ou aprimoramento de habilidades cívicas para a grande maioria dos conselheiros do CONHABINS.

Passaremos, agora, à discussão sobre dados acerca da participação dos membros do CONHABINS em atividades desenvolvidas em organizações voluntárias. Na Tabela 36, a seguir, temos as informações sobre os tipos de organizações voluntárias nas quais cada segmento mais atuava.

Tabela 36 - Participação dos conselheiros do CONHABINS em vários tipos de Organizações Voluntárias

Variáveis	Ano: 2016							
	Segmentos - %							
Participava de organizações voluntárias?	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Não participava de organizações voluntárias?	100	-	-	-	-	100	-	-
Associação de classe	-	100	100	-	100	-	100	-
ONG	-	-	100	-	-	-	-	100
Organização filantrópica	-	100	-	-	-	-	100	100
Sindicato	-	-	-	-	100	-	100	-
Grupo recreativo, desportivo ou cultural	-	100	-	-	-	-	100	100
Outro	-	-	-	100	100	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Não participava de organizações voluntárias?	Ano: 2016							
	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Não participava de organizações voluntárias?	54,55	-	50	-	50	-	-	50
Associação de classe	9,091	-	-	-	50	-	-	-
ONG	18,18	-	50	-	-	-	-	50
Organização filantrópica	18,18	-	-	-	-	-	-	50
Sindicato	-	-	-	-	-	-	-	-
Grupo recreativo, desportivo ou cultural	18,18	-	-	-	-	-	-	50
Outro	-	-	50	-	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%		100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria (2023).

A análise da participação dos conselheiros do CONHABINS em atividades praticadas em organizações voluntárias exige que, em um primeiro momento, identifiquemos quais os segmentos que não participavam de qualquer tipo de organização voluntária. Sobre isso (ver tabela 37), de acordo com os dados referentes

ao ano de 2016, a totalidade dos conselheiros vinculados aos segmentos do governo municipal e do setor empresarial não participava de organizações voluntárias.

Já em relação ao ano de 2019, metade dos conselheiros dos segmentos dos profissionais, das entidades de ensino e pesquisa e do legislativo não participavam de organizações voluntárias. Um pouco mais da metade dos conselheiros do Governo em 2019 também não participavam dessas organizações.

Considerando o conjunto dos conselheiros do CONHABINS que participavam de organizações voluntárias, os dados (ver Tabela 37) apontam, no que se refere à participação dos conselheiros em reuniões nas quais decisões eram tomadas, um destaque dos segmentos dos profissionais, dos movimentos sociais, das entidades de ensino e pesquisa (principalmente) e do legislativo no ano de 2016. A totalidade dos conselheiros pertencentes a esses segmentos assinalou participar, entre uma e duas vezes por mês, de reuniões nas quais decisões eram tomadas. Já em relação a 2019, as Entidades de Ensino e Pesquisa e o Legislativo se destacam positivamente.

No que tange ao planejamento ou presidência de reuniões em organizações voluntárias (ver Tabela 37), os dados mostram um maior destaque, no ano de 2016, dos segmentos dos movimentos sociais e das entidades de ensino e pesquisa. Os membros desses dois segmentos assinalaram que planejavam/presidiam semanalmente reuniões em organizações voluntárias. Em relação ao ano de 2019, apenas um pequeno percentual dos conselheiros do governo municipal disse participar desse tipo de atividade numa periodicidade entre uma a duas vezes por mês.

Tabela 37 - Frequência de participação dos conselheiros do CONHABINS em Organizações Voluntárias

Variáveis	Ano: 2016								Ano: 2019							
	Segmentos - %								Segmentos - %							
Participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Não participava de organizações voluntárias	100	-	-	-	-	100	-	-	54,5	-	50	-	50	-	-	50
Nunca participava de reuniões	-	-	-	-	-	-	-	-	9,1	-	-	-	-	-	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes ao ano	-	100	-	-	-	-	100	-	27,3	-	50	-	-	-	-	-
Participava de reuniões uma ou duas vezes por mês	-	-	100	100	-	-	-	100	9,1	-	-	-	50	-	-	50
Participava de reuniões uma vez por semana	-	-	-	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						
Planejamento ou presidência de reuniões	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Não participava de organizações voluntárias	100	-	-	-	-	100	-	-	54,5	-	50	-	50	-	-	50
Nunca planejava ou presidia reuniões	-	-	-	-	-	-	-	-	36,4	-	0	-	50	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes ao ano	-	100	100	-	-	-	100	100	-	-	50	-	-	-	-	50
Planejava ou presidia reuniões uma ou duas vezes por mês	-	-	-	-	-	-	-	-	9,1	-	-	-	-	-	-	-
Planejava ou presidia reuniões uma vez por semana	-	-	-	100	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						
Apresentações ou discursos em público	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Não participava de organizações voluntárias	100	-	-	-	-	100	-	-	54,5	-	50	-	50	-	-	50
Nunca fazia apresentações ou discursos em público	-	-	-	-	-	-	-	-	36,4	-	50	-	50	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes ao ano	-	100	100	-	-	-	100	100	-	-	-	-	-	-	-	50
Fazia apresentações ou discursos em público uma ou duas vezes por mês	-	-	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fazia apresentações ou discursos em público uma vez por semana	-	-	-	-	100	-	-	-	9,1	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						

Legenda:

PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa **GE:** Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores **CC:** Conselhos Comunitários

Fonte: Elaboração própria (2023).

Assim como na variável anterior, os segmentos dos movimentos sociais e das entidades de ensino e pesquisa também se destacam, no ano de 2016, no que concerne à realização de apresentações e discursos em público em organizações voluntárias (ver Tabela 37). No ano de 2019, apenas uma pequena parcela dos conselheiros representantes do governo indicou fazer apresentações ou discursos em público uma vez por semana. No entanto, segundo nossa avaliação, o segmento com maior desempenho é o segmento do legislativo, visto que metade de seus representantes disse fazer apresentações ou discursos em público numa maior periodicidade.

De modo a concluir as análises do atual capítulo, passaremos à exposição dos dados referentes às variáveis de engajamento, ou seja, relativas ao conjunto das predisposições políticas subjetivas. Conforme já assinalado, supomos que algum grau de engajamento com a política é necessário para que os indivíduos tenham interesse e se sintam motivados a participar de atividades políticas.

Dentre as variáveis de engajamento, destacamos o interesse por política, pelo qual iniciaremos nossa análise. Os dados apresentados na Tabela 38 evidenciam que os segmentos dos conselhos comunitários, dos movimentos sociais, das entidades de ensino e pesquisas e dos trabalhadores apresentaram muito interesse por política, notadamente no ano de 2016. O segmento das entidades de ensino e pesquisa foi o que apresentou o maior nível de interesse por política no ano de 2019.

De forma diversa, alguns segmentos apresentaram um menor interesse por política, a exemplo do segmento do governo, dos profissionais e do legislativo. Com relação ao segmento do governo municipal, o fato de alguns participarem das reuniões apenas quando convocados pela gestão municipal, assim como ficou claro no relato de alguns entrevistados, pode explicar, em boa medida, o fato de uma parcela dos conselheiros desse segmento não apresentassem muito interesse por política.

O pouco interesse por política por parte do segmento dos profissionais pode estar relacionado, supostamente, ao fato de os mesmos terem uma visão mais técnica do trabalho a ser realizado no conselho. Todavia, o que mais chama atenção é o pouco interesse por política, pelo menos em sua maior parte, por parte do segmento do Legislativo. Sobre isso, chega a ser surpreendente o fato de que vereadores, cujo trabalho que realizam é, por natureza, político, tenham assinalado ter pouco interesse por política.

Tabela 38 - Avaliação das variáveis de Engajamento por parte dos conselheiros do CONHABINS

Variáveis	Ano: 2016								Ano: 2019							
	Segmentos - %								Segmentos - %							
Interesse por política	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Eu não tinha interesse por política	-	-	-	-	-	-	-	-	27,3	-	-	-	-	-	-	-
Tinha pouco interesse por política	50	-	100	-	-	50	-	100	18,2	-	100	-	-	-	-	50
Tinha considerável interesse por política	-	-	-	-	-	50	-	-	27,3	-	-	-	50	-	-	-
Tinha muito interesse por política	50	100	-	100	100	-	100	-	27,3	-	-	-	50	-	-	50
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						
Eficácia política subjetiva	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Eu não tinha qualquer influência no conselho	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eu tinha pouca influência no conselho	100	-	-	100	-	-	-	-	36,4	-	50	-	100	-	-	-
Eu tinha média influência no conselho	-	-	100	-	100	100	100	100	63,6	-	50	-	-	-	-	100
Eu tinha grande influência no conselho	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						
Conhecimentos sobre política	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Eu não tinha qualquer informação sobre política	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eu era pouco informado sobre política	50	-	-	-	-	-	-	-	18,2	-	-	-	-	-	-	-
Eu era razoavelmente informado sobre política	50	-	100	-	100	100	-	-	54,5	-	100	-	50	-	-	-
Eu era muito bem informado sobre política	-	100	-	100	-	-	100	100	27,3	-	-	-	50	-	-	100
Identificação partidária	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG	GOV	CC	PROF	MS	EEP	SE	TRA	LEG
Eu não era partidário	50	100	-	-	-	50	-	-	54,5	-	50	-	-	-	-	-
Eu era simpatizante de um partido, mas não participava ou atuava em atividades no partido	50	-	100	-	-	50	-	-	27,3	-	50	-	100	-	-	-
Eu era simpatizante e filiado a um partido, mas não participava ou atuava em atividades no partido	-	-	-	-	-	-	-	100	9,1	-	-	-	-	-	-	50
Eu era simpatizante e filiado a um partido, como também participava e atuava das atividades do partido	-	-	-	100	100	-	100	-	9,1	-	-	-	-	-	-	50
Total	100%		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%						

Legenda:

PROF: Profissionais **FA:** Forças Armadas **MS:** Movimentos Sociais **EEP:** Entidades e Ensino e Pesquisa **GE:** Governo do Estado **SE:** Setor Empresarial **TRA:** Trabalhadores **CC:** Conselhos Comunitários

Fonte: Elaboração própria (2023).

Sobre a eficácia política subjetiva (ver Tabela 38), os dados, referentes a 2016, apontam que a totalidade dos conselheiros de alguns segmentos, com exceção do Governo e do movimento sociais, disseram ter, pelo menos, média influência no CONHABINS. Não há qualquer resposta indicando a inexistência de qualquer influência por parte dos conselheiros. Ou seja, quase todos os conselheiros que responderam ao questionário apontaram ter algum tipo de influência no CONHABINS, mesmo essa influência não sendo assinalada como grande. Em relação ao ano de 2019, o total dos conselheiros das entidades de ensino e pesquisa assinalaram ter pouca influência no CONHABINS. Nesse ano, o segmento do legislativo de destaca mais pois a totalidade dos conselheiros desse segmento disse ter média influência.

No que concerne ao grau de informação sobre política por parte dos conselheiros do CONHABINS (ver Tabela 38), os dados mostram que a maior parte destes se considerava entre razoavelmente e muito bem informado sobre política. Ou seja, existe aqui, por parte de quase todos os segmentos, uma percepção muito positiva acerca da posse de informações sobre a política em geral.

O segmento que foge um pouco a esse padrão é o do Governo. Em ambos os anos, parcela dos conselheiros representantes do governo respondeu ser pouco informados sobre política. Conforme já destacado anteriormente, compreendemos que isso pode ser resultado do fato de que parte dos conselheiros representantes do Governo só participavam de reuniões do CONHABINS quando “convocados” pela gestão nos momentos em que sua presença se fazia necessário, principalmente quando a pauta era de interesse do governo municipal ou quando havia a necessidade de um quórum mínimo como requisito para que determinada decisão fosse tomada.

Por fim, de maneira a concluir a análise das variáveis que compõem o fator engajamento, discutiremos os dados referentes à identificação/atuação partidária (ver Tabela 38). Com alta identificação partidária, destacam-se os segmentos dos movimentos sociais, das entidades de ensino e pesquisa e dos trabalhadores, todos no ano de 2016. O segmento do Legislativo, como já era esperado, também apresenta uma alta identificação partidária, em ambos os anos. De forma oposta, o segmento do Governo se destaca, nos dois anos, por apresentar o menor grau de identificação partidária, ao lado do segmento dos conselhos comunitários. Os segmentos do setor empresarial, em 2016, e dos profissionais, em ambos os anos, também apresentaram baixa identificação partidária.

De forma a apresentar resumidamente os dados discutidos até agora nesse capítulo, elaboramos um quadro (ver quadro 5) no qual apresentamos os segmentos com maior e menor desempenho em cada uma das variáveis analisadas. Todos os resultados estão separados por conselho e ano.

Quadro 5 - Segmentos com maior e menor desempenho nas variáveis analisadas

Fatores	Variáveis	Desempenho nos Conselhos de Políticas Urbanas									
		CONCIDADE		CONPLAM				CONHABINS			
		2016		2016		2019		2016		2019	
		MAIOR	MENOR	MAIOR	MENOR	MAIOR	MENOR	MAIOR	MENOR	MAIOR	MENOR
Recursos Socioeconômicos	Escolaridade	EPP	RT MS	EPP	MS	EPP	PROF MS	EPP	LEG MS	EPP	LEG
	Renda	SE	RT MS	PROF FA EPP SE TRA	MS	TRA GE	MS	EPP SE LEG	MS	PROF LEG	GOV
Recursos Habilidades Cívicas	Participação de reuniões nas quais decisões foram tomadas no Trabalho	MS EPP SE TRA	RT	EEP SE TRA GE FA	MS	PRO TRAB EPP SE GE FA	MS	PROF MS EPP TRAB SE LEG	GOV CC	PROF EPP LEG	GOV
	Planejamento ou presidência de reuniões no Trabalho	MS EEP SE TRA	RT	FA SE TRA GE	MS	SE	MS	MS SE EEP LEG	GOV CC PROF TRA	PROF EEP LEG	GOV
	Apresentação ou discurso em público no Trabalho	MS LEG TRA	RT	GE SE	FA MS	GE SE EEP	MS	PROF MS TRA LEG	GOV CC EEP	EEP LEG	GOV
	Participação de reuniões nas quais decisões foram tomadas em Instituições Religiosas	RT TRA	EPP SE	MS	FA TRA GE	MS	FA EEP TRA GE	CC	MS TRAB	PROF	EEP
	Planejamento ou presidência em reuniões de em Instituições Religiosas	TRA	EPP SE	MS	FA TRA GE	MS	FA EEP TRA GE	GOV	MS TRA	GOV	EEP
	Apresentação ou discurso em público em Instituições Religiosas	RT	EPP SE	PROF	FA TRA GE	PROF	FA EEP TRA GE	GOV	MS TRAB	GOV	EEP
	Participação de reuniões nas quais decisões foram tomadas em Organizações Voluntárias	MS LEG TRA	GOV EEP SE	PROF EEP SE MS	FA	EEP SE GE MS	FA	PROF MS EEP LEG	GOV SE	EEP LEG	GOV PROF
	Planejamento ou presidência em reuniões de em Organizações Voluntárias	MS LEG TRA	GOV EEP SE	MS	FA	GE	FA	MS EEP	GOV SE	PROF LEG	GOV EEP
	Apresentação ou discurso em público em Instituições Organizações Voluntárias	MS LEG TRA	GOV EEP SE	GE	FA	GE	FA	MS EEP	GOV SE	LEG	GOV

Legenda:

CC: Conselhos Comunitários
EPP: Entidades de Ensino e Pesquisa

FA: Forças Armadas
GE: Governo do Estado

LEG: Legislativo
PROF: Profissionais

RT: Representantes Territoriais
GOV: Governo

MS: Movimentos Sociais
EST: Estudantes

SE: Setor Empresarial
TRA: Trabalhadores

CONTINUA

Quadro 5 - Segmentos com maior e menor desempenho nas variáveis analisadas (Continuação)

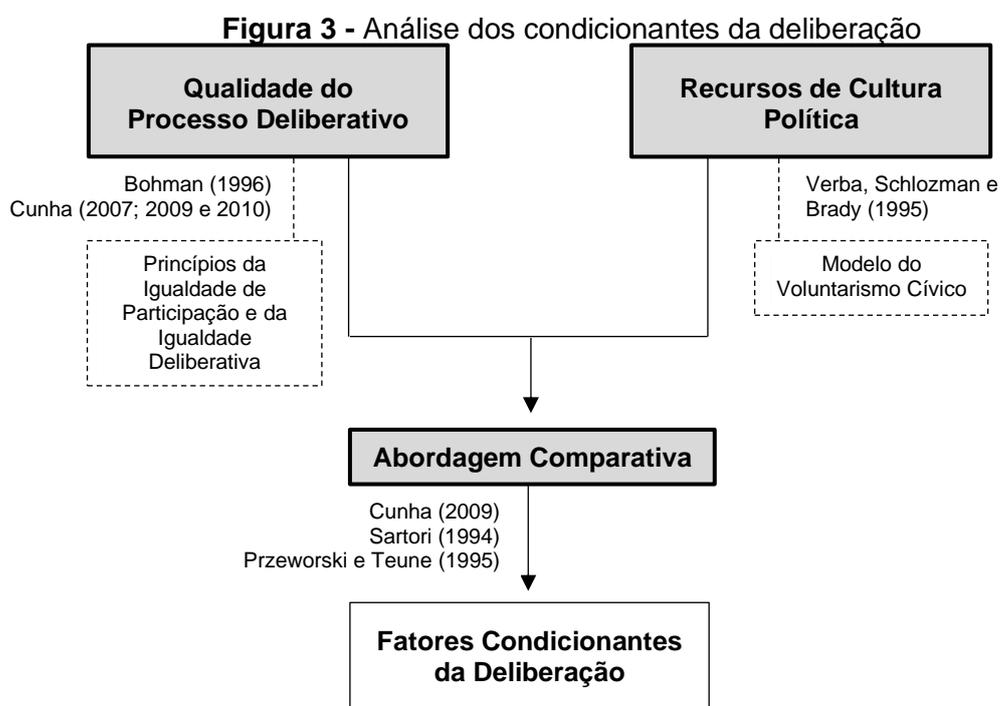
Fatores	Variáveis	Desempenho nos Conselhos de Políticas Urbanas									
		CONCIDADE		CONPLAM				CONHABINS			
		2016		2016		2019		2016		2019	
		Maior	Menor	Maior	Menor	Maior	Menor	Maior	Menor	Maior	Menor
Engajamento	Interesse por política	MS EPP SE LEG TRA	GOV	EEP SE TRA GE MS	FA	EEP SE GE MS	FA	CC MS EPP TRA	PROF LEG	EEP	GOV PROF
	Eficácia política subjetiva	EPP LEG TRAB	MS	PROF EEP SE TRA GE	FA MS	SE GE	FA MS	CC PROF EEP SE TRA LEG	GOV MS	LEG	EEP
	Informação sobre política	MS EPP LEG SE TR	RT	EEP SE TRA GE MS	Nenhum ¹	EEP SE MS GE	PROF FA TRA	CC PROF EEP MS SE TRA LEG	GOV	PRO EEP LEG	GOV
	Identificação partidária	MS LEG	TRA	TRA GE	PROF FA MS	GE	FA	MS EPP TRA	CC	LEG	GOV
Legenda:											
CC: Conselhos Comunitários		FA: Forças Armadas		LEG: Legislativo		RT: Representantes Territoriais		MS: Movimentos Sociais		SE: Setor Empresarial	
EPP: Entidades de Ensino e Pesquisa		GE: Governo do Estado		PROF: Profissionais		GOV: Governo		EST: Estudantes		TRA: Trabalhadores	
¹ Todos os segmentos se declararam muito bem informados sobre política											

Fonte: Elaboração própria (2023).

Baseado nos dados apresentados no quadro acima, é possível identificar significativas situações de desigualdade na posse de recursos de cultura política. Também é possível visualizar que determinados segmentos apresentam maior desempenho em uma maior quantidade de variáveis, no entanto, nenhum deles se destaca com maior desempenho em todas as variáveis. Por outro lado, os dados também não apontam que grupos específicos apresentem menor desempenho em todos as variáveis. Ou seja, a desigualdade não é cumulativa.

6. CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DELIBERATIVA: O PAPEL DA CULTURA POLÍTICA

Realizada a análise da qualidade da deliberação mediante a identificação dos segmentos que mais se destacaram e os com menor eficiência vocal na deliberação (Capítulo 4), assim como o estudo da cultura política por meio da descoberta dos segmentos com maior e menor desempenho nas variáveis que compõem o Modelo do Voluntarismo Cívico (Capítulo 5), analisaremos agora, de uma perspectiva comparativa, os fatores condicionantes da deliberação. Com esse processo, ilustrado na figura 3, pretendemos responder a seguinte indagação: quais variáveis de cultura política estão associadas a situações de maior eficiência (em termos vocais) no processo deliberativo? Isto posto, inicialmente, analisaremos os condicionantes em cada um dos conselhos de forma separada para, em seguida, realizar a análise considerando todos conjuntamente.



Fonte: Elaboração própria (2023).

6.1 CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DELIBERATIVA NO CONCIDADE

Conforme destacado no capítulo anterior, optamos, por razões também já apresentadas, por não coletar os dados relativos à cultura política dos conselheiros

que atuaram no CONCIDADE no ano de 2019. Por conseguinte, nossa investigação acerca dos condicionantes do processo deliberativo, no caso específico do CONCIDADE, limitar-se-á aos dados dos conselheiros que atuam nesse conselho em 2016.

No contexto do processo deliberativo ocorrido no CONCIDADE no ano de 2016, três segmentos se destacaram por exercer um maior protagonismo vocal: Governo, Entidades de Ensino e Pesquisa e Setor Empresarial. Quanto ao segmento do Governo, os dados não nos autorizam estabelecer qualquer tipo de associação entre sua atuação deliberativa e suas características de cultura política, pois esse segmento não apresenta maior desempenho, quando o comparamos com os demais segmentos, em nenhuma das variáveis. Por outro lado, os dados também relevam que o mencionado segmento apresenta menor desempenho em poucas dentre as variáveis analisadas, a saber: todas as relacionadas a atividades desenvolvidas em organizações voluntárias e interesse por política.

Ainda sobre a atuação da representação governamental no CONCIDADE, julgamos ser necessário incorporar à análise outros fatores, de modo a melhor compreendermos as razões que explicam a atuação eficiente do referido segmento. Possivelmente, o caráter obrigatório da participação governamental, tendo em vista que o governo municipal de Natal-RN tem a obrigação legal de organizar e conduzir as atividades do CONCIDADE, faz com que seja compreensível que, ao menos parte dos conselheiros representantes do Governo atuou de forma eficiente no processo deliberativo, sob pena da deliberação sair do controle governamental, o que pode gerar, por sua vez, importantes custos políticos para a gestão municipal (Perissinotto; Fuks, 2007).

Convém ressaltar, novamente, que a atuação vocal do segmento do Governo é muito desigual entre seus diferentes representantes. Enquanto parte dos conselheiros do Governo exerce uma boa atuação no CONCIDADE, notadamente aqueles vinculados às secretarias que trabalham e lidam mais diretamente com a política urbana, outra parte tende a atuar de forma discreta na deliberação, estando presente apenas quando convocados para votar em pautas de interesse da gestão municipal.

No caso do segmento que congrega as Entidades de Ensino e Pesquisa, os dados apontam a posse de alguns recursos por parte de seus representantes. Os membros das Entidades de Ensino e Pesquisa no CONCIDADE apresentam maior

desempenho nas seguintes variáveis: escolaridade; participação de reuniões no trabalho nas quais decisões são tomadas; planejamento ou presidência de reuniões no trabalho; interesse por política; eficácia política subjetiva e informações sobre política. Assim, é notório o maior destaque das Entidades de Ensino e Pesquisa em relação ao segmento do Governo no que tange às variáveis aqui analisadas.

Outros fatores também ajudam a explicar o papel mais atuante do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa no processo deliberativo. Consoante já salientado Capítulo 4, os conselheiros que representam as referidas Entidades no CONCIDADE são, geralmente, professores que trabalham e produzem pesquisa com as problemáticas relacionadas à política urbana ou com as políticas públicas. Como consequência, o fato de esses conselheiros deterem muito conhecimento acadêmico (saber técnico) acerca das questões relacionadas às políticas urbanas faz com que os mesmos tenham condições mais favoráveis para atuarem nas discussões que são travadas no CONCIDADE.

A posse do saber técnico pode explicar, ao menos parcialmente, o destaque dos conselheiros representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa na variável eficácia política subjetiva. Como já dito anteriormente, foi possível constatar, com base na fala de alguns entrevistados, o respeito, consideração e atenção que os conselheiros tem em relação às opiniões e posicionamentos dos representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa.

Quanto ao grupo de conselheiros do Setor Empresarial, cuja representação ocorre por meio da Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte (FIERN), um dos três com maior eficiência vocal no CONCIDADE, o mesmo se destaca apenas nas variáveis renda; na participação de reuniões no trabalho nas quais decisões são tomadas; no planejamento ou presidência de reuniões no trabalho e interesse por política. Ou seja, à luz dos dados coletados, o segmento que atua na defesa dos interesses dos produtores privados do espaço urbano de Natal-RN não se sobressai significativamente na posse de recursos considerando as variáveis em análise. Sendo assim, o que explica a participação eficiente do Segmento Empresarial no processo deliberativo? Supostamente, os grupos que compõem esse segmento identificam o CONCIDADE como uma arena deliberativa importante para a ação política em prol da defesa de seus interesses.

No tocante aos segmentos que exerceram um desempenho menos eficiente no processo deliberativo do CONCIDADE, destacam-se os Representantes Territoriais,

os Movimentos Sociais e os Trabalhadores. A análise das variáveis nos permitiu verificar que o segmento dos Representantes Territoriais apresenta maior desempenho somente nas variáveis referentes às atividades realizadas em instituições religiosas.

Por outro lado, esse segmento apresenta menor desempenho em algumas variáveis, a saber: escolaridade; renda; variáveis relacionadas às atividades desenvolvidas no trabalho e informação sobre política. A partir do exposto, podemos dizer que o segmento dos Representantes Territoriais é carente em termos de recursos socioeconômicos, habilidades cívicas e recursos de engajamento. Acreditamos que isso pode, ao menos parcialmente, explicar a frágil atuação deliberativa desse segmento.

Além disso, outros fatores devem ser considerados no sentido de melhor compreendermos a atuação deliberativa menos eficiente do referido segmento. Convém reiterar que a fragilidade da representação territorial tem início na dificuldade que seus conselheiros tem de se fazerem presentes nas reuniões no CONCIDADE. Os dados de 2016 indicam que, mesmo dispondo regimentalmente de quase 27% das vagas desse conselho, o segmento dos Representantes Territoriais respondeu por apenas 7,7% de toda a presença efetiva verificada em ata.

Geralmente constituído por indivíduos com origem nos movimentos populares da cidade de Natal-RN, a Representação Territorial também padece da falta de um efetivo estímulo à participação por parte da institucionalidade municipal. Do mesmo modo, podemos dizer que a falta de uma política de formação ou capacitação dos Representantes Territoriais afeta sua participação tendo em vista que a posse do conhecimento técnico, relativo às questões mais específicas atinentes a política urbana, é uma importante condição para uma atuação bem sucedida no processo deliberativo. Esses fatores foram apontados por Ataíde *et al.* (2021) como responsáveis por dificultar uma participação mais efetiva e qualificada dos segmentos populares no processo de revisão do plano diretor de Natal-RN.

Quanto aos segmentos dos Movimentos Sociais e dos Trabalhadores, a baixa presença efetiva (os dois segmentos responderam, respectivamente, por 4,6% e 2,1% das presenças efetivas nas reuniões do CONCIDADE em 2016) pode auxiliar na explicação a baixa participação vocal desses segmentos. No caso específico do segmento dos Trabalhadores, também vale frisar que o mesmo é constituído exclusivamente por representantes do Sindicato dos Servidores Públicos do Município

de Natal-RN (SINSENAT), entidade que não tem na política urbana o principal foco de suas lutas e reivindicações.

Quanto aos recursos dos conselheiros representantes dos Movimentos Sociais, chama a atenção o fato de esse segmento exibir maior desempenho em algumas variáveis, a exemplo das atividades realizadas no trabalho, em organizações voluntárias e nas que compõem o fator engajamento, exceto na variável eficácia política subjetiva. Os dados referentes aos Movimentos Sociais também evidenciam seu menor desempenho nas variáveis socioeconômicas (renda e escolaridade).

A atuação vocal pouco eficiente do segmento dos Movimentos Sociais, com base em informações contidas em ata (mesmo contrastando com a fala de alguns entrevistados, que apontaram esse segmento como um dos que mais vocalizavam no CONCIDADE, principalmente através da representação do MLB, pode encontrar respaldo explicativo na baixa eficácia política subjetiva apresentada por esse segmento. Essa predisposição subjetiva pode ser resultado, dentre outros fatores, do sentimento de participar de um “jogo de cartas marcadas”. A existência de aliança “não explícita” entre o segmento do Governo e os conselheiros representantes dos interesses do mercado imobiliário, conforme presente no relato de alguns conselheiros entrevistados, pode ser um fator contribuinte para a situação aqui destacada. De forma a dar sequência aos condicionantes da atuação deliberativa, apresentaremos, na seção seguinte, a análise do CONPLAM.

6.2 CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DELIBERATIVA NO CONPLAM

Em primeiro lugar, convém reiterar que o CONPLAM se diferencia dos outros dois conselhos, pois apresenta o menor quantitativo de falas em suas reuniões. Baseado nas atas, constatamos apenas 54 falas num total de 14 reuniões. Sobre isso, somos levados a supor, a partir das informações colhidas nas entrevistas, que as atas do CONPLAM foram elaboradas de maneira muito resumida, a ponto de omitir detalhes do processo deliberativo (incluindo diversas outras falas).

Com relação ao processo deliberativo no CONPLAM, verificamos que os segmentos dos Profissionais e das Entidades de Ensino e Pesquisa exerceram um maior protagonismo vocal, em ambos os anos. Em contraste, os segmentos com atuação menos eficiente na deliberação, também nos dois anos, foram as Forças Armadas, Trabalhadores e Governo do Estado.

Quanto ao segmento dos Profissionais, os dados apontam que esse grupo apresenta maior desempenho nas seguintes variáveis: renda (2016); realização de apresentações ou discursos em instituições religiosas (em ambos os anos); participação de reuniões nas quais decisões são tomadas em organizações voluntárias (2016) e eficácia política subjetiva (2016).

Os dados dos Profissionais também evidenciam um menor desempenho apenas nas variáveis Escolaridade (em ambos os anos); informação sobre política (2019) e identificação partidária (2016). Sobre isso, se faz necessário realizar uma ressalva em relação à escolaridade do segmento dos profissionais. O menor desempenho desse segmento em escolaridade precisa ser visto de um ponto de vista relativo, pois resulta de um comparativo com os outros segmentos. Todos os conselheiros que compõem o grupo dos profissionais possuem ensino superior completo.

Outro aspecto que precisa ser considerado e que pode ajudar a explicar o desempenho mais eficiente dos Profissionais, diz respeito ao fato dos conselheiros desse segmento, em função das características e natureza de sua formação, terem uma maior familiaridade com as temáticas da política urbana, principalmente, os conselheiros representantes do Clube de Engenharia e do IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil).

O segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa também se destaca por atuar de forma eficiente no CONPLAM, a exemplo dos profissionais. As Entidades de Ensino e Pesquisa apresentam maior desempenho nas seguintes variáveis: escolaridade (em ambos os anos); renda (2016); participação em reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas (ambos os anos); apresentações ou discursos em público no trabalho (2019); apresentação ou discurso em público em organizações voluntárias (2019); interesse por política (em ambos os anos); eficácia política subjetiva (2016) e informação sobre política (em ambos os anos). Por outro lado, os dados demonstram um menor desempenho das Entidades de Ensino e Pesquisa somente nas variáveis que se referem às atividades desenvolvidas em instituições religiosas no ano de 2019.

Não obstante sabermos que os representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa dispõem de muitos recursos, conforme atestado pelos dados acima, avaliamos a necessidade de cautela antes de afirmarmos a existência de qualquer tipo de relação causal direta entre a posse desses recursos por parte desse segmento

e seu modo de atuação no processo de liberativo. Presumivelmente, a atuação eficiente desse segmento também pode encontrar explicação no “saber técnico” que seus integrantes possuem, principalmente os representantes da UFRN vinculados ao departamento de Arquitetura e Urbanismo. Ou seja, a atuação eficiente do referido segmento por estar atrelado a uma mescla de fatores.

Dentre os segmentos do CONPLAM com atuação vocal menos eficiente na deliberação, destacamos as Forças Armadas. Esse segmento se notabilizou, em ambos os anos, por uma completa “ausência vocal”. Não obstante a forte presença física dos representantes desse segmento nas reuniões do CONPLAM, a mesma não se transformou em presença vocal. Ademais, a frágil atuação vocal dos representantes das forças armadas foi atestada com base no relato de quase todos os conselheiros entrevistados.

Ao compararmos os segmentos que compõem o CONPLAM baseado em seus recursos, salta aos olhos os dados concernentes às Forças Armadas. O segmento que congrega os representantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, apresenta um menor desempenho nas seguintes variáveis: apresentação ou discurso em público no trabalho (2016); todas as variáveis relacionadas a atividades desenvolvidas em instituições religiosas e em organizações voluntárias (em ambos os anos); assim como em todas as variáveis que compõe o fator engajamento: interesse por política (em ambos os anos); eficácia política subjetiva (em ambos os anos); informação sobre política (2019) e identificação partidária (em ambos os anos). Por outro lado, as Forças Armadas exibem um maior desempenho somente em duas variáveis: renda (2016) e planejamento ou presidência em reuniões no trabalho (2016).

Ademais, precisamos considerar que os conselheiros representantes das Forças armadas, em razão das características e natureza da formação militar, tendem a não possuir o saber técnico atinente à política urbana, diferentemente dos segmentos dos Profissionais e das Entidades de Ensino e Pesquisa, conforme já frisado.

Outro aspecto a se levar em conta, assim como apontado por um dos entrevistados, diz respeito ao fato de que, via de regra, os representantes das Forças Armadas no CONPLAM não são da cidade de Natal-RN. Isto é, eles não têm origem em Natal-RN; sendo assim, não possuem, pelo menos em tese, uma maior proximidade ou familiaridade com as problemáticas urbanas que são específicas da cidade. Isso pode explicar, ao menos em parte, a dificuldade que encontramos quando

do momento de entrar em contato com os conselheiros vinculados a esse segmento, pois, devido alguns já não morarem mais na cidade de Natal-RN, os mesmos já tinham mudado de contato telefônico.

Outro segmento que apresentou uma atuação menos eficiente no processo deliberativo é o que congrega os representantes dos Trabalhadores. Os dados coletados indicam que esse segmento apresenta maior desempenho nas seguintes variáveis: Renda (em ambos os anos); participação de reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas (ambos os anos); presidência ou planejamento de reuniões no trabalho (2016); interesse por política (2016); eficácia política subjetiva (2016); informação sobre política (2016) e identificação partidária (2016). Os dados também apontam um menor desempenho dos trabalhadores nas seguintes variáveis: o conjunto das atividades realizadas em instituições religiosas (em ambos os anos) e informação sobre política (2019).

À luz dos dados disponíveis, é possível afirmar que os representantes dos trabalhadores reúnem recursos, notadamente em 2016, que poderiam potencializar sua capacidade de atuação dentro do CONPLAM. Além disso, com base nas variáveis que aqui consideramos, esse segmento apresenta superioridade em relação ao segmento dos Profissionais. Todavia, como já demonstrado, o maior desempenho dos trabalhadores em termos de cultura política não se traduziu numa bem-sucedida atuação no processo deliberativo.

Nesse caso, de maneira a melhor explicar esse descompasso, também acreditamos ser preciso incorporar em nossa análise outros fatores. Consoante já destacado, as atas do CONPLAM apresentam poucos atos de fala. Nesses documentos, só foi possível identificar uma fala atribuída a conselheiros representantes do segmento dos Trabalhadores. Dessa forma, presumimos que muitas falas podem não ter sido registradas nas atas, incluindo falas emitidas por membros do segmento dos Trabalhadores

De outra perspectiva, é importante salientar que o segmento dos Trabalhadores no CONPLAM reúne representantes do sindicato dos sociólogos e do sindicato dos economistas. Essas duas entidades sindicais, ao contrário das instituições que compõem os segmentos dos Profissionais e das Entidades de Ensino e Pesquisa, não têm, em sua agenda de luta, as questões da política urbana. Outro importante aspecto a levar em conta, conforme apontado por alguns dos entrevistados, se refere ao fato de alguns conselheiros utilizarem a vaga destinada a uma das entidades sindicais

para atuaram em favor dos interesses do setor empresarial ligado ao mercado imobiliário e do turismo. Sem dúvida, essas situações indicam a existência de sérios problemas de representação.

Dando prosseguimento, apresentaremos os dados concernentes ao segmento do Governo do Estado. Esse segmento apresentou maior desempenho nas seguintes variáveis: renda (2019); participação em reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas (em ambos os anos); planejamento ou presidência de reuniões no trabalho (2016); apresentações ou discursos em público no trabalho (em ambos os anos); participação de reuniões em organizações voluntárias nas quais decisões eram tomadas (2019); planejamento ou presidência de reuniões em organizações voluntárias (2019); apresentações ou discursos em público em organizações voluntárias (em ambos os anos), além de todas as variáveis de engajamento, nos dois anos.

Fundamentado nos dados apresentados acima, é possível dizer que os conselheiros do Governo do Estado, principalmente em 2019, se destacam positivamente na posse de recursos de socioeconômicos e de cultura política. Porém, a exemplo dos Trabalhadores, o maior desempenho do segmento do Governo do Estado nas variáveis aqui analisadas não se transformou em boa atuação no processo deliberativo. Nesse caso, também acreditamos que os fatores já elencados, notadamente, a falta de familiaridade com as questões da política urbana, utilizados para explicar a atuação pouco eficiente dos Trabalhadores, também podem ser considerados na explicação da atuação dos membros do Governo do Estado.

Por fim, a despeito do segmento dos Movimentos Sociais não ter figurado dentre aqueles com melhor ou pior desempenho vocal no processo deliberativo, julgamos relevante tecer algumas considerações sobre o papel desempenhado por esse segmento dentro do CONPLAM. Sendo composto exclusivamente por um representante da Federação dos Conselhos Comunitários (FECEB), o referido segmento se destaca no CONPLAM por ser o único a representar e defender, de forma mais explícita, os interesses populares, como também, conforme relato de alguns entrevistados, as pautas ambientais. Reiteramos a inexistência no CONPLAM de uma vaga destinada para entidades que atuam com as temáticas ambientais.

Em razão das questões apresentadas acima, além do fato do aludido conselho ser encarado por muitos dos seus representantes como um colegiado de natureza eminentemente técnica, a atuação desempenhada pelo representante da FECEB era,

por parte de alguns, desconsiderada ou mesmo discriminada, assim como observado no relato de alguns dos conselheiros que foram entrevistados. Não por acaso, os dados concernentes ao representante da FECEB evidenciam um menor desempenho na variável eficácia política subjetiva, assim como as forças armadas. Dessa forma, é possível presumir que, em razão das questões já elencadas, o conselheiro representante do movimento social dentro do CONPLAM julgou exercer pouca influência nos rumos do conselho.

6.3 CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DELIBERATIVA NO CONHABINS

Ao contrário do CONPLAM, os dados do processo deliberativo no CONHABINS indicam uma diferença entre 2016 e 2019 no que tange aos segmentos mais eficientes na deliberação, assim como entre os segmentos com desempenho menos eficiente. Isto é, com exceção dos Profissionais, os grupos com desempenho mais eficiente em 2016 não são os que apresentam o mesmo desempenho em 2019. O mesmo fato acontece em relação aos segmentos com desempenho menos eficiente. Realizada essa observação, começaremos a nossa análise acerca dos condicionantes da atuação deliberativa no CONHABINS pelos segmentos que apresentaram uma atuação mais eficiente no processo de deliberativo.

Com relação ao grupo dos Profissionais, o mesmo exibe maior desempenho nas seguintes variáveis: renda (2019); participação de reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas (em ambos os anos); planejamento ou presidência de reuniões no trabalho (2019); apresentação ou discurso em público no trabalho (2016); participação de reuniões no instituições religiosas nas quais decisões eram tomadas (2019); participação reuniões nas quais decisões eram tomadas em organizações voluntárias; planejamento ou presidência em organizações voluntárias (2019); eficácia política subjetiva (2016) e informação sobre política (ambos os anos).

Da mesma forma como no CONPLAM, é provável que a eficiente atuação vocal do segmento dos Profissionais no CONHABINS, notadamente no ano de 2019, seja decorrência, também, da formação e, como consequência, do conhecimento (saber técnico) que os conselheiros pertencentes a esse segmento detêm sobre a política urbana, especialmente aqueles que atuam em nome do IAB. Também é possível afirmar, baseado nos relatos de alguns entrevistados, que os representantes da OAB exerciam uma boa atuação vocal dentro do CONHABINS.

Além do grupo dos Profissionais, em 2019 os segmentos do Governo e das Entidades de Ensino e Pesquisa e do Legislativo municipal também se destacaram na deliberação. Sendo assim, apresentaremos, a seguir, o desempenho desses três segmentos nas variáveis analisadas.

No ano de 2019, o segmento do Governo Municipal apresentou um melhor desempenho somente em duas das variáveis referentes às atividades desenvolvidas em instituições religiosas. Por outro lado, esse segmento apresentou menor desempenho em diversas variáveis, incluindo as atividades desenvolvidas no trabalho e em quase todas de engajamento (interesse por política, informação sobre política e identificação partidária). A julgar pelos dados do segmento do Governo, podemos garantir que o mesmo não se destaca no que se refere às variáveis analisadas, notadamente nas concernentes ao engajamento.

Destarte, o que explica o desempenho eficiente desse segmento no processo deliberativo (2019) dentro do CONHABINS? Assim como já salientado anteriormente, quando da discussão sobre os condicionantes da atuação deliberativa no CONCIDADE, é esperado que o segmento governamental exerça uma atuação de destaque dentro do CONHABINS, visto que, além de o Governo Municipal ser o responsável legal por organizar e conduzir os trabalhos do conselho, o conselho delibera sobre questões que podem impactar diretamente nas ações governamentais, fato esse que exige um mínimo de envolvimento do governo no conselho.

Diferentemente dos conselheiros representantes da municipalidade, os membros das Entidades de Ensino e Pesquisa se destacam mais nas variáveis analisadas. Em 2019, as Entidades de Ensino e Pesquisa exibem maior desempenho nas seguintes variáveis: escolaridade; todas as variáveis de envolvimento em atividades no trabalho; participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas em instituições voluntárias; interesse por política e informação sobre política. O mencionado segmento apresenta menor desempenho nas variáveis a seguir: todas as variáveis referentes a atividades realizadas no âmbito de instituições religiosas; planejamento ou presidência em instituições voluntárias e eficácia política subjetiva.

Mesmo não sendo possível imputar qualquer tipo de relação direta e causal entre o desempenho eficiente na deliberação e o maior desempenho nos indicadores de recursos cultura política do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa, os dados nos permitem, em alguma medida, presumir a existência de algum tipo de relação entre tais indicadores. Ademais, não podemos deixar de levar em

consideração o fato dos conselheiros das Entidades de Ensino e Pesquisa disporem de muito conhecimento (saber técnico) na área da política urbana, fato que lhes concede uma vantagem adicional em relação a outros segmentos.

A representação do Legislativo Municipal também exerceu uma eficiente atuação deliberativa no ano de 2019. Esse segmento se destacou nas seguintes variáveis: todas as atividades realizadas no trabalho; todas as atividades realizadas em organizações voluntárias e todas as variáveis de engajamento, com exceção de interesse por política. Sobre isso, chama atenção o fato de um dos representantes do legislativo em 2019 ter assinalado ter pouco interesse por política. Por essa razão, esse segmento não aparece entre os segmentos com maior desempenho nessa variável.

Quanto aos segmentos que apresentam um desempenho menos eficiente no processo deliberativo, os dados indicam uma situação distinta da encontrada nos outros dois conselhos, principalmente no que se refere a atuação do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa no ano de 2016. De forma que podemos considerar surpreendente, as atas das 6 reuniões do CONHABINS em 2016 não registraram qualquer fala atribuída a representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa.

No tocante aos recursos de cultura política das Entidades de Ensino e Pesquisa no ano de 2016, os dados colocam esse segmento entre os que apresentam maior desempenho nas seguintes variáveis: escolaridade; renda; participação de reunião no trabalho na qual decisões eram tomadas; planejamento ou presidência de reuniões no trabalho; todas as três atividades realizadas em organizações voluntárias e todas as variáveis de engajamento. Outrossim, esse segmento não figura entre aqueles com menor desempenho em qualquer das variáveis. Sendo assim, os dados sugerem que o mencionado segmento é portador de recursos que, a princípio, não condizem com sua frágil atuação deliberativa em 2016.

De forma semelhante ao caso das Entidades de Ensino e Pesquisa, não foi possível identificar qualquer tipo de fala dos segmentos dos Trabalhadores e do Setor Empresarial. Ainda sobre esses dois segmentos, além da sua atuação vocal pouco eficiente em 2016, é importante observar a não-presença efetiva de qualquer representante desses dois segmentos no ano de 2019.

Em relação ao segmento do setor empresarial, cuja vaga no CONHABINS é ocupada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do RN (SINDUSCON), verificamos uma grande diferença de atuação desse segmento quando comparamos

o CONHABINS com os outros dois conselhos. Dessa forma, os dados nos levam a supor que a classe empresarial ligada ao mercado imobiliário e a construção civil da cidade de Natal-RN não elegeu o CONHABINS como uma arena política prioritária para a defesa de suas pautas e interesses.

Os dados de cultura política desses dois segmentos apontam a posse de poucos recursos por parte dos mesmos se os compararmos com o segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa. O Setor Empresarial se destaca apenas nas variáveis renda; participação de reuniões no trabalho nas quais decisões eram tomadas e planejamento ou presidência de reuniões no trabalho. Já o segmento dos Trabalhadores apresenta maior desempenho somente em interesse por política, informação sobre política e identificação partidária.

Sobre a situação atípica do segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa em 2016, avaliamos ser importante destacar dois aspectos. Primeiro, chama a atenção o baixo quantitativo de falas no CONHABINS nesse ano. Foram identificadas apenas 27 falas nas atas de 6 reuniões, o que resulta no média de 4,5 falas por reunião. Por essa razão, é possível imaginar que as atas de 2016, dada a forma resumida como foram produzidas, podem ter omitido diversas outras falas, incluindo falas de representantes das Entidades de Ensino e Pesquisa. Ainda, cabe destacar que a secretaria executiva do CONHABINS no ano de 2016 era ocupada por um indivíduo diferente do que exercia essa função em 2019. Igualmente importante é informar que não foi realizada entrevista com a pessoa que ocupava a função de secretária executiva em 2016 pois não foi possível encontrá-la.

O segmento dos movimentos sociais, representando no CONHABINS pelo MLB, foi o que apresentou um desempenho menos eficiente no processo deliberativo no ano de 2019. Infelizmente, como não foi possível aplicar o questionário com seu representante, não dispomos dos dados de cultura política desse segmento.

Por último, mas não menos importante, consideramos a necessidade de destacar o papel desempenhado pelo segmento dos conselheiros comunitários dentro do CONHABINS. Constituído por líderes comunitários representantes de associações de moradores de bairros da cidade de Natal-RN, os conselhos comunitários, a despeito de, regimentalmente, terem direito a 20% das vagas do CONHABINS, atuam de forma muito frágil no conselho. Além de pouco participarem, em termos de presença nas reuniões (não houve qualquer presença de representantes dos

conselhos comunitários no ano de 2019), quando participam, atuam de forma pouco eficiente do ponto de vista vocal.

6.4 A CULTURA POLÍTICA COMO CONDICIONANTE DA DELIBERAÇÃO: PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Duas importantes questões teóricas norteiam a nossa investigação. A primeira diz respeito ao problema da relação de causalidade entre a cultura política e o funcionamento das instituições democráticas. A segunda se refere à cultura política como um recurso desigualmente distribuído entre os diferentes grupos de uma dada comunidade política (Perissinotto; Fuks; Ribeiro, 2003; Perissinotto; Fuks, 2007).

Orientado pelas questões acima expostos, propomos, no presente capítulo, identificar quais características de cultura política condicionam o processo deliberativo nos conselhos. Como vistas a alcançar esse objetivo, utilizamos a abordagem metodológica comparativa de modo identificar regularidades ou similaridades entre as distintas realidades empíricas. Isto posto, fundamentado em nossos achados de pesquisa e nas considerações que até aqui já foram expostas, quais conclusões finais podemos fazer?

A análise dos dados referentes às variáveis socioeconômicas nos mostra que os membros dos conselhos de política urbanas de Natal-RN, em sua grande maioria, detém significativos recursos de escolaridade e renda. Quanto à escolaridade, parcela expressiva dos conselheiros possuem ensino superior completo. Nessa variável, a exceção são os segmentos dos Movimentos Sociais, Representantes Territoriais (CONCIDADE) e Legislativo (CONHABINS), pois parte de seus membros sinalizaram possuir escolaridade inferior ao ensino superior. No tocante à renda, a maioria dos segmentos apresentaram renda mensal mínimo entre 5 e 10 salários mínimos. Em contraste, o segmento dos Movimentos Sociais se apresenta como aquele com menor renda, nunca ultrapassando 5 salários mínimos.

Destarte, com exceção dos segmentos populares, os membros dos conselhos de políticas urbanas de Natal-RN se caracterizam por possuir alta escolaridade e renda, principalmente se considerarmos o perfil médio do cidadão brasileiro em termos socioeconômicos. Em concordância com o que já foi destacado, essa é uma característica dos conselhos de políticas públicas que já foi diagnosticada por diversos estudos empíricos (Alencar *et al.*, 2013; Olival; Spexoto; Rodrigues, 2007; Fuks;

Perissinoto; Ribeiro, 2003). Sendo assim, os dados sobre escolaridade e renda que aqui apresentamos reafirmam o desafio que os conselhos enfrentam no sentido de possibilitarem uma participação social mais ampliada e diversa.

No que se refere à posse de recursos cultura política, é possível atestar a existência de uma desigual distribuição desses recursos entre os segmentos dos três conselhos analisados. Entretanto, à despeito de os dados indicarem que determinados grupos se destacam mais do que outros, nenhum deles detém a totalidade absoluta dos recursos de cultura política, nem tampouco algum segmento é completamente desprovido de todos. Ou seja, a desigualdade existe, porém não é cumulativa.

No que diz respeito à existência de relações entre o processo deliberativo e a posse de recursos de cultura política por parte dos diferentes segmentos que constituem os conselhos, o exercício comparativo nos permitiu chegar a algumas conclusões. Inicialmente, apresentamos os resultados relativos ao desenvolvimento de atividades no trabalho.

Considerando somente os segmentos mais eficientes na deliberação, os mesmos apresentam maior desempenho, de forma mais evidenciada, na participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas. Os grupos que se destoam são o Governo (CONCIDADE) e os profissionais (CONPLAM em 2016), já que eles não apresentam maior desempenho nessa variável. A maior parte dos segmentos também apresenta maior desempenho em planejamento ou presidência de reuniões e apresentações ou discursos em público. No entanto, nessas duas últimas variáveis, existe uma dispersão no desempenho dos segmentos, ou seja, alguns tem maior desempenho em planejamento ou presidência de reuniões, outros se destacam em apresentações ou discursos em público.

Convém salientar que, do mesmo modo, os segmentos com desempenho menos eficiente na deliberação se destacam nas variáveis relativas às atividades desenvolvidas no trabalho, notadamente na participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas. Ainda sobre os segmentos menos eficientes na deliberação, alguns, principalmente o segmento dos Representantes Territoriais (CONCIDADE) e dos Movimentos Sociais (CONPLAN em ambos os anos) se destacam por ter menor desempenho em todas as variáveis de atividades realizadas no trabalho.

Com relação às três variáveis sobre atividades realizadas em instituições religiosas, concluímos não existir qualquer tipo de relação entre a participação nessas

atividades e a atuação na deliberação. A única exceção ocorre no CONHABINS em 2019, quando é possível identificar que o segmento do Governo municipal, que atuou de forma eficiente na deliberação, também apresenta maior desempenho nas atividades realizadas em instituições religiosas. Em outros termos, é possível que, para o caso específico de atuação em Conselhos de Política Públicas, a experiência em instituições religiosas, assim como as habilidades que lá são adquiridas, não seja um fator condicionante da participação política.

No que tange à realização de atividades em organizações voluntárias, os dados coletados nos permitem afirmar que o conjunto dos conselheiros participaram menos dessas atividades, ao menos quando comparamos com a participação em atividades desenvolvidas no trabalho. Considerando apenas os segmentos com atuação mais eficiente na deliberação, é possível constatar que parcela dos mesmos apresenta maior desempenho na participação de reuniões nas quais decisões eram tomadas.

Ainda considerando os grupos com desempenho mais eficiente na deliberação, o segmento do Governo se caracteriza por não apresentar maior desempenho em qualquer das atividades desenvolvidas em organizações voluntárias. Ou seja, o bom desempenho da municipalidade no processo deliberativo parece não encontrar explicação nas mencionadas atividades.

O segmento das Forças armadas (CONPLAN), mais uma vez, chama a atenção quando levamos em conta somente os segmentos com pior desempenho no processo deliberativo. A totalidade dos conselheiros representantes desse segmento sinalizaram não participar de qualquer tipo de atividade em organizações voluntárias.

Os dados referentes às variáveis de engajamento evidenciam que, dentre os segmentos mais eficientes na deliberação, a maior parte deles apresenta maior desempenho nas variáveis de engajamento, notadamente, em interesse por política e informação sobre política. Sobre isso, o segmento das Entidades de Ensino e Pesquisa, um dos que se destacam no processo deliberativo, é aquele com maior desempenho em engajamento dentre todos os que também foram eficientes na deliberação.

Entretanto, os segmentos dos Profissionais e do Governo municipal, embora apresentem eficiente desempenho na deliberação, não se destacam na posse de recursos motivacionais, como são do que compõem o fator engajamento. Provavelmente, assim como já ressaltado, a qualificada atuação deliberativa desses segmentos encontra explicação na posse do saber técnico na área da política urbana,

no caso dos Profissionais, e no caráter obrigatório da participação por parte do Governo, fato que exige que pelo menos uma parcela dos conselheiros integrantes da municipalidade se envolva com mais afinco na deliberação.

Dentre todas as variáveis de engajamento, a que menos mantém conexão com o processo deliberativo é a identificação partidária. Considerando os segmentos com desempenho mais eficiente na deliberação, somente o segmento do Legislativo, no CONHABINS em 2019, apresentou maior desempenho na variável identificação partidária. Isto é, ser simpatizante de um partido, ser filiado ou mesmo atuar em atividades de um partido parece não ser, ao menos para os casos concretos analisados, um elemento importante para uma atuação eficiente no processo deliberativo.

Ainda no tocante às variáveis de engajamento, os dados evidenciam a existência de um baixo grau de eficácia política subjetiva por parte dos segmentos ligados aos movimentos populares. Isto é, os conselheiros que atuaram em nome dos Movimentos Sociais ou das Representações Territoriais, nos três conselhos analisados, assinalaram ter uma baixa capacidade de influenciar os rumos do processo político dentro dos conselhos.

Presumimos que essa forma de predisposição subjetiva tenha relação com um entendimento, por parte dos atores populares, de os mesmos estarem participando de um “jogo de cartas marcadas”, cujo resultado já estaria pré-definido, principalmente em virtude do significativo poder que o segmento governamental detém nos conselhos, geralmente fruto de um alinhamento, em termos de ideias e visões sobre a cidade, com outros segmentos, notadamente com os representantes do Setor Empresarial ligado ao mercado imobiliário e à construção civil.

Quanto à baixa eficácia política subjetiva dos segmentos de representação popular, ao tempo que resulta da fragilidade dos representantes dos Movimentos Sociais e Territoriais, também representa uma ameaça à legitimidade do processo deliberativo uma vez que esses grupos sociais podem não mais se sentirem estimulados a participar da deliberação em razão de não mais acreditarem que suas opiniões ou seus pontos de vista possam ser consideradas no processo deliberativo e que, tampouco, influenciarão as decisões tomadas (Bohman, 1996).

Ainda sobre o conjunto das variáveis de engajamento, chama atenção, dentre os segmentos com desempenho menos eficiente na deliberação, o caso dos Trabalhadores. Não obstante a frágil participação dos trabalhadores na deliberação,

com exceção no CONPLAM em 2019, os dados revelam um maior desempenho desse segmento em quase todas as variáveis de engajamento. Em outras palavras, existe um descompasso entre a posse de recursos de engajamento por parte dos trabalhadores e sua atuação na deliberação.

Também sobre os Trabalhadores, convém reiterar que a representação desse segmento nos conselhos ocorre através de entidades (CONCIDADE – SINSENAT, CONPLAM – Sindicato dos Sociólogos e Sindicato dos Economistas e CONNHABINS – CTB – Central dos Trabalhadores do Brasil) que não se caracterizam por atuar na defesa de pautas que são inerentes à questão urbana.

Ainda no que diz respeito aos segmentos com desempenho menos eficiente na deliberação, destacamos os representantes territoriais (CONCIDADE) e Forças armadas (CONPLAM). Esses segmentos, notadamente as forças armadas, apresentam um frágil desempenho nas variáveis de engajamento. Isto é, ao mesmo tempo que não figuram entre os segmentos com maior desempenho em quase todas as variáveis de engajamento, também estão presentes entre os grupos com menor desempenho.

Em suma, à luz dos dados disponíveis, é possível identificar alguma relação entre a atuação eficiente, em termos vocais, no processo deliberativo em conselhos de política públicas e a posse de uma combinação específica de recursos. Ainda que não tenha sido possível constatar, dentre os segmentos com papel de maior destaque na deliberação, qualquer grupo que tenha apresentado maior desempenho em todas as variáveis, ou seja, de forma cumulativa, constatamos que a grande maior parte dos grupos com maior eficiência na deliberação se destacaram num singular conjunto de variáveis de cultura política.

Isto posto, a análise realizada nos induz a acreditar que algumas variáveis de cultura política exercem um importante papel enquanto condicionantes da deliberação: Participação em atividades desenvolvidas no trabalho, notadamente em reuniões nas quais decisões são tomadas; Participação em atividades desenvolvidas em organizações voluntárias, principalmente em reuniões nas quais decisões são tomadas; interesse por política; eficácia política subjetiva e informação sobre política.

Ademais, nossa investigação relevou que outros fatores também são importantes para uma melhor compreensão da dinâmica deliberativa. Fundamentado nos dados coletados, também é possível afirmar que a posse do saber técnico relativo à política urbana tende a conceder aos segmentos que os detêm condições mais

favoráveis para a atuação dentro dos conselhos. Não por acaso, os dados da nossa investigação apontam que os segmentos representantes dos Profissionais e das Entidades de Ensino e Pesquisa sempre figuram, via de regra, entre os que desempenharam um papel mais atuante e eficiente na deliberação.

A esse respeito, Nassif (2020), se referindo à participação no contexto da gestão urbana, destaca que o saber técnico implica, por parte dos grupos que o possuem, a adoção de um determinado tipo de linguagem que tem a capacidade de inibir ou constranger uma efetiva participação dos grupos que, em contraste, encontram-se desprovidos de tal saber. Dessa forma, a utilização da linguagem técnica pode, inclusive, contribuir para reforçar o silenciamento de determinados grupos sociais. Como consequência, a desigual posse dos conhecimentos que são próprios da política urbana é um importante componente para pensarmos a questão da desigualdade em processos participativos relacionados à gestão urbana. Portanto, entendemos que essa é uma dimensão fundamental, e que não pode ser negligenciada enquanto fator condicionante da atuação em IPs que tratam da política urbana.

Outro importante aspecto a se levar em conta diz respeito à existência de diferentes projetos em disputa no âmbito nas IPs e, conseqüentemente, conflitos a eles associados. No caso específico de conselhos vinculadores a políticas urbanas, os diferentes projetos em disputa se manifestam através de distintos projetos de cidade. Estes, por sua vez, se materializam na deliberação por meio de conflitos e contradições presentes nas interações entre os diferentes segmentos, muitos dos quais alinhados em torno de um determinado projeto de cidade. Sendo assim, a correlação de forças que desse processo resulta se apresenta como um relevante elemento condicionador da deliberação.

Sobre isso, se referindo a processos participativos, Dagnino (2022, p.300) destaca que é preciso “reconhecer que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é a própria democracia”. Ou seja, é natural que as IPs reproduzam os conflitos que atravessam a sociedade em suas diversas dimensões. No entanto, o grande desafio é fazer com que as IPs sejam, de fato, espaços públicos. Ou seja, espaços no quais os conflitos se manifestem nos debates, isto é, se publicizem, de modo que as disputas em jogo sejam tratadas e resolvidas da forma mais legítima. Isso também pressupõe que as trocas de razões ocorram sem amarras ou impedimentos a qualquer dos grupos sociais presentes e interessados nas questões

em debate. Esse último fator aponta para um aspecto relacional pois, em função de demandas e interesses em comum, determinados segmentos atuam de forma alinhada com o objetivo de conseguir impor e concretizar suas reivindicações.

Por fim, é importante destacar outro relevante aspecto, que se refere à dificuldade que os segmentos representantes dos movimentos populares têm de participar das reuniões dos conselhos, a exemplo dos representantes territoriais no CONCIDADE e do segmento dos conselhos comunitários no CONHABINS. Além disso, quando estes segmentos participam, ou seja, quando se fazem presentes nas reuniões, atuam de forma pouca eficiente no processo deliberativo.

Muitos são os fatores que contribuem para o que podemos chamar de exclusão pública (Bohman, 1996) dos segmentos populares. É provável que essa situação resulte, entre outras coisas, da frágil capacidade desses grupos de se organizarem coletivamente em torno de seus interesses. Também é possível afirmar que a inexistência de uma efetiva política de capacitação dos setores populares, como também a ausência de ações de estímulo à participação dos setores populares por parte do poder público municipal, também contribuem para essa situação. Além do mais, outro aspecto com potencial impeditivo à uma efetiva participação dos setores populares, conforme já explicitado, diz respeito a dificuldade que os atores populares tem de se fazerem presentes nas reuniões, já que as mesmas, na maior parte das vezes, aconteceram entre segunda e sexta e em horário comercial.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a identificar quais características de cultura política dos membros dos conselhos de políticas urbanas da cidade de Natal-RN (CONCIDADE, CONPLAM e CONHABINS) condicionam, em alguma medida, a atuação dos mesmos no processo deliberativo. Orientado pelos pressupostos da Teoria da Democracia Deliberativa, analisamos o processo deliberativo nos conselhos com suporte nos princípios da igualdade de participação e igualdade deliberativa, processo através do qual pudemos diferenciar os diversos segmentos, do ponto de vista de sua efetiva participação e atuação vocal. Ademais, investigamos a cultura política dos conselheiros utilizando variáveis componentes do Modelo do Voluntarismo Cívico, o que nos possibilitou compreender o desempenho dos segmentos em cada uma das variáveis.

Ao final da pesquisa, obtivemos importantes resultados, o que nos credencia a afirmar que conseguimos alcançar o objetivo principal proposto neste estudo, qual seja: identificar quais variáveis de cultura política condicionam o processo deliberativo. Sobre isso, nossos achados de pesquisa evidenciam a relevância de algumas variáveis de cultura política, enquanto condicionantes da deliberação, sobretudo aqueles referentes a atividades desenvolvidas no trabalho e em organizações voluntárias (principalmente a participação em reuniões nas quais decisões são tomadas), assim como as variáveis que compõem o fator engajamento (interesse por política, eficácia política subjetiva e informação sobre política). Sendo assim, os resultados reforçam o importante pressuposto de que, no tocante a uma compreensão mais qualificada de um dado sistema político, a cultura política importa.

Outrossim, dada a complexidade inerente ao funcionamento dos conselhos, a investigação nos levou a atentar para outros importantes fatores com capacidade de impactar a deliberação. Isso nos possibilitou entender, de uma forma mais aprofundada, os condicionantes da deliberação. Primeiro, a desigualdade na posse do saber técnico atinente à política urbana mostrou-se um fator de inegável relevância, ao menos para os casos concretos aqui analisados. Ou seja, julgamos importante considerar as vantagens adicionais que são concedidas aos segmentos detentores do saber técnico. Do mesmo modo, reconhecemos a importância dos projetos em disputa, atrelados a visões de cidade e a interesses específicos, e as alianças que

são constituídas como decorrência do alinhamento de determinados grupos em torno desses projetos.

Isto posto, ficou nítida e compreensível, no decurso da investigação, a existência de uma variedade de tipos de desigualdades nos conselhos. Possivelmente, as diferentes desigualdades atuam de forma combinada e interdependente, impondo obstáculos e condições adversas de participação aos segmentos sociais em posição de desvantagem em cada uma delas. Sendo assim, além das variáveis de cultura política, outros aspectos também contribuem para explicar as situações de desigualdades deliberativas.

A constatação da influência na deliberação dos fatores elencados acima nos conduz a refletir sobre os desafios impostos a uma participação qualificada de determinados segmentos no âmbito da política urbana, mais especificamente, daqueles de representação popular. O não-protagonismo desses grupos, como consequência da dificuldade de os mesmos contribuírem e influenciarem nos rumos da política urbana, representa um sério problema do ponto de vista da democratização no planejamento e gestão das cidades. Em razão dessas questões, certos grupos, mesmo estando incluídos formalmente, encontram-se excluídos publicamente (Bohman, 1996).

Quanto aos limites do nosso trabalho, algumas considerações podem ser feitas. Uma delas se relaciona a dificuldades inerentes ao acesso mais rápido aos participantes da pesquisa. A esse respeito, registramos barreiras em conseguir os contatos dos conselheiros, uma vez que nem todos os conselhos disponibilizaram uma lista dos contatos dos conselheiros que atuaram nos dois anos estudados. Além disso, dentre os contatos fornecidos, muitos estavam desatualizados. Isso fez com que fosse necessária a implementação de novas estratégias de acesso aos conselheiros, o que demandou mais tempo, tanto na aplicação dos questionários, quanto na realização das entrevistas.

Como forma de mitigar essas dificuldades em futuras pesquisas que envolvam conselhos de políticas públicas, acreditamos ser importante a adoção da modalidade de pesquisa do tipo participante. Em outros termos, a pesquisa participante implica num acompanhamento in loco, por parte do pesquisador, das reuniões dos conselhos, ao contrário do que ocorreu na nossa pesquisa, já que não foi possível essa sistemática de participação do pesquisador. Ademais, a pesquisa participante certamente diminuiria os casos em que registramos demora na devolutiva dos

questionários enviados, bem como no agendamento e realização das entrevistas e/ou na recusa em participar da pesquisa.

Do ponto de vista das contribuições da pesquisa realizada, acreditamos que ela avança no conhecimento do campo da participação social na medida em que adota uma abordagem através da qual o Modelo do Voluntarismo Cívico foi utilizado como lente teórica para a análise dos condicionantes da deliberação no âmbito de conselhos de políticas públicas. Nesse contexto, visualizamos nossas possibilidades de investigação. Julgamos, então, oportuna a realização de novas pesquisas que aprofundem a discussão do Modelo do Voluntarismo Cívico a partir de outros espaços de participação social e em outras áreas de políticas públicas, bem como ampliando o escopo das variáveis utilizadas para analisar a qualidade da deliberação.

Enfim, para concluir, argumentamos, a partir dos resultados alcançados por essa tese, que a participação social se defronta com um importante desafio, o qual se refere a criação das condições que possibilitem uma deliberação mais inclusiva, igualitária e de natureza dialógica. Acreditamos, portanto, que o enfrentamento dessa problemática, que não tem nada de trivial, passa necessariamente pela formação e aprendizagem política, seja nos próprios espaços de participação institucionalizada, seja pela via da ação coletiva (Bohman, 1996). Dessa forma, é possível pensarmos na restauração das condições mínimas de igualdade no tocante às capacidades públicas necessárias à participação. Eis a relevância do presente estudo.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR et al. **Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais.** Sociologias. Porto Alegre, n 32, 2013.
- ALMEIDA, L. S. B.; ALBUQUERQUE NETO, T. C. de; FERREIRA, G. D.; CAMARA, R. L. M. **Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN:** governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. do L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.) Natal: transformações na rodem urbana. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 295-324.
- ALMEIDA, C. **A participação política nas democracias contemporâneas:** mapeando o debate. In: MARTELLI, C. G. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, E. D. Participação política e democracia no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cultura acadêmica, 2018.
- ALMEIDA, D. C. R. de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado.** n 3, 2017.
- ALMEIDA, D. C. R. de; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** Estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política:** balanços e perspectivas. Serviço social e sociedade. São Paulo, n 109, 2012.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. **Balanco dos estudos sobre os conselhos de Políticas Públicas na última década.** Lua Nova, São Paulo, n. 94, 2015.
- ALMOND, G.; VERBA, S. **The Civic Culture:** political attitudes and democracy in five nations. Princeton University Press, 1963.
- ALONSO, R. G. **Representación política y democracia deliberativa.** Qué puede significar hoy la participación política? Estudios políticos, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. 2015.
- ARAÚJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, 2004.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.) **A inovação democrática no Brasil:** O orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. **Democracia, participação e instituições híbrida.** Teoria e Sociedade. Belo Horizonte, 2005.

AVRITZER, L. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. In AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva, 2012, p. 125-151.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n 50, 2000.

_____. Introdução. In: AVRITZER, L. (ORG) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 07-49.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos**. CEBRAP, v. 37, p. 273-289, 2018.

BARRY, B. **Sociologists, Economists, and Democracy**. Chicago: Chicago University Press, 1988.

BAQUERO, R. e GONÇALVES, M. A. S. Educação e Cidadania: processos sociocognitivos e argumentação. In: BAQUERO, M; CASTRO, H. C. de O; GONZÁLES, R. S. **A construção da Democracia na América Latina**. Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/UFRGS, 1998.

BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOHMAN, J. **O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica**. In: MARQUES, A. C. S. A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2009.

BONDUKI, N. Política urbana e reforma do Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. **Revista Simetria**. n 3, 2017.

BRATTON, M.; MATTES, R. Support for democracy in Africa: Intrinsic or instrumental? **British Journal of Political Science**, v. 31, n. 3, p. 447-474, 2001.

CARVALHO, J. M. O motivo endêmico no imaginário social brasileiro. In: PANDOLFI, D. C. (Org.). **Cidadania, Justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CASTRO, H. C. de O. Cultura política, democracia e hegemonia na América Latina. In: GONZALEZ, R. S. (Org). **Perspectiva sobre participação e democracia no Brasil**. Ijuí: Unijuí: 2007.

COHEN, J. **Reflections on Habermas on Democracy**. Paper apresentado no European University Institute. 1998.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

CORREIA, C. Gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs) **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.) **A disputa pela construção da democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Unicamp, 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

EASTON, D. **A systems analysis of political life**. New York: John Wiley and Sons. 1965.

ELLIOT, L. G. (Org) **Instrumentos de avaliação e pesquisa**: caminhos para a construção e validação. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2012.

FARIA, C. F.; TATAGIBA, L. Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas. In: HOLANDA, C. B.; VEIGA, L. F.; AMARAL, O. E. do. **A constituição de 88 trinta anos depois**. Curitiba, Editora da UFPR, 2018, p. 281-303.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n 50, 2000.

_____. **Do ideal ao real**: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. **Lua nova**, SP, 87: 63-81, 2012.

_____. Democracia deliberativa e (des) igualdade. *In*: MIGUEL, L. F. (Org.) **Desigualdades e Democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

FEDOZZI, L. **O Eu e os outros**. Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.

_____. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. *In*: FLEURY, S; LOBATO, L. de V. C. (ORGs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

_____. Cultura política e orçamento participativo. **Cadernos Metrôpoles**. São Paulo, v.11, n. 22, Jul/Dez. 2009.

FERRO, M. C. T. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. *In*: **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. Campinas. São Paulo, 2015.

FUKS, M; CASALECCHI, G. A; RIBEIRO, E. A. Determinantes contextuais da coesão do sistema de crenças democrático: evidências a partir da América Latina. **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA**, v. 1, p. 7-32, 2019.

FUKS, M. et al. Qualificando a adesão à democracia: quão democráticos são os democratas brasileiros? **RBPC**, p. 199-219, 2016.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. *In*: **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan: 2004.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

_____. Participação, (Des) igualdade política e democracia. *In*: MIGUEL, L. F. (Org.) **Desigualdades e Democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

GURZA LAVALLE, A; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, M. (Org.) **Trajetórias das desigualdades**: Como o Brasil mudou no último cinquenta anos? São Paulo: UNESP, 2015.

GURZA LAVALLE, A. VOIGT, J; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 59, 2016.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HUNTINGTON, S. The **Third Wave**: democratization in the late twentieth century. Norman, Ok, University of Oklahoma Press.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal** – origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 2014.

MENDONÇA, F. R.; MAIA, R. C. M. Exclusão e deliberação: buscando ultrapassar as assimetrias do intercâmbio público de razões. **Contracampo**. N. 15, 2006.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. Os caminhos e descaminhos da experiência democrática no Brasil. **Revista Sinais Sociais**, v. 22, p. 99-129, 2017.

MILANI, C. R. S. Princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, p. 551-579, 2008.

MILL, J. S. **O governo representativo**. Brasília: Ed. UNB, 1981.

MINAYO, M. C. de S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (ORG.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis - RJ, vozes, 2008.

MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MOISÉS, J. A. **Cultura política, instituições e democracia**: Lições da experiência brasileira. RBCS, vol. 23, p. 11-43, 2008.

NASSIF, T. Planejamento urbano participativo: o desafio da linguagem técnica. *urbe*. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 12, e20190188.
<https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190188>

NORRIS, P. **Critical citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press. 1999.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LAMOUNIER, B.; SOUZA, A. Democracia e reforma institucional no Brasil: uma cultura política em mudança. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 311-347, 1991.

LEAL, Suely. **Fetiche da participação popular**: Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil. Recife: Cepe editora, 2003.

_____. As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado. *In*: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. **Desenvolvimento, planejamento e governança**: expressões do debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra capital, 2015.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa Omega, 1978.

LUCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2002. Campinas. Tese (Doutorado) apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

_____. **Os sentidos e desafios da participação**. Ciências Sociais Unisinos. 2006.

_____. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. Política e sociedade: **Revista de Sociologia Política**. Florianópolis, UFSC, 2007. v. 6, n 11, outubro de 2007.

O'DONNELL, G. Transições, continuidades e alguns paradoxos. *In*: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas: São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVAL, A. de A.; SPEXOTO, A. A.; RODRIGUES, J. A. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **RER**. Rio de Janeiro, v. 45, n 04, out/dez 2007.

OLIVEIRA, P. H. C. do N. de.; ALMEIDA, L. S. B. Governança urbana e participação social: o caso da efetividade deliberativa do Conselho da Cidade de Natal/RN. *In*: CLEMENTINO, M. do L. M. (Org.). **Dois décadas da região metropolitana de Natal**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PENNA, Camila. Democracia e participação política: problematizando conceitos e categorias na análise das democracias latino-americanas. **Mediações**: Londrina, v.15, n.2, p. 282-303, Jul-Dez. 2010.

PERISSINOTO, R. M.; FUKS, M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p 125-145, 2003.

PERISSINOTO, R. M.; FUKS, M. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. *In*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PIRES et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

REIS, P. W. B.; BUENO, N. S. **Deliberação, representação e desigualdade política**. Cadernos da escola do legislativo, Belo Horizonte, v.17, n.17, p. 11-44, jan./jun. 2015.

RENNÓ, L. **Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes**. BIB, Rio de Janeiro, n. 45, p.71-91, 1998.

RIBEIRO, U. C. Saúde é assunto para as mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa do Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

RIBEIRO, E. A.; BORBA. J. **Participação política na América Latina**. Maringá: Eduem, 2015.

RIBEIRO, E. A.; BORBA. J.; CASALECCHI, G. A. A Constituição cidadã e a cultura política: uma sociedade mais participativa e democrática? In: HOLANDA, C. B.; VEIGA, L. F.; AMARAL, O. E. do. **A constituição de 88 trinta anos depois**. Curitiba, Editora da UFPR, 2018, p. 281-303.

RIBEIRO, E. A. Cultura política e Democracia: Explorando as relações entre valores e instituições políticas. **Temáticas** (UNICAMP), v. 30, p. 77-108, 2007.

RIBEIRO, E. A; ANDRADE, C. M. Cultura política e participação diferenciada: o caso do Conselho Municipal de Saúde do Município de Dois Vizinhos, Estado do Paraná. **Acta Scientiarum**, Maringá, v. 25, p. 349-358, 2003.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n.2, Nov. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; AZEVEDO, S. de; RIBEIRO, L. C. de Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan: 2004.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; DINIZ, T. M. R. de; SAULE JUNIOR, N. (Orgs.) **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os**

riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

SCHLOZMAN, K.; VERBA, S.; BRADY, H. Civic participation and the equality problem. *In*: SKOCPOL, T.; FIORINA, M. **Civic Engagement in America Democracy**. Washington: Brookings Institution Press, Russel Sage Foundation, 1999.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961.

SERAFIM, L.; TRINDADE, T. A. Desafios da participação para a transformação do Estado e da sociedade. *In*: TEIXEIRA, A. C.; ALMEIDA, C.; MORONI, J. A. (Orgs.) **A democracia necessária e desejada**: dilemas e perspectivas. Marília: Lutas anticapital, 2020.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

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

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

_____. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n 10, 2013.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, L. K.; BRADY, H. E. **Voice and equality**: civic voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard Press, 1995.

VIEIRA, M. B; SILVA, F. C. da. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n 10, 2013.

VITA, A. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades? *In*: COELHO, V. S; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, 2004.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO
CURSO DE DOUTORADO- DINTER

Tese de Doutorado

Título: Democracia deliberativa e cultura política: estudo dos conselhos de políticas urbanas de Natal/RN

Doutorando: Luciano Vieira Dutra - IFRN

Orientadora: Suely Leal - UFPE

Co-orientadora: Lindijane Almeida - UFRN

Conselho: _____ **Ano:** _____

Nome do entrevistado: _____

1) Há quanto tempo é conselheiro(a)? Caso não seja mais, foi conselheiro durante quanto tempo? Atuou em outros conselhos? qual(is) conselho(s)?

2) Como se tornou conselheiro?

3) Por que desejou / aceitou ser conselheiro?

4) Como você avalia as regras que definem o funcionamento do conselho? Algo precisaria mudar? Caso sim, explique.

5) Você acha que existiam conselheiros que exerciam mais influência do que outros nos debates? Se sim, de qual segmento? Quais recursos eles têm para isto? Se não, por quê?

6) De modo geral, qual segmento era mais proativo – falava mais, fazia mais propostas, colocava mais pontos na pauta, dentre outros? Por quê?

7) Como era a participação dos representantes da sociedade civil?

8) Havia debates e decisões no conselho? Qual deles prevalecia?

9) Como você avalia a existência das Câmaras técnicas/temáticas para o funcionamento do conselho?

10) Como você avalia a existência da Secretaria Executiva para o funcionamento do Conselho?

11) O Conselho propunha ou controlava mais?

12) O tipo de projeto político do governo (explicar o conceito) faz diferença para o funcionamento do Conselho?

13) O tipo de sociedade civil atuante no conselho (dinâmica / apática) faz diferença?

14) O Conselho controlava/influenciava efetivamente as ações de política urbana do município? Explique?

15) Quais as temáticas que eram mais debatidas no conselho? Por quê?

16) Existia algum tipo de entrave/impedimento à atuação de algum segmento de conselheiros? Algum segmento pouco participava ou não participava das reuniões? Por quê?

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO QUALI-QUANTITATIVO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO
CURSO DE DOUTORADO- DINTER

Tese de Doutorado

Título: Democracia deliberativa e cultura política: estudo dos conselhos de políticas urbanas de Natal/RN

Doutorando: Luciano Vieira Dutra - IFRN

Orientadora: Suely Leal - UFPE

Co-orientadora: Lindijane Almeida - UFRN

Informações socioeconômicas:

Nome:

Sexo:

- Feminino
- Masculino
- Outro
- Prefiro não especificar

Idade:

1- DIMENSÕES DO VOLUNTARISMO CÍVICO.

1.1 RECURSOS:

Escolaridade:

- Ensino fundamental incompleto
- Ensino Fundamental
- Ensino Médio incompleto
- Ensino Médio
- Ensino Superior Incompleto
- Ensino Superior
- Mestrado
- Doutorado

Habilidades cívicas:

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você participava de reuniões nas quais decisões eram tomadas no seu local de trabalho?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você planejava ou presidia reuniões no seu local de trabalho?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você fazia apresentações ou discursos em público no local de trabalho?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

Você participa de instituições religiosas?

- 1) Sim
- 2) Não

Caso a resposta seja sim, responda as próximas 3 perguntas:

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você participava de reuniões nas quais decisões eram tomadas em instituições religiosas?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você planejava ou presidia reuniões em instituições religiosas?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você fazia apresentações ou discursos em público em instituições religiosas?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

Você participa de organizações voluntárias (ex: associações, ONGs, Organizações filantrópicas, grupos recreativos, desportivos ou culturais, etc)

- 1) Sim
- 2) Não

Caso a resposta seja sim, responda as próximas 4 perguntas:

Qual tipo de organização voluntária você participa:

- 1) Associação
- 2) ONG

- 3) Organização filantrópica
- 4) Grupo recreativo, desportivo ou cultural
- 5) Sindicato
- 6) Outro

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você participava de reuniões nas quais decisões eram tomadas em organizações voluntárias?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você planejava ou presidia reuniões em organizações voluntárias?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

No período anterior à pandemia da Covid 19, com qual frequência você fazia apresentações ou discursos em público em organizações voluntárias?

- 1) Nunca
- 2) Uma ou duas vezes ao ano
- 3) Uma ou duas vezes por mês
- 4) Uma vez por semana

1.2 ENGAJAMENTO

No período anterior à pandemia da Covid 19, como você definia o seu nível de interesse por política?

- 1- Eu não tinha interesse por política
- 2- Eu tinha pouco interesse por política
- 3- Eu tinha médio interesse por política
- 4- Eu tinha muito interesse por política

No período anterior à pandemia da Covid 19, como você avaliava o seu poder de influência no conselho de política urbana de Natal-RN (CONCIDADE, CONPLAM E CONHABINS), no qual você participou?

- 1- Eu não tinha qualquer influência no conselho
- 2- Eu tinha pouca influência no conselho
- 3- Eu tinha média influência no conselho
- 4- Eu tinha grande influência no conselho

No período anterior à pandemia da Covid 19, como você avaliava o seu nível de informações que você possuía sobre questões relacionadas à política?

- 1- Eu não tinha qualquer informação sobre política
- 2- Eu era pouco informado sobre política
- 3- Eu era medianamente informado sobre política
- 4- Eu era muito bem informado sobre política

No período anterior à pandemia da Covid 19, como você se considerava em relação a identificação/atuação partidária?

- 1- Eu não era partidário

- 2- Eu era simpatizante de um partido, mas não participava/atuava em atividades no partido
- 3- Eu era simpatizante e filiado a um partido, mas não participava/atuava em atividades no partido
- 4- Eu era simpatizante e filiado a um partido, como também participava e atuação em atividades no partido

Renda:

Para finalizar o questionário e apenas para complementar as informações da pesquisa, faço a seguinte pergunta: qual era a sua renda mensal no período anterior à pandemia da covid 19?

- 1) Até um salário mínimo
- 2) Entre um e cinco salários mínimos
- 3) Entre cinco e dez salário mínimos
- 4) Acima de dez salários mínimos