



**O desenho institucional do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora
em um contexto de democracia deliberativa¹**

DOI: 10.31994/rvs.v11i1.627

Marcos Felipe Lopes de Almeida²

RESUMO

O presente trabalho busca verificar as contribuições do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora para a concretização da democracia deliberativa. Referido modelo democrático foi proposto por Jürgen Habermas e se baseia na participação racional de cidadãos interessados. Então, procede-se à análise documental dos diplomas normativos que regulamentam o Conselho. A partir desses dados, traçam-se inferências com o intuito de identificar o desenho institucional do órgão colegiado, relacionando-o com a democracia deliberativa. Por fim, constata-se que o Conselho é um importante elemento para concretização desse paradigma, contudo há alguns elementos que bloqueiam a máxima efetividade do seu potencial deliberativo.

PALAVRAS-CHAVE: CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. DESENHO INSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Mestrando em Direito e Inovação e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Bolsista CAPES DS de Mestrado. E-mail: marcosfl.almeida@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1491-5987>.



The institutional design of Local Council on Housing of Juiz de Fora in a deliberative democracy context

ABSTRACT

This work aims to verify the contributions of the Local Council on Housing of Juiz de Fora for the realization of deliberative democracy. This democratic model was proposed by Jürgen Habermas and is based on the rational participation of interested citizens. Then, the article analyzes the normative documents that regulate the Council. Using these data, inferences are built in order to identify the institutional design of the collegiate agency, relating it to deliberative democracy. Finally, the Council is an important element for the realization of this paradigm, although it has some limitations that block its maximum effectiveness.

KEYWORDS: LOCAL COUNCIL ON HOUSING. INSTITUTIONAL DESIGN. DELIBERATIVE DEMOCRACY.

INTRODUÇÃO

Os conselhos gestores de políticas públicas representam um importante mecanismo de participação da população na tomada de decisões políticas. Tais órgãos têm natureza colegiada e são espaços em que o Poder Público e a sociedade civil atuam conjuntamente na formulação de políticas públicas em prol do público-alvo do conselho. Nesse sentido, existem conselhos nos três níveis da federação e que contemplam diversos grupos e temáticas, como por exemplo: habitação, juventude, educação, saúde, entre outros.

Revela-se interessante, então, analisar referida estrutura a partir da ideia de democracia deliberativa elaborada por Jürgen Habermas, a qual representa uma alternativa aos modelos liberais e republicanos. Assim, essa terceira via se baseia na

participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio da argumentação racional.

No caso do município de Juiz de Fora, existem 27 conselhos gestores, mas, para fins deste trabalho, optou-se por analisar apenas aquele referente às políticas de habitação, visto que possui uma composição diferenciada. Além do Poder Público e da sociedade civil, há o segmento das entidades vinculadas à produção de moradia. Ademais, dentre os integrantes da sociedade civil, são reservados espaços para as associações de moradores, cuja vivência é a que mais se aproxima da generalidade da população.

Com base nisso, estabelece-se a seguinte pergunta de pesquisa: tendo em vista a noção de democracia deliberativa cunhada por Jürgen Habermas, como o desenho institucional do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Juiz de Fora contribui para a concretização dessa modelo democracia?

Formula-se a hipótese de que, conforme postula Leonardo Avritzer (2000), os conselhos gestores de políticas públicas constituem um dos fóruns entre Estado e sociedade, por isso, podem representar um dos ambientes de realização da democracia deliberativa. Então, espera-se que o CMH de Juiz de Fora siga essa regra geral dos conselhos.

Assim, o objetivo geral é verificar como o desenho institucional do CMH contribui para a efetivação da democracia deliberativa. Quanto aos objetivos específicos, elencam-se: realizar análise documental da lei de criação do CMH e do seu regimento; delinear o desenho institucional do CMH a partir de inferências descritivas; confrontar os dados obtidos com a ideia de democracia deliberativa.

A metodologia empregada constitui de análise documental da Lei municipal nº 9597/1999, que criou o CMH, e da Portaria municipal nº 3681/2001, que aprovou o Regimento Interno do referido conselho. A partir desses diplomas normativos, busca-se compreender: a função exercida pelo CMH; a sua estrutura organizacional; as interações entre os segmentos de conselheiros; a disponibilidade de meios físicos, gerenciais e financeiros; e a existência de processos pedagógicos. A partir disso, de posse dos dados supracitados, serão traçadas inferências descritivas, que buscam



generalizar determinadas observações com o intuito de compreender um fenômeno maior que, neste caso, trata-se do desenho institucional do CMH e sua relação com a democracia deliberativa.

A justificativa dessa pesquisa reside na necessidade de conhecer e investigar iniciativas que privilegiam a participação da população e servem de complemento à hegemônica democracia representativa, bem como verificar a aplicação prática de determinadas construções teóricas.

Ressalta-se que o presente trabalho se dedica apenas às previsões normativas. Uma investigação da efetividade da democracia deliberativa na atuação prática do CMH demandaria uma metodologia de pesquisa de campo, o que não é o objetivo almejado.

1. A DELIBERAÇÃO COMO ELEMENTO CRUCIAL DA DEMOCRACIA

No campo da teoria democrática, aborda-se a existência de diversos modelos de democracia. Nesse sentido, Luis Felipe Miguel (2005) considera a dicotomia entre democracia representativa e direta como a principal forma de classificação, porém é inevitável a utilização de esquemas representativos nas sociedades contemporâneas. A partir disso, dentro do campo da democracia representativa, o autor pontua cinco correntes que possuem maior ressonância no debate acadêmico e político. São elas: 1) a democracia liberal-pluralista: é a mais recorrente nos sistemas políticos ocidentais, pautando-se em um conjunto de liberdades cidadãos, competição eleitoral livre e multiplicidade de grupos de pressão, cabendo aos cidadãos comuns a escolha do governo; 2) a democracia deliberativa: fundamenta-se na tomada de decisões políticas a partir de ampla discussão, na qual todos tenham condições de participar em condições de igualdade, apresentando argumentos racionais até o alcance de um consenso; 3) o republicanismo cívico: prega a revalorização da ação na polis e do sentimento de comunidade, por isso algumas vertentes desembocam no comunitarismo, que rivaliza com o individualismo típico da tradição liberal; 4) a



democracia participativa: parte do pressuposto de que a participação no período eleitoral não é suficiente para promover a qualificação cidadã, fazendo-se necessária a ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida cotidiana, a partir da conjugação de mecanismos representativos com a participação popular na base; 5) o multiculturalismo: também chamado de política da diferença, entende que as características distintivas dos diversos grupos existentes em uma sociedade são irreduzíveis a uma identidade única, considerando até mesmo grupos como sujeitos de direitos.

Durante o século XX, o primeiro modelo se consagrou como hegemônico. Há duas razões explicativas para a conquista da hegemonia do modelo liberal-pluralista, sendo uma de caráter acadêmico e outra de caráter político. A primeira se refere ao desenvolvimento da sociologia política, de modo que foram buscadas análises realistas e descritivas da democracia, cujos resultados apontaram a ilusão da visão clássica do homem democrático. A segunda razão se relaciona com a ocorrência dos Estados totalitários, uma vez que estes se valiam de grandes manifestações populares, assim a ideia de participação foi associada com o totalitarismo, de forma que a apatia política passou a ser vista como positiva (GASPARDO, 2018, p. 68). Também é possível relacionar a referida hegemonia com o fato de que esse modelo seria o único compatível com o capitalismo (SANTOS; MENDES, 2018, p. 27).

No final do século XX, os modelos de democracia participativa e deliberativa passaram a receber maior atenção, tendo em vista a crise de legitimidade da democracia liberal-pluralista. Por isso, tais modelos passaram a ser considerados contra-hegemônicos, baseando-se em três principais críticas: (1) a exclusão da participação em para além do processo eleitoral e da barganha entre grupos; (2) visão instrumental e reducionista da política; (3) esvaziamento dos elementos comunicativos da política (ALCÂNTARA, 2014).

Tendo em vista que o referencial do presente trabalho é a democracia deliberativa, seus aspectos receberão maior aprofundamento. Ao longo do tempo, o conceito de deliberação passou por transformações: antes, com fundamento nas ideias de Rousseau, o termo se identificava com o momento no qual ocorre o processo



de tomada de decisão, por isso recebeu a denominação de modelo decisionístico; a partir de 1970, a expressão ganhou o significado de processo em que um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em determinada questão, inaugurando o modelo argumentativo (AVRITZER, 2000). Um dos autores mais expressivos deste último é Jürgen Habermas.

Para tal autor, a deliberação é realizada na esfera pública, definida 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” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Conforme postula Leonardo Avritzer (2000), a esfera pública representa um espaço para interação entre os indivíduos, no qual podem debater as decisões tomadas pela autoridade política e o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade, bem como apresentar demandas em relação ao Estado. A partir disso, podem adotar estratégias com o objetivo de tornar a autoridade política sensível às suas deliberações. Assim, pela ótica habermasiana, há uma relação argumentativa na relação entre Estado e sociedade, que vai além da formação da vontade geral, pois é necessário que o indivíduo expresse suas opiniões por meio de debate e argumentação.

Em razão do intercâmbio discursivo presente na esfera pública, esta se revela o local em que a democracia deliberativa delineada por Habermas encontra a sua maior expressão. Tal proposta democrática representa uma alternativa às duas opções clássicas: o liberalismo, que incentiva posturas mercadológicas e interesses privados; e o republicanismo, que peca pelo idealismo excessivo ao depender das virtudes dos cidadãos em prol do bem comum (HABERMAS, 1995).

Nesse sentido, a legitimidade dessa terceira via não está no voto, mas sim na discussão racional entre indivíduos, visto que:

Esse procedimento democrático estabelece uma conexão interna entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e discursos relativos a questões de justiça, e



fundamenta a suposição de que sob tais condições obtêm-se resultados racionais e equitativos (HABERMAS, 1995, p. 46).

Destaca-se que, com base no pensamento habermasiano, Marco Antônio Alves (2009) pontua que a distinção entre o consenso racional e o enganoso se dá por meio da referência à situação ideal de fala. Para Habermas, em tal situação não há coerção interna e/ou externa, bem como todos os participantes estão simetricamente distribuídos e com oportunidades iguais de participação na argumentação (ALVES, 2009).

Em suma, como assinala Lígia Luchmann (2003, p. 167), a proposta da democracia deliberativa é de que “as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva”, de modo a obedecer aos princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da promoção da justiça social.

No entanto, Leonardo Avritzer (2000) questiona quais seriam as formas e os locais de institucionalização da deliberação pública. Para ele, diversos países oferecem experiências deliberativas. No caso do Brasil, há os conselhos e o orçamento participativo, que partilham três características para que a argumentação deliberativa ocorra: 1) a cessão de espaço decisório pelo Estado em prol de uma forma ampliada e pública de participação; 2) a forma de tratamento das informações detidas pelos atores sociais, já que o Estado possui dados incompletos para tomada de decisões, de modo que é necessário o compartilhamento e a discussão para que as soluções sejam construídas coletivamente; 3) a possibilidade de testar múltiplas experiências, visto que os arranjos deliberativos priorizam a diversidade em detrimento da unidade, então partem da ideia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados.

Nesse sentido, considerando as propriedades gerais dos arranjos deliberativos, faz-se necessário um aprofundamento no que tange aos conselhos de políticas públicas.



2 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ARRANJOS DELIBERATIVOS

De acordo com Leonardo Avritzer (2008), no início da década de 1990, o Orçamento Participativo de Porto Alegre foi um grande marco na história da participação, despertando interesse de vários países. A partir dessa experiência, popularizaram-se as instituições participativas, que podem ser constituídas de três formas: o desenho participativo de baixo para cima; a ratificação pública; e a partilha de poder. No Brasil, o autor identifica cada arranjo com uma iniciativa participativa, respectivamente: os orçamentos participativos; os planos diretores municipais; e os conselhos gestores de políticas públicas (AVRITZER, 2008).

Com relação ao orçamento participativo, a institucionalidade é criada de baixo para cima, tendo em vista a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e, na sequência, a eleição de delegados e conselheiros. No arranjo de ratificação pública, os atores da sociedade civil não integram o processo decisório, mas são chamados para referendá-lo publicamente, sendo a discussão de plano diretor municipal um exemplo representativo dessa organização (AVRITZER, 2008).

Quanto ao arranjo de partilha de poder, caracteriza-se pela constituição de um espaço em que atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente. As diferenças mais marcantes desse modelo em relação aos outros dois são: a possibilidade de sanção em caso de não instauração desse processo participativo e o fato de não incorporar um número amplo de agentes sociais. Consoante apontado por Luciana Tatagiba (2002), em determinadas políticas como a saúde, é indispensável a criação de conselhos nos níveis estadual e municipal para que sejam repassados recursos federais. Considerando que os principais exemplos dessa categoria são os conselhos gestores de políticas públicas, ora objeto deste trabalho, sua estrutura será explicitada de forma mais aprofundada.

Os conselhos de políticas públicas possuem, em tese, potencial de transformação política, pois são novos instrumentos de expressão, representação e participação. São criadores de uma nova esfera social pública ou pública não estatal,



visto que possibilitam a participação de segmentos da sociedade na formulação de políticas sociais, integrando-os à tomada de decisões políticas (GOHN, 2011).

No plano jurídico-institucional brasileiro, a Constituição Federal de 1988 contemplou a participação da comunidade na formulação de políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais, com ênfase nos direitos de segunda dimensão, quais sejam: saúde (art. 198, inciso III); assistência social (art. 204, inciso II); educação (art. 206, inciso VI).

O texto constitucional também assegurou, em seu art. 29, inciso XII, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (BRASIL, 1988). No plano infraconstitucional a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, inciso II, previu a gestão democrática da cidade, por meio da participação da população e de associações representativas, como uma das diretrizes da política urbana. Nesse sentido, o art. 43, inciso I, da referida Lei, fixa os órgãos colegiados de política urbana como um dos instrumentos da gestão democrática da cidade (BRASIL, 2001).

Com relação à sua abrangência, podem ser nacionais, estaduais ou municipais, sendo que os últimos são os que mais se aproximam de uma efetiva participação popular, tendo em vista que possuem maior proximidade com os cidadãos e podem ser instituídos conforme a demanda e as peculiaridades de cada local.

Quanto às suas funções, comumente podem ser: deliberativos ou consultivos. Quanto ao primeiro tipo, reconhece-se um campo de ação autônomo, visto que têm competência para tomar decisões. Em contrapartida, aos conselhos com funções consultivas incumbe apenas a emissão de recomendações, sem caráter vinculante, ao Poder Público. Contudo, Marcos Perez (2009) pontua que, de forma geral, a legislação brasileira não prevê conselhos unicamente deliberativos ou exclusivamente consultivos. Na verdade, há uma combinação das duas funções dentro do desenho de cada conselho. Em alguns casos, atribuem-se também as funções normativa, relativa à elaboração de normas, e fiscalizadora, referente ao acompanhamento da execução das políticas públicas.

No que tange à forma de composição, existem as seguintes possibilidades: participação majoritária do Poder Público; participação paritária, isto é, mesmo número de participantes do Poder Público e da sociedade civil; e participação majoritária da sociedade civil. Pontua-se que, mesmo em caso de participação minoritária, o Poder Público possui melhores condições de aprovação de suas propostas, em virtude da sua estrutura técnica e poder de convencimento. Consequentemente, quanto menor a participação desse segmento nos conselhos, maior a aproximação do ideal participativo (PEREZ, 2009).

Outro ponto de discussão no momento de construção dos conselhos é o modo de escolha de representantes da sociedade civil. Elencam-se cinco situações: 1) escolha incondicionada pelo chefe Poder Executivo, ministros ou secretários; 2) indicação da sociedade, porém com escolha a cargo do Poder Executivo; 3) escolha pelo Poder Executivo a ser referendada pelo Poder Legislativo; 4) eleição direta pela sociedade civil; 5) composição de listas, em processo eleitoral direto ou indireto, com escolha final atribuída ao Poder Executivo (PEREZ, 2009).

Segundo Virgílio Silva e Oliveira, José Pereira e Vânia Oliveira (2010), há condições de efetividade importantes para consolidação dos conselhos como instrumentos de democracia deliberativa local. São elas: as formais; as substantivas; e as interinstitucionais. As primeiras englobam os aspectos referentes à organização formal do conselho, como procedimentos internos e desenho institucional. As segundas dizem respeito à garantia de procedimentos democráticos de argumentação e deliberação, à promoção da cidadania deliberativa e à compreensão das nuances da participação, bem como o estímulo à sua forma política. Já as últimas, referem-se à relações dos conselhos com os segmentos sociais e com os poderes locais, de modo a possibilitar a sua atuação como esfera pública.

As duas últimas tratam da atuação prática do conselho, de modo que não se alinham com o escopo do presente trabalho. Em razão disso, as condições formais de efetividade receberão maior atenção, sendo explorados os seus requisitos integrantes. Tais elementos buscam resguardar, especialmente, a dialogicidade e a igualdade política. Um dos requisitos é a função deliberativa dos conselhos, pois,



somente com ela, suas decisões afetarão obrigatoriamente e integralmente os processos públicos. Outro componente trata da organização de rotinas para que os conselhos sejam intrinsecamente democráticos e independentes do poder local, de modo a contemplar o equilíbrio de poder no órgão, os mandatos, os processos pedagógicos e o acesso aos recursos administrativos e financeiros. Com isso, pode ser resumido em três categorias: paridade; representatividade; e autonomia (SILVA E OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

A paridade compreende as condições equânimes de acesso à informação por parte dos conselheiros. A representatividade se refere à revogabilidade dos mandatos e à seleção de conselheiros, sendo que a primeira configura um ato extremo, porém necessário para manutenção do vigor deliberativo em caso de problemas com assiduidade, compromisso e legitimidade dos conselheiros, enquanto a sua seleção deve ser criteriosa, de forma a observar os vínculos comunitários, as virtudes públicas e as capacidades analítico-discursivas. Por fim, a autonomia se associa à distribuição de funções independente da vontade governamental, a ocorrência de processos pedagógicos para capacitação e a existência de meios físicos, gerenciais e financeiros. Com relação ao último, faz-se necessário disponibilizar espaços e móveis para as reuniões, funcionários e assessorias técnicas para auxílio gerencial, além de dotações orçamentárias específicas e controle de fundos públicos, caso contrário seria agravada a dependência em relação ao Poder Executivo (SILVA E OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

Nesse, incumbe verificar como tais elementos se apresentam no desenho institucional do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora.

3 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA

Primeiramente, é necessário destacar a relevância da identificação do desenho institucional, pois, a partir dele, pode-se “antever as possibilidades inclusivas

geradas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 307).

Nesse sentido, Claudia Faria e Uriella Ribeiro (2011) destacam que os documentos aptos para definir o desenho institucional são: as leis de criação e de alteração dos conselhos, bem como seus regimentos internos. No caso do CMH, será realizada a análise documental da Lei municipal nº 9597 de 27 de setembro de 1999, que criou o CMH, e da Portaria municipal nº 3681 de 10 de janeiro de 2001, que aprovou o Regimento Interno do referido conselho.

Sobre a técnica de análise documental, de acordo com Cellard (2012), o encadeamento de ligações entre a problemática formulada e as diversas observações extraídas do documento possibilitam a produção de explicações plausíveis e de uma interpretação coerente.

Após a coleta de dados, a análise de dados se dará por meio de inferências, caracterizadas como o “processo de utilizar os fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que desconhecemos” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 36). Mais especificamente, adotam-se inferências descritivas, que buscam generalizar determinados dados com o intuito de compreender um fenômeno maior que, neste caso, trata-se do desenho institucional do CMH e sua relação com a democracia deliberativa.

Passando à análise do CMH de Juiz de Fora, logo em seu art. 1º (JUIZ DE FORA, 1999), a sua lei de criação determina o caráter normativo, fiscalizador e deliberativo, logo, sua atuação não é meramente opinativa, o que representa um amplo espaço de ação com autonomia em relação ao Poder Público.

Nesse sentido, o Regimento Interno do CMH prevê, de forma mais nítida, as suas atribuições:

Art. 4.º - Respeitadas as competências exclusivas do Poder Legislativo e do Poder Executivo Municipal, são atribuições do CMH/JF:

I - Analisar, discutir e deliberar sobre:

- a) objetivos, diretrizes e prioridades da Política Municipal de Habitação;
- b) políticas de captação e aplicação de recursos para produção de moradias e lotes urbanizados;

- c) planos anuais e plurianuais de ações e metas;
 - d) planos anuais e plurianuais de captação e aplicação de recursos;
 - e) propostas e projetos oriundos do Poder Executivo relativos às ocupações, assentamentos e regularização de posse em áreas públicas e privadas de interesse social;
 - f) programas de loteamentos populares;
 - g) liberação de recursos para os programas e projetos decorrentes do Plano de Ação e Metas;
 - h) diretrizes e normas de gestão dos recursos destinados à habitação, inclusive aqueles constantes do Fundo Municipal de Habitação, instituído pela Lei Municipal n.º 7665, de 26 de dezembro de 1989.
- II - Gerir o Fundo Municipal de Habitação (FMH).
- III - Propor reformulação ou revisão de planos, programas e projetos de acordo com avaliações periódicas.
- IV - Indicar aos órgãos competentes as áreas de interesse social do território do município a serem desapropriadas, para fins de implantação de Programas de Loteamentos Populares.
- V - Elaborar seu Regimento Interno.
- [....]

Art. 5.º - São, ainda, atribuições do CMH/JF, sem prejuízo da iniciativa de seus membros, avaliar as propostas do Poder Executivo Municipal, através de todos os seus órgãos, tanto da administração direta como da indireta, que tratem:

- I - da Política Municipal de Habitação e da Política de Captação e aplicação de Recursos, contendo objetivos, diretrizes e prioridades das ações municipais para o setor;
- II - do Plano de Ação e Metas, anual e plurianual, em consonância com o Plano de Captação de Recursos, contendo, inclusive, as linhas de financiamento à população;
- III - do Plano de Captação e Aplicação de Recursos, anual e plurianual, contendo previsão orçamentária e de outras receitas, além de operações interligadas, operações de crédito e condições de retorno, política de subsídios, aplicações financeiras, inclusive com receitas do Fundo Municipal de Habitação;
- IV - de aquisição de áreas para implantação de loteamentos populares;
- V - da intervenção do Governo Municipal relativa à regularização de áreas, imóveis e assentamentos irregulares de interesse social;
- VI - de urbanização e reurbanização;
- VII - de construção e recuperação de conjuntos habitacionais ou de moradias isoladas;
- VIII - de ações emergenciais;
- IX - de contratação de assessoria técnico-urbanística (JUIZ DE FORA, 2001).

Como se denota, o Conselho possui amplas atribuições, as quais espelham as funções mencionadas no art. 1º da lei de criação do CMH, além da função consultiva,



que não está expressa no dispositivo. Destaca-se a atribuição de controle do Fundo Municipal de Habitação, o que concede maior independência financeira ao CMH.

Quanto à sua composição, três segmentos estão presentes, sendo que cada um possui nove membros titulares e nove suplentes: (1) Poder Público Municipal; (2) entidades vinculadas à produção de moradia; e (3) sociedade civil. A estrutura organizacional é a seguinte:

Art. 2º - O Conselho Municipal de Habitação será composto por 27 (vinte e sete) membros titulares e igual número de suplentes, com representação do poder público, de entidades vinculadas à produção de moradias e da sociedade civil organizada, na seguinte forma:

I - 9 (nove) representantes de órgãos governamentais municipais, sendo:

- a) 1 (um) representante da EMCASA;
- b) 1 (um) representante do IPPLAN;
- c) 1 (um) representante da SMA, preferencialmente, da área de patrimônio;
- d) 1 (um) representante da SMG;
- e) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde (SMS);
- f) 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF);
- g) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Obras (SMO);
- h) 1 (um) representante de Órgão Municipal Ambiental;
- i) 1 (um) representante da Câmara dos Vereadores.

II - 9 (nove) representantes de entidades vinculadas à produção de moradias, sendo:

- a) 1 (um) representante do Clube de Engenharia de Juiz de Fora;
- b) 2 (dois) representantes da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), preferencialmente professores da Faculdade de Engenharia, sendo um do curso de engenharia civil e outro do curso de arquitetura e urbanismo;
- c) 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura (CREA);
- d) 1 (um) representante do Sindicato das Indústrias da Construção Civil de Juiz de Fora (SINDUSCON);
- e) 1 (um) representante do Sindicato de Engenheiros do Estado de Minas Gerais (SENGE);
- f) 2 (dois) representantes do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Juiz de Fora;
- g) 1 (um) representante da Fundação Solidariedade Pró-Habitação.

III - 9 (nove) representantes da sociedade civil, sendo:

- a) 1 (um) representante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Juiz de Fora (CDDH);



- b) 2 (dois) representantes de movimentos populares pela moradia;
- c) um representante das Cooperativas Habitacionais sediadas em Juiz de Fora;
- d) 1 (um) representante das Centrais Sindicais;
- e) 1 (um) representante de entidades comunitárias da Região Norte;
- f) 1 (um) representante de entidades comunitárias da Região Sul;
- g) 1 (um) representante de entidades comunitárias da Região Leste;
- h) 1 (um) representante de entidades comunitárias da Região Oeste (JUIZ DE FORA, 1999).

Diferentemente de outros conselhos, que consideram a generalidade dos grupos não estatais como sociedade civil, os representantes de interesses associados ao mercado e às instituições técnicas ficam concentrados no segundo segmento do CMH, de modo que o terceiro grupo contempla movimentos sociais e associações de moradores, proporcionando um maior equilíbrio entre os setores. Percebe-se, então, a preocupação com a estrutura paritária e com a abrangência de diversos grupos da sociedade, o que demonstra um enriquecimento democrático em razão do pluralismo. Dessa forma, há uma relação estreita com a ideia de democracia deliberativa ao possibilitar que o CMH seja um fórum de interação entre o Estado e a sociedade, que se encontra representada por diversas entidades e grupos. Logo, ao menos a paridade formal é contemplada.

Além das entidades já previstas na legislação do CMH, outras podem ser integrantes do conselho, vide art. 2º §3º, da lei nº 9597/99. Porém, deve ser respeitada a proporção entre os segmentos, bem como comprovar a personalidade jurídica regularizada, a atuação na política de habitação há, no mínimo, dois anos e a aprovação pelo plenário do CMH por, pelo menos, 2/3 dos seus membros.

Em razão da composição aberta da sociedade civil, visto que, em alguns casos, não há delimitação de uma entidade específica para ocupar o assento, o modo de escolha dos representantes se dá por eleição, com participação dos seus pares, em assembleia específica para este fim. O primeiro e o segundo mais votado ocuparão, respectivamente, as posições de titular e de suplente, consoante art. 4º da lei de criação. Nesse ponto, há, mais uma vez, um respeito ao pluralismo da sociedade, garantindo a representatividade daqueles que atuarão em nome da sociedade civil. A



sua estrutura aberta também possibilita que o CMH fique permeável às mudanças sociais, de modo a acompanhar o desenvolvimento de novos grupos de interesse.

Todavia, a participação da sociedade civil encontra alguns óbices à sua máxima efetividade. O art. 3º da Lei Municipal 9597/1999 fixa algumas exigências para a adesão de associações da sociedade civil, como: o registro de estatuto em cartório; a constituição há um ano, no mínimo; registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); e a ata da sua primeira assembleia. Mesmo após seu ingresso no CMH, as entidades da sociedade civil se deparam com uma desigualdade de condições, principalmente em relação ao Poder Público, pois enquanto os integrantes das primeiras devem despende tempo e recursos financeiros de forma voluntária para participar, os representantes do segundo exercem a função no seu período de expediente e tal participação integra as atribuições do seu cargo. A única menção à capacitação ou assessoria se situa no art. 23 do regimento interno, que trata da faculdade de recorrer a pessoas ou instituições ligadas à temática habitacional para cooperar com o melhor desempenho das atribuições e objetivos do Conselho. Apesar disso, os diplomas normativos não reconhecem, explicitamente, a necessidade de romper esse panorama de desigualdade. Assim, pode-se dizer que há um déficit nos processos pedagógicos.

Com relação à revogabilidade dos mandatos, há previsão de substituição do titular pelo suplente quando se ausentar, sem justificativa, por três reuniões consecutivas ou cinco alternadas, no período de doze meses. Assim, reconhece-se a necessidade de manter o vigor deliberativo, por meio da atuação de conselheiros ativos.

Além da divisão conforme os segmentos, o CMH também possui uma estrutura voltada para seus aspectos operacionais, qual seja: plenária; mesa diretora; comissões permanentes de recursos/fiscalização e temáticas; e comissões provisórias. Enquanto a primeira é a unidade de deliberação em última instância do conselho, as demais dão suporte à atuação do órgão. É na plenária que os membros do CMH têm direito a voz e a voto. Suas reuniões podem ser ordinárias ou



extraordinárias, sendo que aquelas devem ser realizadas, no mínimo, uma vez por mês.

Ainda que a composição do CMH busque contemplar o pluralismo sociocultural, o regimento interno vai além ao prever, em seu art. 24, que as sessões são públicas e, de acordo com art. 26, é reservado um tempo, nas reuniões ordinárias, para manifestação de cidadão ou de entidade existente no município que não integra o CMH (JUIZ DE FORA, 2001). No entanto, são previstas exigências que podem ser consideradas desarrazoadas, como a inscrição com antecedência mínima de 24 horas e o tempo de 15 minutos de fala a ser dividido proporcionalmente em caso de mais de um inscrito.

Por fim, pontua-se que, conforme art. 27 do regimento interno, as despesas necessárias ao funcionamento do Conselho correrão à conta do órgão público municipal responsável pelo planejamento urbano, revelando a disponibilidade gerencial para o CMH.

Dessa forma, é possível verificar um enquadramento do CMH de Juiz de Fora como um arranjo deliberativo, que serve como instituição concretizadora da democracia deliberativa. No entanto, é necessário levar em conta a existência de certos elementos que reduzem a máxima efetividade do seu potencial deliberativo, como é o caso do déficit nos processos pedagógicos.

CONCLUSÃO

Ao propor a democracia deliberativa, Habermas buscou conjugar elementos positivos do modelo liberal e do republicano. Com isso, é dada ênfase aos processos deliberativos que promovem a participação racional de cidadãos interessados. No entanto, Habermas deixou de dar um formato institucional a esse corpo de ideias.

A partir da ótica habermasiana, alguns autores apontam que os conselhos gestores de políticas públicas, abstratamente considerados, representam uma das possibilidades institucionais de concretização da democracia deliberativa.



Desse modo, com relação ao Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, a presente pesquisa detectou as suas potencialidades no sentido de concretização desse modelo democrático, visto que se trata de um órgão colegiado com participação da sociedade civil e do Poder Público, com atribuições que não se limitam à função consultiva. Entretanto, algumas questões ainda limitam a atuação do Conselho, especialmente no que tange à sociedade civil, sendo que a participação desta é essencial para o paradigma deliberativo e, por conseguinte, para a democratização das decisões políticas.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Pedro Henrique Generino de. **Participação e deliberação**: um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

ALVES, Marco Antônio Sousa. Racionalidade e argumentação em Habermas. **Kínesis**, Marília, v. 1, n. 2, p. 179-195, 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/kinesis/article/view/4317>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 set. 2018.



BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 06 set. 2018.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 295-317.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 297-321. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf. Acesso em: 06 set. 2018.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito: As regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 125-135. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf. Acesso em: 06 set. 2018.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v32n92/0103-4014-ea-32-92-0065.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. 2, Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.



HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, v. 36, p.39-53, 1995. Quadrimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

JUIZ DE FORA. **Lei n. 9.597, de 27 de setembro de 1999**. Cria o Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Juiz de Fora e dá outras providências. Disponível em: <https://jlegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023416>. Acesso em: 16 jan. 2018.

JUIZ DE FORA. **Portaria n. 3681, de 10 de janeiro de 2001**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora. Disponível em: <https://jlegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000011536>. Acesso em: 17 ago. 2018.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 165-178, jan. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6450/6301>. Acesso em: 16 dez. 2019

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 1. sem. 2005. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antteriores/bib-59/569-teoria-democratica-atual-esboco-de-mapeamento/file>. Acesso em: 28 ago. 2018.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel. Introdução. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel (org.). **Demodiversidade**: imaginar novas possibilidades democráticas. Belo Horizonte: Autêntica, 2018, p. 17-50.

SILVA E OLIVEIRA, Virgílio César da; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n3/a04v8n3.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.



TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

Recebido em 18/12/2019

Publicado em 12/05/2020