

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INOVAÇÃO

Marcos Felipe Lopes de Almeida

**A participação popular no Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora: entre
engajamentos e vivências das associações de moradores**

Juiz de Fora

2020

Marcos Felipe Lopes de Almeida

**A participação popular no Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora: entre
engajamentos e vivências das associações de moradores**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação.

Linha de Pesquisa: Direito, Argumentação e Políticas Públicas: empiria e inovação na pesquisa jurídica.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Waleska Marcy Rosa

Juiz de Fora

2020

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Almeida, Marcos Felipe Lopes de.

A participação popular no Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora : Entre engajamentos e vivências das associações de moradores / Marcos Felipe Lopes de Almeida. -- 2020.

114 p.

Orientadora: Waleska Marcy Rosa

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

1. Democracia participativa. 2. Conselho Municipal de Habitação. 3. Associações de moradores. I. Rosa, Waleska Marcy, orient. II. Título.

Marcos Felipe Lopes de Almeida

**A participação popular no Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora: entre
engajamentos e vivências das associações de moradores**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação

Linha de Pesquisa: Direito, Argumentação e Políticas Públicas: empiria e inovação na pesquisa jurídica

Aprovada em 24 de setembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Waleska Marcy Rosa - Orientadora

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof^ª. Dr^ª. Lílian Márcia Balmant Emerique

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Marcos Vinício Chein Feres

Universidade Federal de Juiz de Fora

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

Dedico este trabalho às organizações da sociedade civil que lutam em prol dos direitos humanos e da democracia.

Dedico, também, à minha mãe, Maria Helena; sem dúvidas, há mais contribuições dela do que minhas para chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Curiosamente, essa parte da dissertação foi a que mais posterguei para fazer. É difícil enumerar e agradecer às pessoas que contribuíram de alguma forma com este trabalho. Em especial porque o período do mestrado foi muito intenso, marcado por diversos conflitos, tensões e emoções. Tudo isso incrementado por uma pandemia, que transformou esse momento de fechamento em algo nebuloso e muito diferente do esperado. De qualquer modo, espero conseguir agradecer, ainda que de forma singela, aos diversos apoios que recebi para chegar até aqui.

Agradeço à minha família, especialmente minha mãe por todo o amor, cuidado e incentivo. Certamente, a minha trajetória tem mais contribuições dela do que minhas. Mesmo sem entender totalmente a minha pesquisa, nunca teve dúvidas da sua importância e não mediu esforços para que eu conseguisse concretizar esse sonho. Sem dúvidas, é a pessoa que sempre esteve e estará presente nos melhores momentos e nos mais difíceis da minha vida.

Agradeço ao Ygor pelo carinho e companheirismo, por me levantar nos meus momentos de desânimo, dando empurrões para ir mais além, e por dividir essa fase da pós-graduação. Por ser, provavelmente, a pessoa mais compreensiva que conheço, que sempre entendeu minhas ausências e me ouvia quando precisava, e por preocupar com meu bem-estar mais do que eu mesmo.

Agradeço à madrinha Bel, Mariana, Carol e Enzo por todo suporte e apoio, por torcerem e contribuírem para minha felicidade e por terem me mostrado como a definição de família vai muito além de vínculos sanguíneos.

Agradeço aos amigos Felipe, Rafael e Ramon pelas trocas, discussões e risadas. Praticamente já formamos um grupo de pesquisa, que é minha primeira referência para opiniões acadêmicas e problematizações.

Agradeço aos amigos da faculdade pelos debates e momentos de diversão, sobretudo Andressa, Giovana, Maria Fernanda e João Vitor, que dividiram comigo a vivência do mestrado e compartilham dessa relação de amor e ódio com o Direito.

Agradeço às amigas do colégio, em especial Fernanda, Giane, Mariana e Susana, que, mesmo depois de tanto tempo, continuam próximas, acompanhando a trajetória de cada um, enviam memes, dividem as inseguranças profissionais e ajudam a lembrar de saudosos tempos.

Agradeço à ONG TODXS, que passei a integrar exatamente quando comecei o mestrado, por ter me ensinado mais sobre pesquisa e sobre o funcionamento das organizações da sociedade civil.

Agradeço ao Valdemir e ao Thales pela participação no projeto de iniciação científica vinculado à pesquisa da dissertação, coletando e analisando vários dados que estão dispostos aqui.

Agradeço aos membros do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, principalmente aos representantes das associações de moradores, pela abertura e disposição em contribuir com a pesquisa, ajudando a saciar um pouco da minha curiosidade.

Agradeço à Universidade Federal de Juiz de Fora, ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior por todo suporte material para que essa pesquisa fosse possível, reforçando a necessidade e a importância da educação pública, gratuita e de qualidade.

Agradeço aos membros da banca de defesa da dissertação por terem aceitado o convite e, de antemão, pelas considerações que farão. Especificamente, ao prof. Marcos Chein por ser um exemplo de pesquisador do Direito para mim e por mostrar como é imprescindível transformar o ensino jurídico; à prof^a. Lílian Emerique por ser uma referência nos estudos sobre o Novo Constitucionalismo Latino-americano e sobre a Democracia a partir do campo jurídico.

Por fim, agradeço à minha orientadora, prof^a. Waleska Marcy, pela jornada de oito anos de parceria, que foi muito mais do que uma simples orientação, por acreditar em mim e, ainda, dar indicações literárias. Com certeza, é um modelo a ser seguido como professora e como pesquisadora, que me ajudou muito no meu amadurecimento acadêmico e pessoal.

“A democracia não pretende criar santos, mas fazer justiça.”

(Paulo Freire)

RESUMO

A presente dissertação se dedica ao estudo do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Juiz de Fora, em especial busca analisar a participação dos seus três segmentos, quais sejam, órgãos governamentais, entidades vinculadas à produção de moradia e sociedade civil. De forma mais específica, explora também as interações existentes entre o CMH e as associações de moradores integrantes. Assim, contempla os seguintes objetivos específicos: delinear o desenho institucional do CMH, a partir da sua lei de criação e do seu regimento; avaliar a dinâmica da atuação do CMH por meio da observação das reuniões; entrevistar os representantes das associações de moradores que integram o CMH, a fim de conhecer suas percepções sobre a sua participação e da comunidade; analisar as atas das reuniões mensais do CMH. Nesse sentido, considerando o recorte temporal da gestão 2018-2020, empregam-se as técnicas de pesquisa de análise documental, entrevista semiestruturada e observação participante. A partir disso, a análise é feita de forma indutiva, por meio da Teorização Fundamentada nos Dados, que consiste na produção de teorias e/ou hipóteses com base nos dados empíricos. Na sequência, são desenvolvidas relações com a construção teórica da democracia participativa segundo o autor Boaventura de Sousa Santos, que exalta os atributos redistributivos de tal modelo democrático e a sua complementariedade à democracia liberal-representativa. Finalmente, os resultados apontam para um pequeno destaque do segmento de órgãos governamentais no CMH. Contudo, o maior protagonismo é dos conselheiros da mesa diretora, que abarca os três segmentos, e se revelou primordial para a dinâmica do CMH. Com relações às associações de moradores, seus engajamentos nas reuniões são menos expressivos e suas vivências com o CMH apontam para dois caminhos: CMH como intermediador entre a sociedade civil e o Poder Público, enquanto as associações de moradores são agentes de resolução de problemas pontuais; e o CMH como órgão de democratização da política habitacional do município, já as associações são consideradas como representantes das comunidades e têm desempenho essencial para a construção dessa política pública.

Palavras-chave: Democracia participativa. Conselho Municipal de Habitação. Associações de moradores.

ABSTRACT

This dissertation is dedicated to the study of the Municipal Housing Council of Juiz de Fora, in particular, it seeks to analyze the participation of its three segments, namely, government agencies, entities linked to the production of housing and civil society. In a more specific way, it also explores the interactions existing between the Council and the members of neighborhood associations. Thus, it contemplates the following specific objectives: to outline the institutional design of the Council, based on its creation law and its regulations; to evaluate the dynamics of the Council by observing the meetings; to interview the members of neighborhood associations that are part of the Council, in order to know their perceptions about their participation and of the community; to analyze the meeting minutes of the Council. In this sense, considering the time frame of the 2018-2020 management, the research techniques of document analysis, semi-structured interviews, and participant observation are employed. From this, the analysis is done inductively, through Grounded Theory, which consists in the production of theories and/or hypotheses based on empirical data. Then, the text develops relations with the theoretical construction of participatory democracy according to the author Boaventura de Sousa Santos, who emphasizes the redistributive attributes of such democratic model and its complementarity with liberal-representative democracy. Finally, the results show a little highlight for the segment of government agencies in the Council. Nevertheless, the main role is played by the board of directors, which covers the three segments, and proved to be essential for the dynamics of the Council. Regarding neighborhood associations, their engagements in meetings are less expressive and their experiences with Council point to two paths: the Council as an intermediary between civil society and the government, while neighborhood associations are agents for solving specific problems; and the Council as an institution of democratization of the housing policy of the municipality, as long as the associations are considered as representatives of the communities and have an essential performance for the construction of this public policy.

Keywords: Participatory democracy. Municipal Housing Council. Neighborhood associations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Representação gráfica da sala de reuniões do CMH.....	43
Quadro 1 - Codificação aberta das entrevistas.	68
Quadro 2 - Codificação axial das entrevistas.	76
Quadro 3 - Conselhos Municipais de Juiz de Fora.....	91
Quadro 4 - Trabalhos acadêmicos publicados sobre conselhos municipais de Juiz de Fora....	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Assiduidade geral dos conselheiros no ano de 2018	47
Tabela 2 - Assiduidade das associações de moradores no ano de 2018	50
Tabela 3 - Assiduidade geral dos conselheiros no ano de 2019	52
Tabela 4 - Assiduidade das associações de moradores no ano de 2019	53
Tabela 5 - Manifestações dos conselheiros nas reuniões do ano de 2018	55
Tabela 6 - Manifestações dos conselheiros nas reuniões do ano de 2019	59
Tabela 7 - Manifestações das associações de moradores no ano de 2018	64
Tabela 8 - Manifestações das associações de moradores no ano de 2019	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAAE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMD	Conselho Municipal de Desportos
CMDC	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia e Inovação
CMDM	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CMDPI	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
CME	Conselho Municipal de Educação
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMJ	Conselho Municipal da Juventude
CMPD	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CMTT	Conselho Municipal de Transporte e Trânsito
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COMAPA	Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
COMDEMA	Conselho Municipal do Meio Ambiente
COMP	Conselho Municipal de Proteção dos Animais
COMPID	Conselho Municipal de Políticas Integradas sobre Drogas
COMPIR	Conselho Municipal para a Promoção da Igualdade Racial
COMPAC	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
COMTER	Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Geração de Renda
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CONCULT	Conselho Municipal de Cultura

CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura
EMCASA	Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
SAU	Secretaria de Atividades Urbanas
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SG	Secretaria de Governo
SINDUSCON	Sindicato das Indústrias da Construção Civil de Juiz de Fora
SMA	Secretaria de Meio Ambiente
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STICM	Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e do Mobiliário de Juiz de Fora
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TFD	Teorização Fundamentada nos Dados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNIJUF	União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distritos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A ESCOLHA DO OBJETO DE ESTUDO: DAS EXPERIÊNCIAS ÀS LACUNAS DO CAMPO	18
3	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	23
3.1	O PERCURSO DE APRECIÇÃO ÉTICA	25
3.2	A TEORIZAÇÃO FUNDAMENTADA NOS DADOS COMO MÉTODO DE ANÁLISE	28
3.3	ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES MENSAIS DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	30
3.4	OBSERVAÇÃO DAS REUNIÕES MENSAIS DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO.....	32
3.5	ENTREVISTAS COM OS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES	34
4	O CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA EM FOCO: IMERSÕES NO CAMPO E ANÁLISES DOCUMENTAIS	37
4.1	DELINEAMENTO DO DESENHO INSTITUCIONAL.....	37
4.2	PERSPECTIVAS OBSERVACIONAIS SOBRE ENGAJAMENTO: A OBSERVAÇÃO DAS REUNIÕES	41
4.3	PERSPECTIVAS DOCUMENTAIS SOBRE ENGAJAMENTO: A ANÁLISE DE ATAS	45
4.4	AS VIVÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL: AS ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES ...	67
5	A INTEGRAÇÃO DOS RESULTADOS COM A TEORIA DEMOCRÁTICA: DOS MODELOS ÀS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	80
5.1	EM BUSCA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PÓS-ABISSAL	83
5.2	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS.....	88
5.3	OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUIZ DE FORA	91
6	CONCLUSÃO	101
	REFERÊNCIAS	104
	APÊNDICE A – Ficha de análise de atas	111
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada	112
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	113

1 INTRODUÇÃO

Os conselhos de políticas públicas representam um importante mecanismo que aproxima a população da 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. Considerando a organização estatal brasileira, a instituição dos conselhos se desdobra nos três níveis da federação, sendo que o mais sensível desses, em razão da sua menor abrangência, é o municipal, no qual os interesses da população são mais palpáveis, isto é, há maior proximidade com o cotidiano vivido pelas pessoas. Logo, identifica-se potencial participação democrática no estabelecimento de conselhos municipais.

No Brasil, há uma profusão de estudos sobre conselhos, principalmente porque o país é um dos pioneiros na institucionalização de mecanismos participativos. Referidas instituições podem apresentar diversos desenhos, que variam conforme as peculiaridades de cada local. Contudo, geralmente, as cidades de pequeno e médio porte têm sido ignoradas quando se trata da análise dos seus conselhos.

No caso do município de Juiz de Fora, que é de médio porte, existem 27 conselhos gestores dedicados às mais diversas temáticas. Dentre eles, destaca-se o Conselho Municipal de Habitação (CMH), composto por cidadãos das quatro regiões – norte, sul, leste e oeste – do município, além de representantes do governo e de entidades técnicas, diferentemente da maioria dos conselhos, que é integrada apenas pelos dois últimos grupos.

O Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, criado pela Lei municipal nº 9.597/1999, tem caráter normativo, fiscalizador e deliberativo. O propósito do CMH é a formulação e implementação de planos e programas de habitação, de saneamento básico e de curadoria dos recursos a serem aplicados. Em sua composição, há 27 (vinte e sete) membros titulares e igual número de suplentes, distribuídos da seguinte forma: nove representantes de órgãos governamentais municipais; nove membros de entidades vinculadas à produção de moradias; e nove integrantes da sociedade civil, sendo que quatro são representantes das associações comunitárias.

A literatura científica relativa aos conselhos aponta um desequilíbrio a priori entre os segmentos, sendo a sociedade civil a mais prejudicada, pois participa de forma voluntária de tais espaços e, geralmente, sem dispor de aparato técnico e financeiro. De forma diversa, a atuação dos representantes de outros segmentos nos conselhos integra as atribuições do cargo que ocupam na sua respectiva entidade, logo poderão participar das reuniões durante o seu

expediente de trabalho. Essa situação tende a se agravar dentro da própria sociedade civil, já que ela é heterogênea e certas organizações detêm menor destaque, como é o caso das associações de moradores. No entanto, nem sempre tais elementos são preponderantes e bloqueadores da efetividade dos conselhos, sendo necessário explorar como as diversas entidades participam.

Diante desse panorama, cabe verificar na prática como os segmentos lidam com essas desigualdades, sendo possível realizar as seguintes perguntas de pesquisa: como os três segmentos participam do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora? Em especial quanto às associações de moradores, como são suas interações com o CMH?

Tendo em vista a inexistência de produções que abordem o CMH de Juiz de Fora e que os conselhos têm dinâmicas variáveis conforme seu desenho, optou-se por não formular hipóteses. Com isso, o trabalho será desenvolvido de forma indutiva.

Assim, o objetivo geral é analisar a participação dos três segmentos integrantes do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, em especial a atuação das associações de moradores. Como objetivos específicos, elencam-se: 1) delinear o desenho institucional do CMH, a partir da sua lei de criação e do seu regimento; 2) avaliar a dinâmica da atuação do CMH por meio da observação das reuniões; 3) entrevistar os representantes das entidades comunitárias que integram o CMH, a fim de conhecer suas percepções sobre a sua participação e da comunidade; 4) analisar as atas das reuniões mensais do CMH referentes à gestão 2018-2020.

Dessa forma, a metodologia para alcance dos objetivos é composta por três técnicas de coleta de dados: a análise documental para os diplomas normativos do CMH e para as atas de suas reuniões; a observação participante das reuniões plenárias mensais; e entrevistas semiestruturadas com os representantes das associações de moradores que são conselheiros do CMH.

A análise dos dados obtidos por meio da coleta será feita por meio da Teorização Fundamentada nos Dados (TFD), que é um método de caráter prevalentemente indutivo. A TFD consiste na produção de teorias e/ou hipóteses a partir dos dados empíricos, de modo que aquelas devem estar enraizadas nesses. Com isso, prescinde-se da formulação de hipóteses a serem verificadas, bem como de marco teórico, no sentido tradicional, que serve de aparato para testagem dos dados. Com a TFD, busca-se encontrar as similitudes e diferenças entre os dados, de modo a relacioná-los através das operações de codificação.

Apesar da TFD não demandar um marco teórico para formular hipóteses, não se pode desconsiderar a existência de uma pré-leitura por parte do pesquisador. Por isso, é

possível utilizar perspectivas teóricas como forma de potencializar a inserção dos resultados da pesquisa em um contexto maior, aumentando a sua repercussão.

Revela-se interessante, então, para o presente estudo, a noção de democracia participativa desenvolvida por autores como Boaventura de Sousa Santos, o qual exalta os atributos redistributivos desse modelo democrático e o potencial para combate da globalização neoliberal e do fascismo social. Referido autor adota a perspectiva teórica das Epistemologias do Sul, que se dedica ao estudo das experiências participativas do Sul sem adotar, de forma irrestrita, as teorias pertinentes elaboradas a partir do Norte global.

Além da introdução e da conclusão, o presente trabalho segue a seguinte estrutura: primeiramente, as justificativas que levaram à escolha do objeto de estudo e das perspectivas de análise; em seguida, as estratégias metodológicas, contemplando os diversos aspectos atinentes à pesquisa científica, em especial a pesquisa empírica no campo do direito; na sequência, os resultados obtidos durante a pesquisa e as suas interações; por fim, as discussões existentes na literatura sobre teoria democrática, relacionando-as com os resultados referentes ao Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora.

2 A ESCOLHA DO OBJETO DE ESTUDO: DAS EXPERIÊNCIAS ÀS LACUNAS DO CAMPO

A presente seção se destina à indicação das diversas razões que levaram à escolha do objeto de estudo e suas respectivas delimitações. Geralmente, tais questões são alocadas na parte referente à metodologia dos trabalhos acadêmicos. Aqui, optou-se pela abordagem em uma seção exclusiva com o objetivo de dar maior destaque, enquanto a seção *Estratégias Metodológicas* será dedicada a elementos relativos à pesquisa em Direito, coleta e análise de dados.

Antes de tratar da justificativa propriamente, é preciso fazer uma ressalva acerca da construção desta seção: a necessidade de escrever na primeira pessoa do singular. Acredito que a ciência se reveste de uma suposta neutralidade para se construir como uma forma hegemônica de conhecimento. Isso se fundamenta, geralmente, na busca por evitar enviesamento. No entanto, acredito que meras alterações na escrita não sejam suficientes para alcançar tal objetivo. O responsável por conferir cientificidade e objetividade à pesquisa é o percurso metodológico. Penso que a sinceridade e a honestidade intelectuais são elementos primordiais desse processo. Assim, a melhor forma de combater os vieses é justamente demarcar de onde falo e como as experiências pessoais me trouxeram até aqui, pois o trabalho acadêmico não é imune às concepções ideológicas do autor. Em razão disso, pelo menos nesta seção, acredito ser necessário fugir de certas tradições acadêmicas referentes à escrita.

A escolha do tema se deu, a princípio, por questões puramente pessoais. Durante quase toda a graduação em Direito, participei de projetos de iniciação científica sobre direitos sociais, em especial direito à moradia. No trabalho de conclusão de curso, continuei tratando de aspectos referentes a esse direito, com enfoque na nova legislação brasileira sobre regularização fundiária. Essa proximidade com a matéria habitacional existe desde o ensino médio, visto que cursei, de forma concomitante, o técnico em Edificações. Nesse sentido, consegui conciliar as perspectivas da Engenharia e do Direito sobre um mesmo objeto.

O aspecto social também foi crucial para o meu interesse, pois, ao acompanhar os processos de favelização e o elevado déficit habitacional, senti-me compelido a compreender suas razões, bem como buscar alternativas e soluções para reverter esta realidade.

Durante o ensino médio, também tive oportunidade de participar de dois projetos de iniciação científica júnior. Ambos tratavam de resíduos sólidos, porém com análises e escalas diferentes: um se dedicava à caracterização do que era produzido pela instituição de ensino, enquanto o outro abordava a limpeza urbana no centro de Juiz de Fora. Além da temática, uma grande semelhança entre os dois era a utilização de metodologia de pesquisa de campo.

Por ter gostado da experiência, decidi que desenvolveria uma pesquisa com essa conformação metodológica no mestrado. Sempre soube que seria um desafio, pois as pesquisas de que participei no Direito foram documentais, o que é extremamente comum na área.

Dessa forma, comecei a procurar por possibilidades que contemplassem meus interesses temáticos e o desenho metodológico. A partir da leitura de textos acadêmicos, deparei-me com a ideia de democratização das políticas públicas por meio de conselhos, que logo despertou meu interesse em razão da possível articulação com o Direito Constitucional e com a Ciência Política. Iniciei então, de forma artesanal, a construção do meu objeto de pesquisa.

Em consulta ao site da Prefeitura de Juiz de Fora, descobri a existência de um conselho exclusivamente dedicado à habitação. Constatei que as atas das reuniões estavam disponíveis para consulta, bem como diversos materiais que indicavam funcionamento intenso do CMH. Com isso, consegui elaborar um projeto de pesquisa que atendia aos meus anseios. Curiosamente, a questão habitacional assumiu um papel secundário, enquanto a discussão sobre democracia ficou em primeiro plano, o que me impulsionou para ir além do Direito.

À medida em que me aprofundava na temática, fui percebendo que diversas justificativas acadêmicas se somavam aos meus interesses pessoais. Inicialmente, aponto a carência de estudos sobre conselhos no campo do Direito. De acordo com o balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas realizado por Carla Almeida, Domitila Cayres e Luciana Tatagiba (2015), foram mapeados 537 trabalhos sobre a temática entre os anos de 2000 e 2011. Nessa amostra, estão incluídas 378 dissertações, 85 teses e 74 artigos. Os três grandes campos do conhecimento com mais produções sobre conselhos foram: as Ciências Humanas, com 207 trabalhos; as Ciências Sociais Aplicadas, com 193; e as Ciências da Saúde, com 97. Ainda assim, há concentrações internas em cada campo. Nas Ciências Humanas, as Ciências Sociais dominam 53% das publicações enquanto a área de Educação representa 34%. Já nas Ciências Sociais Aplicadas, há predomínio do Serviço Social com 37%. Ao somar as produções das três áreas com aquelas das Ciências da Saúde, as autoras constataram que o montante equivale a 65% dos trabalhos sobre conselhos que compõem a amostra (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Em razão desse levantamento, confirmei algumas percepções, no sentido de que o campo do Direito não é uma presença marcante nas pesquisas acerca dos conselhos.

A partir do estudo anteriormente mencionado, também detectei uma lacuna referente aos trabalhos sobre conselhos de habitação. As três áreas de políticas públicas mais abordadas pelos estudos foram: saúde, com 186 trabalhos; educação, com 79; e assistência social, com

60. A habitação foi inserida na categoria *Outros*, pois não superou a marca de 10 trabalhos que se dedicaram a tal política pública (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Cheguei a pensar que talvez os conselhos de habitação não fossem comuns. No entanto, fui contrariado pelo *Perfil dos Municípios Brasileiros* publicado em 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com respaldo em dados relativos ao ano de 2017, foi apurada a institucionalização de 3.319 conselhos municipais de habitação, o que corresponde a 59,6% do total de municípios brasileiros. Apesar da existência legal, apenas 1.680 conselhos se reuniram nos doze meses anteriores à pesquisa, ou seja, apenas 50,6% dos conselhos municipais de habitação estão em atividade (IBGE, 2018). O levantamento também apontou a criação de 2095 conselhos de habitação entre os anos de 2007 e 2010, que representa 63,1% do total de conselhos existentes atualmente. Essa concentração pode ser um reflexo da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que exigiu a criação de conselhos municipais como requisito para obtenção de verbas Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (IBGE, 2018). Mesmo com este panorama favorável para investigações sobre conselhos municipais de habitação, a sua realização permaneceu diminuta.

O fato da cidade de Juiz de Fora ser o campo de abrangência do Conselho também se revelou um diferencial, uma vez que, de acordo com Leonardo Avritzer (2010), não existem muitos estudos acerca das experiências de participação em cidades de médio porte. Curiosamente, são exatamente elas que têm maior capacidade de gerar casos bem-sucedidos, visto que têm maior tradição de participação e capacidade tributária, além de menor visibilidade na luta política nacional.

Outra motivação para conduzir a pesquisa foi aproximar o Direito e as Políticas Públicas. Geralmente, reconhece-se a interseção entre os dois campos somente nas discussões a respeito do controle judicial das políticas públicas, porém os dois têm íntimas relações e podem gerar contribuições recíprocas para resolução de problemas político-jurídicos (EMERIQUE; FIGUEIRA; BRITTES, 2016). Inclusive, alguns estudos sobre participação apontam a incapacidade de implementação administrativa de elementos previstos em lei como um traço da formação política brasileira (AVRITZER, 2010). Desse modo, há necessidade de diversificar o debate e conectá-lo ao campo jurídico.

Ademais, o enfoque nas associações de moradores também merece considerações. Historicamente, a sociedade civil teve menor poder de agência e de vocalização nas decisões sobre ações públicas, por isso é importante analisar a sua interferência, como participantes de processos deliberativos, na construção de políticas públicas (CUNHA, 2010). Contudo, a

sociedade civil é marcada pela heterogeneidade, existindo diferenças entre as organizações integrantes. No caso das associações de moradores, podem ser caracterizadas como *ator periférico* da sociedade civil, tendo em vista que, geralmente, têm menor densidade de relacionamentos, dispõem de baixa capacidade de mobilização e costumam ter relações assimétricas com outras entidades que ocupam o espaço mais central da sociedade civil, como é o caso de organizações não governamentais (ONGs). Assim, atores periféricos tendem a ocupar nichos específicos, com atuação localizada e dependentes das relações que têm com atores mais centrais para ter acesso a informações, fontes de financiamento e incidência nas decisões públicas (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008).

Esses elementos compõem o quadro de justificativas que me trouxeram até a presente dissertação. Ao longo desse processo, outras questões surgiram, fazendo com que meu interesse aumentasse ainda mais, além de evidenciarem a importância do meu trabalho para a sociedade. Em 2019, os conselhos gestores de políticas públicas ganharam espaço no debate público brasileiro, em razão do decreto federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu diversos colegiados no âmbito da administração pública federal. Tal diploma normativo, expedido pelo Poder Executivo, implicou na extinção e subsequente reformulação, ou não, de diversos Conselhos Nacionais.

O Decreto nº 9.759/2019 extinguiu, a partir de 28 de junho de 2019, conselhos, comissões, comitês e outros órgãos colegiados, instituídos por decretos, ato normativos inferiores a decretos ou atos de outro colegiado (BRASIL, 2019). Antes, estavam englobados também os colegiados mencionados em leis que não indicavam suas competências ou os membros, porém isso foi excluído pelo Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019, que alterou a redação do Decreto nº 9.759/2019. O texto sequer elenca de forma taxativa quais seriam extintos, apenas se limita a uma definição genérica e demanda o envio, até 28 de maio de 2019, por parte de órgãos e entidades da administração pública, de uma lista dos colegiados a que se vinculam.

Além da extinção, o Decreto previu condições para criação de novos colegiados, com destaque para duas que impactam diretamente o caráter dialógico e plural dos espaços participativos: a priorização de reuniões por videoconferência quando os membros estiverem em entes federativos diferentes e a limitação, a princípio, a sete membros, o que pode ser flexibilizado mediante justificativa (BRASIL, 2019).

O Decreto nº 9.759/2019 foi questionado judicialmente, perante o Supremo Tribunal Federal, a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6121, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores. Na decisão liminar já proferida, o entendimento majoritário foi de que o

Presidente só poderia extinguir colegiados criados por decretos, não sendo possível a extinção daqueles que decorrem de lei. Por outro lado, alguns ministros defenderam a suspensão integral do decreto, tendo em vista a violação do princípio da participação popular.

Esse contexto trouxe à tona as discussões referentes à necessidade e à importância dos conselhos de políticas públicas. Nesse sentido, acredito que o presente trabalho tem potencial para contribuir, ao analisar um conselho dedicado a uma política que não costuma receber muita atenção.

3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

O desenvolvimento de pesquisas acadêmicas no campo jurídico tem se revelado uma tarefa desafiadora, não só pelas dificuldades inerentes à produção do conhecimento científico, mas também pelos entraves impostos pela própria área do Direito. Referidas peculiaridades foram diagnosticadas por Marcos Nobre (2003) ao verificar que o Direito não conseguiu acompanhar o crescimento qualitativo da pesquisa científica em Ciências Humanas no Brasil. O autor indica, então, dois fatores explicativos: o isolamento do Direito em relação às demais disciplinas das Ciências Humanas e a confusão entre prática profissional e pesquisa acadêmica. Conseqüentemente, a produção em direito não costuma seguir os padrões científicos requeridos, de modo que os textos se assemelham a pareceres, que se tornaram a “forma-padrão de argumentação que hoje passa quase que por sinônimo de produção acadêmica em direito” (NOBRE, 2003, p. 150, grifo no original). Ao formular pareceres, o jurista parte de uma posição a ser defendida, elencando argumentos aptos a corroborá-la. A pesquisa científica, por sua vez, é incompatível com esse trajeto, já que as respostas não vêm de antemão, fazendo-se necessário um percurso metodológico para alcançá-las.

No Direito, as pesquisas costumam se limitar a um descritivismo do direito positivo. Os pesquisadores partem de determinada inovação jurídica recente e indicam como ela deve ser integrada ao ordenamento jurídico. Percebe-se, então, preocupação maior com *o que* se pesquisa em detrimento do *como* (WESTERMAN, 2009).

No mesmo sentido, porém com enfoque na realidade estadunidense e nas pesquisas empíricas, Lee Epstein e Gary King (2013) alertam para a necessidade de maior atenção às questões metodológicas nos estudos jurídicos, visto que têm potencial para repercutir nas políticas públicas. Além disso, a pesquisa empírica é um empreendimento social (EPSTEIN; KING, 2013). É necessário pontuar que os autores possuem uma concepção alargada acerca do que seria a pesquisa empírica: para eles, se uma pesquisa se baseia em observações do mundo, isto é, em dados, ela pode ser considerada empírica (EPSTEIN; KING, 2013). Dessa forma, os dados podem ser contemporâneos ou históricos, baseados em legislação, jurisprudência, entrevistas ou nas mais diversas fontes de pesquisa existentes.

De acordo com Lee Epstein e Gary King (2013), as pesquisas empíricas buscam atingir um dentre os seguintes fins ou, mais comumente, realizar uma combinação deles: 1) coletar dados, que ficarão à disposição do pesquisador e de outros interessados; 2) resumir dados, de modo a torná-los facilmente compreensíveis; 3) fazer inferências descritivas ou causais, que consistem no “processo de utilizar os fatos que conhecemos para aprender sobre

os fatos que desconhecemos” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 36). Asseveram, ainda, que as pesquisas empíricas de qualidade possuem duas características: o pesquisador tem pelo menos um objetivo específico em mente, como coleta de dados ou traçar inferências; e, independente do objetivo específico, algumas regras gerais serão seguidas para que seja alcançado com algum grau de confiança.(EPSTEIN; KING, 2013).

De acordo com o levantamento desenvolvido pelos autores (EPSTEIN; KING, 2013), geralmente, as pesquisas empíricas em Direito não seguem as regras de inferência, pois, no lugar delas, são empregadas as regras de persuasão e de advocacia, já que são elencadas apenas as evidências que confirmam a hipótese do pesquisador.

No cenário brasileiro, a situação não é diferente. Ressalta-se o papel exercido pelo ensino jurídico ao disseminar o culto ao argumento de autoridade, principalmente em razão da estrutura piramidal do Poder Judiciário, o que implica na homogeneização do pensamento, restringindo as possibilidades de autonomia (BEDÊ; SOUSA, 2018). Tal panorama possui chances de se agudizar em virtude do produtivismo exigido pelas agências de fomento de pesquisa, que estimula a produção de ideias em série, desprezando o aspecto artesanal e o tempo necessário para a realização adequada da pesquisa empírica (BEDÊ; SOUSA, 2018).

Partindo das contribuições da Antropologia, Roberto Kant de Lima e Bárbara Lupetti Baptista (2014) explicam que a desvalorização da empiria no Direito se fundamenta na construção idealizada desse campo, visto que se trata de um sistema normativo abstrato, pautado no *dever-ser*. Com isso, o que não segue a sua idealização é considerado como desviante. Ao ignorar o abismo entre o Direito escrito/normatizado e o Direito praticado, “o campo se torna ideal, pois ele próprio obscurece os problemas e as dificuldades do mundo empírico, tornando-as invisíveis, logo, aparentemente, e para todos os efeitos lógicos, inexistentes” (LIMA; BAPTISTA, 2014, p. 16).

Com base nesses apontamentos e nas experiências pessoais do pesquisador, buscou-se construir um projeto que se diferencia do que se tem verificado nas pesquisas jurídicas. Nesse sentido, emprega-se a metodologia empírico-qualitativa, com respaldo em dados quantitativos e qualitativos. Por mais que pesquisas documentais sejam consideradas também como empíricas, na esteira do que postulam Lee Epstein e Gary King, a intenção foi ir além, com recurso a técnicas de pesquisa de campo, como é o caso da observação e da entrevista. Dessa forma, é possível combinar a subjetividade inerente a essas duas técnicas com a objetividade característica dos documentos.

Em razão dessa diversidade metodológica e do objeto de estudo, poder-se-ia afirmar que a pesquisa ora desenvolvida não pertence ao Direito. No entanto, é necessário considerar

como o objeto é fértil para investigações interdisciplinares com implicações para o Direito, como é o caso da efetividade, no plano fático, das regulamentações normativas atinentes ao CMH.

Na sequência, serão apresentadas, de forma mais específica, algumas questões que fazem parte da trajetória metodológica. Começando pelo processo de apreciação ética do projeto, depois, por ser estruturante do trabalho, a forma de análise dos dados e, por fim, as técnicas de pesquisa empregadas.

3.1 O PERCURSO DE APRECIÇÃO ÉTICA

O desenvolvimento de uma pesquisa de campo demanda, geralmente, algumas ações prévias para que a sua realização esteja em consonância com os ditames éticos. No Brasil, a pesquisa envolvendo seres humanos é regulamentada pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), que integra o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e foi criada pela Resolução nº 196/1996 deste órgão. A CONEP atua em conjunto com a rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEP) das instituições em que as pesquisas são realizadas.

Nesse sentido, tendo em vista que o presente trabalho lida diretamente com seres humanos, por meio das técnicas de observação e de entrevista que serão abordadas adiante, foi necessária a submissão do projeto ao CEP da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Os entraves enfrentados e o desfecho alcançado tornaram necessária a exposição do trâmite do projeto no CEP da UFJF. Acredita-se que a pesquisa científica proporciona aprendizados durante todo seu percurso, não se restringindo aos resultados obtidos, assim a mera menção ao número do parecer de aprovação omitiria uma série de informações que podem ser úteis para a comunidade.

Primeiramente, foi realizada a submissão do projeto em 05 de abril de 2018 por meio da Plataforma Brasil, sistema informatizado de abrangência nacional, que direciona a avaliação dos aspectos éticos para a instituição em que a pesquisa será realizada. Além do projeto, foram submetidos o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), o roteiro de entrevista e documentos suplementares. O preenchimento foi dificultado pela estrutura da Plataforma Brasil, que foi construída com enfoque para a área de Saúde, de modo que diversos elementos metodológicos e expressões não são usuais em outros campos do conhecimento. Tal fato pode apontar para uma baixa frequência de trabalhos da área de Humanidades que desenvolvem pesquisa com seres humanos. Isso é reforçado pela

regulamentação tardia da ética em pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais, realizada apenas em 2016, por meio da Resolução nº 510, enquanto a área de Saúde possui normatização ética desde 1988.

Tendo em vista que as reuniões do CEP da UFJF costumam ser realizadas ao final de cada mês, o primeiro parecer foi disponibilizado em 03 de maio de 2018, sendo atribuído o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 87086418.0.0000.5147. Algumas pendências foram indicadas, de modo que foi necessário fazer correções e submetê-las à apreciação do CEP. Duas pendências merecem destaque: a indicação de dispensa do TCLE para a técnica de observação; e a exigência de declaração de concordância e infraestrutura por parte do CMH.

Com relação à primeira pendência, no momento da submissão do projeto, provavelmente em razão do desconhecimento dos procedimentos éticos e da expectativa de apreciação rigorosa, foram submetidos dois Termos de Consentimento: um para a entrevista e um para a observação. A respeito do último, houve a recomendação no sentido de que deveria ser solicitada a sua dispensa, uma vez que seria difícil para o pesquisador recolher a assinatura dos envolvidos ao final da coleta de dados. Assim, seria necessário apenas o TCLE referente à entrevista. Tal sugestão indica o esforço do CEP no sentido de se colocar na posição do pesquisador e compreender as dificuldades enfrentadas no campo.

Quanto à segunda pendência, referida declaração é exigida para as pesquisas que são realizadas em alguma instituição específica, sendo que o responsável por essa deve manifestar sua aquiescência e atestar a existência de infraestrutura necessária para a condução da pesquisa.

No entanto, tal declaração não foi submetida, pois o projeto se fundamentou na ideia de pesquisa encoberta, assim definida na Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde:

Art. 2º Para os fins desta Resolução, adotam-se os seguintes termos e definições:

[...]

XV - pesquisa encoberta: pesquisa conduzida sem que os participantes sejam informados sobre objetivos e procedimentos do estudo, e sem que seu consentimento seja obtido previamente ou durante a realização da pesquisa. A pesquisa encoberta somente se justifica em circunstâncias nas quais a informação sobre objetivos e procedimentos alteraria o comportamento alvo do estudo ou quando a utilização deste método se apresenta como única forma de condução do estudo, devendo ser explicitado ao CEP o procedimento a ser adotado pelo pesquisador com o participante, no que se refere aos riscos, comunicação ao participante e uso dos dados coletados, além do compromisso ou não com a confidencialidade. Sempre que se mostre factível, o consentimento dos participantes deverá ser buscado posteriormente (CNS, 2016).

Justifica-se a escolha pela pesquisa encoberta em razão da necessidade de que a observação fosse realizada sem que os membros do CMH soubessem da existência da pesquisa. Se tivessem conhecimento prévio, a dinâmica das reuniões poderia ser alterada, de modo que os dados coletados não corresponderiam à prática regular do Conselho.

Nesse sentido, insistiu-se na dispensa da Declaração de Concordância e Infraestrutura, sendo feita a segunda submissão ao CEP em 11 de maio de 2018. No dia 05 de junho de 2018, foi liberado o parecer, que elencou três pendências. Dentre elas, indicou-se, mais uma vez, a necessidade da referida Declaração, com fundamento no fato de que a pesquisa seria encoberta apenas para os participantes, sendo que os responsáveis pelo CMH deveriam ter ciência da sua realização.

Por terem sido apontadas apenas três pendências, é facultada a análise *ad referendum* por parte do relator, dispensando uma nova submissão por meio da Plataforma Brasil. Assim, no dia 14 de junho de 2018, foi enviado e-mail para a Secretaria do CEP, com as respostas às pendências. Especificamente sobre a Declaração, argumentou-se que o CMH é um órgão autônomo e que não há entidade/órgão hierarquicamente superior a ele. Além disso, formalmente, o responsável pelo CMH é o seu presidente, porém ele também é um participante da pesquisa que, além de observado, seria entrevistado, pois é representante de uma associação de moradores.

O retorno foi recebido no dia 21 de junho de 2018. O relator respondeu, por meio da Secretaria do CEP, que a Declaração deveria, então, ser assinada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do município de Juiz de Fora. Contudo, o CMH é meramente vinculado à SEPLAG, tendo autonomia preservada em relação à Secretaria. Conforme art. 53, IV, alínea “a”, da Lei Municipal nº 13.830 de 31 de janeiro de 2019, os conselhos são integrados às secretarias em razão do suporte técnico-administrativo (JUIZ DE FORA, 2019). Portanto, seria inapropriado considerar a SEPLAG como responsável pelo CMH, já que os conselhos consistem em um espaço plural, cujo objetivo é permitir que a sociedade civil também participe da construção das políticas públicas, sem que exista hierarquia entre ela e o segmento governamental.

Com base nisso, após conversa com a Secretária do CEP em que foram reiterados todos esses argumentos, o próprio Comitê optou por consultar a CONEP acerca da questão. Destaca-se que, segundo a regulamentação, se não houver atendimento das pendências apontadas pelo colegiado por três vezes consecutivas, o projeto será rejeitado, sendo necessária sua submissão a partir do zero. Então, se o projeto fosse remetido para apreciação

do Comitê novamente e a decisão fosse no sentido de que a pendência não foi resolvida, ocorreria a reprovação do presente projeto.

Finalmente, no dia 26 de julho de 2018, foi recebida a resposta da CONEP. A Comissão entendeu que, de fato, a demanda era justa e a exigência da Declaração afetaria a pesquisa, ressaltando que os resultados são de interesse público e a observação seria realizada em ambiente público. Portanto, estaria justificada a não obtenção da Declaração de Concordância e Infraestrutura.

Após esse retorno, foi necessário atualizar as informações da Plataforma Brasil para que fosse emitido o parecer de aprovação, o que ocorreu em 31 de julho de 2018. De acordo com o planejamento da pesquisa, a coleta de dados seria iniciada em 1º de agosto de 2018, por meio da observação da reunião mensal do CMH, logo, foi possível cumprir o cronograma inicial.

3.2 A TEORIZAÇÃO FUNDAMENTADA NOS DADOS COMO MÉTODO DE ANÁLISE

Usualmente, as explicações sobre a forma de análise dos dados são apresentadas após as técnicas de coleta de dados. No entanto, em razão do caráter estruturante do método adotado, como será apontado, optou-se por inserir suas definições neste momento.

Ao longo da construção da pesquisa, não foram encontrados trabalhos acadêmicos dedicados ao CMH de Juiz de Fora. Com isso, tendo em vista que cada conselho tem suas peculiaridades, principalmente em razão de fatores institucionais, políticos e sociais, houve dificuldade em formular hipóteses diretamente conectadas com o Conselho ora estudado. A partir disso, vislumbrou-se que, possivelmente, faria mais sentido conduzir a pesquisa com caráter indutivo.

Nesse sentido, uma possibilidade encontrada na literatura metodológica é a Teorização Fundamentada nos Dados (TFD). Originalmente chamada de Grounded Theory, foi apresentada pela primeira vez por Barney Glaser e Anselm Strauss (1967), que identificaram que a verificação de teorias assumiu um papel de destaque nas pesquisas sociológicas, enquanto a formulação de teorias e hipóteses foi relegada a segundo plano. Assim, propuseram a elaboração de teorias a partir de dados empíricos obtidos por meio da pesquisa. Tal como postulado por Anne Laperrière (2008, p. 357, grifo no original), “a teorização enraizada se inscreve em uma perspectiva de *descoberta*, mais do que de verificação”.

De acordo com Ricardo Cappi (2017), as operações de dedução e de indução podem coexistir na prática da pesquisa, devendo-se qualificar os métodos como prevalentemente indutivos ou prevalentemente dedutivos, sendo que a TFD se enquadra no primeiro caso. Com isso, não necessariamente há produção de uma teoria robusta, generalizável, visto que “o resultado da TFD pode consistir simplesmente na criação de hipóteses e/ou de conceitualizações incipientes” (CAPPI, 2017, p. 400). Por ter traços indutivos mais marcantes, a TFD não demanda um marco teórico, no sentido tradicional da expressão, que pautará o olhar do pesquisador para verificar hipóteses. Contudo, justamente por ter um caráter prevalentemente indutivo, não se ignora a existência de um pano de fundo teórico, já que “a observação sempre é guiada por uma pré-leitura ‘teórica’ da realidade por parte do observador-pesquisador, que jamais poderia ser concebido como neutro” (CAPPI, 2017, p. 397).

A adequação da TFD à presente pesquisa ficou ainda mais nítida ao se constatar o tipo de pesquisa para a qual ela costuma ser indicada: “a TFD facilita, através da observação e da escuta, o estudo dos processos – o ‘como’ –, e de suas variações em contexto, mais do que o estudo das causas – o ‘por que’ –, ainda que este não seja excluído” (CAPPI, 2017, p. 403-404).

A base da TFD está na análise comparativa, pois se busca emergir as similitudes e os contrastes existentes entre os dados, de forma que as características e relações possam ser delimitadas (LAPERRIÈRE, 2008). Surge, então, como operação central nesse processo de comparação, a *codificação*:

a codificação é uma operação de análise através da qual o(a) pesquisador(a) divide, conceitualiza e categoriza os dados empíricos que ele selecionou anteriormente – o seu corpus empírico –, podendo estabelecer, por sua vez, novas relações, de caráter teórico, entre os resultados dessas operações analíticas (CAPPI, 2017, p. 405-406).

A codificação se divide em três etapas: aberta, axial e seletiva. A primeira possui menor grau de abstração e consiste na criação do maior número possível de categorias e conceitos com respaldo nos dados. Nesse estágio, qualquer dado observado é passível de codificação, inclusive podem ser aproveitados até mesmo os termos empregados pelos atores observados (CAPPI, 2017; LAPERRIÈRE, 2008).

A codificação axial é caracterizada por nível de abstração maior que a etapa anterior e requer a comparação das categorias produzidas a partir dos dados empíricos, de maneira a estabelecer relações entre elas e iniciar a articulação teórica, geralmente por meio de macrocategorias (CAPPI, 2014, 2017; LAPERRIÈRE, 2008).

Finalmente, a codificação seletiva representa o ápice da abstração, já que se busca a saturação, que é quando novos exemplos e observações se encaixam em categorias já existentes. Trata-se da integração final da teoria, em torno de uma categoria ou narrativa central, funcionando como pivô ao redor do qual todas as categorias giram. Em suma, desvendam-se relações significativas e recorrentes entre as categorias que são pertinentes a todo conjunto de dados empíricos (CAPPI, 2017; LAPERRIÈRE, 2008).

Dessa forma, o processo de análise dos dados coletados pelas três técnicas se dará pela Teorização Fundamentada nos Dados, de modo que, ao final, os resultados serão integrados, buscando-se a formulação de hipóteses a respeito do objeto da presente pesquisa.

3.3 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES MENSAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

No início da elaboração do projeto, não foi prevista a análise documental das atas das reuniões do CMH, pois se desejava trabalhar com pesquisa puramente de campo, isto é, com utilização de observação e entrevistas, de modo a diversificar o que tem sido produzido no âmbito da pesquisa jurídica. Contudo, ao longo da observação e com o estudo mais aprofundado do objeto, foi possível perceber a necessidade de análise das atas, visto que elas forneceriam elementos não passíveis de serem captados a partir da pesquisa de campo, como a presença dos membros e a correspondência entre as falas e seus respectivos emissores. As atas foram obtidas no site do CMH, sendo que seu conteúdo contemplava a descrição das discussões e a lista de presença dos conselheiros e dos visitantes.

A respeito da técnica de análise documental, André Cellard (2008, p. 304) postula que 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. No mesmo sentido, Martin Bauer (2003, p. 191) postula que a análise de conteúdo textual produz inferências a partir de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada.

Antes mesmo de adentrar no estudo das atas ou de qualquer outra das técnicas, é necessário conhecer a estrutura do CMH, o que se dá por meio do *desenho institucional*. 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, foi 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. Ademais, destaca-se 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).

Na sequência, a técnica para estudo das atas foi aplicada por meio do preenchimento de uma ficha de análise, cujo modelo consta no Apêndice A, para cada uma das reuniões, ocorridas no período de fevereiro de 2018 a dezembro de 2019. Além do cabeçalho com informações básicas, como data, local e horário das reuniões, foi dada ênfase aos elementos quantitativos, quais sejam: vacância dos assentos; assiduidade dos conselheiros; frequência de manifestações de conselheiros e participantes externos; e número de visitantes.

Esse processo de construção de categorias, também chamado de codificação, é um modo sistemático de comparação. Os dados são tratados por meio de códigos, a partir dos quais é possível extrair respostas. Apesar do *corpus* textual estar aberto a uma multiplicidade de questões, a análise interpreta o texto apenas à luz da codificação, cuja constituição incorpora o próprio objetivo da pesquisa (BAUER, 2003).

No caso da vacância, tal situação é expressamente apontada na lista de presença, ocorrendo quando não houve entidades interessadas no assento no CMH ou quando uma entidade específica não indicou representantes para atuarem como conselheiros.

Quanto à assiduidade, foi verificada a presença dos conselheiros nas reuniões, sendo realizada a contagem em três categorias: assentos ocupados, titulares e suplentes. Com relação aos assentos ocupados, houve o seu preenchimento quando o titular ou o suplente esteve presente na reunião. Nos casos em que ambos compareceram, foi contado apenas um assento como ocupado, visto que apenas o titular teria direito a voto. Nesse sentido, é possível que o somatório de titulares e suplentes presentes atinja um valor maior do que aquele dos assentos ocupados. Considerando o desenho institucional do CMH, é necessário destacar que, no segmento das entidades vinculadas à produção de moradia, o Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e do Mobiliário de Juiz de Fora possui dois assentos, isto é, dois titulares e dois suplentes, logo, não necessariamente uma entidade equivale a um assento.

No que tange ao levantamento da frequência de manifestações, foram elaborados alguns critérios. Primeiramente, foram contadas as falas proferidas pelos participantes de todos os segmentos do Conselho, sendo elencados dois elementos para definição da unidade de fala: a coerência temática e a continuidade da fala. Isso quer dizer que a unidade de fala foi considerada encerrada se o participante passou a abordar outro assunto ou se sua fala foi sucedida pela de outro participante.

Em seguida, as manifestações foram divididas entre as proferidas ao longo da reunião e aquelas faladas ao final, no momento da Tribuna Livre. Essa separação se deve ao fato de que, durante a reunião, as discussões estão vinculadas à pauta previamente definida, enquanto na Tribuna Livre há liberdade para que visitantes tratem de assuntos atinentes ao CMH que não foram abordados na pauta. Como todos participantes têm direito a voz em qualquer um dos momentos, foram contadas tanto as falas de conselheiros (titulares e suplentes), como de visitantes.

Com relação às associações de moradores, foi feita a categorização das suas manifestações, com o intuito de verificar como participavam e não apenas o quanto, já que são o foco do presente trabalho. Assim, tais categorias foram definidas a partir do que se revelou mais recorrente em uma leitura preliminar, em consonância com a proposta da TFD. Referidas categorias serão apontadas na seção de resultados.

A ficha de análise das atas considerou também o número de visitantes presentes na reunião, com base na lista de presença anexa à ata. Contudo, em razão do grande volume de dados relativos aos elementos mencionados acima, bem como o reduzido controle do número de visitantes nas reuniões em razão da não obrigatoriedade de assinatura das listas – tal ponto será desenvolvido nos resultados –, optou-se por não trabalhar com essa questão na dissertação.

O último campo da ficha foi destinado a observações, em que poderiam ser elencadas, de forma livre, informações de relevância para a problemática ora desenvolvida. Assim, facilitaria o processo de exposição dos resultados e as discussões referentes.

3.4 OBSERVAÇÃO DAS REUNIÕES MENSIS DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

A técnica da observação consiste na imersão do pesquisador no campo, de modo que:

O observador participante coleta dados através de sua participação na vida cotidiana do grupo ou organização que estuda. Ele observa as pessoas que está estudando para ver as situações com que se deparam normalmente e como se comportam diante delas. Entabula conversação com alguns ou com todos os participantes desta situação e descobre as interpretações que eles próprios têm sobre os acontecimentos que observou (BECKER, 1993, p. 47).

Ao longo do tempo, conforme apontam Mylène Jaccoud e Robert Mayer (2008), a observação já recebeu diferentes denominações, como participante, direta ou in situ. Assim, no âmbito deste trabalho, os referidos termos são empregados como sinônimos.

Há discussões, também, a respeito da sua caracterização como técnica de pesquisa ou uma abordagem mais geral da pesquisa de campo. Pontua-se que o uso do termo “observação” tende a desaparecer, em proveito de “pesquisa de campo” ou de “pesquisa etnográfica”, pois a ideia de observação está mais ligada ao tipo de relação que o pesquisador estabelece com seu universo social (JACCOUD; MAYER, 2008).

A observação é largamente utilizada pela Antropologia, por outro lado a sua utilização é escassa no âmbito da pesquisa jurídica. Esse fato decorre da existência de uma relação subjetiva que atravessa o trabalho de campo, tornando-o impermeável à “manualização”. O Direito, por sua vez, estrutura-se em uma construção de saber “manualizada”, logo, a investigação jurídica pautada na observação participante representa uma inovação, na contramão do ensino jurídico e da produção bibliográfica tradicionais (LIMA; BAPTISTA, 2014; BAPTISTA, 2017).

A utilização da observação no presente estudo não possuía o intuito de alcançar o nível de profundidade característico das pesquisas etnográficas. Por ter sido definido o recorte temporal de fevereiro de 2018 a dezembro de 2019, não seria possível realizar a observação de todas as reuniões desde o início, de modo a compatibilizar com o tempo regulamentar do curso de mestrado e com a apreciação ética por parte do CEP.

Inicialmente, a intenção da observação era conhecer o espaço em que são realizadas as reuniões do CMH, verificar se é adequado para as atividades de tal órgão, bem como compreender se as atas das reuniões contemplam, de maneira geral, discussões ocorridas nelas. Assim, a escolha de tal estratégia se pautou na lógica de profundidade do objeto, de modo a ampliar a riqueza da produção do saber (JACCOUD; MAYER, 2008), pois, com a observação e a sua inerente subjetividade, seria possível ir além daquilo que é informado objetivamente por fontes documentais, como as legislações e as atas das reuniões.

Dessa forma, prevendo que o primeiro semestre de 2018 seria todo dedicado à submissão e apreciação pelo CEP, delimitou-se que seriam observadas as reuniões de agosto a dezembro de 2018, isto é, um total de cinco reuniões. Acreditava-se que seria um montante suficiente para que fossem colhidos os dados desejados, reservando o ano de 2019 para realização das entrevistas e redação da dissertação.

Foi feita a opção por não realizar a observação e as entrevistas em concomitância, pois se almejava que a primeira fosse realizada de maneira encoberta, evitando interferências na dinâmica regular das reuniões. Além disso, por razões de rigor metodológico, não é possível analisar o conteúdo das discussões extraído por meio da observação, já que nem todas as reuniões integrantes do recorte temporal foram observadas. Assim, não haveria

paralelismo se, quanto aos debates de algumas reuniões, fosse utilizado o material colhido a partir da observação e as respectivas atas, enquanto para outras apenas as últimas seriam analisadas.

A observação contemplou os seguintes procedimentos: gravação do áudio das reuniões, com posterior transcrição textual; e anotações em diário de campo, com objetivo de captar, principalmente, os elementos não-verbais.

Com a ida ao campo, confirmou-se a necessidade de combinação de diferentes técnicas para coleta de dados, uma vez que, por ter sido realizada a observação na modalidade encoberta, foi difícil identificar as pessoas presentes, o que será melhor explicitado no capítulo referente aos resultados.

Ademais, o acompanhamento das cinco reuniões foi suficiente para a obtenção dos dados almejados, de modo que foi atingida a saturação empírica, definida como “fenômeno pelo qual o pesquisador julga que os últimos documentos, entrevistas ou observações não trazem mais informações suficientemente novas, ou diferentes, para justificar uma ampliação do material empírico” (PIRES, 2008, p. 198). Com isso, foi possível prosseguir para as entrevistas.

3.5 ENTREVISTAS COM OS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

A última técnica empregada para coleta de dados foi a entrevista semiestruturada ou semidiretiva com os representantes das associações de moradores que atuam como membros do CMH. Nesse tipo de entrevista qualitativa, o entrevistado tem amplo espaço de fala, porém é pré-determinado por uma diretriz inicial e pelo roteiro do pesquisador, isto é, indica-se uma direção de fala do entrevistado sem, contudo, restringir o espectro de possibilidades de respostas (XAVIER, 2017).

De acordo com Jean Poupart (2008), o argumento metodológico que justifica a utilização de entrevistas é que elas constituem uma das ferramentas de informação capazes de elucidar as realidades sociais, servindo como instrumento privilegiado para acesso às experiências dos atores. Somam-se a ele os argumentos epistemológico e ético-político: o primeiro diz respeito à imprescindibilidade da perspectiva dos atores para compreensão das realidades sociais, enquanto o outro se refere ao potencial que a entrevista possui de denunciar, de dentro, preconceitos e práticas discriminatórias sofridas por grupos desviantes.

Inicialmente, planejou-se entrevistar os quatro titulares e os quatro suplentes que representavam as associações de moradores na gestão 2018-2020 do CMH. Contudo, ao realizar a análise das atas, verificou-se que as reuniões de fevereiro e de março de 2018 não possuíam conteúdo substancial, ficando limitadas às questões organizacionais do CMH, como eleição de membros e formação de mesa diretora. Com isso, optou-se por criar um critério de exclusão, no sentido de que, para ser entrevistado, o conselheiro deveria ter participado de, pelo menos, uma reunião com pauta substancial, isto é, que abordasse assuntos atinentes à política habitacional do Município, já que a construção desta é o objetivo primordial do CMH.

Desse modo, com relação ao ano de 2018, apenas cinco conselheiros cumpriram os critérios para que fossem entrevistados. No ano de 2019, foram realizadas mudanças na composição dos representantes das associações de moradores, visto que foi declarada a vacância dos assentos referentes a uma das regiões e houve a substituição de um dos suplentes por outra pessoa da mesma associação. Assim, nesse ano, quatro conselheiros se enquadraram nos requisitos para serem entrevistados.

O objetivo da entrevista foi compreender como o entrevistado enxerga a atuação do CMH, quais as dificuldades enfrentadas e como é a relação com sua comunidade a respeito de formas de consulta e de repasse das decisões do Conselho. Nesse sentido, foi elaborado o roteiro de entrevista disposto no Apêndice B, que possui um cabeçalho para preenchimento de informações de identificação do entrevistado e 10 perguntas que servem de diretriz para a obtenção dos dados almejados.

No que tange ao contato com os entrevistados, a técnica de observação serviu como facilitador, pois, a partir dela, foi possível entrar em contato com o primeiro representante, de modo que os demais foram alcançados por meio de indicações dos próprios entrevistados e por meio da União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distritos (UNIJUF), que forneceu os telefones de contato daqueles que não foi possível encontrar por meio de outras pessoas.

Dessa forma, ao acionar os potenciais entrevistados, foi feita a apresentação do pesquisador, com explicação da pesquisa e seus objetivos, bem como a forma de obtenção do contato. Em caso de aceite da entrevista, a escolha do dia, horário e local ficou a cargo do próprio entrevistado, conforme a sua conveniência. No dia da entrevista, antes de iniciá-la, foi apresentado o TCLE e solicitada a leitura pelo próprio entrevistado. Na sequência, ao concordar com as disposições, foram assinadas as duas vias do Termo, cuja íntegra se encontra no Apêndice C. Logo depois, perguntou-se se o entrevistado aceitaria a gravação de áudio da sua fala para facilitar a análise posterior, ressaltando que, ainda assim, o sigilo das

identidades seria preservado. Após tais procedimentos introdutórios, foi possível iniciar a entrevista.

Finalmente, a técnica de entrevista concluiu o processo de coleta de dados. Na sequência, desenvolveu-se o processo de análise por meio da TFD, com a construção de hipóteses e relações com demais trabalhos.

4 O CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA EM FOCO: IMERSÕES NO CAMPO E ANÁLISES DOCUMENTAIS

A presente seção se destina à apresentação dos resultados obtidos ao longo da pesquisa. A sua estrutura é dividida conforme as técnicas empregadas, sendo que a primeira subseção é dedicada ao desenho institucional do CMH, pois o seu conhecimento é necessário para todas as análises que serão desenvolvidas. Nas subseções seguintes são apresentados os resultados da observação, das atas e das entrevistas, respectivamente, bem como as suas respectivas relações.

4.1 DELINEAMENTO DO DESENHO INSTITUCIONAL

A análise do desenho institucional do CMH já foi objeto de estudo na decorrência deste projeto de pesquisa, de modo que os apontamentos estão disponíveis no artigo *A democracia participativa no Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora-MG: os limites e as potencialidades do seu desenho institucional* publicado na Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade (ROSA; ALMEIDA, 2018). Em virtude disso, aqui serão replicadas as considerações feitas em tal artigo.

Logo em seu art. 1º, a lei de criação do CMH 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. Destaca-se que o mesmo dispositivo estabelece que o CMH possui o propósito de viabilizar a participação por meio da sociedade civil organizada na formulação e implementação da política, planos e programas de habitação (JUIZ DE FORA, 1999).

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 morádias 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 de 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.

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.

É possível, ainda, que outras entidades, além das já previstas na legislação do CMH, possam ser integrantes do conselho, vide art. 2º §3º, da lei nº 9597. 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.

O modo de escolha dos representantes da sociedade civil 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.

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. Apesar disso, os diplomas normativos ora em análise não estabeleceram mecanismos tendentes ao rompimento desse panorama.

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.

Com relação ao quórum para as plenárias, podem ser instalados quando estiverem presentes, no mínimo, três representantes de cada segmento, a partir da segunda chamada. Tal parâmetro foi definido em reunião extraordinária ocorrida no ano de 2010, sendo que sua formalização por resolução só aconteceu em 2018 (JUIZ DE FORA, 2018c).

Ainda que a composição do CMH busque contemplar o pluralismo sociocultural, o regimento interno prevê 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.

Feitas referidas considerações acerca do desenho institucional do CMH atribuído por sua lei de criação e seu regimento interno, pode-se passar para os apontamentos alcançados por meio da pesquisa de campo e análise das atas.

4.2 PERSPECTIVAS OBSERVACIONAIS SOBRE ENGAJAMENTO: A OBSERVAÇÃO DAS REUNIÕES

O objetivo da observação, conforme mencionado em *Estratégias metodológicas*, era conhecer o ambiente de realização das reuniões do CMH, compreendendo a sua dinâmica para além do conteúdo das atas. Assim, buscou-se coletar impressões sobre o local e verificar a correspondência das atas com as discussões ocorridas nas reuniões. Reitera-se que o projeto contemplou a observação de cinco reuniões, referentes aos meses de agosto a dezembro do ano de 2018, que representam pouco mais de 25% das reuniões ocorridas entre fevereiro de 2018 e dezembro de 2019, isto é, o recorte temporal da pesquisa. Avaliou-se que as cinco reuniões seriam suficientes para representar as demais plenárias, o que foi reforçado ao longo da observação, visto que se atingiu a saturação empírica.

Dessa forma, no dia 1º de agosto de 2018, primeira quarta-feira do mês, ocorreu a primeira reunião objeto de observação. A partir das informações do site do CMH, não houve dificuldade em saber o dia da reunião. No entanto, não foi possível saber o local, o horário e a pauta. Em razão disso, foi necessário fazer contato telefônico com número disponibilizado no site do CMH. Assim, soube-se que a reunião estava marcada para iniciar às 15h30m em uma sala da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), no centro da cidade. Tal informação causou estranheza, pois era de se esperar que as reuniões fossem realizadas em algum espaço da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF), já que ela é a responsável por fornecer a estrutura administrativa para o CMH. Posteriormente, por meio dos ofícios nº 01/2018 e 06/2018, verificou-se que as instalações da PJF que eram normalmente utilizadas estavam em condições insalubres, ocasionando problemas respiratórios para os conselheiros, sendo que outros espaços da PJF passíveis de ocupação não estavam disponíveis nos dias e horários das reuniões do CMH. Ao saberem que o auditório da CDL seria adequado, solicitaram a sua cessão até que o local onde habitualmente se reuniam passasse por reforma, cujos recursos financeiros ainda aguardavam liberação (JUIZ DE FORA, 2018a, 2018b).

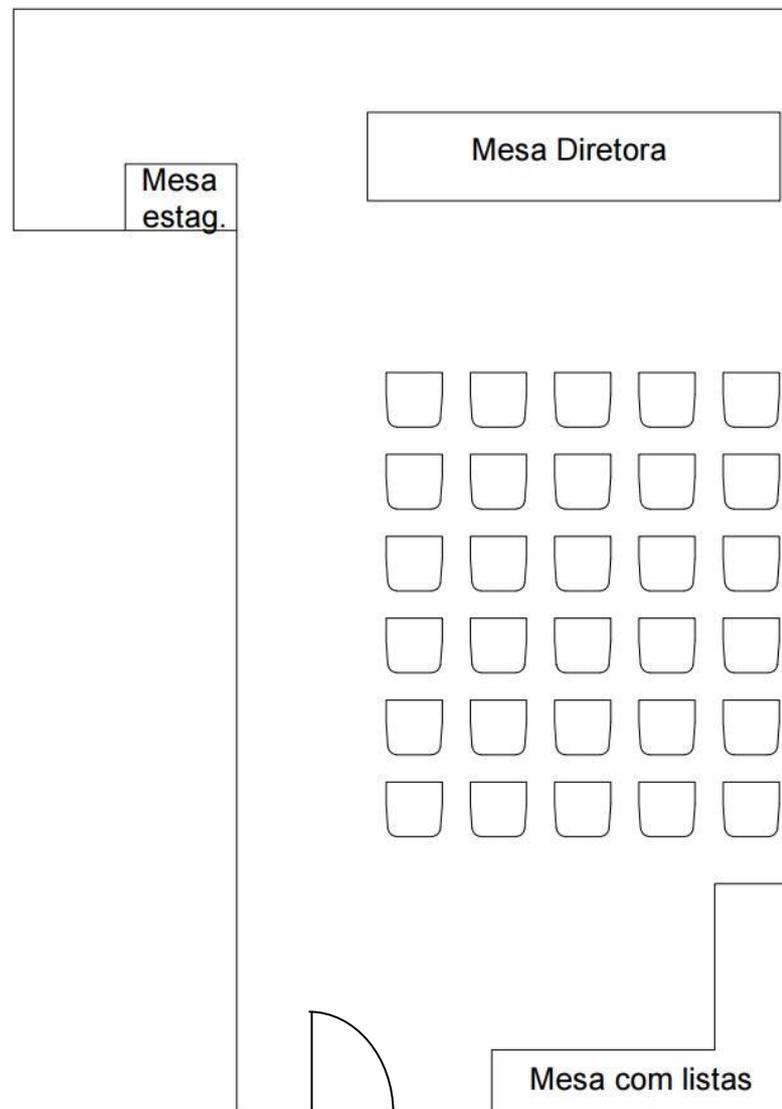
Nas reuniões seguintes que foram objeto de observação, persistiu a falta de informações relativas a local, horário e pauta, no entanto, a respeito dos dois primeiros elementos, o acompanhamento das reuniões deu garantias de que permaneceriam inalterados nas reuniões seguintes. Apenas no mês de dezembro houve alteração, visto que a reunião se deu em dia diferente do usualmente combinado, pois o auditório utilizado estaria ocupado na primeira quarta-feira do mês. Assim, na reunião de novembro, ficou decidido que a plenária de dezembro ocorreria no dia 12, a segunda quarta-feira do mês. A ciência de tal informação

só foi possível em razão da observação da reunião anterior, já que não houve aviso no site do CMH. Logo, a inexistência de divulgação pública de convocatória pode dificultar o controle social sobre o Conselho, uma vez que apenas seus membros têm conhecimento prévio da pauta da reunião e demais detalhes. Na sequência, serão feitos apontamentos gerais sobre o ambiente de realização das reuniões e sua dinâmica, sendo posteriormente aprofundada a relação entre as atas e as discussões presenciadas.

A sala da CDL se encontra no centro da cidade, em localização de fácil acesso. Ao passar pela porta de entrada, do lado direito havia duas mesas com as listas de presença, tanto de conselheiros quanto de visitantes. O controle era feito pelas estagiárias do CMH. No entanto, não havia abordagem das pessoas, de modo que era perfeitamente possível adentrar a sala sem assinar alguma das listas. Inclusive, isso foi determinante para a preservação da pesquisa encoberta, uma vez que o pesquisador não precisou registrar sua presença por escrito.

Logo após tais mesas, seguindo em frente ao passar pela porta de entrada, havia 30 cadeiras, dispostas em seis fileiras em formação de plateia, as quais podiam ser ocupadas por conselheiros e visitantes, enquanto que, na frente e voltada para estas, havia outra fileira com seis cadeiras, que se destinavam à mesa diretora. A sala possuía, também, equipamento de projeção, que possibilitava a exibição de documentos necessários para as discussões da plenária, além de câmeras de segurança e ar-condicionado. A representação gráfica da sala de reuniões pode ser conferida na Figura 1.

Figura 1 - Representação gráfica da sala de reuniões do CMH



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A ocupação dos lugares na plateia era livre, implicando em dificuldade para identificação dos conselheiros. De modo geral, só foi possível reconhecer aqueles que se manifestaram durante as reuniões e que, ao serem respondidos, havia menção ao seu nome. No mês de setembro, iniciou-se uma medida interessante que poderia facilitar o reconhecimento das pessoas: distribuição de plaquinhas coloridas, conforme segmento, para cada conselheiro utilizar nas votações, sendo amarelo para órgãos governamentais, azul para entidades vinculadas à produção de moradia e vermelho para sociedade civil. Contudo, nas reuniões observadas, as decisões foram unânimes, de forma que os conselheiros não precisaram levantar suas plaquinhas para expressar seu voto.

A observação das reuniões também serviu como forma de verificar a correspondência das reuniões com a sua representação nas atas, de modo a compreender qual o tipo de ata adotado pelo CMH. Assim, tendo em vista que a análise das atas focou na presença de conselheiros e na ocorrência de manifestações, optou-se por contar, por meio das transcrições das reuniões, quantas e quais pessoas se pronunciaram, sendo aplicado o mesmo procedimento para as atas e, por fim, procedeu-se à comparação dos resultados. Alguns entraves foram detectados: além da já mencionada dificuldade para identificação dos conselheiros, o ruído externo ao auditório das reuniões prejudicou a gravação em alguns momentos, atrapalhando a compreensão das falas e o reconhecimento de seus emissores. No entanto, em certos momentos foi possível superar esses obstáculos por meio da consulta à ata: quando o responsável por uma fala não era reconhecido por meio da gravação, buscou-se a representação da sua abordagem na ata, de forma a descobrir o nome da pessoa. Ainda assim, algumas falas mais pontuais não foram passíveis de identificação do emissor, pois sequer foram consignadas em ata.

Nesse sentido, na reunião de agosto, foi possível identificar manifestações de 12 pessoas, enquanto a ata registrou 10. Em setembro, houve 11 falantes de acordo com a gravação e sete pela ata. No mês de outubro, foram detectadas oito pessoas que se manifestaram, já a ata apontou sete pessoas. Em novembro, foram identificados 11 emissores na gravação e sete na ata. Por fim, no mês de dezembro, detectaram-se manifestações de 10 pessoas, enquanto a ata consignou o total de sete. Desse modo, verificou-se que alguns participantes não foram representados nas atas, contudo isso pode ser justificado pelo fato de que suas falas foram pontuais, sem encaminhamentos ou requisições.

A duração média¹ das reuniões observadas foi 1h33m, sendo que contemplaram todos os procedimentos previstos no regimento interno: leitura e aprovação da ata da reunião anterior; informações gerais; Tribuna Livre; apresentação, discussão, votação e deliberação da matéria da pauta prevista para a reunião; nova discussão, votação e deliberação, no caso de empate da matéria; definição da pauta, data, local e horário da próxima reunião; apresentação, por qualquer um dos membros do CMH de assuntos relativos à Habitação (JUIZ DE FORA, 2001). A ordem poderia ser adaptada conforme as necessidades da reunião. Com relação às atas, em média, o registro das discussões ocupava três páginas.

No que tange às atas, aponta-se a seguinte proposta de classificação:

¹ Foram somados os tempos de duração das reuniões observadas, sendo o resultado dividido por cinco, que foi a quantidade de reuniões objeto de observação.

[...] elas [as atas] foram identificadas como transcritas – aquelas que foram gravadas e que apresentam literalmente as falas; completas – quando apresentam riqueza de detalhes, inclusive quanto aos falantes, ainda que com interferência do redator; resumidas – atas que apresentam um resumo dos principais pontos das falas, com ou sem identificação dos falantes; extrato – aquelas (sic) apresentam apenas um resumo geral do ocorrido na reunião, sem discriminação de falas e de atores (CUNHA, 2009, p. 240).

Com base na classificação supramencionada, pode-se enquadrar as atas de reuniões do CMH como resumidas, já que apresentam as discussões condensadas, separadas conforme o tópico e com registro das falas com encaminhamentos.

Concluídas as percepções extraídas a partir da observação, faz-se necessário aprofundar o conteúdo das atas, uma vez que elas são o principal instrumento de informação acerca das reuniões do CMH, não só para pesquisadores, mas também para toda a população.

4.3 PERSPECTIVAS DOCUMENTAIS SOBRE ENGAJAMENTO: A ANÁLISE DE ATAS

O recorte temporal da pesquisa contempla a gestão de 2018/2020 do CMH, de modo que se intenta analisar todas as reuniões ocorridas neste período. Inicialmente, vale pontuar que o calendário de reuniões começa em fevereiro e termina em dezembro, sendo recesso no mês de janeiro. As reuniões ordinárias são agendadas para as primeiras quartas-feiras de cada mês, com possibilidade de marcação de reunião extraordinária em caso de pauta emergencial. As atas são disponibilizadas no sítio do CMH logo após sua aprovação, que se dá na reunião subsequente.

Uma limitação surgiu ao longo do estudo que impediu a análise de todas as reuniões realizadas, além de outras questões que impactaram o cronograma regular do CMH. A limitação se refere ao fato de que a reunião de fevereiro de 2018 tratou apenas da posse da nova gestão, de modo que a reunião não teve intuito de debater diretamente a política habitacional, já que a composição da gestão sequer estava definida. As outras questões incidentes tratam da não realização de reuniões em abril e setembro de 2019. O primeiro caso se deu em razão da reforma administrativa promovida pela Prefeitura, que implicou na exoneração de cinco representantes dos órgãos governamentais do CMH, de forma que foi necessário o cancelamento da reunião até a regularização da situação. O segundo caso se deu em razão de não ter sido alcançado quórum, por isso a reunião não poderia ser realizada. Aponta-se que em março de 2019 também não houve quórum para a reunião ordinária, porém foi realizada uma extraordinária no fim do mesmo mês.

Conforme apontado no item referente à análise das atas das reuniões do CMH na seção de *Estratégias Metodológicas*, o emprego de tal técnica se dividiu nos seguintes elementos, que também podem ser chamados de macrocategorias: vacância dos assentos; assiduidade dos conselheiros; manifestações dos conselheiros; e número e manifestações de visitantes. Os três primeiros são os principais para determinar como os membros participam das reuniões do CMH, sendo o último utilizado como indicativo do interesse de pessoas que não integram a estrutura formal do Conselho, porém, consoante já indicado, optou-se por não trabalhar com essa questão na dissertação.

Com o objetivo de facilitar a visualização dos dados, evitando tabelas muito extensas, a apresentação será feita por ano. Reitera-se que, apesar de integrar o recorte temporal da pesquisa, a reunião de fevereiro de 2018 não foi incluída nesta análise, pois teve como pauta apenas a posse de todos membros, isto é, sequer havia gestão definida.

No que tange à vacância, seu reconhecimento se deu por meio da lista de presença de cada reunião. Considerou-se a vacância apenas quando nenhuma das posições estavam preenchidas, de modo que, se um assento possuía titular, mas não suplente, não foi considerado como vacante.

Com relação ao ano de 2018, a vacância foi constante. O quantitativo de assentos vacantes por cada segmento foi o seguinte: zero nos órgãos governamentais; três nas entidades vinculadas à produção de moradia; e três na sociedade civil, sendo que nenhum se referiu às associações de moradores. Extraí-se que, enquanto os órgãos governamentais preencheram todos os nove assentos reservados para eles, cada um dos outros dois segmentos foi representado por, no máximo, seis conselheiros. Logo, verifica-se desequilíbrio entre os segmentos quanto ao preenchimento dos assentos no ano de 2018.

Em 2019, o panorama foi levemente alterado, com variações ao longo do ano, exceto quanto ao segmento dos órgãos governamentais, que continuou ocupando todos os nove assentos. Assim, a respeito dos outros segmentos, a quantidade de assentos vacantes foi: em fevereiro, três nas entidades vinculadas à produção de moradia e três na sociedade civil; em março e maio, dois nas entidades e três na sociedade civil; de junho a agosto, dois nas entidades e dois na sociedade civil; e de outubro a dezembro, um nas entidades e dois na sociedade civil. Especificamente quanto às associações de moradores, houve um padrão: apenas no mês de fevereiro não havia assento vacante dentre os reservados para elas, nos demais meses foi registrada uma vacância, referente à região Oeste do município.

Desse modo, o desequilíbrio verificado no ano de 2018 foi gradualmente reduzido ao longo de 2019, mas, ainda assim, permaneceu a primazia dos órgãos governamentais, que

conseguiram ocupar todos os assentos. O segmento das entidades vinculadas à produção de moradia passou a ter vantagem em comparação com a sociedade civil, pois essa deixou de ocupar pelo menos dois assentos, enquanto naquele a vacância mínima foi de um assento. Desse modo, há um envolvimento menor da sociedade civil comparativamente aos outros segmentos. As associações de moradores também foram impactadas, visto que um assento ficou vacante durante quase todo o ano de 2019, levando à lacuna de representação de uma região de Juiz de Fora. Destaca-se que houve assembleia eletiva complementar em maio de 2019, com o objetivo de ocupar as vagas existentes na sociedade civil, no entanto não houve êxito quanto às entidades comunitárias da região Oeste.

A análise da vacância é a primeira etapa para compreender a relação entre os segmentos por meio das atas, pois, a partir dela, é possível verificar o aproveitamento do potencial disponibilizado aos segmentos. No entanto, faz-se necessário aprofundar as dinâmicas existentes nas reuniões, por isso será feita a avaliação da assiduidade dos conselheiros.

A assiduidade foi computada a partir da presença por: assentos; titular; e suplente. No primeiro caso, considerou-se que houve presença por assento quando titular ou suplente compareceram à reunião. Se ambos estiveram presentes, não há diferença para a contagem de assiduidade do assento, pois apenas o titular possui direito a voto. Quanto às presenças por titular e por suplente, foram contadas individualmente, de forma que o somatório de titulares e suplentes presentes pode atingir um valor maior do que os assentos. Com base nessas orientações, a assiduidade será dividida em geral e específica das associações de moradores, dessa forma as Tabelas 1 e 2 apresentam os dados de 2018 seguindo tal divisão, enquanto as Tabelas 3 e 4 se referem ao ano de 2019.

Na última linha de cada tabela, foram inseridas as respectivas médias de assiduidade de cada segmento e das associações, com o objetivo de facilitar comparações e resumir os valores mensais. Ressalta-se que, com tal medida, não há intenção de reificar os dados, buscou-se apenas facilitar o processo de análise.

Tabela 1 - Assiduidade geral dos conselheiros no ano de 2018

Reunião	Órgãos governamentais	Entidades vinculadas à produção de moradia	Sociedade civil
Março	9 assentos / 7 titulares /	5 assentos / 5 titulares /	6 assentos / 5 titulares /

	6 suplentes	4 suplentes	5 suplentes
Abril	8 assentos / 4 titulares / 6 suplentes	3 assentos / 3 titulares / 1 suplente	4 assentos / 4 titulares / zero suplentes
Maiο	4 assentos / 3 titulares / 2 suplentes	3 assentos / 3 titulares / 2 suplentes	3 assentos / 3 titulares / 1 suplente
Junho	7 assentos / 5 titulares / 5 suplentes	4 assentos / 4 titulares / 2 suplentes	5 assentos / 5 titulares / 1 suplentes
Julho	7 assentos / 4 titulares / 5 suplentes	4 assentos / 3 titulares / 3 suplentes	3 assentos / 3 titulares / zero suplentes
Agosto	9 assentos / 4 titulares / 5 suplentes	5 assentos / 5 titulares / zero suplentes	5 assentos / 4 titulares / 2 suplentes
Setembro	6 assentos / 2 titulares / 4 suplentes	4 assentos / 3 titulares / 3 suplentes	3 assentos / 2 titulares / 2 suplentes
Outubro	7 assentos / 4 titulares / 4 suplentes	4 assentos / 4 titulares / zero suplentes	3 assentos / 3 titulares / zero suplentes
Novembro	5 assentos / 4 titulares / 3 suplentes	3 assentos / 3 titulares / zero suplentes	4 assentos / 3 titulares / 1 suplente
Dezembro	5 assentos / 3 titulares / 3 suplentes	4 assentos / 4 titulares / zero suplentes	3 assentos / 3 titulares / zero suplentes
Médias	6,7 assentos / 4 titulares / 4,3 suplentes	3,9 assentos / 3,7 titulares / 1,5 suplente	3,9 assentos / 3,5 titulares / 1,2 suplente

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Duas perspectivas de análise a respeito da assiduidade emergem: o segmento mais presente nas reuniões; e posição mais frequente dentro de cada segmento. Durante o ano de 2018, em todas reuniões do CMH, os órgãos governamentais foram os mais presentes, registrando uma ocupação média de 6,7 assentos, sendo mínima de quatro e máxima de nove. Quantos aos outros segmentos, não há um padrão de assiduidade maior de um em comparação com o outro. As entidades vinculadas à produção de moradia estiveram mais presentes do que a sociedade civil nos meses de julho, setembro, outubro e dezembro, sendo que ocupou, no mínimo, três assentos e no máximo cinco, com média 3,9. Já a sociedade civil registrou maior presença do que as entidades nos meses de março, abril, junho e novembro, com ocupação mínima de três assentos, máxima de seis e média de 3,9. Nos meses de maio e agosto a assiduidade dos dois segmentos foi igual. Verifica-se, então, que, além de possuírem maior vacância, os segmentos das entidades e da sociedade tiveram dificuldade para estarem presentes.

Com relação à assiduidade de titulares e de suplentes, novamente o segmento dos órgãos governamentais se revelou distinto dos outros segmentos. No primeiro, há uma presença de destaque dos suplentes: em algumas reuniões são mais numerosos que os titulares ou, quando não são, o quantitativo da sua assiduidade foi muito próximo do registrado pelos titulares. Tal fato denota que, não necessariamente, a responsabilidade por acompanhar as reuniões do CMH é exclusiva do titular. Já nos outros segmentos, a presença dos suplentes se apresenta diferenciada: em nenhuma reunião superou os titulares, sendo que, em algumas, nenhum suplente estava presente. Assim, percebe-se um maior protagonismo daqueles que assumem a posição de titular. Esse cenário é ilustrado nas médias: enquanto nos órgãos governamentais o valor referente aos suplentes é maior que o dos titulares, o contrário se verifica nos outros segmentos. De modo geral, deve-se apontar que, quando o somatório de suplentes e titulares é superior ao número de assentos, há presença simultânea das duas posições para um mesmo assento.

Na sequência, será feita análise dedicada às associações de moradores. É interessante lembrar que, de acordo com o desenho institucional do CMH, os assentos reservados para as associações de moradores são divididos conforme as regiões do município, isto é, norte, sul, leste e oeste. Cada assento se refere a uma região e contempla uma posição de titular e uma de suplente, sendo que não necessariamente uma associação ocupa as duas posições, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Assiduidade das associações de moradores no ano de 2018

Reunião	Assiduidade total e por posição	Assiduidade por região
Março	6 associações / 3 titulares / 4 suplentes	Região Leste: titular e suplente; Região Norte: titular e suplente; Região Oeste: titular e suplente; Região Sul: suplente
Abril	2 associações / 2 titulares / zero suplentes	Região Norte: titular; Região Sul: titular
Maiο	1 associação / 1 titular / zero suplentes	Região Leste: titular
Junho	3 associações / 3 titulares / zero suplentes	Região Leste: titular; Região Norte: titular; Região Sul: titular
Julho	2 associações / 2 titulares / zero suplentes	Região Leste: titular; Região Norte: titular
Agosto	3 associações / 2 titulares / 1 suplente	Região Leste: titular; Região Norte: titular; Região Oeste: suplente
Setembro	2 associações / 1 titular / 1 suplente	Região Leste: titular; Região Sul: suplente
Outubro	1 associações / 1 titular / zero suplentes	Região Leste: titular
Novembro	2 associações / 1 titular / 1 suplente	Região Leste: titular; Região Sul: suplente
Dezembro	2 associações / 2 titulares /	Região Leste: titular; Região Norte: titular

	zero suplentes	
Médias		2,4 associações / 1,8 titular / 0,7 suplente

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

No momento da posse da gestão 2018/2020, seis associações passaram a compor a estrutura do CMH, distribuídas da seguinte forma por região: na Leste, a Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu assumiu como titular e a Associação de Moradores do Bairro JK, Parque Burnier e Jardim da Lua como suplente; na Norte, a Associação de Moradores do Bairro Santa Terezinha ocupou as posições de titular e suplente; na Oeste, a Sociedade Pró-Melhoramentos do Bairro Borboleta assumiu como titular e a Sociedade Pró-Melhoramentos do Bairro Santos Dumont como suplente; por fim, na região Sul, a Associação de Moradores do Bairro Teixeiras preencheu as posições de titular e suplente.

Assim, apenas na reunião de março todas associações estiveram presentes, todavia a pauta envolveu apenas a eleição da mesa diretora e aprovação do cronograma da gestão, ou seja, sem conteúdo substancial acerca da política habitacional. Nas demais reuniões, a assiduidade variou de uma associação a três associações, sendo a média de 2,4. Desse modo, considerando que foram realizadas dez reuniões em 2018, a presença das associações por região se revelou da seguinte forma: região Leste esteve em nove reuniões; região Norte esteve em seis reuniões; região Oeste esteve em duas reuniões; e região Sul esteve em cinco reuniões.

No que tange aos titulares e suplentes, com exceção da reunião de março, há uma relação de complementariedade entre eles, visto que não há presença simultânea de titular e suplente de mesmo assento. De maneira geral, há maior assiduidade de titulares, vide média mais elevada que a de suplentes. A seguir, serão apresentados os dados relativos ao ano de 2019.

Tabela 3 - Assiduidade geral dos conselheiros no ano de 2019

Reunião	Órgãos governamentais	Entidades vinculadas à produção de moradia	Sociedade civil
Fevereiro	7 assentos / 5 titulares / 5 suplentes	6 assentos / 6 titulares / zero suplentes	3 assentos / 3 titulares / zero suplentes
Março	8 assentos / 6 titulares / 4 suplentes	4 assentos / 4 titulares / zero suplentes	4 assentos / 4 titulares / 1 suplente
Mai	7 assentos / 6 titulares / 1 suplente	5 assentos / 5 titulares / zero suplentes	5 assentos / 5 titulares / zero suplentes
Junho	4 assentos / 2 titulares / 2 suplentes	7 assentos / 7 titulares / zero suplentes	5 assentos / 5 titulares / 1 suplente
Julho	6 assentos / 6 titulares / zero suplentes	6 assentos / 6 titulares / zero suplentes	4 assentos / 4 titulares / 1 suplente
Agosto	4 assentos / 2 titulares / 2 suplentes	7 assentos / 7 titulares / zero suplentes	4 assentos / 4 titulares / 1 suplente
Outubro	4 assentos / 2 titulares / 2 suplentes	7 assentos / 7 titulares / 1 suplente	4 assentos / 4 titulares / 2 suplentes
Novembro	4 assentos / 1 titular / 3 suplentes	7 assentos / 7 titulares / zero suplentes	4 assentos / 4 titulares / 1 suplente
Dezembro	4 assentos / 2 titulares / 2 suplentes	5 assentos / 3 titulares / 3 suplentes	3 assentos / 3 titulares / 1 suplente
Médias	5,33 assentos /	6,00 assentos /	4,00 assentos /

	3,56 titulares / 2,33 suplentes	5,78 titulares / 0,44 suplente	4,00 titulares / 0,89 suplente
--	------------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Diferentemente do ano de 2018, em 2019 o segmento dos órgãos governamentais deixou de ser o mais assíduo. A sua assiduidade foi a mais expressiva apenas nos meses de fevereiro, março e maio, sendo que, no geral, a sua ocupação média foi de 5,33, mínima de quatro assentos e a máxima de oito. O segmento das entidades vinculadas à produção de moradia, por sua vez, alcançou maior proeminência, visto que foi o mais presente nas reuniões de junho, agosto, outubro e novembro, de modo que ocupou, em média, 6,00 assentos, sendo no mínimo quatro e no máximo sete. A sociedade civil foi o segmento menos assíduo, igualando-se às entidades apenas nos meses de março e maio, tendo em vista que a sua ocupação mínima foi de três assentos e no máximo cinco, com média de 4,00. Assim, vislumbra-se que a sociedade civil teve maior dificuldade para estar presente, de forma que nem todos os seis) ou sete assentos, a depender do mês em razão da vacância, preenchidos foram de fato ocupados pelo segmento.

Quanto aos titulares e suplentes, mais uma vez, os órgãos governamentais apresentaram padrão diferente dos outros segmentos. Nos primeiros, conforme apontado pelas médias, a presença de suplentes foi mais marcante, apesar de terem sido mais numerosos apenas na reunião de novembro e a presença simultânea de suplente e titular de um mesmo assento ocorreu somente nos meses de fevereiro e março. No entanto, ao comparar com os outros segmentos, fica nítida a distinção, visto que a assiduidade dos suplentes deles é diminuta, sendo frequentemente inexistente nas entidades, pois apenas no mês de outubro há presença de suplente. A seguir serão retratados os dados referentes às associações de moradores no ano de 2019.

Tabela 4 - Assiduidade das associações de moradores no ano de 2019

Reunião	Assiduidade total e por posição	Assiduidade por região
Fevereiro	3 associações / 3 titulares / zero suplentes	Região Leste: titular; Região Norte: titular; Região Sul: titular
Março	1 associação / 1 titular /	Região Leste: titular

	zero suplentes	
Maio	2 associações / 2 titulares / zero suplentes	Região Leste: titular; Região Norte: titular
Junho	3 associações / 2 titulares / 1 suplente	Região Leste: titular e suplente; Região Norte: titular
Julho	1 associação / 1 titular / zero suplentes	Região Leste: titular
Agosto	2 associações / 1 titular / 1 suplente	Região Leste: titular e suplente
Outubro	3 associações / 2 titulares / 1 suplente	Região Leste: titular e suplente; Região Norte: titular
Novembro	1 associação / 1 titular / zero suplentes	Região Leste: titular
Dezembro	1 associação / 1 titular / zero suplentes	Região Leste: titular
Médias		1,89 associação/ 1,56 titular / 0,33 suplente

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Inicialmente, incumbe relembrar que, no mês de março de 2019, foi declarada a vacância do assento referente à região Oeste do município, implicando no fato de que cinco associações integraram a gestão durante quase o ano inteiro. Ainda assim, em nenhuma reunião foi verificada a presença de todas as associações, visto que a assiduidade variou de uma associação a três associações por reunião, sendo a média de 1,89. Nesse sentido, a presença por região ocorreu da seguinte forma: região Leste esteve em todas as oito reuniões; região Norte esteve em quatro reuniões; e região Sul esteve em uma reunião. Desse modo,

com exceção da região Leste, as outras regiões tiveram uma assiduidade baixa, alcançando, no máximo, metade das reuniões do ano de 2019.

Com relação aos titulares e aos suplentes, a presença desses só ocorreu por meio da Região Leste, em 3 (três) reuniões, nas quais o suplente correspondente também estava presente. Logo, diferentemente das outras regiões, o acompanhamento das reuniões não é exclusividade do titular, o que pode ser explicado pelo fato de que associações distintas ocupam as posições da Região Leste.

Concluída a análise da assiduidade, fica demonstrada a sua necessidade em complemento à da vacância, pois o preenchimento formal de um assento não necessariamente será convertido em assiduidade, isto é, acompanhar de fato as reuniões. No entanto, também se faz necessário investigar as manifestações dos conselheiros, a fim de que ocorra melhor compreensão da dinâmica das reuniões, como será feito a seguir nas Tabelas 5 e 6, respectivamente referentes às manifestações gerais nos anos de 2018 e 2019. Posteriormente, nas Tabelas 7 e 8 serão abordadas as manifestações das associações de moradores. Optou-se por apresentar primeiro os dados gerais e depois os específicos, pois esses receberam um tratamento diferente, que estabelece diferenças qualitativas entre as falas dos conselheiros.

Tabela 5 - Manifestações dos conselheiros nas reuniões do ano de 2018

Reunião	Órgãos governamentais	Entidades vinculadas à produção de moradia	Sociedade civil
Março	7 manifestações: EMCASA: 1; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 3; Integrante 2 da SEPLAG (não conselheira): 3	2 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 2	3 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 3
Abril	6 manifestações: SEPLAG: 3; EMCASA: 1; Integrante 1 da SEPLAG (não	10 manifestações: STICM: 1; CREA: 1; Faculdade de Arquitetura e	Zero manifestações

	conselheira): 2	Urbanismo da UFJF: 8	
Maio	3 manifestações: SEPLAG: 2; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 1	5 manifestações: Clube de Engenharia de Juiz de Fora: 1; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 4	8 manifestações: Nova Central Sindical de Trabalhadores da Zona da Mata e Vertentes: 1; Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 7
Junho	3 manifestações: SEPLAG: 1; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 2	2 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 2	9 manifestações: Nova Central Sindical de Trabalhadores da Zona da Mata e Vertentes: 2; Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 7
Julho	6 manifestações: Câmara Municipal de Juiz de Fora: 3; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 3	4 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 4	13 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 13
Agosto	9 manifestações: Câmara Municipal de Juiz de Fora: 3; SEPLAG: 2;	2 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da	11 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel

	SMA: 1; SAU: 1; SG: 1; EMCASA: 1; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 1	UFJF: 2	Honório e Bairro: 11
Setembro	2 manifestações: SEPLAG: 2	2 manifestações: Clube de Engenharia de Juiz de Fora: 1; Atos Colaborativos (não conselheiro): 1	11 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairro: 10; Nova Central Sindical de Trabalhadores da Zona da Mata e Vertentes: 1
Outubro	5 manifestações: Câmara Municipal de Juiz de Fora: 2; SMA: 1; EMCASA: 1; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 1	5 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 5	8 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairro: 8
Novembro	4 manifestações: Câmara Municipal de Juiz de Fora: 3; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 1	4 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 3; STICM: 1	10 manifestações: Associação Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairro: 9; Instituto

			Beneficente Peron: 1
Dezembro	4 manifestações: SG: 2; SAU: 2	5 manifestações: CREA: 2; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 3	16 manifestações: Associação Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 15; Associação Moradores do Bairro Santa Terezinha: 1
Médias	4,9 manifestações	4,1 manifestações	8,9 manifestações

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

De modo geral, o segmento da sociedade civil é o que mais se manifestou nas reuniões de 2018, com exceção dos meses de março e abril, sendo que no primeiro houve apenas a formação da mesa diretora e a definição das comissões, enquanto no segundo o representante da Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu (região Leste), que é o presidente desta gestão do CMH, estava ausente por se encontrar de férias. Inclusive, verifica-se que são exatamente as manifestações do presidente que contribuíram para que a sociedade civil fosse o segmento que mais se manifesta, pois, além dele, apenas se manifestaram, de forma pontual, a Associação Moradores do Bairro Santa Terezinha (região Norte), Nova Central Sindical de Trabalhadores da Zona da Mata e Vertentes e o Instituto Beneficente Peron.

No segmento das entidades, as manifestações foram feitas por: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF; Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e do Mobiliário de Juiz de Fora (STICM); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA); Clube de Engenharia de Juiz de Fora; e Atos Colaborativos (não conselheiro; em razão da similitude com as entidades, foi considerada como pertence a esse segmento). É necessário reconhecer o protagonismo assumido pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF, que não se pronunciou apenas na reunião de setembro. Ressalta-se que a

representante de tal entidade também compõe a mesa diretora da gestão 2018/2020 do CMH, na posição de vice-presidente.

Por fim, no segmento dos órgãos governamentais, as falas foram proferidas por: Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG); Empresa Regional de Habitação (EMCASA); Câmara Municipal de Juiz de Fora; Secretaria de Meio Ambiente (SMA); Secretaria de Atividades Urbanas (SAU); Secretaria de Governo (SG); e integrantes 1 e 2 da SEPLAG (não conselheiras). Verifica-se, então, uma maior pulverização das falas, visto que diversos órgãos se manifestaram durante as reuniões. Ainda assim, é possível perceber o papel de destaque assumido pela SEPLAG, tanto por meio da conselheira quanto por sua integrante 1 que não é conselheira, tendo em vista que se manifestaram em quase todas reuniões. Do mesmo modo que nos outros segmentos, a SEPLAG compõe a mesa diretora do CMH, na posição de 1ª secretária, além de ser a Secretaria vinculada ao CMH, em razão da afinidade temática. Destaca-se a atuação da Integrante 1 da SEPLAG, que é a supervisora de habitação do órgão, cuja presença nas reuniões foi frequente e contribuiu de diversas formas, principalmente resgatando algumas decisões de gestões passadas do CMH, de modo que foi possível considera-la como a memória do Conselho.

Portanto, a partir da Tabela 5, foi possível extrair, com relação ao ano de 2018, que poucos conselheiros da sociedade civil se manifestam, o que é ligeiramente aumentado no segmento das entidades e atinge seu ápice nos órgãos governamentais. No entanto, há uma grande proeminência dos conselheiros que compõem a mesa diretora da gestão 2018/2020 do CMH, sendo que tal tendência é verificável em todos os segmentos. Cabe investigar se esse padrão se manteve no ano de 2019, a partir dos dados expostos na Tabela 6.

Tabela 6 - Manifestações dos conselheiros nas reuniões do ano de 2019

Reunião	Órgãos governamentais	Entidades vinculadas à produção de moradia	Sociedade civil
Fevereiro	4 manifestações: Câmara Municipal de Juiz de Fora: 2; Integrante 1 da SEPLAG (não	7 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 5;	11 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu:

	conselheira): 2	CREA: 2	11
Março	3 manifestações: EMCASA: 1; SG: 1; SEPLAG: 1	3 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 2; CREA: 1	11 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 11
Mai	4 manifestações: EMCASA: 1; SEPLAG: 2; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 1	3 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 2; CREA: 1	9 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 9
Junho	3 manifestações: Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 2; Integrante da Defesa Civil (não conselheira): 1	4 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 3; CREA: 1	11 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 10; Associação de Moradores do Bairro JK, Parque Burnier e Jardim da Lua: 1
Julho	9 manifestações: SEPLAG:5; Câmara Municipal de Juiz de Fora: 3; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 1	2 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 2	15 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 12; Instituto de Desenvolvimento Municipal Nova

			Cidade: 2; Instituto Educação e Cidadania: 1
Agosto	Zero manifestações	6 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 3; Clube de Engenharia de Juiz de Fora: 3	11 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 11
Outubro	4 manifestações: SEPLAG: 3; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 1	5 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 2; Clube de Engenharia de Juiz de Fora: 2; SINDUSCON: 1	9 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 6; Ass. Moradores do Bairro Santa Terezinha: 1; Instituto de Desenvolvimento Municipal Nova Cidade: 1; Ass. Moradores do Bairro JK, Parque Burnier e Jardim da Lua: 1
Novembro	2 manifestações: Integrante 3 da SEPLAG (não conselheira): 2	4 manifestações: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: 3; Clube de	7 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 6; Instituto de

		Engenharia de Juiz de Fora: 1	Desenvolvimento Municipal Nova Cidade: 1
Dezembro	6 manifestações: SEPLAG: 3; Integrante 1 da SEPLAG (não conselheira): 3	3 manifestações: Clube de Engenharia de Juiz de Fora (2); SINDUSCON (1)	18 manifestações: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: 13; Instituto de Desenvolvimento Municipal Nova Cidade: 3; Instituto Educação e Cidadania: 2
Médias	3,89 manifestações	4,11 manifestações	11,33 manifestações

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Constata-se que o padrão identificado nas manifestações de 2018 se repetiu no ano de 2019. Em todas as reuniões, a sociedade civil foi o segmento que mais proferiu falas, sendo os seguintes responsáveis: Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu; Associação de Moradores do Bairro JK, Parque Burnier e Jardim da Lua; Associação de Moradores do Bairro Santa Terezinha; Instituto de Desenvolvimento Municipal Nova Cidade; e Instituto Educação e Cidadania. No entanto, novamente, a grande maioria das manifestações foi feita pelo presidente do CMH, que é o representante da Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu.

No segmento das entidades, as manifestações ficaram distribuídas entre: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF; CREA; Clube de Engenharia de Juiz de Fora; e SINDUSCON. Mais uma vez, houve destaque para a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF, que se pronunciou em todas as reuniões. Além dela, o CREA também alcançou maior evidência, vide as suas manifestações nas quatro primeiras reuniões, sendo que ele também integra a mesa diretora, no cargo de 2º relações públicas.

Com relação aos órgãos governamentais, manifestaram-se: SEPLAG; Câmara Municipal de Juiz de Fora; EMCASA; SG; Integrante 1 e 3 da SEPLAG (não conselheiras); e Integrante da Defesa Civil (não conselheira). Desse modo, verifica-se que os apontamentos feitos acerca do ano de 2018 se repetiram em 2019: esse segmento possui maior dispersão das manifestações, já que um número maior de órgãos se pronuncia, porém, a SEPLAG ostenta papel de destaque em razão das falas frequentes, seja por meio da conselheira seja pelas integrantes que não são conselheiras.

Na sequência, serão apresentadas as manifestações das associações de moradores de maneira categorizada, com o objetivo de compreender *como* se expressam, já que são o foco do presente trabalho. Nesse sentido, a partir de leitura preliminar das atas, foram estabelecidas as seguintes categorias: debate; informe/repasse; demanda/protesto; questionamento; e protocolar.

A categoria *debate* está associada à discussão de uma pauta, quando pelo menos duas pessoas interagem, sendo considerada como tal a partir da fala da segunda pessoa. A cada assunto será contada uma manifestação. Se dentro de um mesmo assunto houver interrupção/réplica por outra pessoa e o primeiro retomar a palavra, serão contadas duas manifestações em nome desse.

O *repasso/informe* se aplica aos casos em que, durante a reunião, é feita uma manifestação meramente informativa, portanto, não há uma discussão ou demanda. Não se aplicam aos informes da mesa diretora do CMH, pois esses foram computados na categoria *protocolar*.

Já a categoria *demanda/protesto* assume um teor de cobrança no sentido de demandar a atuação do Conselho ou de reclamação a respeito de alguma postura adotada pelo Conselho ou por alguma organização.

O *questionamento* se aplica às situações em que é feita alguma pergunta relativa a assunto que não integra a pauta ou pedido de esclarecimento sobre algum ponto.

Por fim, a categoria *protocolar* se refere às manifestações que denotam o exercício das atribuições da mesa diretora, como é o caso de posse a novos conselheiros, bem como abertura e fechamento das reuniões. Engloba também os informes dados pela mesa diretora relativos a atualizações de interesse do Conselho. A existência dessa categoria foi necessária para contemplar as manifestações de associações de moradores que integram a mesa diretora do CMH, que é o caso do presidente do CMH. Nos quadros a seguir, na frente de cada classificação, entre parênteses, consta a quantidade de falas daquele tipo.

Tabela 7 - Manifestações das associações de moradores no ano de 2018

Reunião	Associação e respectivas manifestações
Março	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (3)
Abril	Zero manifestações
Maiο	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (7)
Junho	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (6); Debate (1)
Julho	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (10); Debate (2); Demanda/Protesto (1)
Agosto	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (8); Debate (3)
Setembro	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (10)
Outubro	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (7); Debate (1);
Novembro	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (7); Debate (2)
Dezembro	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (13); Demanda/Protesto (2) Associação de Moradores do Bairro Santa Terezinha: Repasse/Informe (1)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Em consonância com as informações gerais da Tabela 5, a Tabela 7 replica a proeminência da Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu, que se manifestou frequentemente. Contudo, ao buscar classificar suas falas, identificou-se a recorrência de pronunciamentos protocolares, tendo em vista que seu representante ocupa a posição de presidente do CMH. Assim, tais manifestações têm um caráter inaugural, já que incumbe ao presidente conduzir as reuniões, logo, ao trazer determinado assunto para discussão, está exercendo atribuição recebida em razão da posição. Tal categoria engloba também as falas para dar posse aos novos conselheiros, iniciar votação, começar e encerrar as

reuniões. Quanto à categoria *debate*, refere-se às falas inseridas em uma discussão em que pelo menos outra pessoa está respondendo, tendo ocorrido, geralmente, em discussões iniciadas pelo presidente. Por fim, a respeito de *demanda/protesto*, trata-se de alguma reivindicação ou reclamação. Como exemplo, pode-se citar um trecho da reunião de dezembro de 2018:

[...] alertou para a necessidade de continuidade dos trabalhos, e pediu para que os conselheiros comecem uma mobilização com seus pares para uma nova composição. O Presidente ponderou sobre o papel da União de Bairros e Distritos de Juiz de Fora- UNIJUF. Afirmou que a entidade não representa todas as associações de moradores, somente as associadas (CMH, 2018, p. 1).

Por fim, houve uma manifestação do tipo *informe* proferida pela Associação de Moradores do Bairro Santa Terezinha, que consiste num repasse a respeito da participação da representante nas discussões acerca do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. No que tange ao ano de 2019, os dados estão dispostos na Tabela 8 a seguir.

Tabela 8 - Manifestações das associações de moradores no ano de 2019

Reunião	Associação e respectivas manifestações
Fevereiro	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (9); Debate (2)
Março	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (9); Debate (2)
Maió	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (7); Debate (2)
Junho	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (6); Debate (4); Associação de Moradores do Bairro JK, Parque Burnier e Jardim da Lua: Debate (1)
Julho	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (9); Debate (3)
Agosto	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (7); Debate (4)
Outubro	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (4); Debate (2) Associação de Moradores do Bairro Santa Terezinha:

	Debate (1); Associação de Moradores do Bairro JK, Parque Burnier e Jardim da Lua: Demanda/Protesto (1)
Novembro	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (4); Questionamento (1); Demanda/Protesto (1)
Dezembro	Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu: Protocolar (8); Debate (5)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

De forma geral, em 2019 também houve predominância das manifestações protocolares, no entanto em todas reuniões há pelo menos um outro tipo de fala, o que denota maior interação e discussão entre os conselheiros. Uma categoria que surgiu neste ano foi *questionamento*, referindo-se à indagação feita pela Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu à integrante da SEPLAG, acerca de novo traçado de rodovia feito pela Prefeitura de Juiz de Fora. Além da marcante atuação dessa associação, foram identificadas falas das associações de moradores do Bairro Santa Terezinha e do Bairro JK, Parque Burnier e Jardim da Lua. No caso da primeira, tratou-se de uma consideração do tipo *debate*, feita em outubro de 2019, motivada por discussão sobre realização de Estudo de Impacto de Vizinhança e o decorrente conflito de interesses:

[...] informou que a situação do bairro Santa Terezinha é muito delicada devido à implantação do empreendimento de mil unidades habitacionais. Os transtornos foram visíveis, afetando o trânsito de veículos e o fluxo de pessoas que são elevados para o porte do bairro. Lamentou o fato de tal empreendimento ter sido implantado sem o devido estudo de impacto e considerou que o prejuízo é da população local e não do empreendedor (CMH, 2019, p. 1).

Já a segunda associação proferiu duas manifestações, sendo uma do tipo *debate* e uma de *demanda/protesto*. Essa última possui grande relevo:

posicionou que é preciso refletir sobre a qual é a finalidade do conselho, que devemos criar instrumentos pra ir contra a lógica que está posta sobre o déficit habitacional em Juiz de Fora que afeta majoritariamente a população de zero a três salários mínimos (CMH, 2019, p. 2).

Referida fala traz à tona a necessidade de pensar o papel institucional do CMH, o que também implica em como lidar com as tensões entre os segmentos, já que existem interesses conflitantes. Essas questões serão objeto de discussão em momento posterior, na análise dos dados das entrevistas.

Em suma, foi possível verificar que as falas das associações de moradores não são tão frequentes, sendo que a maioria delas foi proferida pelo presidente do CMH que, em grande parte das vezes, pronuncia-se em razão do papel que exerce na mesa diretora. Assim, pode-se dizer que há poucas discussões nas reuniões, cujas razões ainda não são passíveis de definição.

Os elementos elencados até aqui permitem definir uma categoria central: *engajamentos*. A combinação de vacância, assiduidade e manifestações permite indicar como são as relações dos conselheiros com o CMH, isto é, como se envolvem com tal órgão. A partir deles, é possível ter noções sobre a participação no Conselho, contudo, para que sua compreensão seja plena, é necessário complementar com as perspectivas dos atores envolvidos. Esse é o objetivo da próxima subseção, que explorará as visões das associações de moradores.

4.4 AS VIVÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL: AS ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

As entrevistas foram realizadas ao longo do ano de 2019 exclusivamente com representantes de associações de moradores que integram o CMH na gestão 2018/2020. No entanto, ao longo do processo de análise, verificou-se a necessidade de estipular um critério de exclusão com o objetivo de entrevistar apenas pessoas que acompanharam reuniões com discussão, isto é, de pauta substancial. As reuniões de fevereiro e março de 2018 foram meramente organizacionais ou protocolares, pois trataram de eleição de conselheiros e de mesa diretora, por isso não poderiam ser consideradas, já que não tratam diretamente sobre a política habitacional. Desse modo, nem todos os representantes estariam aptos a serem entrevistados.

Nesse sentido, no ano de 2018, dentre os oito representantes, apenas cinco estiveram em reuniões substanciais. Com relação ao convite para a entrevista, quatro pessoas aceitaram e uma recusou, com a justificativa de que não participava das reuniões do CMH há algum tempo. Já no ano de 2019, quatro representantes se enquadraram no critério para que fossem aptos a serem entrevistados, sendo que três já haviam passado pela entrevista no ano anterior. Com isso, apenas um conselheiro foi convidado para entrevista, manifestando-se pelo aceite. Portanto, ao todo, cinco pessoas foram entrevistadas.

O processo de exposição e análise dos dados das entrevistas será feito por meio da Teoria Fundamentada nos Dados (TFD). Consoante já apontado em *Estratégias*

metodológicas, a TFD requer trabalho de codificação, que contempla três etapas: a aberta, a axial e a seletiva. Tendo em vista que a TFD requer pluralidade de informações, o procedimento de categorização será aplicado apenas àqueles tópicos em que houve diversidade de perspectivas sobre um mesmo assunto. Em alguns casos, as respostas foram no mesmo sentido, principalmente por serem questões mais objetivas. Destaca-se que tais pontos não deixarão de serem apresentados, apenas não passaram pelo processo de criação de categorias.

Primeiramente, será desenvolvida a *codificação aberta*, que consiste na formulação de códigos, isto é, conceitos intimamente interligados aos dados empíricos, por isso possuem menor grau de abstração. Para esta etapa, decidiu-se apresentar trechos das entrevistas com sua codificação inicial, separados conforme a pessoa entrevistada. Os códigos foram definidos, geralmente, com base em termos utilizados pelos próprios entrevistados. Ressalta-se que, em virtude da necessidade de sigilo, foram atribuídos números de 1 a 5 aos entrevistados, de forma aleatória, para facilitar a identificação, sendo que não se refere a qualquer tipo de ordem. A partir disso, foi construído o Quadro 1.

Quadro 1 - Codificação aberta das entrevistas.

Entrevistado	Trecho	Codificação inicial
1	A) “[...] [O CMH é um] espaço de suma relevância, importância, para a proposição e para atuação política dentro da política urbana da cidade.”	Atuação na política urbana
	B) “[a importância do CMH é] colocar a associação de moradores dentro de um debate, dentro de esferas de debate político que não só a esfera do bairro.”	Ampliação do debate para além da esfera do bairro
	C) “[...] de certa forma, [o CMH] é um espaço burocrático [...], tem toda uma questão de acesso à informação, acesso ao conhecimento, e é uma coisa até que uma autora fala, a Maricato, nós somos analfabetos urbanísticos, a gente não tem uma formação e isso perpassa a cidadania também.”	Espaço burocrático que demanda informação e conhecimento

1	D) “É lógico que, assim, a gente não fala que a realidade está posta, né, então isso é uma, é um... o que vai ter é uma correlação de forças entre diferentes sujeitos.”	Correlação de forças entre diferentes sujeitos
	E) “[...] o conselho é um espaço de correlação de forças e a gente vê lá claramente [...] É correlação de força e aí agrega diversas entidades, setores da sociedade civil”	Agregador de diversas entidades da sociedade civil
	F) “[...] o conselho aqui tem que buscar melhor qualidade de vida, né.”	Busca por melhor qualidade de vida
	G) “[...] não estamos partindo de uma cidade neutra, estamos partindo de uma cidade desigual, então a gente precisa de políticas que visem reduzir essa desigualdade, e é isso.”	Busca por redução de desigualdade
	H) “É um horário [das reuniões] que pode ser repensado [...] agora eu estou falando de diferentes sujeitos da sociedade civil que eu preciso fazer com que participem, fazer com que dessa forma seja menos dificultoso, menos árduo estarem compondo esse espaço [...] pensar em soluções de facilitar e promover uma maior inserção de conselheiros.”	Horário pode ser repensado para possibilitar maior inserção
	I) “A associação de moradores tá pensando numa escala o que... a gente quer avançar essa compreensão porque é direito à cidade, tudo isso que a gente entende, não é só uma rua asfaltada, mas tipo assim as demandas deles são pragmáticas, que são nossas também, sabe, são pragmáticas, eu preciso disso agora, então vamos resolver isso, entende?”	Associação de moradores lida com demandas pragmáticas
	J) “[...] a associação de moradores seria meio que a representante, aí sobretudo de bairros periféricos, né, aquela coisa, com menos instrução.”	Associação de moradores como representante, em especial, de bairros periféricos

1	K) “[...] a questão da hierarquia. Cara, necessariamente não tem assim [...] a mesa se esforça para que o conselho tenha continuidade, porque, pelo que parece, há uma dificuldade, né.”	Sem hierarquia, mas com trabalho ativo da mesa diretora
	L) “[...] não dá para romantizar, não dá para pegar e falar que eu vou equacionar vontade de MRV [construtora] com vontade de associação de morador X. [...] eu nunca peguei reunião do conselho da gente ter que ir para votação, de rolar uma polarização, uma maior acentuação do tensionamento. Mas assim, ali fica no campo dos argumentos.”	Relação entre segmentos está no campo dos argumentos
2	A) “É um órgão [o CMH] de grande importância, em que visa organizar, analisar, e busca interesses populares. [...] esse conselho não deixa de ressaltar a importância do mais pobre, porque o cara que tem dinheiro ele não tem que contar moeda, ele não ter (sic) que ir na Caixa Econômica fazer um empréstimo com o banco, o menos favorecido tem que pensar muito antes de ter o seu teto. E o conselho de habitação em suas atividades visa favorecer esse menos favorecido [...].”	CMH lida com interesses habitacionais dos mais pobres
	B) “O conselho nos apoiou mandando ofício para a promotoria, apoiando, mandou para a prefeitura, [...] nos ajudou a mostrar os pontos negativos.”	Suporte em demandas específicas dos bairros
	C) “[...] tivemos apoio deles [outras associações de moradores] ... é, trocamos ideias... trocamos os problemas, né, mas nós vivemos em um mundo...o que manda é o dinheiro. É... o grande empreendedor, ele não tá preocupado com a vizinhança, ele quer lucro, não importa o que está acontecendo em volta [...] Conversamos, trocamos ideias, eles me apoiaram...é conversa via telefone, pessoalmente, assinaram também o abaixo-assinado.”	Associações de moradores como agentes de mobilização
	D) “[...] nas reuniões da associação o pessoal começou a me cobrar: nós temos que fazer alguma coisa, que órgão que nós vamos? Eu falei assim: olha, conselho de habitação, promotoria.”	CMH como órgão de resolução de problemas

	E) “Ah, melhorou, porque o [local] anterior estava com um tapete meio complicado. Eu acho que tá bacana, tá bom. [...] Não, nem horário...aquilo que eu te falei, eu sou uma pessoa aposentada, então eu tenho flexibilidade no horário.”	Local e horário das reuniões adequados
2	F) “Nas reuniões existe uma liberdade de expor pensamento, existe respeito né, seja qual for a posição, a ideia de cada um, existe apoio, dentro daquilo que se pode fazer. No meu entender de boa convivência, bom relacionar [...] Existe um equilíbrio, do conselho, das pessoas que expõem, que vão lá só de vez em quando, da mesa diretora. Existe um equilíbrio, uma harmonia. Em que você ouve, você fala, harmonia e respeito.”	Equilíbrio entre segmentos, com liberdade de pensamento
3	A) Eu acho de suma importância o Conselho Municipal de Habitação. Acredito que o maior desafio é a participação popular. Eu vejo que, infelizmente, nós temos pouca adesão na participação da sociedade civil. [...] Naquela audiência [sobre estudo de impacto de vizinhança], por exemplo, eu senti que o próprio Poder Público não conseguia vislumbrar algumas questões que foram enxergadas pelas pessoas da sociedade civil, o que fez eles examinarem melhor a matéria, e houve até a desistência da própria construtora na construção desses empreendimentos lá onde eles estavam propondo construir.”	CMH como espaço para participação da sociedade civil, que é principal detentora de certas informações
	B) “A participação popular é de suma importância para que eles possam examinar cada matéria de uma maneira que não traga prejuízos para a sociedade como um todo.”	Importância da participação popular para garantir efetividade
	C) “Exatamente isso: eles [a comunidade do bairro] me dão essa legitimidade para falar em nome deles, mas sempre também convidando a sociedade civil a participar das reuniões”	Associação de moradores como representante da comunidade

3	D) “Local sim, de muito fácil acesso. O problema é o horário, costuma ser 15:30 e é um horário em que, muitas das vezes, a gente tá trabalhando. Então, realmente é o que dificulta aí.”	Local adequado e horário complicado por coincidir com trabalho
	E) “Nessa diretoria eu enxergo todos bem envolvidos, e enxergo essa igualdade aí [entre segmentos e mesa diretora]. É tranquilo em relação a isso.”	Igualdade entre segmentos, assim como entre mesa diretora e demais conselheiros
4	A) “[...] o Conselho é um controle social da política social habitacional do Município. E lógico, né, sendo um Conselho com essas atribuições, com esse objetivo, ele tem que contar com a participação da sociedade, né. E nós, das associações, é que fazemos essa representação no Conselho.”	CMH funciona como controle social da política habitacional municipal
	B) “[...] a gente tenta ali realmente fazer aquilo que é o objetivo do Conselho, uma política habitacional, diminuição do déficit habitacional na cidade, principalmente no atendimento às pessoas de renda mais baixa, né.”	Busca por redução do déficit habitacional no segmento de baixa renda
	C) “A importância das associações é porque elas estão ali, a voz da sociedade, né, a voz daquelas pessoas que moram nas diversas regiões, que têm as suas dificuldades e as suas demandas.”	Associações como porta-vozes da sociedade
	D) “Então, o programa Minha Casa, Minha Vida é, acho assim, é o resultado prático do trabalho do Conselho, não só do Conselho, mas também do Governo, mas é o Conselho que determina essa política habitacional do município e essa prioridade que foi dada ao programa Minha Casa, Minha Vida é fruto do trabalho do Conselho. [...] eu não falo por mim no Conselho, eu falo pela minha região, por aquilo que o pessoal, que nós recebemos de demandas, por aquilo que nossos moradores ali esperam do município ou de qualquer outro segmento público”	Programa Minha Casa, Minha Vida como resultado prático da atuação do CMH

4	<p>E) “Nós temos lá uma mesa diretora, mas essa mesa diretora ela não tem liberdade, ela não tem independência para tomar decisões, quem toma decisão é a plenária. A mesa diretora faz os encaminhamentos daquilo que a plenária decidiu.”</p>	<p>Mesa diretora tem função de suporte às decisões do plenário</p>
	<p>F) “Então essa demanda vem muito do público, de alguma região, às vezes tem alguma coisa que o pessoal sente prejudicado, como, por exemplo, [...] a via BR-440, que tem uma rodovia passando lá e inicialmente era uma previsão de desapropriação de 140 casas, então o pessoal da região se sentiu ameaçado e levou isso ao Conselho. Hoje, a previsão, né, é de cinco moradias apenas, porque o Conselho atuou junto com outros órgãos, junto com outras entidades, para que houvesse a modificação daquela que era, inicialmente, a previsão de uma rodovia federal. [...] Então, o conselho, às vezes, intermedia, né, participa das intermediações, para solucionar esses problemas.”</p>	<p>CMH como intermediário entre sociedade e Poder Público</p>
	<p>G) “Os horários são, no nosso caso, as reuniões são na parte da tarde, né, e é na hora de trabalho, de compromisso das pessoas, então muitas vezes alguém se vê impedido de participar por ter algum compromisso profissional, né. [...]. Não dá pra ser à noite porque também é sacrificar, tirar as pessoas, né... que já trabalharam o dia inteiro, levar para fazer alguma coisa além do expediente. Então, a gente tenta conciliar da melhor maneira possível, mas tem funcionado, não tem tido problema não.”</p>	<p>Horário pode ser impeditivo, mas também não há opção melhor</p>
	<p>H) “[...] todos ali têm a mesma voz, todos representam da mesma forma, seja do segmento do governo, seja do segmento social ou do segmento das entidades representativas de classe. Todos têm um voto, vamos dizer assim, ninguém é destaque ou não. É lógico que você, por exemplo, se for levar um assunto, você tem que ter um poder de convencimento para poder que as pessoas votem com você, esse é o detalhe.”</p>	<p>Igualdade entre segmentos, por isso o poder de convencimento é essencial</p>

4	<p>I) “[...] é diferença de atuação pessoal. Às vezes, tem um que é mais desinibido, tem um que é mais atirado, então acaba, lógico, influenciando um pouco nessa questão. Mas, dizer que o segmento, ‘ah, porque é o segmento do governo que está na presidência, vai ser melhor que o segmento da sociedade’, acho que não existe isso.”</p>	<p>Atuação da presidência do CMH não varia conforme o segmento que a ocupa</p>
5	<p>A) “Eu acho que o espaço do Conselho Municipal de Habitação é um espaço democrático”</p>	<p>CMH é espaço democrático</p>
	<p>B) “Em relação, por exemplo, a tudo que foi falado lá, muitas vezes as coisas que foram divulgadas, eu peguei como experiência e levei para uma reunião de moradores de uma outra região extrema [...]. Então quando teve apresentação de uma proposta de voluntariado de estarem reformando, até mesmo trabalhando com projeto de edificação de casas para aquelas pessoas que vivem em extrema pobreza, eu cheguei a levar e mostrei lá na associação, aliás, mostrei na reunião da comunidade escolar, que existe essa possibilidade. Se alguém tivesse interesse, que poderia procurar o Conselho Municipal de Habitação e se informar, né.”</p>	<p>CMH como canal de informações e novidades</p>

5	<p>C) “[...] então, de repente, acho que seria interessante, né, algumas inserções do conselho juntos das associações de moradores para poder tá (sic) apresentando, né, para a comunidade, o que está sendo feito, o que eles têm direito e o que pode ser feito, também ouvir um pouco deles, porque eles ouvem através de nós, quando a gente leva, quando a gente leva alguma solicitação, uma informação, a gente passa pra eles, né, mas do contrário acho que tinha que ser uma via de mão dupla, né. Acho que de repente o conselho poderia estar atuando mais nisso aí, eu penso. [...] Eu acho que através do conselho poderia estar agendando, junto da associação, palestras, né, convidando para vir participar, para vir ouvir o que o conselho tem para deliberar, o que o conselho está trabalhando na cidade, o que ele está buscando de melhoria para as comunidades, acho que, de repente, poderia ser isso. Ou até mesmo um informativo [...].”</p>	<p>CMH deveria ser mais próximo das comunidades</p>
	<p>D) “[...] então a Prefeitura de Juiz de Fora abriu, né, uma concessão de buscar para as comunidades, né, tipo material esportivo para desempenhar algumas oficinas no bairro, até mesmo material para ser doado para a sede da associação [...], a gente tinha que criar os projetos e encaminhar, aí nós fizemos esses projetos, eu fiz os projetos todos, né, tanto projeto da associação quanto os projetos esportivos, eu fiz todos e entreguei.”</p>	<p>Associações de moradores como proponentes de projetos</p>

5	E) “O local das reuniões normalmente tem sido ali naquele banco, naquele edifício... Banco Mercantil da Produção, não é isso? Ali na rua Halfeld. O local é bom, né, porque é bem centralizado, fácil acesso. É uma sala ampla, boa, que é cedida pela CDL, não é isso? Eu acho legal e o horário também é bom, o horário é satisfatório, tranquilo, porque geralmente, às vezes é às 15h, 15h30m, às vezes às 16 horas, dá tempo. Geralmente as reuniões não são muito longas, né, por volta, assim, no máximo, de máximo de 17h30, 18 horas, ela tá encerrando, é tranquilo, quanto a isso.”	Local e horário das reuniões adequados
	F) “[...] a hierarquia ela existe, né. Ela é muito importante realmente para poder manter a ordem e dar seguimento aos trabalhos, mas eu vejo, as vezes que eu participei, eu vejo que tudo assim de comum acordo, todo mundo é ouvido, né, todo mundo pode se expressar, todo mundo também tem espaço de estar falando e também muitas vezes é ouvido. Eu acho que tem a hierarquia, sim, mas acho que é tudo de comum acordo, acho que caminham juntos.”	Existência de hierarquia organizacional, porém existe igualdade e harmonia

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Concluída a apresentação da codificação aberta, passa-se, então, à *codificação axial*. Referida etapa é caracterizada pela comparação entre as categorias obtidas anteriormente com base nos dados empíricos, de forma a condensá-las e formular macrocategorias, alcançando-se maior abstração.

Foram definidas quatro macrocategorias: função e objetivo do CMH; atuação das associações de moradores; local e horário das reuniões do CMH; e hierarquia dentro do CMH. A partir disso, foi possível elaborar o Quadro 2, com ligação das categorias ao respectivo entrevistado por meio de “X” registrado no número correspondente.

Quadro 2 - Codificação axial das entrevistas.

Macrocategorias	Categorias	Entrevistado				
		1	2	3	4	5
Objetivo e função do	Órgão democrático com correlação de forças	X		X	X	X

CMH	Proposição da política habitacional municipal em prol da população de baixa renda	X	X		X	
	Canal de informação e novidades					X
	Intermediador entre sociedade civil e Poder Público		X		X	
Atuação das associações de moradores	Agente de mobilização para resolução de demandas	X	X			
	Representante de interesses da comunidade	X		X	X	
	Detentora de informações essenciais			X		
	Proponente de projetos					X
Local e horário das reuniões do CMH	Ambos adequados		X			X
	Local adequado, mas horário poderia ser repensado	X		X		
	Local adequado, mas horário sem alternativa viável				X	
Hierarquia no CMH	Inexistente, prevalece o poder de convencimento		X	X	X	
	Protagonismo da mesa diretora	X				X
	Tensão argumentativa entre segmentos	X				

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Verifica-se que a codificação axial colabora com a organização dos dados, permitindo agrupamento de categorias similares, de modo que persistem aquelas que guardam diferenças significativas entre si. Todavia, a respeito das duas primeiras macrocategorias, há relação de complementaridade entre as categorias, visto que diversas perspectivas podem existir tanto sobre o objetivo e a função do CMH, quanto acerca da atuação das associações de moradores. Já nas duas últimas macrocategorias, percebe-se incompatibilidade entre as categorias, uma vez que traduzem visões de difícil conciliação.

Especialmente sobre a macrocategoria “Hierarquia no CMH”, vislumbra-se a necessidade de maior detalhamento, pois é um elemento que também surgiu no momento da análise das atas. Três possibilidades foram identificadas a partir das entrevistas: a inexistência de hierarquia; o protagonismo da Mesa Diretora; e a tensão argumentativa entre os segmentos. Com relação à primeira, existe a visão de que todos os conselheiros se encontram em posição

de igualdade, sendo que é o poder de convencimento que determina a tomada de decisões. A segunda categoria reflete a hierarquia num sentido organizacional, referente à proeminência detida pela mesa diretora, já que é a responsável por conduzir e dar encaminhamento às decisões das plenárias. Por fim, a última categoria se baseia na ideia de que o CMH é um espaço de correlação de forças que representam interesses diferentes que, provavelmente, irão colidir no âmbito argumentativo.

Essa etapa é intermediária no processo de construção da TFD, já que ela culmina com a codificação seletiva. No entanto, antes de prosseguir para ela, faz-se necessário apresentar os dados coletados a partir das entrevistas que não passaram pela formulação de categorias, já que detêm maior objetividade e tiveram maior coincidência entre os entrevistados.

A primeira questão se trata da elaboração da pauta. De acordo com as respostas dadas, a pauta é construída conforme as demandas apresentadas pelos conselheiros, existente ampla liberdade para que todos possam fazer sugestões. Logo, tal tarefa não é exclusiva da mesa diretora. Além disso, afirmaram que a convocatória das plenárias com respectiva pauta costuma ser recebida pelo menos 10 dias antes da reunião.

Outro ponto abordado trata da compreensão, por parte dos representantes das associações de moradores, dos assuntos discutidos durante as reuniões. Apesar de, às vezes, depararem-se com vocabulário mais técnico, as dúvidas foram sanadas durante as discussões nas plenárias, de modo que não houve prejuízo em razão da dificuldade de compreensão da matéria.

Uma terceira questão se refere à ocorrência de consulta à comunidade antes das reuniões do CMH, no que tange às pautas a serem discutidas ou assuntos que devem ser incluídos. Geralmente, os entrevistados não realizam consultas, já que a comunidade reconhece a sua legitimidade para falar em seu nome, como representante do bairro. Ademais, quando há necessidade, os interessados costumam procurar os representantes para repassarem as demandas a serem levadas para o CMH. Alinhado a esse assunto de relacionamento com a comunidade, os entrevistados também relataram certa apatia dos seus representados, que demonstram baixo interesse em se envolverem em espaços como o CMH.

Por fim, o último ponto trata da relação com outras associações de moradores. A proximidade entre elas se dá em razão dos problemas e interesses em comum, sendo que a conexão pode ser ampliada por outros órgãos, como o próprio CMH e a UNIJUF.

Conforme já explicitado, o encerramento da TFD se dá com a *codificação seletiva*, que consiste na integração final de uma proposta teórica, em torno de uma categoria ou narrativa, logo, atinge-se o maior grau de abstração dentre as etapas desse processo.

A partir da codificação das entrevistas, foi possível identificar a categoria central *Vivências*, ao redor da qual todas as demais gravitam. Com ela, compreendem-se as interações existentes entre as associações de moradores e o CMH, principalmente por meio do conhecimento das formas de atuação daquelas e como elas enxergam o papel exercido por esse. Vislumbra-se a existência de dois tipos de discursos, não necessariamente conflitantes, que sustentam a categoria central *Vivências*: 1) o CMH como órgão de democratização da política habitacional; e 2) o CMH como canal de acesso ao Poder Público.

O primeiro discurso é o usualmente apontado na literatura acerca do trabalho exercido pelos conselhos, isto é, servem de controle social de determinada política pública ou temática. Nesse caso, o CMH assume um papel central, responsável por estruturar a política habitacional de Juiz de Fora, de modo que suas ações têm efeito a médio ou longo prazo. Assim, pode ocasionar sensação de desconfiança, por parte da sociedade em geral, a respeito da efetividade do Conselho, já que não há resultados imediatos, implicando em apatia. Esse papel exercido pelo CMH está vinculado ao reconhecimento das associações de moradores como representantes das comunidades e como agentes essenciais na construção da política habitacional.

O outro discurso é traduzido pela percepção do CMH como uma forma de acessar o Poder Público para que as demandas sejam resolvidas, ou seja, o CMH serviria de “ponte” entre o Poder Público e a sociedade civil. Nesta perspectiva, o CMH lidaria com questões de curto prazo, mais imediatas e pontuais. Dessa forma, realça-se o aspecto de suporte das associações, que serviriam como instrumentos para resolução de problemas da população. Esse discurso pode indicar a inexistência de canais apropriados para demandar atuação do Poder Público, fazendo com que os interessados busquem espaços participativos, cuja abertura é intrínseca, para serem ouvidos.

Concluída a apresentação dos resultados obtidos por meio dos dados, pode-se passar para a sua integração com as reflexões promovidas por outros estudos sobre democracia participativa.

5 A INTEGRAÇÃO DOS RESULTADOS COM A TEORIA DEMOCRÁTICA: DOS MODELOS ÀS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

No campo da teoria democrática, costuma-se afirmar que a noção genérica de democracia não é suficiente para evidenciar quais elementos estão presentes para que dada prática seja considerada democrática. Nesse sentido, faz-se necessária a utilização de um qualificador, de modo a complementar e especificar a qual modelo de democracia se faz referência.

Assim, a respeito dos modelos democráticos, Luis Felipe Miguel (2005) considera a dicotomia entre democracia representativa e democracia 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-pluralista²: é a mais recorrente nos sistemas políticos ocidentais, pautando-se em um conjunto de liberdades cidadãs, 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 possam participar em condições de igualdade, apresentando argumentos racionais até o alcance de um consenso; 3) o republicanismo cívico: prega a revalorização da ação na pólis 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 irredutíveis 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

² Esse modelo também costuma ser chamado de democracia liberal representativa, variando a denominação conforme as perspectivas dos autores. Neste trabalho, as duas expressões serão utilizadas como sinônimos.

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). Também é possível relacionar a referida hegemonia com o fato de que esse modelo seria o único compatível com o capitalismo (SANTOS; MENDES, 2018).

O professor e sociólogo lusitano Boaventura de Sousa Santos assevera que houve perda de *demodiversidade*, que é entendida como “a coexistência pacífica ou conflituosa de diversos modelos e práticas democráticas” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 71). Isso significa que a concepção hegemônica foi considerada única e universal, desprezando-se a existência das demais experiências democráticas.

A democracia liberal-representativa encontra sustento em dois elementos: a autorização e a prestação de contas. O primeiro ocorre por meio do voto, visto que uma pessoa autoriza outra a tomar decisões por ela, sendo que essa deve prestar contas à primeira. No entanto, atualmente, verifica-se a primazia da autorização, enquanto a prestação de contas é relegada ao segundo plano. Assim, o modelo liberal-representativo entra em uma crise de duas dimensões: a representação, visto que os cidadãos não se sentem representados pelos seus governantes; e a participação, pois há uma abstenção frequente nas eleições, em razão da sensação de que o voto não importa e que a situação não será alterada (SANTOS, 2010b).

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 momentos diversos do processo eleitoral e da barganha entre grupos; 2) visão instrumental e reducionista da política; 3) esvaziamento dos elementos comunicativos da política (ALCÂNTARA, 2014).

No estudo dos conselhos, ambos os modelos contra-hegemônicos poderiam ser utilizados como referenciais teóricos de análise. Conforme apontado por Lígia Luchmann (2007), tais modelos têm se revelado os principais instrumentos teóricos-analíticos para avaliação das experiências participativas, pois, apesar de possuírem trajetórias diferenciadas, compartilham críticas ao modelo da democracia representativa, na medida em que dão maior primazia à participação do que à representação. Todavia, no âmbito deste trabalho, optou-se por seguir o modelo da democracia participativa, pois a principal intenção é estudar as atuações e diferenças dos segmentos integrantes do CMH, com destaque para as associações

de moradores. Na democracia deliberativa, há maior preocupação com o discurso, com o intercâmbio de razões de forma dialética, que não é o enfoque da presente dissertação.

Dentre os autores participacionistas, uma das principais referências é a britânica Carole Pateman (1992). A autora afirma que, para o modelo hegemônico de democracia, o que importa é a participação de uma elite minoritária, enquanto a não participação do homem comum é necessária para evitar instabilidades, pois é apático e tem baixo senso de eficácia política. No entanto, o sentimento de eficácia tem mais chances de se desenvolver em ambientes participativos, visto que é por meio da participação que se aprende a participar. Ademais, a participação possui um efeito pedagógico, pois desperta a responsabilidade social no indivíduo.

Não obstante a sua perspectiva crítica, as considerações da autora não alcançaram grande repercussão na teoria democrática por duas razões: a concretização das suas propostas demandaria modificações não somente no regime político, mas em todo sistema social; e, à época de sua elaboração na década de 1970, a concepção hegemônica de democracia era considerada como a única possível (FEDOZZI *et al.*, 2012).

Nesse sentido, para o presente trabalho, elegeu-se como referencial teórico a noção de democracia participativa desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos, em razão da sua atualidade e problematizações acerca das relações de Sul e Norte globais. Apesar de o autor não ser considerado como um integrante da corrente participacionista, a sua proposta teórica se aproxima dela, pois há uma coincidência entre os termos empregados e não há um enfoque similar ao da democracia deliberativa.

Destaca-se que, conforme pontuado anteriormente, o referencial teórico não será empregado da forma tradicional, visando à verificação de hipóteses, já que se utiliza a Teorização Fundamentada nos Dados. Nesse caso, o referencial teórico potencializa a inserção dos resultados da pesquisa em um contexto maior, aumentando a sua repercussão teórica.

A principal razão para escolha desse referencial foi a sua relação com a ideia de Epistemologias do Sul:

As epistemologias do Sul são o conjunto de intervenções epistemológicas que denunciam essa supressão [das formas de saber próprias dos povos e/ou nações colonizados], valorizam os saberes que resistiram com êxito e investigam as condições de um diálogo horizontal entre conhecimentos (SANTOS; MENESES, 2014, p. 20).

Dessa forma, existem diversas experiências participativas, especialmente em nível local, elaboradas a partir do Sul, fazendo-se necessário aprender com elas para que ocorra a

democracia real. Como Santos (2010b) destaca, a articulação entre democracia participativa e representativa cria transparência, limita a corrupção e possibilita a redistribuição social.

Para maior compreensão da democracia participativa a partir das Epistemologias do Sul, faz-se necessário um aprofundamento nas estruturas desta construção teórica.

5.1 EM BUSCA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PÓS-ABISSAL

O projeto sociocultural da modernidade emergiu no século XVI, constituindo-se antes mesmo do modo de produção capitalista ter se tornado dominante. O paradigma da modernidade assenta-se em dois pilares fundamentais: o da regulação e o da emancipação.

A regulação representa a transição do caos para a ordem, enquanto a emancipação simboliza a passagem do colonialismo para a solidariedade (SANTOS, 2005). Ambos são constituídos por três princípios que, no caso da regulação, são: o Estado, caracterizado pela obrigação política vertical entre esse e os cidadãos; o mercado, que se refere à relação política horizontal individualista e antagônica entre os agentes do mercado; e a comunidade, a qual consiste na obrigação política horizontal solidária entre membros da comunidade e entre associações. O pilar da emancipação, por sua vez, é formado pelas seguintes racionalidades: a estético-expressiva da arte e da literatura; a moral-prática da ética e do direito; e a cognitivo-instrumental da ciência e da tecnologia (SANTOS, 2005). Na emancipação, as racionalidades implicam, respectivamente, na estetização, na juridicização e na cientificização da esfera social (SANTOS, 2005).

No entanto, no final do século XX, Boaventura de Sousa Santos (2005) identificou que houve a absorção do pilar da emancipação pelo da regulação, em razão dos déficits e dos excessos ocasionados pela modernidade. A emancipação foi reduzida à racionalidade cognitivo-instrumental, revelando um processo de hipercientificização. A regulação apresentou o mesmo padrão de desequilíbrio, visto que houve o excessivo desenvolvimento do princípio do mercado em detrimento dos princípios do Estado e da comunidade, o que representou uma hipermercadorização da regulação. Com isso, a ciência moderna foi classificada como a principal força produtiva, estando sujeita às determinações do mercado.

O sociólogo lusitano acredita, então, que a emancipação poderia ser revitalizada por meio das potencialidades epistemológicas ofertadas pelos dois princípios que foram negligenciados pela modernidade: a comunidade e a racionalidade estético-expressiva (SANTOS, 2005). Para fins deste trabalho, importa principalmente o princípio da comunidade, que se desdobra em duas dimensões: a participação e a solidariedade. A primeira

foi colonizada pela modernidade apenas para mantê-la restrita à esfera política e, ainda assim, sujeita aos limites da democracia representativa. Quanto à solidariedade, sua colonização se deu somente através das políticas sociais do Estado-Providência, cuja completude sequer foi alcançada (SANTOS, 2005).

Em 2007, com a publicação do artigo intitulado *Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes*, Boaventura de Sousa Santos passou a considerar o pensamento moderno ocidental como um *pensamento abissal*, que consiste em um sistema de distinções visíveis e invisíveis. Ao servir de fundamento para as primeiras, as distinções invisíveis dividem a realidade social em dois universos distintos: o deste lado da linha e o outro lado da linha (SANTOS, 2007). O outro lado da linha é considerado como inexistente, permanecendo alijado até mesmo do reconhecimento como espaço a ser incluído. A distinção invisível se assemelha àquela existente entre sociedades metropolitanas e territórios coloniais. Enquanto nas primeiras ocorre a distinção visível típica da modernidade, isto é, a tensão entre regulação e emancipação, nos territórios coloniais está presente a dicotomia apropriação e violência. A apropriação significa incorporação, assimilação e cooptação, já a violência envolve destruição física, material, cultural e humana (SANTOS, 2007).

É possível perceber como essa divisão entre metrópole e colônia se coaduna com o fato de o pilar da emancipação não ter alcançado patamares satisfatórios de concretização, conforme apontado anteriormente. Com isso, a passagem do colonialismo para a solidariedade não se verificou, prevalecendo a existência de espaços coloniais ainda nos tempos atuais.

As principais manifestações do pensamento abissal são o conhecimento e o direito. No caso do primeiro, há a tensão entre a ciência – que reivindica o monopólio de distinção entre o verdadeiro e o falso – e conhecimentos alternativos, como a filosofia e a teologia. Do outro lado da linha, situam-se os conhecimentos populares, camponeses ou indígenas, que ficam relegados à invisibilidade. No domínio do direito, deste lado da linha, há a dicotomia entre o legal e o ilegal, conforme o direito oficial estatal ou internacional. No entanto, existe também o território sem lei, a-legal, em que tais categorias jurídicas não são aplicáveis (SANTOS, 2007, p. 5-6).

O autor afirma que, a partir da década de 1970, há um alargamento do outro lado da linha, quer dizer, um agigantamento da lógica de apropriação/violência, que contamina e encolhe o domínio da regulação/emancipação. Vislumbra-se, então, uma intromissão – não necessariamente física – do colonial nas sociedades metropolitanas e a expansão de obrigações contratuais privadas e despolitizadas, nas quais a parte mais fraca é submissa à

mais forte. Como parte desse processo, há o fenômeno do regresso do colonizador, em que são ressuscitadas novas formas de governo colonial, nas quais o Estado se retira da regulação social e os serviços públicos são privatizados (SANTOS, 2007).

Essas reconfigurações se inserem no contexto de ascensão da globalização neoliberal, caracterizada pela proliferação de relações de poder extremamente desiguais, decorrentes do crescimento dos agentes privados. Consequentemente, há um predomínio estrutural dos processos de exclusão sobre os de inclusão (SANTOS, 2016). Esse cenário é favorável à emergência do fascismo social³, que não é um movimento político, mas um regime social e civilizacional, isto é, não se trata do fascismo integrado ao Estado que foi marcante no século XX. Na verdade, possui um caráter pluralista, quer dizer, vai além do Estado, sendo produzido e direcionado para a própria sociedade (SANTOS, 2010a).

Nesse contexto, o Estado não detém mais o monopólio da regulação social, restando-lhe a tarefa de coordenação de interesses nacionais e globais, provenientes de esferas privadas e públicas. Assim, Santos (2007, p. 20-21) aponta o cosmopolitismo subalterno, que “consiste num vasto conjunto de redes, iniciativas, organizações e movimentos que lutam contra a exclusão econômica, social, política e cultural”, como forma de combate à globalização neoliberal e ao fascismo social. Parte-se da premissa de que a exclusão social decorre de relações desiguais de poder, de modo que cabe ao cosmopolitismo promover a redistribuição de recursos, com base na igualdade e no reconhecimento da diferença. No entanto, tal objetivo não pode ser alcançado com o modelo hegemônico da democracia representativa, pois ela não comporta potencialidades redistributivas, tendo em vista que foi concebida para a ação política convencional, referente à época em que o Estado era o principal agente detentor de poder (SANTOS, 2016).

Surge, então, a democracia participativa como premissa dessa redistribuição social e como expressão do cosmopolitismo subalterno:

[...] [a] nova democracia redistributiva, cuja lógica política consiste na criação de esferas públicas, não estatais, em que o Estado será o principal agente de articulação e coordenação. Nas condições atuais, a criação dessas esferas públicas é a única alternativa à proliferação de esferas privadas de tipo fascista, sancionadas pelo Estado. O novo combate democrático é, enquanto combate em prol de uma democracia redistributiva, um combate antifascista, não obstante ter lugar num campo político que é, formalmente, democrático também (SANTOS, 2016, p. 105).

³ Santos (2007, p. 16) define o fascismo social como um regime em “que concedem à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca”, de modo que essa restaria excluída do contrato social. O sociólogo português aponta quatro formas de fascismo social: o apartheid social; o paraestatal, que se subdivide em contratual e em territorial; a insegurança; e o financeiro (SANTOS, 2010). Contudo, para fins deste trabalho, entende-se não haver necessidade de aprofundar essas diversas formas de fascismo social.

Essa proposta gera um questionamento a respeito do CMH. Os conselhos de políticas públicas são instituições participativas – tal enquadramento será delineado com maior profundidade em momento posterior –, logo, são esferas públicas não estatais, sendo espaço de excelência para concretização da democracia participativa. Entretanto, partindo do pressuposto que os objetivos institucionais contidos na legislação que regulamenta o CMH não necessariamente serão eficazes no plano fático, faz-se necessário analisar a sua atuação prática. Assim, cabe indagar: o Estado desempenha, de fato, um papel de articulador e coordenador de interesses? Ou será que ainda caberia a ele dar a última palavra acerca das políticas públicas?

A partir dos resultados, percebeu-se que, de fato, o Estado assume papel de destaque na criação do Conselho, já que é o responsável por promulgar os diplomas normativos criadores e regulamentadores desse órgão, isto é, institucionalizar a prática participativa. No entanto, esse processo geralmente não está desvinculado da atuação da sociedade civil, já que é importante agente de pressão sobre a atuação estatal. Inclusive, uma possibilidade de pesquisa interessante é o estudo do processo de criação da lei que instituiu o CMH, identificando quais forças se fizeram presentes em tal momento.

Os resultados referentes aos *engajamentos* também evidenciaram que, no cotidiano do CMH, a articulação e a coordenação de interesses ficam a cargo da mesa diretora, já que, conforme extraído das atas, ela possui maior protagonismo, além das funções regimentais de conduzir as reuniões e concretizar os encaminhamentos. Dentre os segmentos, há uma proeminência maior dos órgãos governamentais, especialmente em razão da atuação da SEPLAG, entretanto os interesses e as posições de tal órgão não chegam a ser preponderantes.

Com base na construção teórica das Epistemologias do Sul, enfatiza-se a necessidade de se aprender com as resistências dos grupos, provenientes do Sul epistemológico, que sofreram opressão causada pelo capitalismo, pelo colonialismo e pelo patriarcado (SANTOS; MENDES, 2018). Nesse sentido, destaca-se a reinvenção da democracia participativa nos países do Sul, decorrente dos recentes processos de democratização que culminaram na constituição de um ideal inclusivo e participativo. Um traço comum entre esses movimentos democráticos contra-hegemônicos reside no fato de que os atores responsáveis por implantar as experiências de democracia participativa confrontaram uma identidade atribuída externamente por um Estado colonial ou autoritário e discriminador (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A teoria democrática eurocêntrica é responsável por inserir uma linha abissal nos regimes de governo vigentes nas sociedades. Seu caráter abissal se encontra na parcialidade

desta teoria, já que foi concebida para e pelo Norte epistemológico, e na suposta universalidade dos seus princípios e práticas. Com base nisso, fala-se na busca por uma *democracia pós-abissal*, que valorize novas formas de imaginação e de prática democrática que vão além das concepções hegemônicas de democracia (SANTOS; MENDES, 2018).

Essa proposta de superação das epistemologias do Norte que anseiam pela totalidade é possível a partir de dois procedimentos: a sociologia das ausências e a sociologia das emergências. A primeira parte da ideia de que existe desperdício da experiência, visto que as práticas hegemônicas proporcionaram a subtração do mundo e a contração do presente. Assim, as experiências desperdiçadas passam a ser consideradas alternativas às hegemônicas, aumentando as possibilidades de experimentação social no futuro (SANTOS, 2010a). No que tange à sociologia das emergências, opera-se a contração do futuro, na medida em que seu vazio é substituído por possibilidades plurais e concretas (SANTOS, 2010a). Na discussão democrática, a sociologia das ausências ocorre por meio da denúncia das opressões causadas pelas dominações capitalista, colonialista e patriarcal, as quais impedem que muitos grupos sociais usufruam de uma democracia real. A partir disso, a sociologia das emergências atua ao atribuir visibilidade e credibilidade às vivências democráticas que fogem ao padrão eurocêntrico, podendo ser exercida também em relação às inovações institucionais que conduzem à renovação da prática democrática, como é o caso das experiências de democracia participativa em diversas cidades latino-americanas, principalmente a partir do sucesso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (SANTOS; MENDES, 2018).

A proposta do autor não trata de tornar a democracia participativa algo absoluto, mas de estabelecer uma complementaridade dela com a democracia representativa (SANTOS, 2010b). O autor aponta que a democracia liberal-representativa é composta pelos partidos políticos, sendo que sua sustentação se dá, conforme anteriormente mencionado, pela autorização e pela prestação de contas. A democracia participativa, por sua vez, é dominada pelos movimentos sociais e associações de bairro, sendo que, no Brasil, os conselhos sociais ou gestores de políticas públicas são significativas experiências deste modelo democrático. Ademais, nenhum dos dois modelos é puro, visto que na liberal-representativa há a participação por meio do voto, enquanto na participativa existem formas de delegação e de representação (SANTOS, 2010b).

De acordo com Mark Warren (2001), há robusto consenso dentro da teoria democrática de que a viabilidade e as virtudes de uma democracia dependem do vigor de suas associações em geral. Nesse sentido, Lígia Lüchmann (2011) lista que as associações cumprem diversos requisitos necessários para uma sociedade democrática: capacidade de

defender demandas de grupos vulneráveis e excluídos; caráter pedagógico dos processos de educação política; denúncia de relações de poder; promoção e ocupação de espaços de cogestão de políticas públicas.

Nesse sentido, verifica-se como a participação de movimentos sociais e associações de moradores é crucial para a caracterização da democracia participativa. No caso do CMH, as *vivências* apontaram a importância das associações de moradores no sentido de proporcionar informações que normalmente não são detidas pelo Poder Público, mas que são essenciais para a efetividade das políticas públicas a serem implementadas. Isso se coaduna com a perspectiva epistemológica discutida por Boaventura de Sousa Santos, já que representa ruptura com o modelo representativo tradicional, ao reconhecer a potencialidade da participação em prover informações.

Antes de se aprofundar no estudo dos conselhos, é necessário evidenciar a existência de outras instituições participativas que integram o sistema brasileiro.

5.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS

As instituições participativas podem ser definidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

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 gestores de políticas públicas têm caráter interinstitucional e são mediadores na relação entre sociedade e Estado, logo, são instrumentos de expressão, representação e participação da população (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. Sobre o 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. Conseqüentemente, 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).

Tratando especificamente dos conselhos municipais, Orlando Santos Junior, Sergio de Azevedo e Luiz Ribeiro (2004) ressaltam que, com a interação entre Poder Público e sociedade materializada por tais conselhos, espera-se o surgimento de novos padrões de governo pautados na gestão democrática, centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas públicas e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade.

Entretanto, esse projeto de reforma municipal se contrapõe à agenda liberal difundida por organismos internacionais. Para essa orientação, a participação apenas se justifica em razão de uma suposta crise de governabilidade das cidades e da necessidade de dar coesão às forças locais para usufruírem as oportunidades da globalização, logo, pauta-se no aumento da competitividade urbana. Em decorrência, referida agenda interpreta negativamente a ênfase em políticas redistributivas e as propostas de novos instrumentos de interação entre Estado e sociedade, pois poderia gerar ou agravar o déficit público, já que seria potencializado o aumento de demandas dos bens públicos e seriam legitimados os direitos sociais (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

A corrente crítica a essa concepção se estrutura em torno da gestão democrática da cidade, que reconhece a necessidade da transformação das instituições de governo local, valendo-se, para isso, da construção de novos arranjos institucionais. Em suma, a gestão democrática da cidade se fundamenta na crítica à ilusão do governo tecnocrático e na recusa da concepção liberal de participação (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Com base em dados referentes ao ano de 2009, Danitza Buvnich (2014) detectou que já existiam, pelo menos, 43.156 conselhos municipais no Brasil. Aqueles que têm maior percentual de implantação são: Conselhos de Assistência Social com 99%, equivalente a 5.527 municípios; Conselhos de Alimentação Escolar com 98%, o que representa 5.466 municípios; e os Conselhos de Saúde com 97%, isto é, 5.417 municípios. Constatou-se, também, maior concentração de conselhos nas regiões Sudeste e Sul, enquanto Norte e Nordeste apresentaram os menores percentuais. Entretanto, o inverso se verifica ao tratar do total de conselhos paritários e com função deliberativa, visto que as regiões Nordeste e Norte apresentaram os maiores índices.

Na sequência, importa discutir o panorama atual dos conselhos municipais de Juiz de Fora, tanto do ponto de vista da institucionalização, quanto da produção acadêmica a respeito, com o objetivo de estabelecer relações com o CMH.

5.3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUIZ DE FORA

De acordo com a mais recente regulamentação da estrutura político-administrativa do município, contida na Lei nº 13.830 de 31 de janeiro de 2019, existem 28 conselhos municipais em Juiz de Fora, explicitados no Quadro 3.

Quadro 3 - Conselhos Municipais de Juiz de Fora

Nome do Conselho	Ano de criação	Principal diploma normativo regulamentador
Conselho de Amigos do Museu Mariano Procópio (CAM)	1936	Decreto nº 202/107
Conselho Municipal de Limpeza Urbana	1978	Lei municipal nº 5.517
Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA)	1980	Lei municipal nº 5.856
Conselho Municipal de Desportos (CMD)	1985	Decreto do Executivo nº 3.201
Conselho Municipal de Educação (CME)	1985	Decreto do Executivo nº 3.202
Conselho Municipal de	1989	Decreto do Executivo nº

Desenvolvimento Econômico, Tecnologia e Inovação (CMDE)		4.115
Conselho Municipal de Saúde (CMS)	1992	Lei municipal nº 8.076
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	1992	Lei municipal nº 8056
Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (COMAPA)	1993	Lei municipal nº 8.252
Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT)	1993	Lei municipal nº 8.342
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDPI)	1994	Lei municipal nº 8.524
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	1995	Lei municipal nº 8.653
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	1996	Lei municipal nº 8.925
Conselho Municipal de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	1997	Lei municipal nº 9.148
Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor (CMDC)	1997	Lei municipal nº 9.184
Conselho Municipal de Turismo (COMTUR)	1998	Lei municipal nº 9.218
Conselho Municipal de Habitação (CMH)	1999	Lei municipal nº 9.597
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD)	1999	Lei municipal nº 9.601
Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR)	2000	Lei municipal nº 9.811
Conselho Municipal para a Promoção da Igualdade Racial (COMPIR)	2000	Lei municipal nº 9.796
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM)	2001	Lei municipal nº 10.094
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA)	2003	Lei municipal nº 10.466
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (COMPPAC)	2004	Lei municipal nº 10.777
Conselho Municipal de Cultura (CONCULT)	2008	Lei municipal nº 11.515
Conselho Municipal da Juventude (CMJ)	2012	Lei municipal nº 12.663
Conselho Municipal de Políticas Integradas sobre Drogas (COMPID)	2012	Lei municipal nº 12.468
Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Geração de Renda (COMTER)	2015	Lei municipal nº 13.152
Conselho Municipal de Proteção dos Animais (COMPA)	2016	Lei municipal nº 13.342

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

As informações acima foram obtidas por meio do site da Prefeitura de Juiz de Fora, que disponibiliza a lista de conselhos existentes. A partir dela, foi possível acessar a página de cada um dos conselhos, na qual estão os diplomas normativos regulamentadores e documentos atinentes à atuação de cada um.

Extraí-se que o conselho mais antigo é o Conselho de Amigos do Museu Mariano Procópio. Contudo, conforme a Lei municipal nº 10.988 de 2005, o CAM é o órgão curador do patrimônio do museu, composto por 30 membros. O CAM foi criado para zelar pelo cumprimento da escritura de doação do acervo, feita em 1936 por Alfredo Ferreira Lage para o município de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2005). Em razão disso, tal Conselho não pode ser enquadrado como gestor de políticas públicas.

Com relação aos demais conselhos, é possível identificar a conexão existente com as diversas políticas públicas. Elencaram-se apenas os diplomas normativos que deram contornos mais precisos ao conselho. Em alguns casos, a criação do conselho se deu por lei, porém essa apenas menciona que os órgãos passaram a existir, sem definir a sua estrutura. Assim, quando tal tarefa ficou a cargo de decretos, foram eles os indicados no Quadro 3. Destaca-se que a data de criação se refere à publicação do diploma normativo, logo, não necessariamente se trata da existência fática.

Foi possível perceber que os conselhos sofreram mudanças de nome e na sua estrutura ao longo do tempo, de modo que grande parte dos diplomas arrolados não estão mais vigentes, pois foram substituídos por outros em razão da necessidade de atualização. Com relação ao CMH, destaca-se que a sua estrutura permanece praticamente a mesma desde a sua criação em 1999.

Nesse levantamento, detectou-se que vários conselhos eram consultivos e, com a atualização da legislação, passaram também a ter funções deliberativas. Por não integrarem o objeto do presente trabalho, tais questões não serão aprofundadas, no entanto, servem de estímulo para investigações futuras.

Uma última consideração a ser feita a respeito do Quadro 3 é que a década de 1990 foi a época de criação de vários conselhos, o que pode ser relacionado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que resgatou os valores democráticos em contraste com o autoritarismo do período antecedente. Nathan Costa (2016) afirma que, em 1970, antes mesmo do florescimento das discussões sobre o diálogo entre governo e sociedade civil, Juiz de Fora já havia criado o seu primeiro conselho, chamado de Conselho Municipal do Bem-Estar Social.

Na sequência deste mapeamento dos conselhos existentes no município, empreende-se uma revisão dos trabalhos acadêmicos publicados até então sobre os conselhos de Juiz de Fora. Para isso, foram realizadas pesquisas, sem limitação temporal, nas bases do Repositório Institucional da UFJF, Portal de Periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES. Tais bases foram escolhidas em razão da sua ampla abrangência e, no caso do Repositório, por ter mais proximidade com a realidade local. Foram utilizados os seguintes termos de busca: *conselho municipal Juiz de Fora* e *conselho Juiz de Fora*. No Repositório da UFJF também foi feita a pesquisa apenas com *conselho municipal*, tendo em vista a especificidade da plataforma. Após a conclusão do levantamento, os trabalhos foram dissecados no Quadro 4 em cinco colunas: título; autoria e ano; tipo de trabalho; conselhos analisados; e técnicas de pesquisa empregadas. Com essa sistematização, será possível compreender melhor como andam as produções sobre os conselhos de Juiz de Fora e como a presente dissertação contribuirá para o campo, além de facilitar relações entre os trabalhos no momento da discussão dos resultados.

Quadro 4 - Trabalhos acadêmicos publicados sobre conselhos municipais de Juiz de Fora

Título	Autoria e ano	Tipo de trabalho	Conselhos analisados	Técnicas de pesquisa empregadas
Democracia local: análise do perfil dos principais Conselhos Municipais de Juiz de Fora, MG	Costa (2016)	Trabalho de conclusão de curso	Assistência social; Saúde; Criança e Adolescente; Educação; Meio Ambiente	Análise documental
Democracia Participativa e Conselhos Municipais: breve análise sobre o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora	Godinho (2013)	Trabalho de conclusão de curso	Criança e Adolescente	Análise documental
Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora: trajetória híbrida, impactos ideopolíticos e prático-operativos	Donisete (2007)	Dissertação de mestrado	Assistência Social	Análise documental e entrevistas
Os conselhos	Pereira	Trabalho	Educação	Análise

municipais como instrumento de democracia participativa: análise do Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora	(2014)	de conclusão de curso		documental
Democracia e patrimônio cultural: as práticas da gestão participativa em Juiz de Fora	Azevedo (2007)	Dissertação de mestrado	Preservação do Patrimônio Cultural	Análise documental, entrevistas e observação
Gestão do Desporto em Juiz de Fora: uma análise sobre o potencial para a constituição de políticas públicas participativas	Silva (2018)	Trabalho de conclusão de curso	Desporto	Análise documental e entrevistas
Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: democratização, participação e autonomia	Alves (2005)	Dissertação de mestrado	Educação	Análise documental, entrevistas e observação
A (in)efetividade das audiências públicas como instrumentos de formação da vontade estatal nas questões ambientais locais, à luz do status activus processualis	Oliveira (2014)	Trabalho de conclusão de curso	Meio Ambiente	Análise documental e questionários
A assistência em perspectiva: desafios da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Juiz de Fora	Andrade (2009)	Dissertação de mestrado	Assistência Social	Análise documental e entrevistas
Rumos e desafios da representação popular no Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora/MG: Experiências e narrativas de conselheiros/usuários (1992-2000)	Oliveira (2003)	Tese de doutorado	Saúde	O trabalho é anterior à Plataforma Sucupira, em razão disso não foi possível acessar a sua íntegra.

Espaços institucionais de participação social: análise da representação no Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora- MG	Melo (2016)	Dissertação de mestrado	Saúde	Análise documental, entrevistas e questionários
Um olhar sobre o Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora: desafios da participação social no contexto do Estado Brasileiro	Paiva (2014)	Tese de doutorado	Saúde	Análise documental e entrevistas
Controle social no processo participativo: um estudo no conselho municipal de saúde de Juiz de Fora (MG)	Magalhães (2017)	Dissertação de mestrado	Saúde	Análise documental, entrevistas e observação
Supremacia pequeno-burguesa no conselho municipal de desenvolvimento econômico de Juiz de Fora (2010 a 2014)	Cunha; Guedes (2017)	Artigo	Desenvolvimento econômico	Análise documental
Processo participativo no controle social: um estudo de caso do Conselho Municipal e Saúde de Juiz de Fora (MG)	Magalhães; Xavier (2019)	Artigo	Saúde	Análise documental, entrevistas e observação
Participação social e desempenho do sistema de saúde: reflexões sobre Uberlândia e Juiz de Fora – Minas Gerais, Brasil	Ramires (2017)	Artigo	Saúde	Análise documental

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

O levantamento nas bases de dados gerou um grande volume de resultados, de modo que foi necessário estabelecer algumas estratégias de delimitação. A primeira foi a centralidade dos conselhos de Juiz de Fora na abordagem feita pelos textos, assim foram excluídos aqueles que trataram o tema apenas de forma incidental. Esse processo foi realizado

a partir da leitura dos títulos e dos resumos das produções. A segunda medida se pautou na extensão da lista de resultados, visto que, em razão da sua ordenação por relevância, é esperado que os trabalhos de interesse fiquem no topo e mais próximos entre si. Com isso, foi definido que, entre um texto e outro sobre conselhos de Juiz de Fora, não poderia haver mais do que 20 resultados sem relação. Portanto, ao encontrar um texto pertinente, foram verificadas as 20 produções subseqüentes, sendo encerrada a pesquisa caso nenhuma delas abordasse a temática ora em enfoque.

Algumas dificuldades foram detectadas no Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES, como a indisponibilidade de acesso para alguns textos, de modo que foi necessário consultar o repositório da respectiva instituição de ensino. Também houve deficiência de informações nos casos de trabalhos anteriores à Plataforma Sucupira (base de dados sobre os programas de pós-graduação), sendo disponibilizado apenas o título. Tentou-se encontrar o trabalho no repositório da instituição, porém não houve êxito. Em razão disso, não foi possível identificar as técnicas de pesquisa empregadas em um dos textos elencados anteriormente.

A partir do Quadro 4, verifica-se um total de 16 trabalhos, sendo que as dissertações de mestrado são predominantes, com um total de seis. Na sequência, há cinco trabalhos de conclusão de curso de graduação, três artigos e duas teses de doutorado. Dentre os artigos, apenas um se refere a tese de doutorado também arrolada. No que tange à área dos conselhos, os seguintes foram analisados, em ordem decrescente de recorrência: saúde, com sete; assistência social, com três; educação, com três; meio ambiente, com dois; criança e adolescente, com dois; desenvolvimento econômico, com um; desporto, com um; e preservação do patrimônio cultural, com um. Por fim, quanto às técnicas de pesquisa, percebe-se que, dentre aqueles que foi possível extrair tal informação, todos empregam a análise documental. Em alguns, há combinação com as técnicas de entrevista, questionário ou observação. Tomando por base as técnicas manuseadas nesta dissertação – análise documental, entrevistas e observação –, apenas quatro textos utilizam as mesmas, sendo que dois deles se referem à mesma pesquisa.

Desse modo, vislumbra-se o diferencial da presente pesquisa ao empregar um arranjo de técnicas que ainda não foram amplamente exploradas pelos estudos sobre conselhos municipais de Juiz de Fora, bem como ao investigar o Conselho Municipal de Habitação, que até então não foi objeto de análise.

Sobre os resultados de cada trabalho, Costa (2016) analisou o desenho institucional de cinco conselhos e alcançou conclusões muito semelhantes àqueles referentes ao desenho

institucional do CMH: os conselhos foram criados por lei; predomina o caráter deliberativo e alternância de poder entre os segmentos; e a escolha de conselheiros da sociedade civil é feita por meio de assembleias. Há dois pontos que não foram recorrentes nos conselhos analisados, mas que puderam ser identificados no CMH: disponibilização das atas das reuniões e composição tripartite.

Com enfoque no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Godinho (2013) identifica aspectos que impedem a concretização do ideal participativo visado pelo conselho: falta de capacitação de conselheiros; excesso de demandas; falta de informação da sociedade quanto à importância do CMDCA; e tensão entre segmentos de conselheiros.

No que tange ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Donisete (2007) detectou frágil relação entre o conselho e a administração pública municipal, visto que há dificuldades de acesso a informações necessárias para acompanhamento e avaliação de ações. Com isso, o CMAS teve sua atuação reduzida a questões pontuais e rotineiras, afastando-se do debate estrutural acerca da política de assistência social. No mesmo sentido, Andrade (2009) aponta a dificuldade da representação não-governamental para ter acesso a documentos e a informações essenciais para a política de assistência, de modo que prevalece a desigualdade em relação ao segmento governamental.

Passando para o Conselho Municipal de Educação (CME), Alves (2005) reconhece seu enquadramento como espaço de interlocução democrática, apesar de possuir problemas como a ausência de dotação orçamentária. Em momento posterior, Pereira (2014) apontou problemas que limitam o potencial democratizante do CME, como: inviabilidade do horário das reuniões; baixa participação da sociedade, possivelmente ocasionada por falta de informação a respeito do CME; responsabilidade por demandas burocráticas relativas à educação, que deveriam ser resolvidas pelo Poder Público e dificultaram a atuação do CME na formulação de políticas públicas.

Quanto ao Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA), Oliveira (2014) elenca inúmeros desafios enfrentados: desequilíbrio no segmento da sociedade civil, visto que há predominância de grupos com interesses mercadológicos; dependência em relação ao Poder Público; baixa participação popular; inefetividade da proteção ao meio ambiente, em razão de preponderâncias de interesses individuais e econômicos.

Outro conselho objeto de análise foi o Conselho Municipal de Desportos (CMD) que, de acordo com Silva (2018), possui um desenho diferenciado, já que a maioria dos membros pertence à sociedade civil. Entretanto, tal característica também pode ser responsável por

pontos negativos, como o cancelamento recorrente de reuniões, baixa participação de conselheiros e não realização de conferências municipais. Com isso, o CMD possui dificuldades para a constituição de políticas públicas participativas de desporto.

A produção relativa ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CMDE), de autoria de Cunha e Guedes (2017), apresenta enfoque distinto das demais, pois busca explicitar a relação entre burocracia e classes sociais dentro do conselho. A conclusão foi de que há destaque para pequena burguesia, que se alinha a outras frações do capital, enquanto trabalhadores são excluídos da composição do CMDE.

A atuação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (COMPPAC), segundo Azevedo (2007), é marcada pela aplicação de instrumentos adequados à proteção do patrimônio e por ambiente altamente dialógico. O autor também aponta questões prejudiciais para o funcionamento do conselho: caráter consultivo; escolha de conselheiros intermediada pelo prefeito; e vinculação da presidência do COMPPAC à FUNALFA (Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage), que integra a Administração Pública indireta do município.

Por fim, com relação ao Conselho Municipal de Saúde (CMS), detentor do maior número de publicações a seu respeito, reconhece-se a sua abertura ao controle social e o estímulo à troca argumentativa, porém, assim como nos outros conselhos, há alguns óbices à democratização mais completa: tempo escasso para discussões mais profundas; assimetrias discursivas, principalmente em razão da linguagem; necessidade de capacitação de conselheiros (MAGALHÃES; XAVIER, 2019; MELO, 2016; OLIVEIRA, 2003; PAIVA, 2014; RAMIRES, 2017).

Com base nos trabalhos mencionados acima, é possível perceber que há problemas frequentes, que se repetem no espaço dos conselhos, tais como a baixa participação popular e necessidade de capacitação dos conselheiros. Os resultados da presente pesquisa também apontaram nesse sentido. No entanto, é necessário reconhecer os diferenciais do CMH que, inclusive, podem ser considerados como ampliadores da democracia, sendo eles: a composição tripartite, que se preocupa com interesses populares ao consagrar o segmento da sociedade civil com dedicação apenas a eles; e a escolha de conselheiros da sociedade civil por meio de assembleia, sem interferência governamental.

Há duas questões relativas ao CMH que chamaram atenção e, aparentemente, não se repetiram em outros conselhos de Juiz de Fora, tampouco foram encontradas em publicações da literatura em geral. A primeira se trata do protagonismo da mesa diretora. Geralmente, os estudos identificam a proeminência de determinado segmento ou grupo na atuação do

conselho, que normalmente são os órgãos governamentais, já que possuem vantagens técnicas e administrativas sobre a sociedade civil. No caso do CMH, a mesa diretora assumiu papel central nas discussões durante as reuniões. A segunda questão se refere à procura do CMH como órgão intermediador da sociedade civil e Poder Público, de modo que costuma ser visto como receptor das demandas a serem resolvidas pelo último.

Esses dois elementos podem ser considerados como as contribuições centrais da pesquisa, visto que complementam os aspectos que compõem as discussões acerca dos conselhos de políticas públicas.

6 CONCLUSÃO

A construção da pesquisa refletiu diversas experiências e acúmulos que ajudaram na definição do objeto e do respectivo aparato metodológico. Inicialmente, a pesquisa no campo do direito enfrenta obstáculos ocasionados pela própria área, implicando em dificuldades para sua inserção no espaço acadêmico. Tal problema é intensificado ao tratar da pesquisa empírica, já que demanda articulação de instrumentos metodológicos que, usualmente, não são aprendidos e empregados por juristas. A presente pesquisa se enquadra, então, nesse contexto e buscou contribuir com a sua ruptura.

Vive-se contexto de perda de demodiversidade, isto é, de primazia do modelo democrático liberal-representativo, que passa a ser considerado como único e universal, desprezando-se a existência das demais experiências democráticas. Assim, o estudo dos conselhos e de instituições participativas em geral é de suma importância em razão das suas potencialidades redistributivas e da complementariedade ao modelo hegemônico.

Com relação à temática dos conselhos, há profusão de estudos com múltiplas perspectivas e focos de análise. Mesmo assim, os conselhos de municípios de médio e pequeno porte não costumam receber atenção para que sejam analisados. Isso funcionou como fator motivador para dar enfoque à realidade de Juiz de Fora. Além disso, com a extinção de órgãos colegiados participativos federais no ano de 2019, os conselhos ganharam espaço no debate político e, como o campo acadêmico deve acompanhar tais tendências, o presente trabalho também procurou contribuir nesse sentido.

Em Juiz de Fora, há diversos conselhos de políticas públicas, contudo se optou por direcionar o estudo para a análise do Conselho Municipal de Habitação, já que, preliminarmente, evidenciou uma estrutura diferenciada. Os resultados alcançados também apontaram no mesmo sentido, visto que o CMH possui a composição tripartite, que privilegia entidades populares, diferenciando-se da maioria dos conselhos. Outro ponto de distinção é a escolha das organizações da sociedade civil por meio de assembleias. Inclusive, a própria sociedade civil é marcada pela heterogeneidade, já que abarca entidades de variados tipos. Tendo em vista o papel periférico ocupado pelas associações de moradores nesse grupo, decidiu-se aprofundar as suas formas de interação com o CMH.

Nesse sentido, foram empregadas três técnicas de pesquisa diferentes: observações de reuniões do CMH; análise documental de diplomas normativos e atas de reuniões; e entrevistas com representantes de associações de moradores.

A partir da observação, foi possível conhecer o espaço físico em que foram realizadas as reuniões e compreendidas as dinâmicas existentes, bem como a correspondência com o conteúdo retratado nas atas.

Com relação à análise documental, em um primeiro momento, cooperou com a definição do desenho institucional do CMH, que é essencial para definição do seu potencial inclusivo. Tal técnica também foi aplicada às atas das reuniões, sendo definidos três elementos de análise: vacância; assiduidade; e manifestações. De modo geral, foi possível perceber expressividade ligeiramente maior do segmento dos órgãos governamentais, visto que não deixa assentos vacantes e possui significativas assiduidade e manifestações. Além disso, quanto às últimas, há maior diversidade de órgãos que se pronunciam. Especificamente sobre as associações de moradores, há reduzido envolvimento com o CMH, sendo que as suas interações são existentes, basicamente, em razão da Associação de Moradores do Bairro Manoel Honório e Bairu, cujo representante é o presidente do CMH. Tais aspectos funcionaram para definir os múltiplos *engajamentos* existentes no Conselho e serviram de resposta parcial à primeira pergunta de pesquisa, que trata da participação dos três segmentos no Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora.

Quanto às entrevistas, o objetivo foi complementar os achados das outras técnicas, explorando-se as perspectivas das associações de moradores acerca do CMH. Assim, foi possível identificar tanto a percepção que têm sobre o papel exercido pelo Conselho, quanto a forma como são vistas pelas comunidades. Com isso, foram abordadas as *vivências* das associações de moradores na construção da política habitacional.

Dessa forma, estruturalmente, é nítida a diferença do CMH para outros conselhos, considerando o seu desenho institucional que amplia a inserção de entidades que não compõem a esfera governamental e é aberto às contribuições de pessoas externas. Todavia, ao analisar sua atuação fática, identificaram-se problemas que são recorrentes nos conselhos, conforme apontado por demais estudos elencados neste trabalho, como: baixa participação; necessidade de capacitação de conselheiros; dificuldades para alcançar a população em geral. Porém, o CMH também apresenta *engajamentos* e *vivências* peculiares.

O primeiro é o grande protagonismo da mesa diretora, pois seus membros são aqueles que mais se envolvem durante as plenárias do CMH, registrando alta assiduidade e várias manifestações, cumprindo a função de coordenação de interesses. Isso não quer dizer que a mesa diretora se sobreponha aos demais conselheiros, mas que a atuação do CMH está intimamente ligada ao seu trabalho.

Outro ponto de destaque é o funcionamento do CMH como intermediador entre a sociedade civil e o Poder Público, sendo visto como receptor das demandas a serem resolvidas pelo último. Nesse aspecto, as associações de moradores assumem o papel de agentes de resolução de problemas pontuais. De modo paralelo a essa perspectiva, há, também, a visão do CMH como órgão de democratização da política habitacional do município, o que se coaduna com as abordagens sobre conselhos em geral. Nesse ponto, as associações são consideradas como representantes das comunidades e têm desempenho essencial para a construção dessa política pública. Inclusive, funcionam como fonte de informações privilegiadas a serem repassadas para o Poder Público com o objetivo de aperfeiçoar a efetividade de suas ações.

Desse modo, tais percepções se somam àquelas extraídas das atas das reuniões, proporcionando resposta mais completa à primeira pergunta de pesquisa acerca da atuação dos três segmentos do CMH, assim como responde a segunda pergunta, que trata das interações das associações de moradores com o Conselho.

O presente trabalho foi capaz de apontar hipóteses, as quais poderão ser verificadas posteriormente, por meio de diversos referenciais teóricos e metodológicos. Em especial, destaca-se a necessidade de estudos que abordem o desempenho da mesa diretora, por exemplo, através de comparações entre gestões do CMH, analisando se o protagonismo é recorrente. Ademais, também há a possibilidade de entrevistar outros conselheiros para que as múltiplas percepções acerca do CMH possam ser elencadas e comparadas.

Por fim, a pesquisa evidenciou a importância e a necessidade de instituições participativas como forma de aprimoramento da democracia, visto que seu funcionamento é essencial para suprir deficiências e falhas presentes no modelo de democracia representativa. Há inúmeras dificuldades a serem enfrentadas, contudo integram o processo de aprendizado a ser percorrido pela sociedade.

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.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n94/0102-6445-ln-94-00255.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2018.
- ALVES, Danielle Maria Vieira. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora**: democratização, participação e autonomia. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2005.
- ANDRADE, Tiago Rattes de. **A assistência em perspectiva**: desafios da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Juiz de Fora. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.
- 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. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 7-56.
- AZEVEDO, Nilo Lima de. **Democracia e patrimônio cultural**: as práticas da gestão participativa em Juiz de Fora. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.
- BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito: desafios, limites e possibilidades. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 83-118. Disponível em: <http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2017/12/MACHADO-Ma%C3%ADra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2018
- BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 189-217.
- BECKER, Howard. Problemas de inferência e prova na observação participante. In: BECKER, Howard (org.). **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 47-64.
- BEDÊ, Fayga Silveira; SOUSA, Robson Sabino de. Por que a área do direito não tem cultura de pesquisa de campo no Brasil? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 781-796, 2018. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4944/3703>. Acesso em: 22 set. 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. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** [2019]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 31 ago. 2019.

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.

[2001]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 06 set. 2018.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, fev. 2014. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n1/a03v48n1.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2018.

CAPPI, Ricardo. A teorização fundamentada nos dados: um método possível na pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Maira Rocha. **Pesquisar empiricamente o Direito**. Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 391-422.

CAPPI, Ricardo. Pensando as respostas estatais às condutas criminalizadas: um estudo empírico dos debates parlamentares sobre a redução da maioria penal (1993 - 2010).

Revista de Estudos Empíricos em Direito, São Paulo, v. 1, n.1, p. 10-27, 2014. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/6/6>. Acesso em: 07 dez. 2019.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al.* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-317.

CNS. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016.** Disponível em:

<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

COSTA, Nathan. **Democracia local: análise do perfil dos principais Conselhos Municipais de Juiz de Fora, MG.** 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

CUNHA, Elcemir Paço; GUEDES, Leandro Theodoro. Supremacia pequeno-burguesa no conselho municipal de desenvolvimento econômico de Juiz de Fora (2010 a 2014). **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, p. 73-104, dez. 2017.

Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/15176>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93-128.

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.

DONISETE, Denise Alencar. **Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora: trajetória híbrida, impactos ideológico-políticos e prático-operativos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

EMERIQUE, Lílían Balmant; FIGUEIRA, Luiz Eduardo; BRITTES, Glauber. Direito e políticas públicas: um diálogo necessário. **Revista Direito & Justiça**, Santo Ângelo, v. 16, n. 26, p. 62-79, abr. 2016. Disponível em: http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direito_e_justica/article/view/1895/856. Acesso em: 04 jan. 2019.

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.

FEDOZZI, Luciano *et al.* Participação, Cultura Política e Cidades. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 14-44, mai./ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/02.pdf>. Acesso em: 25 maio. 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.

GODINHO, Bárbara Campos. **Democracia Participativa e Conselhos Municipais: breve análise sobre o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

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

GURZA LAVALLE, Adrián; CASTELLO, Graziela; BICHER, Renata Mirandola. Atores Periféricos na Sociedade Civil: Redes e centralidades de organizações em São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 73-96, out. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a06.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>. Acesso em: 06 set. 2018.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. A observação direta e a pesquisa qualitativa. *In*: POUPART, Jean *et al.* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 254-294.

JUIZ DE FORA. Conselho Municipal de Habitação. **Ofício nº 01/2018**. Juiz de Fora: CMH, 12 mar. 2018a. Assunto: Solicitação. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/cmh/reunioes/encaminhamentos/2018/arquivos/oficio_001_120318.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

JUIZ DE FORA. Conselho Municipal de Habitação. **Ofício nº 06/2018**. Juiz de Fora: CMH, 11 maio 2018b. Assunto: Solicitação. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/cmh/reunioes/encaminhamentos/2018/arquivos/oficio_006_110518.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

JUIZ DE FORA. Conselho Municipal de Habitação. **Resolução nº 04/2018**. 21 set. 2018c. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=64141. Acesso em: 31 jul. 2020.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019**. Disponível em: https://jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000043257. Acesso em: 05 out. 2019.

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://jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023416>. Acesso em: 17 ago. 2018.

JUIZ DE FORA. **Lei n. 10.988, de 19 de setembro de 2005**. Disponível em: https://jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000026131. Acesso em: 30 out. 2019.

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://jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000011536>. Acesso em: 17 ago. 2018.

LAPERRIÈRE, Anne. A teorização enraizada (grounded theory): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares. *In*: POUPART, Jean *et al.* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 353-385.

LIMA, Roberto Kant de; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. **Anuário Antropológico**, Brasília, v. 39, n. 1, p. 9-37, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a06n84.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2019.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta. **Controle social no processo participativo**: um estudo no conselho municipal de saúde de Juiz de Fora (MG). 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wesceley Silva. Processo participativo no controle social: um estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora (MG). **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 179-212, abr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/read/v25n1/1413-2311-read-25-01-179.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

MELO, Ivan da Silva. **Espaços institucionais de participação social**: análise da representação no Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora- MG. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

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-antiores/bib-59/569-teoria-democratica-atual-esboco-de-mapeamento/file>. Acesso em: 28 ago. 2018.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 2, n. 66, p. 145-154, jul. 2003. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-66/>. Acesso em: 16 out. 2019.

OLIVEIRA, Leda Maria Leal de. **Rumos e desafios da representação popular no Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora/MG**: experiências e narrativas de conselheiros/usuários (1992-2000). 2003. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Assis, 2003.

OLIVEIRA, Tábata Boccanera Guerra de. **A (in)efetividade das audiências públicas como instrumentos de formação da vontade estatal nas questões ambientais locais, à luz do status activus processualis**. 2014. Trabalho de conclusão (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

PAIVA, Fernando Santana de. **Um olhar sobre o Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora**: desafios da participação social no contexto do Estado Brasileiro. 2014. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Lucas Delage. **Os conselhos municipais como instrumento de democracia participativa**: análise do Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora. 2014. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

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

PIRES, Álvaro. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. *In: POUPART, Jean et al. (org.). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 154-211.

RAMIRES, Julio Cesar de Lima. Participação social e desempenho do sistema de saúde: reflexões sobre Uberlândia e Juiz de Fora – Minas Gerais, Brasil. **Hygeia - Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, v. 13, n. 26, p. 166-174, dez. 2017. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/39738>. Acesso em: 17 nov. 2019.

ROSA, Waleska Marcy; ALMEIDA, Marcos Felipe Lopes de. A democracia participativa no Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora-MG: os limites e as potencialidades do seu desenho institucional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 68-84, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/4873/pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, p. 3-46, out. 2007. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/147_Para%20alem%20do%20pensamento%20a%20bissal_RCCS78.pdf. Acesso em: 03 set. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? *In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). As bifurcações da ordem: revolução, cidade, campo e indignação*. São Paulo: Cortez, 2016, p. 17-111.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para una democracia de alta intensidad. **Ecuador Debate**, Quito, n. 80, p. 63-76, ago. 2010b. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3497/1/RFLACSO-ED80-04-Santos.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

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.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. Introdução. *In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2014, p. 16-27.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 11-56.

SILVA, Marcelo Domingos Oliveira Silva. **Gestão do Desporto em Juiz de Fora: uma análise sobre o potencial para a constituição de políticas públicas participativas**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 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.

WARREN, Mark. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

WESTERMAN, Pauline C. Open or Autonomous: The Debate on Legal Methodology as a Reflection of the Debate on Law, **SSRN Electronic Journal**, New York, oct. 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1609575> . Acesso em: 19 out. 2019.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 119-160. Disponível em: <http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2017/12/MACHADO-Ma%C3%ADra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2018.

APÊNDICE A – Ficha de análise de atas

Dados da reunião		
Mês		
Data		
Horário		
Local		
Vacância		
Poder Público		
Entidades vinculadas à produção de moradia		
Sociedade Civil	Total	
	Associações de moradores (especificar)	
Assiduidade (titulares e suplentes)		
Poder Público		
Entidades vinculadas à produção de moradia		
Sociedade civil	Total	
	Associações de moradores (especificar)	
Manifestações		
Poder Público		
Entidades vinculadas à produção de moradia		
Sociedade civil (Conselheiros e não conselheiros; especificar) e respectivo tipo (debate, repasse/informe, demanda/protesto, questionamento, protocolar/informe da mesa diretora)		
Tribuna Livre		
Visitantes (se houver)		
Total		
Membros de alguma entidade que poderia integrar a sociedade civil do CMH (ex.: cooperativa, associação de moradores etc.) (especificar)		
Observações		

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada**DADOS PESSOAIS DO ENTREVISTADO**

Nome Completo _____

Idade _____ Sexo: _____

Cidade/ Estado onde nasceu: _____

Profissão ou ocupação atual: _____

Escolaridade: _____

Região e entidade que representa: _____

- 1) Como você enxerga o espaço do Conselho Municipal de Habitação?
- 2) Como ele contribui para sua vida e da sua comunidade?
- 3) Há algum tipo de consulta à comunidade antes das reuniões do Conselho?
- 4) Além de você, mais alguém da comunidade participa das reuniões do Conselho?
- 5) Quem define a pauta das reuniões do CMH? Ela chega com antecedência?
- 6) É fornecido acesso prévio aos documentos abordados na pauta?
- 7) O que você acha do horário e do local de realização das reuniões?
- 8) Você costuma dialogar com os representantes das outras regiões?
- 9) Quando há um assunto que envolve diretamente a sua comunidade, você sente que sua opinião é ouvida?
- 10) Na tomada de decisões, há uma hierarquia no conselho?

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Gostaríamos de convidar você a participar como voluntário (a) da pesquisa “**Ágora Pós-Moderna: A participação popular no Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora-MG**”. O motivo que nos leva a realizar esta pesquisa é proporcionar cidades mais democráticas, com administração coletiva e com participação ativa da população. Assim, os problemas da sua comunidade serão resolvidos com maior facilidade. Nesta pesquisa pretendemos conhecer como funciona a participação da população no Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Juiz de Fora.

Caso você concorde em participar, vamos fazer as seguintes atividades com você: entrevistá-lo (a) para entender como você enxerga a sua participação no Conselho. Além disso, gostaríamos de saber como é a relação com sua comunidade e com as outras associações de moradores que participam do CMH. Esta pesquisa tem alguns riscos, que são: possibilidade de identificação dos participantes, sendo que não há como garantir total sigilo das identidades, pois se trata de um espaço público, com divulgação nos meios de comunicação. Mas, para diminuir a chance desses riscos acontecerem, não será divulgado qual pessoa foi responsável por prestar determinada informação. A pesquisa pode ajudar em uma melhora na participação da população no Conselho Municipal de Habitação, bem como nos demais conselhos existentes em Juiz de Fora.

Para participar deste estudo você não vai ter nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, se você tiver algum dano por causadas atividades que fizemos com você nesta pesquisa, você tem direito a indenização. Você terá todas as informações que quiser sobre esta pesquisa e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Mesmo que você queira participar agora, você pode voltar atrás ou parar de participar a qualquer momento. A sua participação é voluntária e o fato de não querer participar não vai trazer qualquer penalidade ou mudança na forma em que você é atendido (a). O pesquisador não vai divulgar seu nome. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida a você. Os dados coletados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos, e após esse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução N° 466/12 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Declaro que concordo em participar da pesquisa e que me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Juiz de Fora, _____ de _____ de 20__ .

Assinatura do Participante

Assinatura do (a) Pesquisador (a)

Nome do Pesquisador Responsável: Marcos Felipe Lopes de Almeida
Campus Universitário da UFJF
Faculdade/Departamento/Instituto: Faculdade de Direito
CEP: 36036-900
Fone: (32) 99130-1658
E-mail: marcosfl.almeida@gmail.com