

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: AVANÇOS OU RETROCESSOS?

Francisco Carlos Delgado Gomes¹

RESUMO

O trabalho busca discutir o nível de participação da sociedade na formulação e gestão de política pública de moradia de interesse social no Município de Campos dos Goytacazes. Foi observado que a efetivação da política habitacional municipal encontra-se distante do princípio da função social da propriedade, fundamento importante e constante do Plano Diretor Participativo aprovado e sancionado no município em março de 2008. O texto apresenta as premissas para o fomento efetivo de participação cidadã na construção democrática do espaço urbano e, também, impõe maior divulgação das ações do governo local, que produzem impacto direto na produção da cidade. Mesmo com alguns avanços, a sociedade civil organizada não tem nenhuma atuação na gestão e controle da política habitacional municipal, seja pela inércia ou pela inacessibilidade do Conselho Municipal de Habitação, criado com tal finalidade. Embora o Conselho exista, não tem efetividade de participação, sendo sua existência meramente proforma, sem nenhuma representatividade nos resultados obtidos nas pesquisas sobre o Programa Morar Feliz, maior programa habitacional do município, que utiliza recursos exclusivos dos royalties. Estes são os alvos atuais de demandas no ambiente político-legal do País por repartição mais abrangente de seus recursos entre os entes nacionais e subnacionais. Resta comprovada a negação da instrumentalidade do Plano Diretor: como ferramenta que possibilita a criação de espaços institucionais pelas organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais; e pela falta de eco dos princípios daquele instrumento na instância superior das administrações municipais locais que, ao longo de décadas, tratam as demandas urbanas segundo agendas esquizofrênicas, ora com empreendedorismo sob a ótica do mercado, majoritariamente, ora pelo ativismo democrático, pela via da participação cidadã, de forma minoritária e inexpressiva.

Palavras-chave: Participação social; habitação; Plano Diretor

¹ Administrador e Psicólogo, Professor e aluno do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes-Campos dos Goytacazes, RJ. fgdgomes@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

As cidades, ao longo de suas histórias, têm acumulado déficits sociais em função de suas contradições e desigualdades sociais, inerentes ao sistema capitalista. Este compõe-se por sociedade de classes, em que os diferentes segmentos possuem variadas possibilidades e oportunidades, conforme a posição ocupada, assim como pelas relações sociais estabelecidas ao longo dos períodos de sua história. Essa situação tem ficado à margem de governos descompromissados com os interesses da maioria da população, o que se configura como déficit de cidadania.

Sendo o Brasil um país predominantemente urbano, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2010), com taxa de urbanização atingindo 81,2% em 2000, contrapondo-se aos 44,7% em 1960, a questão urbana se relaciona com a sua estrutura política, econômica e social. Dentro deste aspecto, é certo que os desenvolvimentos social e urbano devem caminhar juntos na agenda pública, com políticas de intervenção das equipes técnicas nas áreas definidas para os projetos aderentes a essa perspectiva. Esta pressupõe a compreensão da cidade, do urbano e do território na sua totalidade, como espaços de relações sociais de solidariedades, constituindo-se, ao mesmo tempo, como espaços de contradições e disputa de recursos.

Embora com definição não muito precisa, estimava-se, em 2007, a carência de aproximadamente 6,6 milhões de domicílios para os brasileiros (FJP, 2007). No período de 2003 a 2023, a despeito do fluxo positivo de formação de domicílios adequados, o estoque projetado dos mesmos, caracterizados como deficitários e inadequados, seria de 20 milhões em 2023, ou 25% do estoque total. Dados estes descritos como de uma magnitude que não deve ser ignorada (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO – 2009, p.56 e 57), o que mantém tal questão em destaque em qualquer programa de governo, tanto no presente quanto no futuro.

É proposta do presente artigo, trazer ao debate o tema sobre a participação do governo municipal na minimização do déficit habitacional em Campos dos Goytacazes. Junta-se a isso, também, a participação dos movimentos sociais locais na definição, gestão e controle da política habitacional no âmbito municipal, pela via do Conselho Municipal de Habitação e seus objetivos específicos,

bem como os avanços e/ou retrocessos observados na implementação de políticas mitigadoras do déficit habitacional e de elevação da cidadania.

A motivação para a exploração deste tema está ancorada nas seguintes indagações, concernentes ao município de Campos dos Goytacazes:

a) Que papel efetivamente cumpriu a sociedade civil organizada na definição, gestão e controle da política habitacional?

b) Em que contexto foi aplicado o Plano Diretor (Lei número 7.972, de 31 de março de 2008) como instrumento de atuação e quais espaços institucionais foram criados pelas organizações próprias e autônomas desses movimentos sociais, especificamente no segmento habitacional?

2. PERFIL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

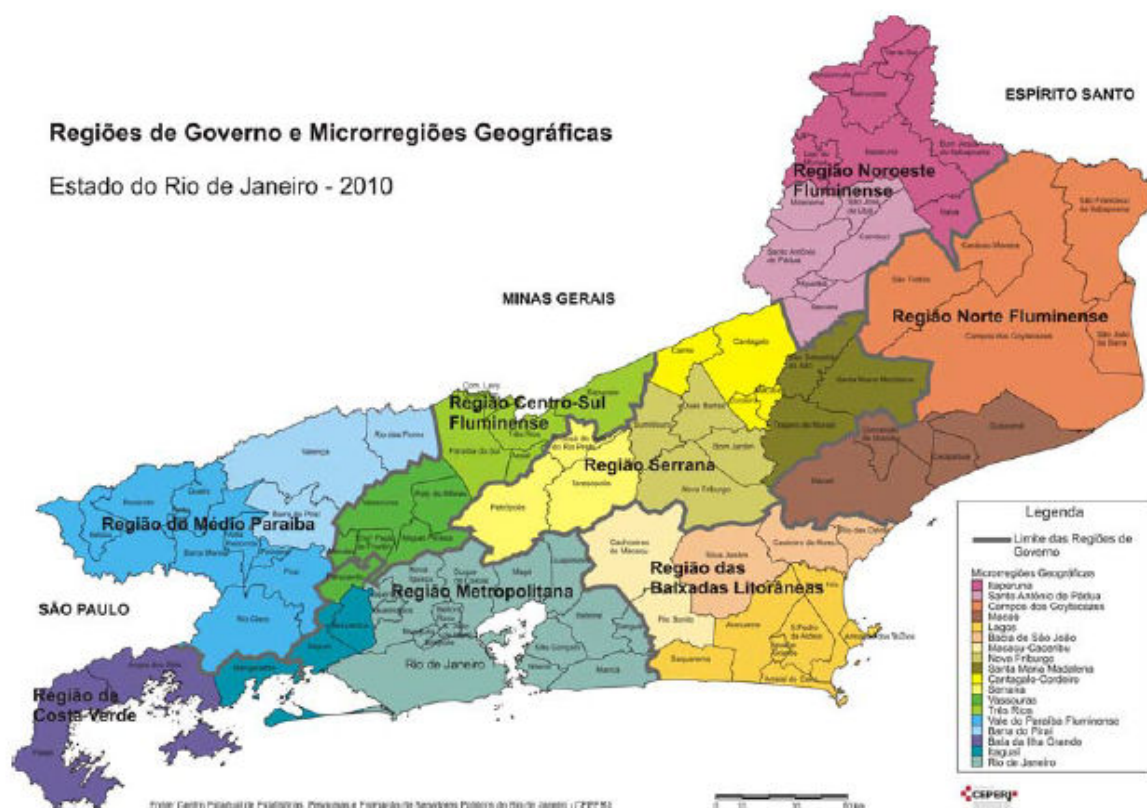
Campos dos Goytacazes pertence à Região Norte Fluminense, região esta que também abrange os municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

O município (Figura 1) tem uma área total de 4.026,7km², correspondendo a 41,56% da área dessa região, sendo o maior município do estado e possuindo uma população de 463.731 habitantes (54,58% do total da população da região). 418.565 representam a população urbana e 45.166, a população rural, constando de 223.100 homens e 240.445 mulheres, numa proporção de 92,8 homens para cada 100 mulheres (IBGE 2010).

A densidade demográfica é de 115,1 habitantes por km², com índice de desenvolvimento humano (IDH 0,716) ocupando a 37^a posição no critério do IDH estadual, ostentando, em conjunto com o município de São João da Barra, os menores avanços no índice entre os municípios do Norte Fluminense. (IPEA, PNUD e FJP, 2013)

O município dispõe dos seguintes acessos: BR-101, sua principal via, ligando o sul ao norte do estado do Rio de Janeiro; BR-356, ligando Campos aos municípios de Minas Gerais e ao município fluminense de São João da Barra; RJ-216, ligando-o às bases de apoio à exploração de petróleo na plataforma continental; e as ferrovias Rio-Vitória e Campos-Recreio, no estado de Minas Gerais, estas últimas, atualmente, fora de operação. (TCE/RJ, 2012)

Figura 1 – Campos dos Goytacazes e confrontações geográficas



Fonte: TCE/RJ, 2012

Fugindo à tendência da maioria dos municípios brasileiros, Campos encontra-se entre aqueles que se beneficiam de rendas compensatórias vindas da exploração de recursos naturais como royalties e participações especiais, que apresentam potencial para a criação de políticas redistributivas que possibilitem investimentos mais igualitários na cidade (LIRA, 2012).

Segundo Peixoto Faria, (*apud* RODRIGUES, 2010, p. 5) [9], ao longo de todo o século XX, o município viveu um processo de urbanização sem precedentes. Inicialmente, deu-se a expulsão dos menos favorecidos das áreas centrais, em nome do higienismo e do progresso das elites. Logo após, a decadência do setor sucroalcooleiro, que, na década de 1960, perdeu força, provocou uma migração dos trabalhadores rurais para a cidade, favorecendo o surgimento de uma periferia recente e de um adensamento nas favelas da cidade.

Devido a realidades que se sobrepõem, com o decorrer de décadas, nas quais impera o empreendedorismo sob a ótica do mercado imobiliário, outras áreas, como os bairros Pelinca, Santo Amaro, Tamandaré e tantas outras, tornam-se privilegiadas dentro da área urbana. Isso gera uma realidade de construção sem planejamento e irregular, sob a égide de um Plano Diretor que, a despeito de se destacar como vetor da ordenação urbana e do planejamento da cidade, aparentemente, é inoperante neste município (RODRIGUES, 2007)

2.1 O direito à moradia como preceito constitucional e a participação cidadã

O direito à moradia surge a partir da participação da sociedade civil organizada que, por meio de movimentos de luta por moradia, profissionais de áreas multidisciplinares – sanitaristas, arquitetos, engenheiros, advogados, administradores, economistas –, entidades sindicais autônomas e de assessoria técnica, além de técnicos de prefeituras e setores de pesquisa universitária, propicia a criação do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), um fórum de articulações políticas com fundamentos técnico-conceituais. O MNRU consegue incluir a discussão dessas demandas no campo da política e do desenvolvimento urbano, gerando a apresentação da *Emenda Popular da Reforma Urbana*, encaminhada à assembleia neoconstituente de 1988. Tem-se como resultado a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição, os quais reformulam e estruturam a Política Urbana nas dimensões de regulação de espaço e de fomento como estímulo à expansão urbana. Cabe ao município estabelecer esta política, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, numa aderência normativa ao Artigo 182 da Constituição Federal,

“promovendo o adequado ordenamento de seu território mediante o planejamento e o controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor, nos termos do Art. 30, inciso VIII da Constituição Federal” (SANTOS, 2009).

Dentre as conquistas possibilitadas pelo MNRU, talvez a mais significativa delas seja a elaboração do Estatuto da Cidade, que estabeleceu a participação popular como condição para que

[...] fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação da sociedade (incorporando principalmente as classes populares), e a reversão de processos de desigualdades e de apropriação privada da cidade (expresso nos processos de especulação imobiliária) (SANTOS, 2011, p. 33)

A nova Constituição, ao estabelecer princípios de reforma urbana no âmbito dos municípios, instituiu os planos diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes, regulamentados em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257). Tornam-se, assim, instrumentos centrais de ordenamento urbano, conferindo aos municípios um papel central na política urbana. Condicionam-se para a formulação das iniciativas habitacionais, produzindo uma grande quantidade de planos diretores a datar da campanha nacional promovida pelo Ministério das Cidades, em especial, a partir de meados de 2005. No período entre 2001 e outubro de 2007, chegou-se a cerca de 1000 elaborações ou revisões, com a necessária aprovação pelas Câmaras Municipais (IBGE, 2004 e 2008, op. cit.)

Observa-se, também, que o movimento incluía uma pauta reivindicatória de maior descentralização governamental e autonomia municipalista, tendo como justificativa a ampliação democrática em contraponto ao período autoritário, marcado pela centralização de recursos e poder político na esfera federal. Nesse novo pacto da Federação, constatando-se que a responsabilidade sobre as políticas setoriais ligadas ao desenvolvimento urbano foi atribuída aos três entes federativos de modo concorrente, e que a União responde, em média, por 60% do gasto público, com os estados e municípios respondendo, respectivamente, por 25% e 15% desse dispêndio, não há dúvidas de que as principais decisões que afetam a política urbana estão sob a coordenação federativa liderada pela União (SANTOS, 2009, op. cit.).

Em que pese à situação relatada acima, a questão habitacional tem sido enfrentada, em alguns municípios, com bastante perseverança, com soluções tentadas através de esforços nas instâncias federal, estadual e municipal, mas que se projetam diretamente nesta última. Isto se dá, já que a mesma é portadora de recursos instrumentais e orçamentais limitados para o enfrentamento de questões sérias como precariedade das condições de moradia, déficit habitacional, ocupações irregulares e/ou ilegais. Nesse aspecto, muitas administrações municipais tem

buscado implementar políticas em seus municípios, no sentido de desenvolver ações voltadas tanto à regularização fundiária como ao atendimento da demanda habitacional local (IBGE, 2011).

Fala-se aqui das experiências de reforma urbana, em que o plano diretor, o orçamento participativo e a elaboração de planos urbanos com participação paritária por parte da população transformaram-se em experiências bem sucedidas em cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre, Belém, Santo André, entre outras, e são revelações de possibilidades de como as administrações municipais podem, com efetividade, atuar promovendo justiça social, redução de desigualdades socio-espaciais e déficit habitacional no ambiente municipal.

Incorporando a visão da participação popular, era esperado que o Plano Diretor se constituísse como instrumento para alcançar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, conforme estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal. Há uma urgência para que se priorize o interesse coletivo frente ao individual, e se faça cumprir a função social da propriedade e da cidade, mesmo que se perceba um desnível entre discurso legal e prática. Segundo Maricato (2011, p. 96), há sinais de esperança, exemplificada na emergência de “novos movimentos urbanos, que vão além da ‘política de resultados’ e que lutam pelo direito à cidade”.

2.2 A demanda habitacional em Campos dos Goytacazes: o que se tem feito efetivamente para supri-la e a que preço?

De acordo com Oliveira (2009, op. cit.), a demanda projetada para o município, em estudo realizado, contemplando, numa abordagem demográfica, o período entre 2003 e 2023, dos quais são incluídos, no Quadro 1, os anos de 2010 a 2013, induz à percepção de que, mantidos os parâmetros sob os quais o trabalho foi realizado, com base na década de 1990 a 2000, período em que apenas os impactos da instalação da indústria de exploração e produção de petróleo na região são considerados, haveria um decréscimo de 10,03 pontos percentuais na demanda por novas moradias, da ordem de 14.229 para 12.931.

No entanto, a realidade atual exige que se considerem os impactos da instalação do Superporto do Açú², no município vizinho de São João da Barra, o que certamente exibirá um cenário com cores diferentes, embora ainda não mensurados oficialmente, mas certamente com necessidades muito mais impactantes.

A noção de déficit habitacional é utilizada para mensurar a necessidade de provisão de moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação. Os conceitos de moradia inadequada englobam aquelas unidades sem condições de habitabilidade devido à precariedade ou desgaste de estruturas físicas; à necessidade de incremento de estoque devido à coabitação familiar forçada; e aos moradores que não têm condições de suportar o aluguel ou vivem com muitas pessoas em apartamentos alugados (FJP, 2009).

Quadro 1 - Projeção de domicílios, segundo município, período e categorias de déficit e inadequação

2010			2011			2012			2013		
DEFICIT	INADEQ	ADEQ	DEFICIT	INADEQ	ADEQ	DEFICIT	INADEQ	ADEQ	DEFICIT	INADEQ	ADEQ
14.229	34.576	84.041	13.819	33.856	86.355	13.381	33.051	88.466	12.931	32.202	90.452

Fonte: Oliveira, 2009, op. cit.

Em trabalho realizado, em 2005, pela Universidade Federal Fluminense e pelo Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional de Campos dos Goytacazes (FCJOL/PMCG, 2006), sob a coordenação do Dr. José Luis Vianna da Cruz, o déficit habitacional do município representava, em comparação com os dados da Região Norte Fluminense, 63,7%, num quantitativo de 11.904 unidades. Estes dados referem-se, apenas, se consideradas as necessidades de novas unidades habitacionais, com a finalidade de elaborar um diagnóstico das condições socioeconômicas da infância e juventude no município, porque quando são analisados os dados da FJP (2003), relativos à inadequação dos domicílios urbanos, os dados exibem 62.606 domicílios, com inadequações fundiárias (6,93%), adensamento excessivo (13,73%), ausência de banheiros (9,75%) e carência de

² O Porto do Açú é um empreendimento logístico das empresas LLX Porto do Açú e LLX Minas-Rio Logística, fazendo parte de um projeto maior do grupo EBX, controlado pelo empresário Eike Batista, concebido com o objetivo de funcionar como centro logístico de exportação e importação para as regiões Centro-Oeste e Sudeste do Brasil, por sua localização próxima aos grandes centros do Brasil, tendo a possibilidade de escoar produtos pela costa do país através de serviços de cabotagem.

infraestrutura (69,57%). Tais dados apontam uma elevação do déficit habitacional, se comparados com os dados do CIDE/IQM para 2000 e uma melhora nos índices de inadequação da infraestrutura, mas não a ponto de perceberem o status de problema prioritário a ser enfrentado pelos órgãos competentes.

2.2.1 O Programa Morar Feliz como política pública de habitação municipal

O Programa Morar Feliz autodenomina-se como a maior ação de política habitacional do País com recursos dos royalties da ordem de R\$ 357 milhões até 2012. 5.426 casas foram entregues em 14 conjuntos habitacionais construídos em 10 bairros do município. Acrescenta-se a esses dados a construção de 206 ruas, galerias de água e esgoto, e a implantação de projeto paisagístico e iluminação pública, beneficiando mais de 22 mil pessoas que moravam em áreas de risco, delimitadas pela secretaria municipal de Defesa Civil, ou que eram atendidas pelo Programa de Aluguel Social ou que viviam em vulnerabilidade social.

A caracterização de uma ação específica e a sua classificação dentro dos parâmetros clássicos do que se entende como política pública, que tem em Laswell (Souza, 2006, p. 24) a definição mais conhecida, depende da percepção clara das respostas que um programa como o mencionado possa dar. Ou seja, as respostas devem estar ligadas diretamente às seguintes perguntas: quem ganha o que; por que; e que diferença isso tudo faz no tratamento da questão do déficit habitacional neste município.

Aparentemente, essa política local, dentre as tendências de avaliação das políticas públicas, segundo Arretche (2009, p. 32), é um programa bem-sucedido, em termos de eficácia, expresso pelo quantitativo de unidades construídas, com mão de obra e materiais locais, e pelo alcance social antes, durante e depois da entrega das casas. As informações, disponíveis no sítio da PMCG, dão conta da previsão de mais 4.576 casas a serem construídas na próxima etapa, a partir de 2013, contemplando moradores de áreas distantes, num investimento de R\$ 476,5 milhões, atingindo o alvo de 10 mil casas e reduzindo o déficit habitacional para 1%. Segundo a atual secretária da Família e Assistência Social, Izaura Freire, “Alguns municípios da região já anunciaram a possibilidade de

também construir casas, aos moldes do Morar Feliz de Campos, o que mostra que o Programa deu certo e tornou-se referência” (Sítio da PMCG, 2012).

2.2.2 Análise da participação cidadã na formulação e aplicação da política habitacional em Campos dos Goytacazes

Tornada obrigatória com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Cidade, a participação cidadã nas audiências públicas e nos debates temáticos de interesse da sociedade deve ser garantida pelo Executivo e pelo Legislativo. As resoluções do Concidades definem esse processo participativo de forma mais específica, como a resolução de número 25, ao recomendar o compartilhamento da coordenação pelo governo e pela sociedade, a criação de um “Conselho da Cidade” e a realização de uma Conferência para aprovação final na Câmara e a criação de um plano diretor.

O Plano Diretor, na visão de Avritzer (2008), representa o “desenho institucional de ratificação”, onde a sociedade, embora não participando do Plano, no início do processo de deliberação política na Câmara Municipal, dele participa, ao final, sob a forma de ratificação pública, em um processo que envolve mais atores sociais. A relação com o Estado é construída através de decisões já tomadas anteriormente. Já, Brasil *et al.* (2010) consideram que a população cidadã deve configurar-se para além da simples ratificação, acontecendo em todas as fases da elaboração do Plano, o que não ocorreu de forma homogênea em todos os municípios do Brasil, em muitos casos, sendo a tônica somente o caráter pró-forma e restrito.

Segundo a MUNIC, embora grande parte dos municípios brasileiros dispusesse de Plano Diretor em 2009, não há dados disponíveis, o que não permite inferências sobre o alcance democrático dessas experiências em cada um dos municípios (IBGE, 2012, op. cit.). No município de Campos dos Goytacazes, o critério da participação cidadã, ora em estudo, é definida e inscrita no Plano Diretor, Art. 4º, §VII,

“Fortalecer o setor público e valorizar as funções de planejamento, articulação e controle, mediante o aperfeiçoamento administrativo, a

construção de uma gestão de corresponsabilidade com apoio dos segmentos da sociedade e a participação da população nos processos de decisão e planejamento do desenvolvimento territorial” (PMCG, op. cit.).

A forma de participação cidadã prevista no Plano Diretor compreende a formação de comissões, grupos de trabalho e órgãos colegiados, deixando aberta a representação de entidades não governamentais, comunitárias, profissionais e outras não especificadas. No Art.104, é estabelecido que “para a consecução da Política Municipal de Habitação deverão ser adotadas as seguintes ações e medidas de gerenciamento: I) Garantir que o processo de formulação e implantação da Política Municipal de Habitação seja participativo e incluyente, com a contribuição de todos os segmentos envolvidos”. No entanto, em adição à precariedade dos canais de participação pública, ainda se percebe certa inoperância dos mesmos instrumentos gestores da política urbana participativa, constantes do Art. 43 do Estatuto da Cidade, quais sejam: I) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II) debates, audiências e consultas públicas; III) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e IV) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Canais de comunicação dotados de maior transparência para, junto à sociedade, fomentar a sua participação mais efetiva na construção democrática do espaço urbano, exercendo o controle na *cidade de todos* de Lefebvre, citado por Cruz (2005), mas também de uma maior divulgação das ações do governo local que produzem impacto direto na produção da cidade, como os próprios Conselhos Municipais, a título de exemplo.

Assim é que, nas Conferências Municipais realizadas em 2003, 2005 e 2013, o tema de destaque foi, necessariamente, a participação popular, em todas as resoluções, a partir dos temas Habitação, Saneamento Ambiental, Programas Urbanos, Transporte e Mobilidade Urbana. Especialmente, na Conferência de 2005, a questão ganha aprofundamento no tema “Participação e Controle Social”, com abrangência ampliada da participação da sociedade no conhecimento e controle de todas as formas de participação aderentes aos princípios presentes no Estatuto da Cidade.

Embora seja digno de nota que a aplicação das orientações do Ministério das Cidades, por parte do município de Campos dos Goytacazes, e a parceria com o

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM possibilitaram um avanço democrático inegável por uma maior participação cidadã na geração do anteprojeto do Plano Diretor, sancionado através da Lei número 7.972, de 31 de Março de 2008, é perceptível, também, que a realidade observada, através de análises subsequentes, indique que os gestores dos cargos em comissão da municipalidade, que, em última análise, deveriam agir em consonância com os interesses comunitários expressos no referido plano, e que não são poucos, têm falhado nesse sentido.

Assim, segundo Lira (2012, p. 61, op. cit.), espaços públicos de comunicação e debates participativos, que surgiram em razão da criação dos referidos planos, tornam-se uma realidade distante, embora constante, dos ideais de cidadania preconizados por instrumentos legais, como o Plano Diretor do município, com diretrizes ligadas a uma proposta de fortalecimento democrático demonstrado pelo destaque concedido à criação de canais decisórios participativos, como explicitados na seção “Do exercício da Cidadania” (art.115):

- I - A promoção de oportunidades para o exercício da cidadania, visando maior comprometimento da população com as políticas públicas;
- II - A multiplicação dos meios para divulgação das práticas de planejamento e gestão e para a formação de uma consciência pública na população;
- III - A implementação de mecanismos de construção da corresponsabilidade, visando uma maior participação da sociedade em diferentes níveis.

Percebe-se o discurso democrático focado na participação e na “formação de uma consciência pública na população”. Esta visão é ampliada registrando no art. 116 que a promoção de oportunidades para o exercício da cidadania será efetivada mediante:

- I - A garantia da participação da sociedade na formulação, planejamento e gestão das políticas públicas municipais, com o fortalecimento dos Conselhos existentes e a criação de novos Conselhos, como proposto nas demais Diretrizes Estratégicas.
- II - A instituição da prática de planejamento transparente, motivadora e estimuladora da cidadania, através da realização de debates, consultas e audiências públicas e de conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal.
- III - O fortalecimento de iniciativas populares para apresentação de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Neste item, consta, no Plano Diretor, a proposta de fortalecimento dos Conselhos existentes e a criação de outros. Embora não exista, no município, órgão com registro atual da quantidade de Conselhos Municipais existentes, por meio de uma pesquisa exploratória envolvendo sites institucionais, leis e documentos oficiais obtidos na Prefeitura, identificaram-se, em Campos, 21 Conselhos regulamentados e/ou em funcionamento, em 2012, dentre eles o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo e o Conselho Municipal de Habitação e Saneamento, este último com seu funcionamento analisado no presente artigo. Na prática, configura-se um cenário diferente do proposto no instrumento legal. No cenário percebido, tanto em gestões anteriores como na de 2009/2012, os Conselhos não só não cumprem seus objetivos, como criam uma acomodação e sentimento de impotência em atores da sociedade com potencial de participação.

A quantidade de Conselhos no município supera, em muito, a média nacional divulgada pelo IBGE, em 2001, que foi de 4,9 Conselhos por município com 26,9 mil no total. Não existe pesquisa atualizada sobre estes índices, mas com base na projeção de crescimento dos principais Conselhos do País (Assistência social, Saúde, Criança e Adolescente, Educação e Meio ambiente), na pesquisa IBGE 2009, estima-se que haja, hoje, no Brasil, mais de 40.000 Conselhos apresentando uma média acima de 7 Conselhos por município. Ainda assim, Campos, com 21 Conselhos, possui quase três vezes mais Conselhos que a média nacional.

Apesar desse elevado número de Conselhos registrados e/ou em funcionamento, apenas 14 apresentam funcionamento regular e promoveram reuniões nos últimos 12 meses. Desses, 9 são paritários, com equilíbrio numérico de membros originários de entidades da sociedade civil e escolhidos por seus pares com membros de instâncias públicas, especialmente, o executivo municipal, configurando uma relação de representação mais democrática. 7 deles possuem funcionamento precário, apresentando dificuldades para a realização de reuniões e dificultando a obtenção dos regimentos internos que demonstrariam algumas características importantes para a análise de sua atuação, além da inacessibilidade de seus representantes.

Desses 14 Conselhos em funcionamento, 13 possuem caráter consultivo e 7, deliberativos, normativos e fiscalizadores. Do total dos 21 Conselhos, 14 realizaram reuniões nos últimos doze meses, sendo que em dois casos (Conselho

Municipal de Gestão do FUNDECAM e Conselho Municipal de Habitação e Saneamento) se tratou de reunião eventual. Em apenas 7, ocorre o funcionamento efetivo do fundo municipal, apesar de haver registro em 10 casos.

Embora seja constante do Plano Diretor a necessária participação do tema habitação e suas derivações em termos de plano municipal, conselho municipal e fundo municipal próprio, bem como a concorrência da comunidade e do setor privado interessado, não há, corroborando as análises que dão conta de sua ausência de funcionamento e representatividade, nenhum vislumbre de efetividade no cumprimento dos preceitos legais inseridos no referido Plano Diretor de 2008.

O Conselho Municipal de Habitação é composto por 22 representantes do Executivo e do Legislativo municipal e sociedade civil organizada. Entre as instituições participantes, estão a EMHAB, Secretarias de Família e Assistência Social e de Obras e Urbanismo, Conselho de Engenharia e Arquitetura, Associação Norte Fluminense de Engenharia e Arquitetura (Anfea) e Federação da Associação e Amigos de Campos (Famac).

A falta de ação, portanto, é a tônica, reproduzida inclusive no sítio oficial da Prefeitura, onde são prestadas informações como a abaixo, de 21.10.2010:

Criados por lei municipal em 2007, o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação, somente este ano, na prática, teve início a atuação, no sentido de efetivar definições, como a utilização de recursos destinados para o setor e a fiscalização de empreendimentos habitacionais. “Para que o Conselho, que tem caráter deliberativo e executivo, possa implementar ações, antes de qualquer coisa, precisa debater o Plano de Habitação e estudar as questões pertinentes, que é o que estamos fazendo”, assinalou o presidente do Conselho e da Empresa Municipal de Habitação, Gustavo Guimarães Pessanha. (sítio da PMCG, 2010).

Em função dessa inércia na atuação, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através do Inquérito Civil Público número 010/11, questiona a administração do município quanto a irregularidades em relação ao processo de efetivação do Conselho Municipal das Cidades e descumprimento do Plano Diretor. São motivadores para a instauração do inquérito os aspectos de interesse público que envolvem as ações relacionadas aos programas habitacionais de interesse social, as notícias veiculadas na mídia local dando conta de irregularidades no programa, a não efetivação do Conselho Municipal de Habitação e Saneamento, e

o desmantelamento da Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento – EMHAB, tidas como flagrante desrespeito à lei representada pelo Plano Diretor.

Para além desses fatos, o município divulgou, no mês de maio deste ano, o seu novo organograma, onde a área habitacional fica restrita à EMHAB, ficando a empresa vinculada à Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Infraestrutura, aduzindo ao raciocínio de que a efetivação da política habitacional municipal encontra-se distante do fundamental princípio da função social da propriedade, exarada no Capítulo VI, Art. 99 do Plano Diretor Participativo:

“A construção da cidade no Município de Campos dos Goytacazes adota como estratégia geral a promoção do desenvolvimento sem segregação de espaços urbanos, partilhando os benefícios econômico-sociais e promovendo o acesso à terra e à moradia digna e sustentável a todos os cidadãos”.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto de estudo prendeu-se na análise do nível de participação cidadã na política habitacional, à luz dos princípios do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes, e sua aderência ao Estatuto da Cidade e à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Contextualmente, o Plano Diretor no Município de Campos dos Goytacazes apresenta avanços conceituais no que concerne ao princípio constitucional da participação popular, havendo importantes dispositivos a respeito do tema. No entanto, merece destaque a inoperância do Poder Público Municipal na inserção efetiva da sociedade civil nas políticas públicas, especialmente as referentes aos programas habitacionais, foco do presente artigo, sendo essa falha uma configuração de descumprimento dos preceitos previstos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no atual Plano Diretor, todos eles com foco na participação cidadã no processo de construção da cidade legal e eliminação, pelo menos em parte, da cidade ilegal.

A toda evidência, embora a administração municipal atual cumpra a promessa de entregar o restante de unidades previstas para atingir a marca de 10.000 residências pelo Programa Morar Feliz, resta comprovada a ausência de políticas transparentes que privilegiem a participação cidadã e a promoção compartilhada do maior dos desafios: o Plano Diretor traduzido como instrumento promotor da dignidade da pessoa humana a partir do conceito de acesso à cidade, direito constitucional fundamental, não havendo, portanto, avanços significativos nesse sentido.

A pergunta inicial, portanto, retorna vazia ao seu emissor. A sociedade civil organizada não tem nenhuma atuação na gestão e controle da política habitacional municipal, seja pela inércia ou pela inacessibilidade do conselho criado com tal finalidade.

E a pergunta derradeira, por sua vez, recebe como resposta o vazio quanto à instrumentalidade do Plano Diretor como instrumento possibilitador da criação de espaços institucionais pelas organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais, com especificidade para o segmento habitacional.

Fica, portanto, uma questão final, cuja resposta se sabe, mas que não encontra eco nas instâncias superiores de muitas administrações municipais: Quais as possibilidades e limites para que esses referidos movimentos atuem no fortalecimento da governança urbana, construindo, efetivamente, uma nova cultura política, democrática e cidadã, já que as demandas urbanas são tratadas segundo agendas esquizofrênicas, ora pelo empreendedorismo sob a ótica do mercado, ora pelo ativismo democrático, pela via da participação cidadã?

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. 2008, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso
Acesso em 11/05/2013.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate/ Elizabeth Melo Rico (Org) – 6ª edição, São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

BRASIL, F. P. D., CARNEIRO, R; FRANÇA, B. C.; ALMEIDA, M. E. As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. Seminário de Política e Planejamento, Ambiens, Curitiba, 2010.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. LEI NÚMERO 7.972, Câmara Municipal, promulgada em 31 de março de 2008.

CRUZ, José Luis Vianna da. Plano Diretor e Estatuto da Cidade: uma questão de planejamento. In PESSANHA, Roberto Moraes (org). Campos dos Goytacazes: uma cidade para todos – análises e resoluções da 1ª Conferência Municipal em 2003 – subsídios para a 2ª Conferência em 2005. Campos dos Goytacazes: CEFET Campos, 2005, p. 84.

_____ - Diagnóstico das condições socioeconômicas da infância e da juventude de Campos dos Goytacazes. PMCG, 2006.

FARIA, T. P. Gênese da rede urbana no norte e noroeste fluminense. In: CARVALHO, A. M. de; TOTTI, M. E. F. (Org.). **Formação histórica e econômica do norte fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit Habitacional no Brasil 2007. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: 2009.

_____ - Déficit habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões geográficas. Belo Horizonte: FJP, 2007.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – Censo Demográfico de 2010.

_____ - Perfil dos municípios brasileiros 2011 (2012)

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013>

Acesso em: 31.08.2013.

LIRA, Rodrigo Anido, Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais em Campos dos Goytacazes, Tese de Doutorado em Sociologia Política. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UENF, Brasil. 2012.

MARICATO, E. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, nov. 2007. Seção Debate Aberto. Disponível em

http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774

Acesso em: 30.04.2013.

OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica Elzira Lúcia de Oliveira, Gustavo Henrique Naves Givisiez, Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

PMCG – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ disponível http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=17533

acesso em 24/04/2013.

_____ - Notícia sobre o Conselho Municipal de Habitação, disponível em http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=4186

Acesso em 14/04/2013.

RODRIGUES, Wagner Oliveira, DESAFIOS LEGAIS E FÁTICOS NA EFETIVIDADE DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA: O PLANO DIRETOR DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. Disponível em

http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/wagner_de_oliveira_rodriques.pdf

Acesso em 25/04/2013

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva, A POLÍTICA URBANA NOS MARCOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO, disponível em

<http://www.anpur.org.br/inicio/images/anais/ena13/ARTIGOS/GT2-441-167-20081213193334.pdf>

Acesso em 11/04/2013

SANTOS, M. R. M. do. Apontamentos para uma agenda de democratização da política municipal de desenvolvimento urbano. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SOUZA, Celina. SOCIOLOGIAS. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. A. Introdução. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura* 1.

TCE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudos Socioeconômicos dos Municípios – Edições 2001 a 2012. Disponíveis no sítio

<http://www.tce.rj.gov.br>

Acesso em 27/04/2013.

