

PLANEJAMENTO URBANO E CONSELHOS MUNICIPAIS: A PARTICIPAÇÃO COOPTADA NA DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES URBANAS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Lilian Nogueira das Dôres¹

Resumo

A Constituição Federal de 1988 representou um marco para a redemocratização do Brasil, promovendo uma mudança significativa na estrutura política e administrativa do País, destacando-se a autonomia dos municípios para gerir seus próprios orçamentos e criar políticas públicas que atendam aos anseios sociais. Neste cenário, surgiu a necessidade da criação de Conselhos Municipais, que são órgãos públicos do poder executivo local, os quais facilitam o relacionamento da sociedade civil juntamente com o governo nos processos decisórios de demandas específicas da sociedade, visando a uma gestão democrática. O artigo tem como proposta de pesquisa analisar o teor democrático da gestão, do planejamento das diretrizes urbanas e dos processos políticos urbanos com foco nos Conselhos Municipais de Cidades, Habitação e Saneamento e Meio Ambiente e Urbanismo do município de Campos dos Goytacazes, RJ. Foi possível observar que existem mecanismos locais de decisão sobre as questões urbanas, mas não funcionam conforme o proposto na sua criação. O cenário sugere que a existência dos Conselhos Municipais de Políticas Urbanas serve mais para endossar as ações da prefeitura, através da cooptação, do que gerar um ambiente democrático.

Palavras - chave: Conselhos Municipais; Sociedade Civil; Gestão Democrática; Cooptação

¹ Graduanda em Administração pelos Institutos Superiores de Ensino do Censa - ISECENSA - liliannogueira2@gmail.com.

1. Introdução

A redemocratização do Brasil, em meados dos anos 1980, promoveu uma significativa mudança na estrutura política e administrativa do País, a Constituição Federal de 1988, que representou um marco neste processo. Dentre as mudanças impostas pelo modelo federativo, pode-se destacar a descentralização, a qual transferiu parte do poder decisório para instâncias menores, em especial para os municípios, que, através da autonomia adquirida, têm como desafios gerir, com seus próprios orçamentos, e criar políticas públicas com alcance social sintonizadas aos anseios sociais. Outro argumento relevante à descentralização é o do poder local permitir maior atendimento às demandas sociais e possibilitar o acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade, criando um ambiente propício ao exercício democrático.

Segundo Avritzer e Pereira (2005), nos anos 1990, uma série de espaços participativos foram implementados como os Conselhos Municipais, Audiências Públicas e Orçamento Participativo, amparada nos dispositivos da Constituição de 1988. Esses novos espaços se constituíram em uma forma institucional, que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil, que visam a, em conjunto, discutir e definir as demandas sociais e políticas públicas.

Para Gohn (2006), os conselhos municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local. Segundo Di Pietro (2004), órgão público é “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”. Por conseguinte, os conselhos municipais, no que tange ao resultado de suas deliberações, fazem com que as vontades, os interesses agregados ou consensualizados dos participantes, inseridos na arena de discussão, passem a ser a vontade do próprio Estado.

Em 10 de julho de 2001, foi sancionado, pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o “Estatuto das Cidades”, Lei nº 10.257, que dissemina a integração dos setores sociais, econômicos e políticos visando a estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. É um projeto em parceria entre o governo e a

sociedade civil. O Estatuto norteia os princípios que conduzem os Planos Diretores que desejam planificar o futuro de uma cidade.

Segundo Ferrari (1986) e o Ministério das Cidades (2004), o Plano Diretor da Cidade pode também receber os nomes de Plano Diretor Municipal ou Planejamento Urbano. Para Saule Jr (2002), o Plano Diretor, como um projeto urbanístico, tem como principal característica colocar em prática todas as diretrizes estabelecidas pelo plano, fazendo com que todos os investimentos e acesso aos serviços públicos sejam distribuídos de forma igualitária a toda a população.

Um Plano Diretor Municipal contempla mudanças em todas as cidades brasileiras, a fim de democratizar o direito à moradia em um ambiente saudável a toda a população, garantindo um desenvolvimento futuro equilibrado para as cidades. Em contrapartida, para a infinidade de propósitos que um Plano Diretor contempla, é perceptível que a realidade urbana é altamente complexa e mutável na atualidade.

A participação da sociedade civil nas instituições públicas não ocorre a fim de competir ou substituir o Estado, mas sim para regulamentar que as ações sociais sejam cumpridas de forma a atender a toda a população com qualidade. A relação entre a sociedade civil e o Estado deve ser de cooperação mútua para a formulação e implantação das políticas públicas. A importância da participação social é de cunho fundamental para que as diretrizes públicas sejam mais democráticas, com acessibilidade a todos.

Portanto, o artigo tem como objetivo geral analisar o teor democrático da gestão, do planejamento das diretrizes urbanas e dos processos políticos urbanos com foco nos Conselhos Municipais de Cidades, Habitação e Saneamento e Meio Ambiente e Urbanismo do município de Campos dos Goytacazes (RJ). Busca-se verificar como é a participação dos atores e quais são os mecanismos de controle utilizados nos canais locais de decisão, os mecanismos de poder existentes e a força política em determinados temas.

2. Metodologia

A presente pesquisa apresentou diversas técnicas em função da complexidade de lidar com o tema da participação cooptada na definição das políticas urbanas de Campos. O levantamento dos dados ocorreu de novembro de 2010 a setembro de 2012. No intuito de se atingir os objetivos deste artigo, foram realizadas pesquisas das seguintes naturezas:

- Exploratória – Não existe, no município, órgão ou setor da Prefeitura que centralize as informações sobre os Conselhos de Política Urbana. Desta forma, foram necessárias visitas aos Conselhos na busca por estas informações.
- Documental – Esta pesquisa consistiu no levantamento e na análise de documentos diversos, tais como: leis e diretrizes da cidade, Estatuto da cidade, Plano Diretor e atas de reunião. Este material foi colhido nas Secretarias Municipais e nos próprios Conselhos pesquisados, e permitiu classificar os órgãos por suas características (paritário, consultivo, deliberativo, etc.).
- Observação participante - Participação como ouvinte em reuniões, a fim de estabelecer como se dividiam os Conselhos em termos de grupos de interesses, assim como perceber a dinâmica dos debates e as deliberações.

3. Revisão de Literatura

3.1 Descentralização e Democracia Local

A redemocratização do Brasil, em meados dos anos 1980, promoveu uma significativa mudança na estrutura política e administrativa do País. Neste contexto, a Constituição Federal promulgada em 1988 representou um marco nesse processo. Dentre essas mudanças, podem-se destacar a descentralização política e a consequente limitação do poder do governo central, a instauração do sufrágio universal com o voto direto e secreto, e a proteção aos direitos individuais, políticos, sociais e difusos, que fazem do Brasil, formalmente, um Estado democrático de

direito. Além destes, também foram introduzidos, na Constituição de 1988, mecanismos de participação direta, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei.

Desde a década de 1990, o papel exercido pelo poder público e a atuação dos novos atores sociais vêm reconfigurando os mecanismos e os processos de tomada de decisões. Isso faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre o poder público e a sociedade, através de canais e mecanismos de participação social. Esta descentralização política pós-Constituição transferiu parcela do poder decisório do governo federal para as instâncias subnacionais, especialmente os municípios, que enfrentam o desafio de gerir seus próprios orçamentos e com autonomia para a criação de políticas públicas com alcance social sintonizada aos anseios sociais. Essa autonomia, segundo Neves (2000), se desdobra em:

- Autonomia política – Eleição direta para prefeito, vice-prefeito e vereadores; auto-organização através da elaboração da própria lei orgânica Municipal; impossibilidade de intervenção de outras esferas de governos, salvo em casos previstos.
- Autonomia administrativa – Capacidade de organizar suas atividades, criar seus quadros de servidores, gerir e prestar os serviços de sua competência.
- Autonomia financeira – Capacidade de gerir e arrecadar seus próprios tributos.
- Autonomia legislativa – Capacidade para legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar as legislações Federal e Estadual. Um argumento favorável à descentralização é que a esfera de poder local permite maior atendimento às demandas sociais e possibilita o acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade, criando um ambiente propício ao exercício democrático por meio da participação.

Assim, nos anos 1990, uma série de espaços participativos foram implementados como os Conselhos Municipais, Audiências Públicas e Orçamento Participativo, amparados nos dispositivos da Constituição de 1988. Estes novos espaços participativos implementados se constituíram em uma forma institucional

que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil. Incorporam novos agentes no processo político, ampliando a representação na arena de definição de políticas; permitem a construção de uma nova forma de reconhecimento de necessidades e de seu processamento em demandas, balizado pelo processo de discussão pública, de explicitação de interesses e de negociação. (AVRITZER E PEREIRA, 2005)

Neste contexto, a discussão sobre a democracia no âmbito municipal ganha nova dimensão ao se analisarem alguns destes mecanismos de participação como, por exemplo, os Conselhos Municipais,

(...) cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80. (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004. p.12)

Os Conselhos tornaram-se importantes instituições no âmbito local decorrentes dos princípios da Constituição de 1988, que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras, que, em vários casos, condicionam o repasse de recursos federais à sua existência, e do processo de descentralização. Os Conselhos, assim, se disseminaram pelos municípios brasileiros relacionados a um extenso leque de políticas e programas, como as políticas setoriais de saúde e educação, as políticas transversais de direitos humanos e até iniciativas mais específicas como merenda escolar e Carnaval.

No entanto, a expansão quantitativa dos Conselhos e mesmo o seu caráter deliberativo não significam necessariamente o seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos. A concepção dos Conselhos Municipais converge com uma proposta democrática de fato, porém, para que isso ocorra de maneira efetiva, deve-se observar o processo em si, desde a composição (definição dos membros) do Conselho, à gestão e ao monitoramento das deliberações.

Se, por um lado, os municípios ganharam autonomia para cuidar de suas demandas, por outro lado, o aumento dos encargos sociais dificulta a

sustentabilidade financeira também potencializada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (SERRA E TERRA, 2006). Além disso, a maior parte dos municípios, por não apresentarem fontes de receitas próprias, depende quase que exclusivamente dos repasses dos fundos de participação dos municípios – FPM. (TERRA, OLIVEIRA E GIVISIEZ, 2013).

No caso de Campos dos Goytacazes, o problema da democracia para distribuição dos recursos é potencializado pelo que Piquet e Serra (2007) chamam de “o desafio da abundância”, que se relaciona à aplicação dos volumosos recursos advindos das rendas petrolíferas e que geram, comprovadamente, abusos econômicos, facilidade de cooptação (dos atores sociais) pela folga de caixa e redução no esforço de arrecadação de outras receitas municipais tradicionais.

Segundo O’Donell (1999 *apud* SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004), o processo democrático possui duas dimensões: primeiramente, um regime representativo de governo em que o mecanismo de acesso às posições governamentais ocorre por eleições, em que todos os indivíduos possuem direitos de votar e serem votados. Segundo, um regime no qual sejam garantidos a liberdade e os direitos fundamentais ao exercício da cidadania.

É importante ressaltar que não bastam eleições competitivas para a efetividade do regime democrático, mas um conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania. A prática efetiva destes direitos encontra-se, em grande medida, atrelada à dinâmica municipal. (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004). Neste contexto, Kerbauy (2001) alega que esta efetividade democrática local, principalmente no aspecto da autonomia decisória, depende, em grande medida, da capacidade de renovação das elites locais e do quanto a competição política tenha interferido nas relações clientelistas. Ou seja, nos locais onde este tipo de relação continua permeando as práticas políticas, existem maior interferência na autonomia do município, principalmente, no tocante à alocação de recursos em políticas públicas.

Se a efetividade do regime democrático passa por tais condições, a discussão ganha nova dimensão quando trazemos à pauta a cooptação. Neste caso, é

importante ressaltar que o Executivo Municipal que coordena os mecanismos decisórios participativos locais possui, desta forma, poder para interferir por meio da cooptação, impactando diretamente neste conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania.

Segundo Lira e Matta (2013), em relação aos Conselhos Municipais, um ponto assertivo para a sociedade é um canal de participação e decisão como proposta democrática, um ponto crítico é a possibilidade do Conselho Municipal se tornar uma estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo local.

Schwartzman (1970, p.16/17) desenvolve a tese de que “a história política brasileira tem sido a de um conflito entre duas linhas primordiais de desenvolvimento, uma ‘de baixo para cima’, conduzindo aos esforços de representação política, e outra ‘de cima para baixo’, levando a cooptação”. Esse artigo contextualiza-se no fato de que em todos os sistemas sociais coexistem sistemas de interesses que tratam de orientar e delimitar a ação do Estado, e uma autonomia mais ou menos significativa do Estado que trata de influenciar a vida da sociedade civil.

Para Calderón (2008), a este tipo de participação na vida pública, essencialmente situacionista, dependente, corresponderia o termo “cooptação” e reforça dizendo que, mesmo em tempos de democracia, a experiência demonstra que ainda prevalecem, na política brasileira, os sistemas políticos hierárquicos de que nos fala Schwartzman, baseados na distribuição de autoridade a partir do poder exercido por um líder de forma vertical.

3.2 Planejamento das Cidades

Em 10 de julho de 2001, foi sancionado, pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o “Estatuto das Cidades”, Lei nº 10.257, que dissemina a integração dos setores sociais, econômicos e políticos visando a estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. É um projeto de parceria entre o governo e a

sociedade civil. O Estatuto norteia os princípios que conduzem os Planos Diretores que desejam planejar o futuro de uma cidade. Segundo o Estatuto da Cidade (2002), este plano é um instrumento básico para ordenar a política de desenvolvimento e ordenamento do crescimento urbano do município. Fica sendo obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

... O Plano Diretor é um plano de ordenamento urbano, com o objetivo de determinar os usos do solo e os sistemas de integração e comunicação, partindo de normas definidas em um arcabouço legal, geradas por uma visão integral de construção da cidade desejada. (LOPES, 1998, p. 95).

Para Saule Jr. (2002), o Plano Diretor, como um projeto urbanístico, tem como principal característica colocar em prática todas as diretrizes estabelecidas pelo plano, fazendo com que todos os investimentos e acesso aos serviços públicos sejam distribuídos de forma igualitária à toda população.

De acordo com Villaça (2005), os Planos Diretores Municipais existentes no Brasil, desde 1930, tornaram-se instrumentos impressionantes já que nunca existiram na prática e adquiriram um elevado prestígio entre a elite do país. Já, para Singer (1995), citado em Villaça (2005), uma de suas críticas aos Planos Diretores Municipais é a respeito da amplitude de seus propósitos para uma realidade urbana altamente complexa e mutante na atualidade.

De acordo com o Ministério das Cidades (2004), os problemas dos Planos Diretores Municipais estão relacionados às temáticas territoriais: desenvolvimento econômico; reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais; regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudos de impactos de vizinhança; instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento; desenvolvimento regional; e outras questões de ocupação do solo. Essas temáticas territoriais podem ser solucionadas através da: elaboração de leituras técnicas e comunitárias para o conhecimento e entendimento da situação do município; formulação de propostas de

visão estratégica; definição dos objetivos e das estratégias municipais; e elaboração de um projeto de gestão e planejamento do município.

Para Maricato (1996), a composição de municípios problemáticos ocorre diante da realidade de uma construção urbana sem planejamento e uma estrutura irregular do ordenamento urbano. Tudo isso se realiza de forma conjugada a um Plano Diretor inoperante. O desafio de construção do município tende a afetar todos os setores sociais, principalmente os que se encontram em área de risco (nas favelas), local onde os aparelhos urbanos e os canais de comunicação social nem sempre são eficazes.

Para Fernandes (1998), com vistas a diminuir estes conflitos urbanos, o Plano Diretor tem como vetor de destaque o ordenamento urbano e o planejamento das cidades brasileiras. Dentro deste planejamento, tem-se a capacidade de estabelecer planos gerais e específicos sobre cada área do município, de forma a promover a ordenação do espaço urbano, a melhoria na qualidade de vida da cidade, e a transformação de uma realidade específica que se quer ou que se deve aperfeiçoar para uma maior harmonia do conjunto urbano.

De acordo com o Plano Diretor (2008) da cidade de Campos dos Goytacazes, fica a cargo do município desenvolver estratégias específicas para atender:

- à cidadania e à inclusão social;
- ao desenvolvimento sustentável;
- ao meio ambiente e ao saneamento ambiental;
- à mobilidade urbana e à integração do território municipal;
- à qualidade ambiental e ao crescimento urbano;
- à habitação e à construção da cidade;
- ao planejamento e à gestão transparente e participativa.

De acordo com o Plano Diretor (2008), o art. 387 disponibiliza os órgãos que irão compor o sistema de planejamento e gestão urbana do município de Campos dos Goytacazes:

I - Órgão responsável pelo gerenciamento do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana.

II - Órgãos da administração direta e indireta do Poder Público Municipal vinculados às finalidades do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana.

III – O grupo técnico executivo do Plano Diretor.

IV - Os Conselhos Municipais formalmente constituídos e aqueles que vierem a ser instituídos por lei municipal específica.

Segundo dados obtidos pelo IBGE (2001), a média nacional de Conselhos por município é de 4,9. Segundo pesquisas realizadas por Lira (2012), o município de Campos dos Goytacazes conta, atualmente, com 21 Conselhos Municipais em funcionamento/ regulamentados, possuindo quase três vezes mais o número de Conselhos que a média nacional.

Quadro 1: Conselhos Municipais de Campos dos Goytacazes

Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo
Conselho Municipal do Esporte
Conselho Municipal para a Inclusão Social da Pessoa com Deficiência
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
Conselho Municipal de Saúde
Conselho Municipal de Assistência Social
Conselho Municipal de Segurança Alimentar
Conselho Municipal de Educação
Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Civil
Conselho de Preservação do Patrimônio Municipal
Conselho Municipal de Gestão do FUNDECAM
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso
Conselho Municipal de Cultura
Conselho Municipal do Trabalho e Renda
Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
Conselho Municipal de Habitação e Saneamento
Conselho Municipal dos Direitos Difusos
Conselho Municipal de Turismo
Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade
Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial

Fonte: Lira – 2012.

No que corresponde ao art. 23, o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes (2008), em relação à implementação do gerenciamento territorial e político-institucional do desenvolvimento sustentável, contempla medidas e ações prioritárias como:

- I - Descentralizar as discussões sobre o desenvolvimento municipal em fóruns periódicos junto às sedes distritais, para avaliação e aperfeiçoamento da implementação das políticas públicas.
- II - Disseminar o conhecimento e as informações técnicas através de redes de acesso a dados.
- (...).
- (...).
- V - Garantir o funcionamento pleno dos Conselhos Municipais existentes.
- (...).

Apesar dos 21 Conselhos existentes no município, o foco principal da pesquisa está em analisar 3 Conselhos Municipais ligados às questões urbanas. A tabela abaixo relata uma análise sucinta de características destes Conselhos.

Conselhos Municipais	Características dos Conselhos						
	Paritário	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador	Realizou reunião nos últimos 12 meses	Com Fundo Municipal
Conselho Municipal das Cidades	0	0	0	0	0	0	X
Conselho Municipal de Habitação e Saneamento	0	0	0	0	0	X	0
Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo	X	X	X	X	X	X	X

Fonte Adaptada: Lira – 2012.

No Conselho Municipal das Cidades, faltam empossar os conselheiros, portanto não possui existência, apesar de ter o apoio do fundo municipal. O Conselho Municipal de Habitação e Saneamento realizou apenas reunião eventual, portanto, não está ocorrendo o funcionamento devido. E o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo é paritário (possui equilíbrio numérico de membros da

sociedade civil e membros de instâncias públicas constituindo uma relação mais democrática), tem caráter consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador e possui participação efetiva do fundo municipal, portanto, tem um elevado nível de cooptação e abstencionismo. Para Santos e Avritzer (2002), o abstencionismo é uma das patologias da democracia, gerando dificuldades no cumprimento do efetivo papel dos Conselhos.

4. Participação na Política Urbana em Campos dos Goytacazes

No que diz respeito à participação da população no processo planejamento e gestão participativa, se encontra no art. 114. (PLANO DIRETOR, 2008, p.49):

Para o planejamento e a gestão transparente e participativa, o Município adota como estratégia geral promover a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas, garantindo o pleno exercício da cidadania.

Para que esta participação da sociedade ocorra nos eventos, de fato, o art. 123 obriga que o município elabore um calendário municipal atualizado de todos os eventos que dizem respeito ao Poder Executivo Municipal, além de divulgar os procedimentos para a participação, prazos de acompanhamento e resultados. Obriga, também, a indicar a programação e os procedimentos para a realização do programa de orçamento participativo. No que diz respeito aos instrumentos para a intervenção urbana:

Art.212. A utilização de instrumentos da política urbana deve ser objeto de controle social, garantida a informação e a participação de entidades da sociedade civil e da população, através da atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. (PLANO DIRETOR, 2008, p. 77).

Foi elaborada uma análise dos Conselhos do município de Campos dos Goytacazes, que são eles: Conselho das Cidades, Conselho de Habitação e Saneamento e Conselho de Meio Ambiente e Urbanismo. As análises e percepções obtidas através de toda a pesquisa evidenciaram que os mecanismos locais de decisão sobre questões urbanas existem, mas:

- Conselho das Cidades – a lei está criada, mas os conselheiros não foram empossados.
- Conselho de Habitação e Saneamento – a lei está criada, mas o conselho não funciona.
- Conselho de Meio Ambiente e Urbanismo – apesar de existir o funcionamento, tem alto nível de abstencionismo e elevado potencial de cooptação.

Nos dias 28 e 29 de maio de 2013, aconteceu, no município de Campos, a 5ª Conferência Municipal das Cidades, que visou à discussão sobre diversos temas, como desenvolvimento urbano, mobilidade urbana, acessibilidade, habitação e outros temas fundamentais que estimulam a sociedade a participar e contribuir para a construção de uma cidade organizada. No final da Conferência, foi elaborado um relatório com propostas demandadas pelo município de Campos dos Goytacazes. Este relatório será levado para as Conferências Estadual e Nacional que acontecerão posteriormente. Uma das propostas foi a criação de um projeto que coordene as ações de conscientização para participação da população nos canais democráticos locais. Um impasse que gerou polêmica na Conferência foi a respeito da construção do ConCidades, visto que o Ministério das Cidades indicou a criação e a efetivação de fato do ConCidades. Na 4ª Conferência Municipal das Cidades aconteceu uma eleição para o ConCidades, ficando de um lado as pessoas eleitas que buscavam a posse, e do outro lado o poder público municipal deslegitimando essa eleição, alegando que a mesma ocorreu quando a plenária estava esvaziada não tendo quórum suficiente para eleição.

O poder público obteve outro argumento de que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Urbanismo, Habitação e Transportes, já efetivados, serviriam como substitutos do ConCidades. Em contrapartida, os representantes que foram eleitos conselheiros na conferência anterior contestavam para que se fosse feita outra eleição durante a 5ª Conferência. Entretanto, os representantes eleitos já tinham iniciado uma ação na justiça para que fosse dada a eles a posse. Os representantes do governo determinaram que a nova eleição ficasse suspensa até decisão judicial.

Até hoje não houve nenhum consenso em relação à criação e eleição dos membros do ConCidades.

Segundo Lira (2012), alguns fatores que impactam na continuidade dos Conselhos dizem respeito ao entendimento das questões básicas para a participação na função principal do Conselho a que se vinculou e o desestímulo em função de um sistema viciado.

Deste modo, os objetivos determinados aos Conselhos não são atendidos, criando uma acomodação, elevado absenteísmo e sentimento de impotência entre os atores da sociedade com potencial participação. Em alguns Conselhos, existe a irregularidade entre o número de membros presentes nas reuniões deliberativas e a quantidade de assinaturas nas atas dessas reuniões, ficando evidente a característica de cooptação nos Conselhos. Esta falta de representantes, de fato, ocorre com frequência no Conselho Municipal de Meio Ambiente. Por isso, a importância da participação da sociedade civil para o devido controle dos órgãos públicos.

Os Conselhos do município têm grande potencial de funcionamento em relação à sua proposta de criação, mas é dependente das intenções democráticas e interesses do Executivo Municipal que coordena os mecanismos decisórios de participação local. Portanto, o governo local pode interferir de forma cooptada nos direitos da cidadania, comprometendo o processo democrático. A força política do município é proporcional à sua capacidade de cooptação.

5. Conclusão

A Política Urbana de Campos não é planejada de forma participativa, e ocorre por meio das intenções do executivo local à revelia da sociedade em função do não funcionamento dos mecanismos decisórios locais como os conselhos citados. Os Conselhos ajudaram no avanço da questão democracia, mas sua simples existência não garante a sua eficácia.

A participação dos membros do governo municipal e dos representantes da sociedade civil ocorre de forma diferente nos Conselhos, visto que, as reuniões ocorrem em horário de expediente, onde os funcionários públicos já possuem suas atividades e os representantes da sociedade civil dependem de um esforço extra em termos de tempo e deslocamento.

Conclui-se, que o município de Campos dos Goytacazes tem como influência direta e indireta, nas ações sociais, a força política. A cooptação por parte do governo local nos canais decisórios é significativa.

6. Referências

_____, L. PEREIRA, M. L. D. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Teoria & Sociedade, Belo Horizonte, Número Especial, p. 14–39, 2005. Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marco2005_InstituicoesHibridaseParticipacaonoBrasilenaFranca.pdf. Acesso em: 12/05/2013.

CALDERÓN, A. I. **Conselhos Municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista**. In: SOUZA, D. B. Conselhos Municipais e Controle Social da Educação. São Paulo: Xamã. 2008.

CIDADES - Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas. 2004.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidades. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2002.

FERNANDES, Edésio. **Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”**. In FERNANDES, Edésio (org.) Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 89.

FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1986.

GOHN, M, G. **Papel dos conselhos gestores na gestão pública**. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n.3, p. 07-17. 2001.p.11. AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.p.39.

IBGE – **Perfil dos Municípios Brasileiros** – 2001. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>.

KERBAUY. M. T. M. **Federalismo, descentralização e democracia**. Revista: Estudos de Sociologia. V.6; N.10. 2001.

LIRA, Rodrigo. **Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais de Campos dos Goytacazes**. 2012. 110 p. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2012.

LIRA, Rodrigo; MATTA, Ludmila. **Participação e Cooptação nos Conselhos de Política Urbana do Município de Campos dos Goytacazes – RJ**. In: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, VII, 2013, São Paulo.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. 2. ed. Rio de Janeiro, Mauad, 1998.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**. São Paulo: *Hucitec*, 1996, p. 73.

NEVES. G. H. **O município no Brasil. Marco de referência e principais desafios**. In: Os Municípios as eleições de 2000. Cadernos Adenauer. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, junho, 2000.

PIQUET, R. SERRA, R, V. **Petróleo e Região no Brasil. O Desafio da Abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PLANO DIRETOR DE CAMPOS - 2008. Disponível em: www.campos.gov.br. Acessado em 16/05/2013.

SANTOS JUNIOR, O.A.; RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. **Democracia e gestão local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. In: _____. (orgs). Governança democrática e poder local. A experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan. 2004.

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

SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. O estatuto da cidade e o plano diretor. In. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras** (Letícia Marques Osório - org.) Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. 64 p.

SCHWARTZMAN, S. **Representação e Cooptação Política no Brasil**. Revista dados, 7. Rio de Janeiro: 1970.

SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: CARVALHO, A. M e TOTTI, M. E. F. **Formação Histórica e Econômica do NorteFluminense**. Rio de Janeiro: Garamond. p. 275-307, 2006.

TERRA, D. C. T.; OLIVEIRA, E. L. GIVISIEZ, G. H. N. **Os Municípios novos ricos do petróleo são mais solidários com sua população?** Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br> acesso em 03/06/13.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. Ano: 2005. Disponível em: www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. Acesso em: 15 de maio de 2013.