



Eixo Temático: **GT3 – Planejamento urbano, direito à cidade e inclusão social**

REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS NA 6ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

REFLECTIONS ON POPULAR PARTICIPATION AND PUBLIC POLICIES AT THE 6TH MUNICIPAL CONFERENCE OF THE CITY OF CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

Karina Ribeiro Soares Reis¹
Vanuza da Silva Pereira Ney²

RESUMO

No final do primeiro semestre do ano de 2024 ocorreu a edição da 6ª Conferência Municipal da Cidade em Campos dos Goytacazes/RJ. Um evento que se desdobra em várias escalas, regimentado com a participação popular e de diferentes segmentos sociais, para realizar a escuta, discussão e em diferentes eixos e grupos de trabalho para a formulação de propostas de políticas públicas que serão levadas à Conferência Estadual do Rio de Janeiro e posteriormente, à Conferência Nacional. A partir do presente contexto exposto, o trabalho buscou analisar a participação da sociedade civil no evento, explicitando a sua importância. Utilizou-se o método quanti-qualitativo, composto por pesquisa documental de amplo material advindo do processo de planejamento, execução e resultados da referida edição da conferência em escala local. Diante dos dados e informações coletados, é possível afirmar a baixa aderência do cidadão campista no evento, porém, o trabalho realiza a análise sem utilizar a teoria do *status quo* de culpabilização da sociedade, o artigo trabalha com a vertente da falta de mecanismos estatais que garantam a efetividade de tal participação para a perpetuação das ações neoliberais.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; Planejamento Urbano; Neoliberalismo.

ABSTRACT

At the end of the first half of 2024, the city's 6th municipal conference took place in Campos dos Goytacazes/RJ. An event that unfolds on several scales, regimented with, as a rule, popular participation and participation from different social segments, to carry out listening, discussion and formulation of proposals for urban public policies in different axes and working groups. Based on this exposed context, the work aims to analyze the population's participation in the event, explaining its importance. However, the quantitative-qualitative method was used, consisting of documentary research of extensive material arising from the planning process, execution and results of the aforementioned edition of the conference on a local scale. Given the data collected, it is possible to affirm the low adherence of the camper citizen to the event, however, the work carries out the analysis without using the theory of the status quo of blaming society, the article works with the aspect of the lack of state mechanisms that guarantee the effectiveness of such participation for the perpetuation of neoliberal actions.

KEYWORDS: Citizenship; Planning Urban; Neoliberalism.

¹ Especialista em Cidades e suas Tecnologias e Licenciada em Geografia (IFFluminense), Mestranda em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP-UFF), e-mail: k_reis@id.uff.br.

² Doutora em Produção Vegetal (UENF), Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP-UFF), e-mail: vanuzasilva@id.uff.br.

1 INTRODUÇÃO

A cidade é um lugar múltiplo de seres diversos, em constante transformação que deve ser planejada para atender os anseios da população, porém, existe um jogo de interesses e dominação territorial influentes nas políticas públicas e aparato governamental que contornam toda a ideia de democracia e se embute no cotidiano da sociedade.

A participação cidadã tão “estimada” no pacote atual de medidas governamentais para planejamento e gestão urbana é observada à luz do conhecido questionamento já popularizado na academia e utilizado por diferentes movimentos sociais: “Cidade para quem?” As políticas públicas, por vezes, pregam a falácia da construção participativa (Souza, 2006), porém, o regime neoliberal é o verdadeiro influenciador da maioria dessas políticas.

Eventos, diretrizes, legislações, entre outras medidas estão a cerne do discurso democrático e falacioso de que a cidade deve ser construída com base nos anseios dos cidadãos (Maricato, 2000), mas quem são esses que têm o poder participativo de fato? Tais atores sociais representam a maioria da população? Qual é o conjunto de ideias que regem a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)?

Um dos agentes responsáveis pela base do PNDU são as conferências das cidades, estas possuem como ferramenta um jogo de escalas (local, estadual e nacional) que ao serem combinadas, devem desempenhar um papel importante no desenvolvimento urbano de todo o território brasileiro. Todavia, servindo de complemento ao Estatuto da Cidade, para promover avanços substanciais no desenvolvimento urbano.

A primeira Conferência Nacional das Cidades ocorreu no ano de 2003³, e estiveram presentes representantes dos vinte e seis estados brasileiros e do Distrito Federal, com o objetivo de debaterem temas importantes para formulação de diretrizes e consequentemente promoção do desenvolvimento urbano. Essa etapa ao âmbito nacional ocorreu após as conferências nas escalas estadual e municipal. Destaque ainda, para a 5ª Conferência Nacional das Cidades que ocorreu em 2013.

Neste trabalho o enfoque recai sobre a 6ª Conferência Municipal das Cidades que ocorre especificamente no município de Campos dos Goytacazes/RJ, no ano de 2024, após dez anos da quinta edição municipal, com o objetivo principal de analisar a participação da sociedade civil no evento. Também se tem a pretensão de explicitar a importância do evento e observar a

³ Informação obtida em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades/1a-conferencia-das-cidades>. Acesso em: 15 ago. 2024.

sua estrutura e organização em escala local. Todavia, as conferências das cidades são instrumentos que preveem a participação social na formulação de políticas públicas (Villela et al, 2016). Porém, a maioria dos grupos de interesse que compõem a cidade, especialmente os mais carentes não são efetivamente representados.

A construção da presente pesquisa está pautada primeiramente no método de análise documental. Utilizou-se o texto base e a cartilha da 6ª Conferência Nacional das Cidades⁴ para explicitar a importância do evento, o banco de dados da Rede para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS), edições do Diário Oficial (D.O) do Município de Campos dos Goytacazes, como também observações de campo realizadas na 6ª Conferência Municipal das Cidades em Campos dos Goytacazes/RJ, que ocorreu na sede da Universidade Cândido Mendes (UCAM), entre os dias 28 e 29 de junho de 2024, com a finalidade de dialogar com o objeto desta pesquisa a participação popular.

O referido trabalho tem como ponto de partida a elaboração de um relatório para a disciplina Estado e Políticas Públicas, componente curricular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP-UFF) no primeiro semestre do ano de 2024. Diante da relevância do assunto, decidiu-se por fazer um artigo, que tornasse pública a problemática exposta da não aderência popular ao evento, compartilhando as suas possíveis causas e efeitos na elaboração de políticas públicas urbanas.

Na presente introdução, foi exposta uma breve caracterização temática, objetivos da pesquisa, instrumentos de análise e a importância da discussão proposta. A segunda parte, intitulada de “O governo e as políticas públicas na atualidade”, propõe uma breve caracterização da conceituação do modelo de políticas públicas no século XXI no Brasil diante da teoria neoliberal (Harvey, 2008), a partir de mitos e verdades.

A terceira seção, constrói um resumo histórico sobre a conferência e o município de Campos dos Goytacazes/RJ, para contextualizar o evento com a realidade da cidade e a importância de políticas públicas para uma população periférica que convive com a falta de planejamento urbano. Todavia, marcada por uma herança e histórica negativa escravista, que perpetua o racismo estrutural (Almeida, 2018). No tocante, são observadas políticas públicas aplicadas em contexto local, como os recursos dos royalties do petróleo (Silva; Carvalho, 2004).

A quarta parte, dialoga diretamente sobre a edição da 6ª Conferência Municipal em Campos dos Goytacazes, analisa-se os dados quanti-qualitativos e discute-se os resultados do estudo proposto, amparando-se nos estudos de Maricato (2000), que sustenta que o

⁴ Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/capaciteca/cartilha-para-6a-conferencia-nacional-das-cidades/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

planejamento urbano brasileiro ocorre por trás da falácia neoliberal de políticas para todos, a exclusão das massas em prol do capital.

Por último e não menos importante, as considerações finais tecem críticas e sugestões, reafirmando que diferente da ideologia sistêmica, que culpabiliza o cidadão pela baixa aderência aos eventos de interesse coletivo. Tal qual, a conferência da cidade, é dever do Estado incentivar e criar mecanismos para que de fato a população em maior número possa discutir e formular políticas urbanas efetivas com criticidade.

2 O GOVERNO E AS POLÍTICAS NA ATUALIDADE

Este trabalho pretende expor conceitos base para moldar uma breve análise da conferência pautada na questão da importância da participação popular na formulação de políticas públicas urbanas. Para tal, necessita-se entender que as políticas públicas atuais estão imersas na ideologia de cunho neoliberal, que se expande entre os anos 1980 e 1990 no Brasil e se intensifica no século XXI (Souza, 2006). A partir desse período de realinhamento do sistema capitalista, o empresariado desenvolve técnicas para obter o maior lucro possível em diversos setores com poucos gastos de investimento. Todavia, promove a extração de capital com auxílio estatal, os governos adequando-se a lógica sistêmica passam a adotar políticas de contenção de gastos principalmente nas esferas social e econômica.

Esse novo rearranjo do funcionamento público ocorre principalmente em países em desenvolvimento (Souza, 2006), ou seja, aqueles que em sua maioria possuem um histórico de colonização por metrópoles europeias pautada na sua exploração econômica, através de um sistema escravagista, extrator de riquezas. Todavia, como consequência da colonização são nações com desenvolvimento tecnológico tardio e dívidas externas. O Brasil se enquadra nessa categoria, perante a classificação mundial, que surge no período da guerra fria, em que os Estados Unidos da América consolidam a sua hegemonia planetária, da nova configuração da “moeda fiduciária”⁵ e do expansionismo do neoliberalismo.

No tocante ao assunto, anteriormente na economia financeira mundial, os países eram classificados em suas riquezas por possuir uma reserva em ouro no mesmo valor do montante de suas cédulas, a partir de uma moeda de referência. Antes da hegemonia dos Estados Unidos da América, o padrão de monetização era o ouro/libra, após, ouro/dólar e atualmente a moeda fiduciária. Não necessitando de reservas físicas de ouro, países com grande produção de riquezas, podem imprimir mais moedas. Sem embargo, para que ocorram avanços econômicos

⁵ Informação disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-la-astro-e-o-que-e-moeda-fiduciaria-e-quais-as-suas-funcoes/1328197812>. 17 de ago. 2024.

em um país, são elaboradas políticas públicas de regulação (Souza, 2006). O trabalho não se aprofundará em uma classe de políticas específicas, mas almeja realizar um panorama simples sobre políticas públicas e a importância da participação popular em sua formação, para o desenvolvimento local.

As políticas públicas em seu íterim surgem a partir de duas vertentes, com base em grandes potências mundiais, porém, com divergência em suas concepções. A versão estadunidense, foca nas ações de governo, propondo um desvencilhamento da ideia de cunho europeu que prega o Estado como agente possuidor do papel de produzir políticas públicas de excelência (Souza, 2006). Os objetivos da potência norte-americana têm por base a diminuição de políticas do *welfare state*, diferindo-se das propostas da corrente europeia, visam o maior lucro para o mercado, às custas do bem-estar da população de acordo com o plena corrente ideológica neoliberal.

O *welfare state* ou estado do bem-estar social é um conjunto de intervenções estatais que visa garantir padrões mínimos de vida digna ao cidadão. Para tal, são formuladas políticas públicas em diferentes ramos, na educação, saúde, garantidoras de renda, entre outras. Essas medidas são de base europeia e surgem a partir da década de 1880. Na criação do referido modelo de serviços públicos, esses passam a ser assegurados como direitos universais, inclusive se encontram presentes em parte de instituições federais de diferentes países (Esping-Andersen, 1991). No Brasil, a atual Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), conhecida como constituição cidadã, possui essa nomenclatura justamente por registrar medidas de bem-estar social como direitos básicos da população.

É importante ressaltar que as medidas do *welfare state* não existem porque o Estado é um benfeitor nato, e sim para conter possíveis situações de barbárie social por falta de direitos básicos, que colocariam a elite e o sistema capitalista sob ameaça (Esping-Andersen, 1991). Para que essa realidade não fique lógica a população, a ideologia neoliberal, cria mecanismos para controle social a partir de medidas ilusórias. Uma delas é fazer com que a sociedade acredite que está atuando no poder de decisão das políticas públicas. Todavia, a participação popular na votação de propostas de políticas públicas, como no caso das conferências das cidades no Brasil, também é garantida para pleitear e construir a ideia de que as reformas urbanas ocorrem a partir dos anseios da população.

O objetivo do governo em organizar os fóruns decisórios, conselhos comunitários e orçamentos participativos, é o de criar uma corrente de credibilidade ilusória a seu favor, disseminando a ideia de que diferentes grupos sociais estão formulando e acompanhando as políticas públicas (Souza, 2006). Essa medida também é uma estratégia para desonerar o Estado

de sua responsabilidade, com a falácia de que a população foi responsável por votar e decidir certa proposta, distribuindo assim os aspectos negativos de um possível futuro ônus, consequência das intervenções geralmente de cunho neoliberal.

O neoliberalismo tem por base a interferência do governo inclusive a partir das políticas públicas urbanas, com a função de priorizar e dinamizar o mercado, a própria legislação brasileira dialoga sobre a “soberania” do Estado para gerar o pleno desenvolvimento na esfera econômica. “O Estado posiciona-se de maneira que as necessidades coletivas do capital sejam satisfeitas (Esping-Andersen, 1991, p. 92)”. Após criar as devidas condições para que o modo de produção capitalista avance através da desigualdade social, o poder público se exime de sua responsabilidade, ao criar medidas sociais “enxuga gelo”⁶ que terão pouco efeito para sanar o problema a longo prazo e na verdade são realizadas com a intenção de serem mantenedoras do status quo.

Em tese, não existe uma explicação simplória para as políticas públicas em especial as sociais, segundo Souza (2006):

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, com foco nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006, p. 25).

Conforme observado no trecho supracitado, as políticas públicas estão ligadas a relações entre o Estado, a política, a economia e a sociedade. A partir dessa rede, são formuladas medidas como a exemplo as políticas urbanas nacionais, criadas através das propostas extraídas nas conferências das cidades.

O importante a ser observado, é que essas relações entre os diferentes atores destacados no parágrafo anterior, para gerar políticas públicas não ocorrem igualmente. O governo, obedece a lógica neoliberal, constrói uma ideologia de controle social, pautada na falsa sensação de democracia, medidas de promoção do bem-estar social e representação popular (Esping-Andersen, 1991), a ponto de formular suas práticas sem considerar realmente melhorias efetivas para o território e a população. Porém, é importante ressaltar que por lei mecanismos públicos existem para diminuir tais problemáticas urbanas, mas torna-se necessário que a população tome consciência desses órgãos públicos, espaços de debate e participe dos eventos decisórios efetivamente e com criticidade.

⁶ Informação obtida em: <https://www.significadospalavras.com/enxuga-gelo>. Acesso em: 17 ago. 2024.

3 A CONFERÊNCIA E CAMPOS DOS GOYTACAZES

A Conferência Municipal das Cidades em suas diferentes escalas é um projeto do ministério das cidades definido por Vilella et al. (2016) como:

Um instrumento para atender as demandas sociais a partir dos anos 2000, em um contexto pós-neoliberal, que previa a remontagem do aparelho estatal. Com foco inicial na questão da habitação, vê-se a necessidade de ampliação do Ministério das Cidades, em virtude da evolução do debate, que tinha como crítica a ausência de política urbana no Brasil e a falta de um espaço institucional que se responsabilizasse pela questão. Ao mesmo tempo, a questão da habitação não engloba apenas casas, mas a melhoria da qualidade da água, saúde, esgoto, drenagem, coleta de lixo, transporte, trânsito seguro e lazer (Vilella et al 2016, p. 622).

Conforme apresentado no trecho acima, o ministério das cidades é um órgão recente e formulado no século XXI, que surge no contexto neoliberal. A partir da reformulação do aparelho estatal brasileiro para atender especificidades ligadas ao (re)planejamento e gestão urbana. Entretanto, sua prioridade está em gerar o desenvolvimento com base na ideologia dominante pautada no sistema capitalista, mesmo observando que este órgão apresenta nuances dos ideários de políticas com base no *welfare state* (Esping-Andersen, 1991). Prometendo em seu regimento medidas e políticas de redução das desigualdades sociais urbanas ligadas a habitação, saneamento básico, segurança pública, entre outros temas debatidos nas conferências das cidades.

As conferências das cidades, por sua vez, são laboratórios sociais em tese, que reúnem diferentes grupos como por exemplo: segmentos, agentes produtores, gestores. Sem embargo, que possuem a finalidade de primeiramente identificar as problemáticas urbanas em evidência. Em seguida propor diretrizes e políticas setoriais para as especificidades identificadas. Como também, possui outra função muito importante, a avaliativa (Vilella et al., 2016). Todas essas etapas devem ocorrer sob fiscalização dos diferentes segmentos a partir de seus delegados que são representantes das entidades que se propõe a realizar a participação popular e os observadores, ou seja, qualquer cidadão que deseje participar do evento.

A 6ª Conferência da Cidade realizada em Campos dos Goytacazes, localizado na região norte do Estado do Rio de Janeiro, município considerado de porte médio, segundo a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O município é importante referência regional. Por conseguinte, contém uma população expressiva com o

número de 483.540 pessoas e densidade demográfica de 119,91 habitantes por quilômetro quadrado, segundo o censo atual⁷ (IBGE, 2022).

A referida cidade erguida ainda no período colonial, possui seu centro urbano histórico desenvolvido em relação à periferia, e a sua área central é capaz de contar sua história por meio das suas rugosidades (Santos, 2006) marcada por uma arquitetura urbana de cunho europeu. Todavia, baseia-se em um histórico escravista: “a utilização de mão-de-obra escrava, no Brasil, constituiu-se em um dos principais fatores de expansão e de acumulação do sistema” (Silva; Carvalho, 2004, p. 36)”. Por sua vez, galgada a partir do século XVIII, por barões sucroalcooleiros e agropecuários que dominaram por longa data a região norte fluminense e parte do país.

O sistema de escravidão no Brasil, baseado na desumanização de pessoas advindas do continente africano por diáspora, ou seja, uma migração forçada e violenta. Traz ao país a cultura do racismo por fenótipo. Todavia, a partir de três principais raças, africanos, povos originários e portugueses, ocorre assim a miscigenação e a configuração atual do povo brasileiro. A maioria da população se autodeclara negra, que é a classificação dada para o grupo composto de pretos e pardos (IBGE, 2022).

A maioria desses indivíduos carrega a herança do racismo estrutural, cujo preconceito pela cor da pele e fenótipos negróides está arraigado na cultura do país, agravando a desigualdade social para o grupo dos negros (Almeida, 2018). Todavia, no século XIX quando ocorre a abolição da escravidão tardia no Brasil, para atender a economia mundial pós-revolução industrial, o afrodescendente foi alforriado sem nenhum direito básico.

Obrigado a ocupar morros e localidades periféricas sem nenhum planejamento urbano e direito básico, o grupo foi posto à margem da sociedade, e por séculos não possuiu nenhum amparo estatal (Queiroz Filho, 2011). A população negra sofreu injustiças sociais sem voz e resistiu, a partir desse contexto o grupo se organizou em movimentos sociais para reivindicar direitos básicos e legítimos, que geraram políticas públicas reparatórias que objetivam diminuir as desigualdades para o grupo citado. As políticas redistributivas também são responsáveis pela promoção de direitos básicos aos grupos marginalizados no país.

A formação do país pautada no escravismo e posteriormente galgada na manutenção da elite latifundiária, geradora de forte desigualdade e miséria é um dos motivos de grande relevância da elaboração e legitimidade de políticas públicas redistributivas atuais no Brasil, para Souza (2006) são as:

⁷ Informação obtida em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 20 ago. 2024.

Políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento (Souza, 2006, p. 28).

A necessidade de amplas políticas dessa ordem, advém de um histórico de desumanização e o não planejamento governamental em prol da população. A forte exploração de recursos e da massa em nome primeiramente do desenvolvimento econômico, benéfico para a elite, se reflete no planejamento urbano. Conforme observa-se no histórico do planejamento da cidade de Campos dos Goytacazes.

A partir do século XIX, no município de Campos dos Goytacazes: “seriam expandidas atividades ligadas a transportes, comércio, manufaturas, etc., como reflexo da intensa acumulação de capitais e das oportunidades de investimento que surgiam na região (Silva; Carvalho, 2004, p. 46)”. Não obstante, Campos dos Goytacazes foi uma das primeiras cidades do país a receber energia elétrica.

Esses “ditos” avanços não foram planejados em conformidade com o território total do município e para gerar o desenvolvimento qualitativo de cunho social, somente o centro da cidade recebeu investimentos, de políticas ilusórias para o desenvolvimento estético e temporário. Todavia, só se planejou a área de grande comércio e moradia da elite, no século seguinte ocorreu a deterioração e estagnação econômica do município e da região norte fluminense que perdura até os dias atuais (Silva; Carvalho, 2004).

Localmente observa-se forte segregação socioespacial, gerada pela falta de sensibilidade dos planejadores, em ignorar a periferia que cresceu demasiadamente. Outra questão emblemática é a problemática da grande dependência econômica da apropriação da verba de divisão dos royalties do petróleo, para os municípios do estado do Rio de Janeiro que ocorre a partir do século XX, segundo Silva e Carvalho (2004):

Esse novo ciclo, agora fundamentado em atividades industriais, tem promovido uma onda de industrialização em Macaé com impactos positivos que se refletem em municípios vizinhos [...] os vultuosos recursos oriundos dos royalties repassados ao Rio de Janeiro e às prefeituras limítrofes à Bacia de Campos possibilitam o aumento dos gastos públicos, reforçando o ciclo expansivo da região (Silva e Carvalho, 2004, p. 72).

O fomento dos royalties é uma compensação financeira paga aos municípios pela exploração dos recursos naturais na região, existe um cálculo que se faz sobre o afetamento das áreas a partir da extração do petróleo, que não será explicado no trabalho. Porém, a verba pode ser recalculada, esse valor financeiro não deve ser utilizado como no caso da cidade de Campos dos Goytacazes como uma das principais fontes econômicas mantenedoras. Para Souza esse

recurso está classificado no grupo das: “Políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo (2006, p. 28)”. O panorama da situação econômica do município está sendo brevemente explicitado com a finalidade de apresentar uma ligação com a grande área temática do trabalho que são as políticas públicas.

Outras políticas relacionadas à extração de recursos naturais são identificadas no território de Campos e região, como também grupos que estão unidos em diversos movimentos sociais e Organizações Não Governamentais (ONGs). Esses temas e grupos são fundamentais e devem estar presentes nas edições da conferência da cidade, como também qualquer cidadão morador do município, a seguir será discutida a participação social no evento atual.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A 6ª Conferência Municipal da Cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, ocorreu nos dias 28 e 29 de junho do presente ano de 2024, e teve um banco de dados no site da Rede para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS)⁸. Esse instrumento de consulta possui documentos do processo de organização e realização do evento, a presente pesquisa utiliza esses materiais como base, para dialogar sobre a questão chave do trabalho, a participação popular. Todavia, para que ocorra a aderência do público alvo na conferência, é necessário informar à população sobre a ocorrência do evento de forma clara e abrangente.

No site da ReDUS existe um campo com a seguinte descrição: “Comprovantes de ampla divulgação em meios de comunicação”, que possui três imagens de jornais locais distintos funcionantes no formato de mídias eletrônicas, mesmo com a grande difusão da internet e smartphones o conteúdo não caracteriza a ampla divulgação se forem considerados os grupos marginalizados, de analfabetos, idosos, abaixo da linha de pobreza, pessoas em situação de rua entre outros pertencentes à cidade. Segundo o regimento do evento em seu Art. 1º São objetivos da 6ª Conferência Municipal da Cidade de Campos dos Goytacazes⁹:

⁸ Disponível em: <https://concid24.redus.org.br/concid24/campos-dos-goytacazes/3301009>. Acesso em: 25 ago. 2024.

⁹ Informação disponível em: https://redus-pub.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Initiative/b16ff171-caa5-4702-b325-183e3f690929/attachments/do-10-06-24-regimento-interno-94fbadfb96.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Credential=AKIAW3MECQVJZJS6LU72%2F20240825%2Fsa-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20240825T192929Z&X-Amz-Expires=1800&X-Amz-Signature=8469c59ee5a4f1c7deab409dfba285c441e9864026bb0a4be9332531dd9f6d5a&X-Amz-SignedHeaders=host&x-id=GetObject. Acesso em: 25 ago. 2024.

- I - sensibilizar e mobilizar a sociedade para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes na cidade;
- II - propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade, considerando as diferenças de gênero, idade, raça, etnia, cultura no território e pessoa com deficiência, para a formulação de proposições e realização de avaliações sobre a função social da cidade e da propriedade;

A partir do conteúdo do regimento exposto acima, fica evidente que a divulgação por meio de mídias eletrônicas não é suficiente para abranger os distintos públicos pertencentes à cidade, muito menos pensar políticas para tais especificidades. Por existir uma exclusão de parte da população já em sua divulgação, a problemática se dá por possuir um afunilamento no próprio formato de divulgação, uma parcela da população não possui para além do acesso à mídia, o letramento digital (Demo, 2005). A inscrição para a participação também foi realizada por formulário online, o que dificulta a aderência das camadas sociais mais populares à conferência.

Concordando com os argumentos de Maricato (2000), a respeito do planejamento e a regulação urbana, sobre o evento e a formulação de políticas públicas nesse setor: “Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa (Maricato, 2000, p. 122). Foi realizada uma divulgação dita “ampla” a partir de uma tecnologia atual, porém, ainda elitizada em relação a uma parte da população. Parte da população campista possui acesso a mídias digitais, não garante a efetividade e aderência a chamada pública em questão, existe uma necessidade de educação popular que não é posta em prática pelo poder público por conveniência.

Outro ponto relevante sobre a “ampla” divulgação local é que o evento foi anunciado apenas quinze dias antes de sua realização. Não se teve uma divulgação em locais públicos e de difícil acesso, se a intenção era a participação popular, o governo deveria ir de encontro de comunidades tradicionais e em outros grupos, de diferentes modos para além do digital. Porém, segundo Maricato esses atos de segregação:

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o status de temas importantes (ou centrais, como deveriam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...(Maricato, 2000, 125).

Explicitando a dificultosa participação popular, expõem-se nesse trabalho motivos diferentes da prática neoliberal que culpabiliza a população, cuja ideologia cria mecanismos

para esconder as falhas do Estado e de proteção ao mercado. É válido ressaltar que qualquer que seja o evento público que pretende obter grande aderência popular necessita de um planejamento que facilite o acesso destes grupos.

Para se discutir mobilidade urbana, é necessário que esteja presente uma parte significativa da população usuária de transporte público, moradora de localidades afastadas, com deficiência, entre outros grupos populares tidos como minorias. Todavia, para que estes tenham direito a voz para expressar as suas demandas, expondo as problemáticas que os afetam em relação à temática exposta, para que essas sejam motivo de discussão e pautas na formulação de políticas públicas urbanas.

Pensando nesse tipo amplo de participação popular, deveria se ter planejado o transporte público com divulgação prévia para o local nos dias e horários da conferência, com partida de pontos da cidade que garantisse um maior e variado público. Porém, segundo a lógica neoliberal, o dever do poder público é realizar o evento criando uma falsa sensação de formulação de políticas participativas que gerem credibilidade (Souza, 2006). No entanto, partindo do pressuposto que dá base a Constituição Federal que defende direitos básicos e do bem-estar social, um evento que possui como regra a participação popular deve criar mecanismos que a garantam.

A programação, do primeiro dia da conferência contou com palestras de especialistas nas temáticas propostas apresentadas em eixos, é válido ressaltar que as apresentações necessitam ter linguagem clara e objetiva para um melhor entendimento do público presente, não só de especialistas no assunto. Já no segundo dia os participantes foram divididos em Grupos de Trabalhos (GTs) por temáticas, segundo o regimento da Conferência em seu Art. 4º a divisão foi realizada da seguinte forma:

Eixo 1 - Articulação entre os principais setores urbanos e com o planejamento das

políticas públicas:

- GT - Plano Plurianual (PPA);
- GT - Habitação e regularização fundiária;
- GT - Saneamento básico;
- GT - Mobilidade urbana;

Eixo 2 – Gestão estratégica e financiamento:

- GT - Cooperação e consórcios; Controle social e gestão democrática das cidades;
- Financiamento da PNDU;

Eixo 3 – Grandes temas transversais:

- GT - Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas;

- GT - Transformação digital e território;
- GT - Segurança Pública.

É importante destacar que os temas acima se interligam, portanto, assuntos com as mesmas características e fins ocorreram em diferentes discussões, mas cada GT ficou responsável por apresentar até dez propostas locais e uma única a ser discutida na Conferência estadual e posteriormente, na Conferência Nacional. Para Maricato: “O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas (2006, p. 122)”. Concordando com essa afirmativa, o trabalho observa o número e perfil geral dos grupos de participantes da conferência municipal, analisada nesta pesquisa.

Para analisar melhor o objetivo principal do trabalho, é necessário observar os índices quantitativos da conferência, divulgados no Diário Oficial (D.O) do município de Campos dos Goytacazes/RJ, Nº 1636 da sexta-feira, 16 de Agosto de 2024, que serão expostos a seguir¹⁰.

Quadro 1 - Número de Participantes da Conferência por segmento

Segmento	Participantes
Poder Público	30
Movimentos Sociais e Populares	14
Entidades de Trabalhadores	4
Entidades Empresariais	2
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	20
Organizações Não Governamentais	3
Observadores	63
Participantes no Total	136

Fonte: Elaboração própria a partir do D.O de Campos dos Goytacazes/RJ, Nº 1636, 2024.

Segundo o quadro exposto, o número de participantes da 6ª Conferência Municipal da Cidade de Campos dos Goytacazes foi de cento e trinta e seis pessoas no total. Conforme já caracterizado neste trabalho, segundo o último censo do IBGE, o município possui 483.540 habitantes (IBGE, 2022). Portanto, podemos observar um número pequeno de pessoas para

¹⁰ Informação obtida em: <https://www.campos.rj.gov.br/diario-oficial.php>. Acesso em: 30 ago. 2024.

formular propostas de políticas públicas para a cidade, pautadas geralmente por participação popular.

O número de participantes não chega ao valor de meio por cento do total da população do município de Campos dos Goytacazes. Analisando os segmentos representados, o maior número de participantes se deu no setor público, que por sua vez é obrigado a estar presente e atuante por ser um organizador e principal responsável pelo evento. Não obstante, é válido concordar que: “Ainda prevalece em muitas escolas e órgãos públicos a visão positivista e a concepção do planejamento neutro, implementado unicamente pelo Estado (Maricato, 2000, p. 171). O que reforça a ideia, da pretensão governamental de uma ilusória participação popular, apenas para dar credibilidade ao serviço.

Após, observa-se as Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa, ligadas ao desenvolvimento regional, políticas públicas, planejamento urbano, arquitetura e urbanismo, dentre outras áreas que possuem interesse no estudo das temáticas expostas e conseqüentemente esses órgão moveram parte dos observadores. Todavia, foi observado em campo que um expressivo número de participantes na categoria observador era formado por discentes de pós-graduação ligadas a representantes do segmento supracitado.

O segmento de Entidades de Trabalhadores com apenas quatro representantes, demonstra a realidade dos sindicatos e categorias de profissionais do município, apática e inexpressiva. Já a questão das Entidades Empresariais estarem representadas apenas por dois participantes, pode estar imbricada na lógica neoliberal, em que o Estado funciona com um braço do mercado (Harvey, 2008), o empresariado não se dá o trabalho de comparecer em um evento dito de participação popular. Suas negociações se dão diretamente com o setor público, é válido ressaltar que, o representante público e atual secretário municipal Cláudio Francisco Correa Valadares, em diversos discursos se intitula também empresário do ramo urbanístico.

Outro índice alarmante da falta de expressividade de participação popular na conferência, foi o número de apenas quatro participantes no cumprimento da função de delegados de Organizações não Governamentais (ONGs). Essa modalidade cresceu expressivamente no início do século XXI no Brasil, através dos movimentos sociais, ocupando o terceiro setor na sociedade (Gohn, 2013). Com a premissa de reivindicações, visibilidade para diversas causas e exercer funções sociais para os grupos tidos como minorias abandonadas pelo poder público.

O terceiro setor deixa de ocupar um lugar legítimo e importante para reivindicações, o de tornar suas pautas visíveis, de atuar diretamente na formulação de políticas públicas que podem ser de grande relevância para o seu público alvo. O motivo da ausência do setor popular

no evento pode ser melhor investigado em trabalhos futuros. No entanto, sobre outro forte setor de participação popular, os Movimentos Sociais e Populares, que contou com a participação de quatorze pessoas, pode-se destacar que o número dessas entidades era de apenas cinco.

Em um município de porte médio (IBGE, 2022), com uma população diversificada, o número de representantes supracitados foi ínfimo. Ressalta-se que mesmo uma participação pequena, é necessária. Destaque para a participação do Movimento Negro Unificado (MNU), que, conforme destacado anteriormente no trabalho, a maioria da população brasileira se declara preta e parda. E, também estiveram presentes integrantes dos assentamentos rurais e pequenos agricultores. Infelizmente, outros movimentos sociais importantes na região não participaram, e segundo Maricato (2006, p. 186): "O desconhecimento da cidade real facilita a implementação de políticas regressivas carregadas de simbologia. O conhecimento é um antídoto necessário para o desmonte da representação ideológica e para o fornecimento de uma base científica para a ação". Todavia, mesmo com a baixa aderência do público o evento é extremamente necessário, e a análise exposta pretende corroborar para que o Estado desenvolva mecanismos para uma efetiva participação popular com grupos diversificados em suas próximas edições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ano de 2024 foi realizada a 6ª Conferência da Cidade em Campos dos Goytacazes, o evento possui como base a participação popular, e ao analisar a efetividade da regra percebe-se um número irrisório de participantes. Porém, deve-se observar que a ideologia neoliberal tem como base a culpabilização da população por ônus gerados pelo próprio mercado juntamente com o apoio do aparato do Estado que deveria proporcionar direitos básicos ao cidadão.

A partir dessa vertente teórica, análise de documentos e de campo, percebe-se que mecanismos básicos para a efetiva participação popular não foram planejados ou executados com afinco pelo Estado. Por diversas falhas do poder público diferentes grupos foram deixados à margem do evento. O trabalho não tem como intenção principal vilanizar o Estado, mas explicitar que se ele se propõe a realizar um evento de tal porte deve-se planejar os meios de alcançar um significativo e diversificado público. Todavia, para discutir e elaborar políticas urbanas que contemplem a uma grande parcela da população.

O evento é importante e reforça-se a participação popular nas suas próximas edições, para além de culpabilizar a população por sua baixa aderência, é necessário discutir a educação cidadã e meios que contemplem o pensamento crítico do indivíduo para a importância de

comparecer nas próximas edições da conferência municipal e assumir o seu papel de agente transformador social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, 2016.

DEMO, Pedro. Inclusão digital-cada vez mais no centro da inclusão social. **Inclusão social**, v. 1, n. 1, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, p. 85-116, 1991.

GOHN, Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v.5, n.14, p.238-253, mai.- ago. 2013.

HARVEY, David. **O neoliberalismo.** História e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 ago. 2024.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, Tradução . Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação sócio-espacial: alguns conceitos e análises. **Coletâneas do nosso tempo**, v. 8, n. 08, 2010.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Sobre as origens da favela (as origens da 'favela'). **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, pág. 33 a 48, nov. 2011. ISSN 1984-2201. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/651>. Acesso em: 13 jan. 2024

SANTOS, Milton. Por uma Geografia do presente. In: **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4a, ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, parte 3, p.123-175.

SILVA, Roberto Cezar Rosendo Saraiva da; CARVALHO, Ailton Mota de. Formação econômica da região norte fluminense. **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo.** Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, p. 27-75, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

VILLELA, Lamounier Erthal et al. A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, p. 619-639, 2016.