

29. O DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA-MG: contribuições para a consolidação da democracia participativa¹

Waleska Marcy Rosa²
Marcos Felipe Lopes de Almeida³

Resumo

O presente trabalho investiga as contribuições do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora para concretização da democracia participativa. Referido modelo democrático foi desenvolvido por autores como Boaventura de Sousa Santos e se baseia na criação de esferas públicas, não estatais, em que o Estado coordena diversos interesses. Então, procede-se à análise documental dos diplomas normativos que regulamentam o Conselho. Com esses dados, traçam-se inferências com intuito de identificar o desenho institucional do órgão colegiado, relacionando-o com a democracia participativa. Finalmente, constata-se que o Conselho colabora para concretização desse paradigma, contudo possui algumas limitações impeditivas da sua máxima efetividade.

Palavras-chave: Conselho Municipal. Desenho Institucional. Democracia Participativa.

THE INSTITUTIONAL DESIGN OF THE LOCAL COUNCIL ON HOUSING OF JUIZ DE FORA-MG: contributions to the consolidation of participatory democracy

Abstract

This work investigates the contributions of the Local Council on Housing of Juiz de Fora for the participatory democracy. This democratic model was developed by authors such as Boaventura de Sousa Santos and is based on the creation of public, non-state spheres, in which the State coordinate various interests. Then, the article analyzes the normative documents that regulate the Council. Using these data, inferences are built to identify the institutional design of the collegiate agency, relating it to participatory democracy. Finally, the Council is an important element for this paradigm, although it has some limitations that block its maximum effectiveness.

Keywords: Local Council. Institutional Design. Participatory Democracy.

¹ Este trabalho foi apresentado no XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, ocorrido em novembro de 2018, e posteriormente publicado na Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Por ser a primeira publicação do respectivo projeto de pesquisa e ter um caráter exploratório que embasa os estudos subsequentes, optou-se por submetê-lo ao IV Seminário de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito da UFJF.

² Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora e membro do corpo permanente do Mestrado em Direito e Inovação. E-mail: waleska.ufjf@gmail.com.

³ Mestrando em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: marcosfl.almeida@gmail.com.

Introdução

Os conselhos gestores de políticas públicas representam um importante mecanismo que aproxima a população da tomada de decisões políticas. Tais órgãos têm natureza colegiada e são espaços em que o Poder Público e a sociedade civil atuam conjuntamente na formulação de políticas públicas em prol do público-alvo do conselho. Nesse sentido, existem conselhos que contemplam diversos grupos e temáticas, como por exemplo: habitação, juventude, educação, saúde, entre outros. Ademais, considerando a organização estatal brasileira, a instituição dos conselhos se desdobra nos três níveis da federação, sendo que o mais sensível desses, em razão da sua menor abrangência, é o municipal, no qual os interesses da população são mais palpáveis. Logo, identifica-se uma forte e potencial participação democrática no estabelecimento de conselhos municipais.

Revela-se interessante, então, investigar referida estrutura a partir da ideia de democracia participativa desenvolvida por autores como Boaventura de Sousa Santos, o qual exalta os atributos redistributivos desse modelo democrático e o potencial para combate da globalização neoliberal e do fascismo social.

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

Com base nisso, estabelecem-se as seguintes perguntas de pesquisa: tendo em vista a noção de democracia participativa cunhada por Boaventura de Sousa Santos, como o desenho institucional do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Juiz de Fora contribui para a concretização desse tipo de democracia? Quais as potencialidades e as limitações que tal desenho apresenta?

Formula-se a hipótese de que os conselhos gestores de políticas públicas, abstratamente considerados, constituem uma esfera pública não estatal. Representam, então, um dos fóruns entre Estado e sociedade, na esteira do que Boaventura de Sousa Santos propõe acerca das formas de concretização da democracia participativa. Logo, espera-se que o CMH siga essa regra geral.

A justificativa dessa pesquisa reside na necessidade de conhecer e investigar iniciativas que privilegiam a participação da população e servem de complemento à hegemônica democracia representativa, bem como verificar a aplicação prática de determinadas construções teóricas. Ademais, a relevância do estudo do desenho institucional está no fato de que, a partir dele, é possível detectar as possibilidades inclusivas à disposição dos integrantes do espaço em questão.

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

Para atingir referidos objetivos, a metodologia consiste de análise documental da Lei municipal nº 9597/1999, que criou o CMH, e da Portaria municipal nº 3681/2001, que aprovou o Regimento Interno do conselho. Com esse método, busca-se compreender: a função exercida pelo CMH; a sua estrutura organizacional; a relação com a população local; a frequência das reuniões; entre outros elementos. A partir disso, de posse dos dados supracitados, serão traçadas inferências descritivas, que buscam generalizar determinadas observações com o intuito de

compreender um fenômeno maior que, neste caso, trata-se do desenho institucional do CMH e sua relação com a democracia participativa.

Ressalta-se que o presente estudo se dedica apenas às previsões normativas. Uma investigação da efetividade da democracia participativa demandaria uma metodologia de pesquisa de campo, a qual será desenvolvida em momento posterior.

Por fim, além da introdução e conclusão, o trabalho possui a seguinte estrutura: inicialmente, será desenvolvida a noção de democracia participativa e a sua relevância para reverter o atual contexto de globalização neoliberal e de fascismo social; em seguida, será apresentada a estrutura dos conselhos gestores de políticas públicas e um panorama da sua institucionalização; na sequência, será abordado o desenho institucional do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, com base nas informações extraídas da sua lei de criação e do seu regimento interno.

A alternativa contrahegemônica da democracia participativa

O projeto sociocultural da modernidade está em vigência atualmente, manifestando-se, desde a década de 1960, sob a forma do capitalismo financeiro (SANTOS, 1999). Nesse sentido, a modernidade ocidental é caracterizada por diversas tensões e contradições, sendo que a mais persistente é a reprodução do que se denomina de pensamento abissal, que consiste em um sistema de distinções visíveis e invisíveis. Estas últimas são responsáveis pela separação de dois universos distintos: o deste lado da linha e o outro lado da linha (SANTOS, 2007).

Sobre isso, Boaventura de Sousa Santos (2007) destaca que o direito moderno é uma das principais manifestações do pensamento abissal. Deste lado da linha, existe a dicotomia entre o legal e o ilegal, já no outro lado há o território sem lei, a-legal. Enquanto deste lado da linha há a tensão entre regulação/emancipação, do outro lado prevalece a apropriação e a violência. Em suma, tais distinções se assemelham à antiga separação entre metrópole e colônia.

Atualmente, o autor identifica um alargamento do outro lado da linha, quer dizer, um agigantamento da lógica de apropriação/violência, que contamina e encolhe o domínio da regulação/emancipação. Vislumbra-se, então, uma intromissão – não necessariamente física – do colonial nas sociedades metropolitanas e a expansão de obrigações contratuais privadas e despolitizadas, nas quais a parte mais fraca é submissa à mais forte. Como parte desse processo, há o fenômeno do regresso do colonizador, em que são ressuscitadas novas formas de governo colonial, nas quais o Estado se retira da regulação social e os serviços públicos são privatizados.

Nesse contexto, Boaventura de Sousa Santos (2016) identifica a ascensão da globalização neoliberal, caracterizada pela proliferação de relações de poder extremamente desiguais, decorrentes do crescimento dos agentes privados. Consequentemente, há um predomínio estrutural dos processos de exclusão sobre os de inclusão. Esse cenário é favorável à emergência do fascismo social⁴, que não se trata de um movimento político, mas sim de um regime social e civilizacional, de caráter pluralista, quer dizer, produzido pela própria sociedade (SANTOS, 2010).

Nesse contexto, o Estado não detém mais o monopólio da regulação social, restando-lhe a tarefa de coordenação de interesses nacionais e globais, provenientes de esferas privadas e públicas. Assim, o combate à globalização neoliberal e ao fascismo social deve ser promovido por meio do cosmopolitismo subalterno, cuja premissa é que a exclusão social decorre de relações desiguais de poder, então propõe a redistribuição de recursos, com base na igualdade e no reconhecimento da diferença. No entanto, tal objetivo não pode ser alcançado com o modelo hegemônico da democracia representativa, pois ela não comporta potencialidades redistributivas, tendo em vista que foi concebida para ação política convencional, referente à

⁴ O sociólogo português aponta quatro formas de fascismo social: do apartheid social; o paraestatal, que se subdivide em contratual e em territorial; e o da insegurança; e o financeiro (SANTOS, 2010).

época em que o Estado era o principal agente detentor de poder (SANTOS, 2016).

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

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

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

De acordo com Leonardo Avritzer (2008), existem três formas de constituição de instituições participativas: o desenho participativo de baixo para cima; a ratificação pública; e a partilha de poder. No Brasil, o autor identifica cada arranjo com uma iniciativa participativa, respectivamente: os orçamentos participativos; os planos diretores municipais; e os conselhos gestores.

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

Quanto ao arranjo de partilha de poder, caracteriza-se pela constituição de um espaço em que atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente. As diferenças mais marcantes desse modelo em relação aos outros dois são: a possibilidade de sanção em caso de não instauração desse processo participativo e o fato de não incorporar um número amplo de agentes sociais. Considerando que os principais exemplos dessa categoria são os conselhos gestores de políticas públicas, ora objeto deste trabalho, sua estrutura será explicitada de forma mais aprofundada a seguir.

Os conselhos gestores de políticas públicas enquanto espaços participativos

Os conselhos gestores de políticas públicas são novos instrumentos de expressão, representação e participação, sendo exemplos de constituição de esferas públicas não estatais (GOHN, 2011) e de iniciativas participativas provenientes do Sul. Referidos espaços são compostos por uma pluralidade de entidades, cujos interesses podem ser até antagônicos. Assim, cabe ao Estado coordená-los com o objetivo de formular as políticas públicas a serem implementadas por ele.

Tratando especificamente dos conselhos municipais, Orlando Santos Junior, Sergio de

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

Entretanto, esse projeto de reforma municipal se contrapõe à agenda liberal difundida por organismos internacionais. Para essa orientação, a participação apenas se justifica em razão de uma suposta crise de governabilidade das cidades e da necessidade de coesionar as forças locais para usufruírem as oportunidades da globalização, logo, pauta-se no aumento da competitividade urbana. Em decorrência, referida agenda interpreta negativamente a ênfase em políticas redistributivas e as propostas de novos instrumentos de interação entre Estado e sociedade, pois poderia gerar ou agravar o déficit público, já que seria potencializado o aumento de demandas dos bens públicos e seriam legitimados os direitos sociais. A corrente crítica a essa concepção se estrutura em torno da gestão democrática da cidade, que reconhece a necessidade da transformação das instituições de governo local, valendo-se, para isso, da construção de novos arranjos institucionais. Em suma, a gestão democrática da cidade se fundamenta na crítica à ilusão do governo tecnocrático e na recusa da concepção liberal de participação (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

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

O texto constitucional também assegurou, em seu art. 29, inciso XII, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (BRASIL, 1988). No plano infraconstitucional a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, inciso II, previu a gestão democrática da cidade, por meio da participação da população e de associações representativas, como uma das diretrizes da política urbana. Nesse sentido, o art. 43, inciso I, da referida Lei, fixa os órgãos colegiados de política urbana como um dos instrumentos da gestão democrática da cidade (BRASIL, 2001). Ressalta-se, ainda, o importante papel exercido pelo direito à moradia na discussão da questão urbana, já que é “a base e o pressuposto indispensável à realização dos demais elementos que compõem o direito à cidade” (GAIO, 2016, p. 241).

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

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

No que tange à forma de composição, existem as seguintes possibilidades: participação majoritária do Poder Público; participação paritária, isto é, mesmo número de participantes do Poder Público e da sociedade civil; e participação majoritária da sociedade civil. Pontua-se que,

mesmo em caso de participação minoritária, o Poder Público possui melhores condições de aprovação de suas propostas, em virtude da sua estrutura técnica e poder de convencimento. Conseqüentemente, quanto menor a participação desse segmento nos conselhos, maior a aproximação do ideal participativo (PEREZ, 2009).

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

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

Quanto aos conselhos dedicados às políticas de habitação, ora objeto deste trabalho, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018) apurou, com respaldo em dados relativos ao ano de 2017, a institucionalização de 3.319 conselhos municipais, o que corresponde a 59,6% do total de municípios brasileiros. Apesar da existência legal, apenas 1.680 conselhos se reuniram nos doze meses anteriores à pesquisa, ou seja, apenas 50,6% dos conselhos municipais de habitação estão em atividade. No que se refere à composição, identificou-se: 2.532 conselhos (76,3%) são paritários; 433 conselhos (13,0%) são formados majoritariamente por representantes da sociedade civil; 353 conselhos (10,6%) são compostos majoritariamente por representantes do governo; e um município não informou sua composição. Com relação às funções, dentre o total de conselhos existentes: 56,2% são consultivos; 83,2% são deliberativos; 31,8% são normativos; 41,8%, são fiscalizadores; e 20,8% dos conselhos reúnem funções dos quatro tipos. Por fim, o levantamento também detectou a criação de 2.095 conselhos municipais de habitação concentrada nos anos de 2007 a 2010, o que equivale a 63,1% do total existente em 2017.

No caso do município de Juiz de Fora, consta, no sítio da Prefeitura de Juiz de Fora, a institucionalização de 27 conselhos gestores, que tratam de diversas temáticas e grupos. A partir de levantamento bibliográfico, foi possível encontrar estudos científicos referentes aos seguintes conselhos gestores do município de Juiz de Fora: Conselho Municipal de Educação (PEREIRA, 2014), Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (GODINHO, 2013), Conselho Municipal de Assistência Social (DONISETTE, 2007), Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (AZEVEDO, 2007) e Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CUNHA; GUEDES, 2017).

Na sequência, analisar-se-á o Conselho Municipal de Habitação, já que a sua estrutura se diferencia da generalidade dos conselhos e não foram encontrados trabalhos que se dedicam à investigação deste espaço especificamente.

O desenho institucional do conselho municipal de habitação de Juiz de Fora-MG

Inicialmente, são necessárias algumas considerações metodológicas. A respeito da relevância da identificação do desenho institucional, destaca-se que, com ele, é possível “antever as possibilidades inclusivas geradas para os atores sociais e políticos no interior desses

espaços” (CUNHA et al., 2011, p. 307).

No que tange à técnica de coleta de dados, isto é, a análise documental, de acordo com Cellard (2012), o encadeamento de ligações entre a problemática formulada e as diversas observações extraídas do documento possibilitam a produção de explicações plausíveis e de uma interpretação coerente.

Com relação à forma de análise dos dados, serão traçadas inferências, caracterizadas como o “processo de utilizar os fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que desconhecemos” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 36). Mais especificamente, adotam-se inferências descritivas, que buscam generalizar determinados dados com o objetivo de compreender um fenômeno mais amplo que, neste caso, trata-se do desenho institucional do CMH e sua relação com a democracia participativa.

A respeito do desenho institucional, Claudia Faria e Uriella Ribeiro (2011) destacam que os documentos aptos a conhecê-lo são: as leis de criação e de alteração dos conselhos, bem como seus regimentos internos. No caso do CMH, serão analisadas a Lei municipal nº 9597 de 27 de setembro de 1999, que criou o CMH, e a Portaria municipal nº 3681 de 10 de janeiro de 2001, que aprovou o Regimento Interno do referido conselho.

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

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

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

I - Analisar, discutir e deliberar sobre:

- a) objetivos, diretrizes e prioridades da Política Municipal de Habitação;
- b) políticas de captação e aplicação de recursos para produção de moradias e lotes urbanizados;
- c) planos anuais e plurianuais de ações e metas;
- d) planos anuais e plurianuais de captação e aplicação de recursos;
- e) propostas e projetos oriundos do Poder Executivo relativos às ocupações, assentamentos e regularização de posse em áreas públicas e privadas de interesse social;
- f) programas de loteamentos populares;
- g) liberação de recursos para os programas e projetos decorrentes do Plano de Ação e Metas;
- h) diretrizes e normas de gestão dos recursos destinados à habitação, inclusive aqueles constantes do Fundo Municipal de Habitação, instituído pela Lei Municipal n.º 7665, de 26 de dezembro de 1989.

II - Gerir o Fundo Municipal de Habitação (FMH).

III - Propor reformulação ou revisão de planos, programas e projetos de acordo com avaliações periódicas.

IV - Indicar aos órgãos competentes as áreas de interesse social do território do município a serem desapropriadas, para fins de implantação de Programas de Loteamentos Populares.

V - Elaborar seu Regimento Interno.

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) 1 (um) representante do Clube de Engenharia de Juiz de Fora;
- b) 2 (dois) representantes da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), preferencialmente professores da Faculdade de Engenharia, sendo um do curso de engenharia civil e outro do curso de arquitetura e urbanismo;
- c) 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura (CREA);
- d) 1 (um) representante do Sindicato das Indústrias da Construção Civil de Juiz de Fora (SINDUSCON);
- e) 1 (um) representante do Sindicato de Engenheiros do Estado de Minas

Gerais (SENGE);

f) 2 (dois) representantes do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Juiz de Fora;

g) 1 (um) representante da Fundação Solidariedade Pró-Habitação.

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

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

b) 2 (dois) representantes de movimentos populares pela moradia;

c) um representante das Cooperativas Habitacionais sediadas em Juiz de Fora;

d) 1 (um) representante das Centrais Sindicais;

e) 1 (um) representante de entidades comunitárias da Região Norte;

f) 1 (um) representante de entidades comunitárias da Região Sul;

g) 1 (um) representante de entidades comunitárias da Região Leste;

h) 1 (um) representante de entidades comunitárias da Região Oeste (JUIZ DE FORA, 1999).

Diferentemente de outros conselhos, que consideram a generalidade dos grupos não estatais como sociedade civil, os representantes de interesses associados ao mercado e às instituições técnicas ficam concentrados no segundo segmento do CMH, de modo que o terceiro grupo contempla movimentos sociais e associações de moradores, proporcionando um maior equilíbrio entre os setores. Percebe-se, então, a preocupação com a estrutura paritária e com a abrangência de diversos grupos da sociedade, o que demonstra um enriquecimento democrático.

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

O modo de escolha dos representantes da sociedade civil se dá por eleição, com participação dos seus pares, em assembleia específica para este fim. O primeiro e o segundo mais votado ocuparão, respectivamente, as posições de titular e de suplente, consoante art. 4º da lei de criação.

Todavia, a participação da sociedade civil encontra alguns óbices à sua máxima efetividade. O art. 3º da Lei Municipal 9597/1999 fixa algumas exigências para a adesão de associações da sociedade civil, como: o registro de estatuto em cartório; a constituição há um ano, no mínimo; registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); e a ata da sua primeira assembleia. Mesmo após seu ingresso no CMH, as entidades da sociedade civil se deparam com uma desigualdade de condições, principalmente em relação ao Poder Público, pois enquanto os integrantes das primeiras devem despende tempo e recursos financeiros de forma voluntária para participar, os representantes do segundo exercem a função no seu período de expediente e tal participação integra as atribuições do seu cargo. Apesar disso, os diplomas normativos ora em análise não estabeleceram mecanismos tendentes ao rompimento desse panorama.

Além da divisão conforme os segmentos, o CMH também possui uma estrutura voltada para seus aspectos operacionais, qual seja: plenária; mesa diretora; comissões permanentes de recursos/fiscalização e temáticas; e comissões provisórias. Enquanto a primeira é a unidade de deliberação em última instância do conselho, as demais dão suporte à atuação do órgão. É na plenária que os membros do CMH têm direito a voz e a voto. Suas reuniões podem ser ordinárias ou extraordinárias, sendo que aquelas devem ser realizadas, no mínimo, uma vez por mês.

Ainda que a composição do CMH busque contemplar o pluralismo sociocultural, o

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

Portanto, infere-se a identificação do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora com a democracia participativa postulada por Boaventura de Sousa Santos, assim como alguns autores já detectaram com relação aos conselhos gestores em abstrato. Essa constatação se deve ao fato de haver um esforço no sentido de democratização das decisões acerca das políticas municipais de habitação. Contudo, existem elementos do desenho institucional do CMH que dificultam, especialmente, a participação dos membros pertencentes ao segmento da sociedade civil, de modo que se vislumbra uma limitação à máxima concretização do modelo participativo.

Considerações finais

O contexto de globalização neoliberal e de ascensão do fascismo social demanda reações advindas do campo sociopolítico. Nesse sentido, até a noção de democracia deve ser reconstruída, tendo em vista que o modelo representativo hegemônico tem se revelado insuficiente. Assim, faz-se necessário estimular iniciativas de redistribuição social, cuja premissa é a democracia participativa.

O Sul epistemológico possui um rico repertório de experiências participativas, as quais se pautam na criação de fóruns entre sociedade e Estado. Dentre tais arranjos, no Brasil, pode-se citar os conselhos gestores de políticas públicas.

Os conselhos gestores podem assumir diversas formatações, conforme as funções atribuídas, a composição paritária ou não, a escolha dos membros da sociedade civil, dentre outros fatores. Atualmente, é possível perceber um elevado grau de institucionalização de conselhos municipais do Brasil dedicados a algumas temáticas, como saúde e assistência social. Todavia, esse panorama não se aplica aos conselhos municipais de habitação, instalados em pouco mais da metade dos municípios brasileiros, sendo que nem todos estão ativos. Ressalta-se que referidos conselhos têm conexão direta com a ideia de gestão democrática da cidade, consolidada em diplomas normativos.

Tais dados demonstram a necessidade de uma investigação da efetividade e do funcionamento dos conselhos, uma vez que a mera existência legal pode não reverberar no mundo dos fatos. No entanto, antes de desenvolver uma pesquisa de campo, faz-se necessário avaliar o desenho institucional do órgão colegiado e as possibilidades ofertadas por ele. Essa foi a perspectiva que norteou este trabalho, pois a análise do desenho institucional do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora subsidiará os estudos futuros referentes à efetividade e à atuação da sociedade civil no plano fático.

Desse modo, com relação ao Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, a presente pesquisa detectou as suas potencialidades no sentido de concretização da democracia participativa, visto que se trata de um órgão de partilha de poder, com atribuições que não se limitam à função consultiva e com participação da sociedade civil e do Poder Público. Além disso, a sua composição tripartite proporciona um enriquecimento democrático, pois viabiliza a participação de diversos setores da sociedade civil em geral. Da mesma forma, destaca-se a possibilidade de manifestação conferida a cidadãos e entidades que não integram o CMH, o que denota uma abertura em relação à comunidade e não apenas aos membros reconhecidos pelos diplomas regulamentadores do Conselho. Entretanto, algumas questões ainda limitam a atuação do Conselho, especialmente no que tange ao segmento da sociedade civil, sendo que o pleno

envolvimento desta é essencial para o paradigma participativo e, por conseguinte, para a democratização das decisões políticas.

Referências

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

AZEVEDO, Nilo Lima de. **Democracia e patrimônio cultural**: as práticas da gestão participativa em Juiz de Fora. 2007. 218 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

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

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

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n1/a03v48n1.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2018.

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

CUNHA, Elcemir Paço; GUEDES, Leandro Theodoro. Supremacia pequeno-burguesa no conselho municipal de desenvolvimento econômico de Juiz de Fora (2010 a 2014). **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, p. 73-104, dez. 2017. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/view/15176>>. Acesso em: 06 set. 2018.

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

DONISETE, Denise Alencar. **Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora**: trajetória híbrida, impactos ideo-políticos e prático-operativos. 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

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

Paulo: Direito GV, 2013.

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

GAIO, Daniel. O direito à cidade e o seu processo de institucionalização no Brasil. In: GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; LOPES, Mônica Sette; NICÁCIO, Camila Silva (org.). **Eficiência, Eficácia e Efetividade: Velhos desafios ao novo Código de Processo Civil**, Belo Horizonte: Initia Via, 2016, p. 236-250. Disponível em: <<http://www.initiavia.com/ppgdufmg-linha-2/>>. Acesso em: 29 ago. 2017

GODINHO, Bárbara Campos. **Democracia participativa e conselhos municipais: breve análise sobre o Conselho Municipal da criança e do adolescente de Juiz de Fora**. 2013. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

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

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

JUIZ DE FORA. **Lei n. 9.597, de 27 de setembro de 1999**. Cria o Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Juiz de Fora e dá outras providências. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023416>. Acesso em: 17 ago. 2018.

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

PEREIRA, Lucas Delage. **Os conselhos municipais como instrumento de democracia participativa: análise do Conselho Municipal de educação de Juiz de Fora**. 2014. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

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

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed.

São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, p. 3-46, out. 2007. Disponível em:

<http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/147_Para%20alem%20do%20pensamento%20abissal_RCCS78.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. Porto: Afrontamento, 1999.

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

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

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