

## 1. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA-MG: análise da atuação do conselho no ano de 2017

Marcos Felipe Lopes de Almeida  
Valdemir Jorge de Souto Batista  
Waleska Marcy Rosa

### Resumo

O presente trabalho visa investigar como a atuação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Juiz de Fora-MG se relaciona com suas atribuições definidas pelas normas que o instituíram. Desse modo, procura-se responder as perguntas: Como essas atribuições estão sendo concretizadas na atuação prática do conselho? Há uma preponderância entre elas? Para tanto, optou-se por analisar as atas das reuniões ordinárias do Conselho no ano de 2017 à luz da ideia de democracia participativa desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos. A partir desses dados, traçaram-se inferências com o intuito de se comprovar que o CMH possui uma distribuição equânime das suas atribuições em sua atuação.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa; Direito a Moradia; Conselho Municipal.

### Abstract

*This paper aims to investigate the relations between the practical work of the Local Council on Housing of Juiz de Fora-MG and its assignments normatively defined. Then, the article analyzes the written records of Council's ordinary meetings in year of 2017, relating it to the idea of participatory democracy, developed by Boaventura de Sousa Santos. With these data, inferences are built, being verified that the Council's practical work contemplates all the assignments foreseen, although there is a preponderance of the fiscalizing and deliberative aspects.*

**Key Words:** *Participatory Democracy; Right to Housing; Local Council.*

### 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.

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Juiz de Fora possui amplas atribuições, as quais estão expressas na lei que instituiu sua criação (Lei municipal nº 9597/99) e no seu Regimento Interno, e podem ser caracterizadas em quatro aspectos: o caráter normativo, fiscalizador, deliberativo e consultivo. Deste modo, investigaremos de que modo as discussões e deliberações documentadas nas atas das reuniões, no período compreendido entre janeiro e dezembro de 2017, se relacionam com as atribuições do CMH, de modo a responder às perguntas: Como essas atribuições estão sendo concretizadas na atuação prática do conselho? Há uma preponderância entre elas?

Formula-se a hipótese de que a atuação do CMH não possui um viés único de atuação, atuando de maneira equânime nas quatro linhas de atuação, a saber, normativa, fiscalizatória, deliberativa e consultiva. Tal hipótese fundamenta-se na análise do desenho institucional do CMH, de onde se pode depreender a delimitação das atribuições do conselho.

A justificativa dessa pesquisa reside na necessidade de conhecer e investigar a atuação institucional do Conselho Municipal de Habitação, como um passo para aferição da sua efetividade em promover a participação da população.

Assim, o objetivo geral é verificar como a atuação institucional do CMH se relaciona às atribuições definidas pela sua lei de criação e seu Regimento Interno. Quanto aos objetivos específicos, elencam-se: realizar análise documental das atas do CMH; descrever os aspectos de atuação do Conselho; discriminar e caracterizar as discussões e deliberações das reuniões a partir de inferências descritivas; confrontar os dados obtidos com os aspectos normativos da sua atuação.

Para atingir referidos objetivos, a metodologia consiste de análise documental das atas de reuniões do Conselho no período compreendido entre janeiro e dezembro de 2017. Com esse método, busca-se compreender o viés das discussões e deliberações. 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 da atuação institucional do CMH e sua correlação com as atribuições delineadas nos diplomas normativos.

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 caracterizada a atuação institucional do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora, com base nas informações extraídas da análise das atas das reuniões do período em estudo.

### **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 social<sup>1</sup>, 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 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

---

<sup>1</sup> O sociólogo português aponta quatro formas de fascismo social: do *apartheid* social; o paraestatal, que se subdivide em contratual e em territorial; e o financeiro (SANTOS, 2010).

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.

No primeiro arranjo, 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.

Consequentemente, 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. 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. Por fim, 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.

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, visto que não foram encontrados trabalhos que se dedicam à investigação deste espaço especificamente e delimitar a atuação prática do Conselho pode ajudar a delinear a efetividade do Conselho como instrumento de participação popular.

### **A atuação do conselho municipal de habitação de Juiz de Fora-MG**

Traçado um breve panorama da estrutura dos conselhos no Brasil e especificamente no município de Juiz de Fora, com ênfase no Conselho Municipal de Habitação, importa discutir sobre a atuação do conselho, tomando como referência suas atribuições. Para tanto, são necessárias algumas considerações metodológicas.

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 partir da análise da Lei municipal nº 9597 de 27 de setembro de 1999, que criou o CMH, e da Portaria municipal nº 3681 de 10 de janeiro de 2001, que aprovou o Regimento Interno do referido conselho, depreende-se os quatro espectros de atuação do CMH: normativo, fiscalizador, deliberativo e consultivo (ALMEIDA; ROSA, 2018).

Esses aspectos serão analisados conforme: (1) normativo, quando houver iniciativa de proposição de instrumentos regulatórios relativos à política de habitação do município; (2) fiscalizador, quando ocorrer atividades no sentido de fiscalizar o Poder Público no exercício da promoção da política de habitação do município; (3) deliberativo, quando existir discussão que

visse encaminhamento prático de atividades do conselho; e (4) consultivo, quando o Poder Público solicita ao Conselho que opine sobre determinado tema.

Neste trabalho, optou-se pela análise das atas das reuniões ordinárias do CMH no recorte temporal do ano de 2017. As reuniões acontecem mensalmente, com a participação de três seguimentos, 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. As reuniões não se limitam à presença dos representantes desses seguimentos, o regimento interno do Conselho prevê em seu art. 24 que as sessões são públicas e, de acordo com art. 26, é previsto um tempo de tribuna livre, nas reuniões ordinárias, para manifestação de cidadão ou de entidade existente no município que não integra o CMH (JUIZ DE FORA, 2001).

Assim, foram coletadas as 10 atas presentes no sítio da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, que abriga a página dos conselhos, referentes aos meses de Fevereiro, Março, Abril, Maio, Junho, Agosto, Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro do ano em análise. Em Janeiro e Julho não ocorreram reuniões, pois o CMH estava de recesso nesses meses.

Do conteúdo destas atas, extraíram-se os dados referentes às discussões documentadas ocorridas em cada mês e catalogou-se cada discussão em uma categoria, relacionando-as com as atribuições do conselho. No que concerne a discussões referentes à estrutura interna do conselho (apresentação da pauta, recomposição da mesa diretora, composição de comissões, entre outros.) ou apenas a título de repasse de informações, optou-se por não classificá-las, deixando sua análise para um trabalho posterior.

Assim, partindo do método inferencial proposto por Epstein e King (2013), buscaremos categorizar cada uma das discussões pertinentes ao estudo. Neste ponto, vale destacar que a categorização não se refere ao teor da discussão, mas da implicação que essa discussão gera. Tal diferenciação torna-se necessária, pois, na nossa concepção, todas as discussões possuem um caráter deliberativo, pela própria dinâmica discursiva.

Na reunião de Fevereiro não foram discutidos assuntos externos ao conselho, visto que muitos cargos da mesa diretora estavam vacantes, logo as discussões foram no sentido de preencher tais vagas.

Em Março, aconteceu a apresentação do Relatório de Visitas realizadas pela Comissão de Regularização Fundiária aos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida, que para fins desse estudo classificaremos dentro da categoria “fiscalizatória”. Na sequência, as discussões da tribuna livre giraram no sentido de deliberar soluções para os problemas apresentados no relatório supracitado, dessa forma, serão classificadas como “deliberativa”.

A reunião de Abril contou com uma apresentação do trabalho desenvolvido pela EMCASA, cuja atuação gravita entre os eixos de mobilização, organização e fortalecimento social. Como essa pauta limitou-se à apresentação do trabalho, não a classificaremos neste trabalho. Ainda no mês de abril, nas discussões da tribuna livre, levantou-se a necessidade de apoio do CMH à Associação de Moradores do Parque das Águas junto à Caixa, para a antecipação das parcelas do financiamento dos moradores do Parque das Águas mantendo o subsídio, para que possam quitar e realizar as modificações necessárias nos condomínios. Assim, catalogaremos como uma discussão categorizada como “deliberativa”.

A reunião de Maio iniciou-se com a informação de que ocorrerá uma audiência pública para discutir o Programa Minha Casa Minha Vida, resultado de uma reunião da mesa diretora com o secretário da SEPLAG. Esta pauta, classificaremos na categoria “deliberativa”. Em seguida, foi apresentado o relatório da visita aos moradores da Via São Pedro / BR440, cujo teor classificaremos no aspecto “fiscalizatória”. Na sessão da Tribuna Livre, iniciou-se um debate sobre realização de uma audiência pública para ampliar o debate e dar visibilidade às questões apontadas pelos moradores. Esta última pauta, se enquadra na classe “deliberativa”.

Em Junho, a reunião contou com a apresentação da data da audiência pública referente ao Programa Minha Casa Minha Vida, com o posterior encaminhamento de uma síntese dos

relatórios confeccionados pelo conselho, o que implica na classificação da pauta como “consultiva”. Na sequência, levantou-se a discussão do impacto de um empreendimento projetado no bairro Santa Terezinha. Constatou-se que apesar de ser um empreendimento de grande porte, a Lei do Plano Diretor não exige um estudo de Impacto de Vizinhança, sendo este obrigatório apenas para empreendimentos com mais de 1200 habitações. Desse modo, encaminhou-se a necessidade do estudo da possibilidade de emenda no Plano Diretor, para que empreendimentos como este, de 1000 habitações, sejam contemplados pela exigência de um estudo de Impacto de Vizinhança. Assim, a pauta se enquadra na classe “normativa”.

Em Agosto, foram apresentados os encaminhamentos da audiência pública referente ao Programa Minha Casa Minha Vida, cujos principais encaminhamentos foram no sentido de realização de reuniões para a resolução dos problemas levantados na audiência. Da análise dos desdobramentos, depreende-se a classificação da pauta na categoria, “fiscalizatória” dada o papel do conselho em cada uma das reuniões. Na pauta de apresentação do Programa de Regularização Fundiária, foram exibidos a síntese dos processos de Regularização Fundiária realizados no município pela SEPLAG e a EMCASA. Dessa forma, a atuação do conselho nessa questão categoriza-se como “fiscalizatória”. Por fim, houve a apresentação do estudo da cota solidária de habitação, cujo objetivo é o detalhamento do instrumento a ser incorporado como emenda no Plano Diretor que está em análise pelo Legislativo, e constitui uma fonte de recursos importante para a habitação de interesse social. Dada natureza do estudo, classificou-se a pauta como “normativa”.

Em Setembro, foi levantada a existência de um projeto de lei que modifica o plano diretor no que concerne à exigência de estudo de Impacto de Vizinhança, e sobre a necessidade do conselho conhecer melhor tal projeto. Classificaremos esta pauta como “normativa”. Na sequência, discutiu-se sobre o cronograma de visitas da Comissão de Regularização Fundiária e Urbanização, que classificaremos na categoria “fiscalizatória”. Na sessão Tribuna Livre, levantou-se a insatisfação com o procedimento de reintegração de posse, salientando a necessidade de um planejamento estratégico da sua execução. Desse modo, categorizaremos essa atuação do conselho como “fiscalizatória”.

Os informes iniciais da reunião de Outubro se configuram como elementos da categoria “fiscalizatória”, visto que seu teor se refere ao acompanhamento do conselho das reuniões de solução dos programas apresentados na audiência pública do Programa Minha Casa Minha Vida. A seguir, foram apresentados os trabalhos das comissões temáticas do CMH, sendo a primeira de planejamento, cujo encaminhamento é no sentido de modificar o número da proposta do projeto de lei que modifica o plano diretor no que concerne à exigência de estudo de Impacto de Vizinhança, para um número ainda menor do que o de 400 habitações conforme consta na proposta. Classificaremos a discussão como “normativa”. Tanto os trabalhos apresentados pela Comissão de Recursos e Fiscalização, que encaminhou um ofício ao Secretário de Planejamento, Argemiro Tavares Junior, solicitando informações da situação do Fundo Municipal de Habitação, quanto os trabalhos da Comissão de Regularização Fundiária, que apresentou seu calendário de visitas, podem ser classificados na categoria “fiscalizatória”.

Na reunião de Novembro, por não haver quórum mínimo para realização da reunião, houve apenas repasse de andamento das reuniões e do trabalho das comissões. Dada a ausência de participantes suficientes para o quórum mínimo de discussão do conselho, não utilizaremos as discussões de novembro para fins deste estudo.

Em Dezembro, após deliberações acerca do processo eleitoral e posterior repasse dos informes habituais, levantou-se a discussão sobre a quantidade de imóveis ainda não disponibilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, tomando como encaminhamento um ofício ao Ministério Público, questionando essa questão. Classificaremos a discussão na categoria “deliberativa”. Em seguida, em relação a BR 440, foi sugerida uma audiência com o prefeito para discutir o projeto. A essa pauta daremos a classificação também de “deliberativa”.



Por fim, foi solicitado o apoio do conselho para agendar uma reunião com a Caixa para discutir os problemas do condomínio Araucárias. Desse modo, a categorização da pauta foi como “deliberativa”.

Como se pode depreender dos dados da tabela, há atividades relacionadas às quatro propostas de atuação do Conselho. Entretanto, ao menos da análise do ano de 2017, observou-se uma discrepância entre os quatro aspectos. O aspecto fiscalizatório do Conselho possui uma preponderância entre os outros. Já o aspecto menos aparente é o consultivo, sendo encontrado em apenas duas ocasiões.

Portanto, desses dados infere-se que a atuação prática do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora é compatível com 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 se efetuar atividades propostas nos dispositivos que definem sua atuação.

### **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 a atuação do Conselho Municipal de Habitação, para além do plano teórico e buscar o cerne das discussões ocorridas nas reuniões extraordinárias. Por mais que esse caminho metodológico não abarque todas as situações fáticas de atuação do Conselho, ele servirá como base para futuras investigações acerca do tema.

Desse modo, a presente pesquisa constatou uma disparidade de discussões no ano de 2017, em comparação com a atuação teórica balizada pela legislação vigente. Foram detectadas um total de 20 discussões relativas às categorias escolhidas, a saber, consultiva, deliberativa, fiscalizatória e normativa. Dentre as 20 pautas levantadas nessas reuniões, categorizamos 2 como consultivas, 6 como deliberativas, 8 como fiscalizatória e 4 como normativas. O resultado alcançado, apesar de não ter a pretensão de esgotar o tema, demonstrou que o Conselho Municipal de Habitação, no ano de 2017, atuou predominantemente como órgão fiscalizador e deliberativo, deixando os aspectos consultivos e normativos em um segundo plano de atuação. As causas e motivos para justificar tal resultado serão objetos de um estudo posterior, que demandará um estudo de campo para aprofundamento dessas questões.

## 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](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](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](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](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](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](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.

ROSA, Waleska Marcy; ALMEIDA, Marcos Felipe Lopes de. A democracia participativa no Conselho Municipal de Habitação de Juiz De Fora-MG: Os limites e as potencialidades do seu desenho institucional. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Porto Alegre, v. 4, n.2, p.68-84, 2018. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/4873>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

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](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.