

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA DE HABITAÇÃO POPULAR DE PRESIDENTE KENNEDY-ES: POSSIBILIDADES E LIMITES NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

LUZIA TAVARES JORDÃO¹; LINCCON FRICKS HERNANDES²; GISSELE CARRARO³

1 Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória. E-mail: luziatj@hotmail.com

2 Mestre em Políticas Públicas de Desenvolvimento Local pela Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória. Professor e Coordenador do curso de Psicologia na Faculdade América, Cachoeiro do Itapemirim, ES. E-mail: wendersoncx09@gmail.com

3 Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: gcarraro5@gmail.com

RESUMO

A participação social supõe a atuação de representantes da sociedade civil e do poder público no acesso e usufruto aos direitos sociais, tais como segurança, habitação, saúde. O problema de pesquisa definido foi: Como se constitui a participação social no Programa Municipal de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES? Como objetivo geral: analisar como se constitui a participação social no Programa de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES. Trata-se de uma revisão de literatura através da análise documental, com uma abordagem qualitativa. A pesquisa evidenciou que o Município de Presidente Kennedy-ES, pode-se afirmar que não há efetiva participação popular no processo de construção da política habitacional no município, apenas ocorre a deliberação por parte do Conselho. Assim sendo, o controle social, exercido através da participação social, atua no sentido de fomentar e traduzir a potencialização social e política de toda a sociedade, sendo necessário fortalecer a atuação popular na rotina dos conselhos.

Palavras-chave: Habitação; Participação Social; Conselhos; Políticas; Gestores.

SOCIAL PARTICIPATION IN THE PRESIDENT KENNEDY-ES POPULAR HOUSING PROGRAM: POSSIBILITIES AND LIMITS IN THE REALIZATION OF RIGHTS

ABSTRACT

Social participation presupposes the action of representatives of civil society and public power in accessing and enjoying social rights, such as security, housing and health. The research problem defined was: How is social participation constituted in the Municipal Program of Popular Housing in Presidente Kennedy-ES? As a general objective: to analyze how social participation is constituted in the Popular Housing Program in Presidente Kennedy-ES. This is a literature review through document analysis, with a qualitative approach. The research showed that in the Municipality of Presidente Kennedy-ES, it can be said that there is no effective popular participation in the process of building the housing policy in the municipality, only the deliberation of the Council occurs. Therefore, social control, exercised through social participation, acts to promote and translate the social and political empowerment of the whole society, making it necessary to strengthen popular action in the daily life of the councils.

Keywords: Housing; Social Participation; Advices; Policies; managers.

1 INTRODUÇÃO

A participação social é um processo inerente à vida em sociedade, é a possibilidade concreta de cada ser humano assumir-se como protagonista e sujeito de sua história, de interferir na realidade e levar adiante mudanças e transformações em prol das demandas e necessidades da coletividade (PEREIRA, 2006).

Além disso a participação social é também um diretriz das políticas públicas, que supõe a atuação de representantes da sociedade civil e do poder público estatal nos processos e nas lutas por acesso e usufruto aos direitos sociais, tais como segurança, habitação, saúde, que se relacionam ao processo de formação das políticas e a tomada de decisões (GOHN, 2011).

O problema de pesquisa definido foi: Como se constitui a participação social no Programa Municipal de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES? Como objetivo geral: analisar como se constitui a participação social no Programa de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES. E os objetivos específicos: Examinar como a participação social está contemplada na legislação municipal da política pública de habitação de Presidente Kennedy-ES; identificar instâncias institucionais de participação social criados junto à habitação em Presidente Kennedy-ES; verificar mecanismos de mobilização, comunicação e informação sobre o programa municipal disponibilizados à população.

2 METODOLOGIA

Para concretizar os objetivos propostos e responder ao problema de pesquisa, se estabeleceu como percurso metodológico, uma análise documental, com uma abordagem qualitativa, onde a mesma pode ser definida como: uma investigação que se utiliza de fontes primárias, podendo ser realizada no instante em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois de um determinado período de tempo (Marconi & Lakatos, 2003).

A coleta de dados foi realizada no município de Presidente Kennedy-ES, através de relatórios e documentos obtidos junto aos órgãos responsáveis pelo Programa Municipal de Habitação Popular, incluindo a Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação, e o gestor responsável por essa política pública. Sendo as fontes centrais da coleta de dados, os documentos oficiais e de acesso público e online (Portal da Prefeitura – Legislação), como Leis, Decretos, Resoluções, Instruções Normativas e Portarias, de alcance municipal.

Além disso, efetuou buscas eletrônica de dados em sites de controle de gestão administrativa, como GEO – Obras, MPES, Portal da transparência. Buscou-se, junto ao Conselho Municipal de Habitação, atas de reuniões, visando analisar a forma como a participação popular se faz efetiva na política pública de habitação.

Apesar da pesquisa utilizar dados qualitativos, tais dados não foram coletados diretamente dos indivíduos, e sim, de informações de domínio público, portanto, foi dispensado o cadastro na Plataforma Brasil. Toda coleta de dados efetuou-se através do Sítio da Prefeitura de Presidente Kennedy-ES, no Portal da Transparência e na Legislação Municipal, onde estão disponibilizadas as informações. Contudo, alguns dados de cunho documental e público foram obtidos junto à Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Habitação (SEMOBH) e ao Conselho Municipal de Habitação, como as 22 Atas de Reuniões, consideradas fundamentais no processo de participação social.

Inicialmente foi feita a análise minuciosa de todas as fontes documentais, elegendo os documentos que seriam utilizados na síntese de resultados a partir de um roteiro de análise documental. Após a coleta de dados, os mesmos foram organizados em tabulações, e efetuou-se análise de conteúdo proposta por Bardin (2009) composta por três etapas: 1) pré- análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Política pública de habitação e participação social

O conceito de política pública se refere às ações do Estado e às demandas e necessidades sociais da população em um dado contexto econômico, político, social e cultural, e situar-se na estrutura social capitalista, permeada de contradições, as políticas públicas também assumem funções contraditórias, de um lado contribuem para a reprodução das condições que possibilitam a autoconservação do capital, por outro, concretizam direitos conquistados pela sociedade e incorporados na base legal e normativa do país (PEREIRA, 2008).

Em suma, as definições do que deve ser objeto de ação das políticas públicas, sempre estarão presentes em debates em torno de interesses divergentes, necessidades, preferências, desejos e ideias distintas. O que se defende é que as políticas públicas devem assegurar necessidades sociais básicas a todos os seres humanos, com vista ao bem-estar coletivo e não ao atendimento das necessidades individuais (SOUZA, 2010).

É fundamental levar em conta que o bem-estar pode começar a ser estabelecido parcialmente na sociedade capitalista através da ação coletiva dos trabalhadores (PEREIRA, 2010), a partir do século XX, particularmente, no Brasil, ocorreu um processo de regulação social tardia dos direitos sociais:

Caracterizo como regularização social tardia os países nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos no ultimo quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados, isto é, podem continuar a ser direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. Portanto, não cessa a luta dos movimentos pela inclusão de necessidades de maioria e de minorias na agenda pública. Embora estejam inscritos em lei, seu caráter difuso não os torna autoaplicáveis ou reclamáveis nos tribunais (SPOSATI, 2003, p. 66).

Nesse aspecto, cumpre mencionar que direitos sociais, como a moradia, somente foram reconhecidos nas últimas décadas do século XX, a partir da Constituição Federal de 1988, quando passa a integrar os direitos e garantias fundamentais e a compor capítulo da política urbana.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

No que tange à política habitacional brasileira, as primeiras medidas estabelecidas em função da demanda pela provisão de moradia em todo território tiveram como marco histórico inicial a aprovação da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. Essa normativa instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, criando o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo:

A habitação popular só é assumida como uma questão social, em termos mais globais, a partir de 1964, quando a problemática habitacional assume proporções significativas. Dando-se num momento de crise econômica e de mudança de regime político, é utilizada como mecanismo para retirar o país da crise depressiva de 1963-1964, e com a função política de cooptação das classes populares, enquanto maiores vítimas do golpe militar de 1964. A política habitacional, então adotada, altera-se com os movimentos conjunturais, procurando conciliar necessidades do desenvolvimento econômico, com a necessidade de legitimação do regime político perante a sociedade. (SILVA, 1989, p. 182).

Essa primeira normativa legal estabelecia que o governo federal, através do Ministro de Planejamento, iniciaria a formulação da política nacional de habitação e o planejamento

territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada, estimulando a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente, pelas classes da população de menor renda. No entanto, uma das críticas levantadas frente a esta problemática seria de que esta política, historicamente, favoreceu a classe média em detrimento de segmentos mais pobres da população, os quais ficaram desassistidos frente a esta política pública.

Iniciativas do poder público deram início à construção de casas populares para atender a demanda por moradia, contudo, as pessoas foram colocadas em locais que não atendiam as necessidades das famílias, gerando, como efeitos negativos, a estigmatização e a formação de guetos. (MARGUTI, 2013). Outras iniciativas, de política habitacional popular, surgiram no final da década de 1970, com certa alteração na conjuntura econômica.

[...] com a apropriação do projeto popular de permanência e urbanização de favelas sob a ótica da ‘participação’, substantivada com a criação do “‘PROMORAR’”. Com a nova política, o “BNH” (Banco Nacional de Habitação) sepropõe erradicar as sub moradias do país, voltando-se para a população carente e de renda instável, sem, contudo, se afastar do modelo adotado, baseado na lucratividade, sendo que, de concreto, deu-se apenas a retomada do discurso sobre uma política habitacional de interesse social, a institucionalização da proposta de urbanização a nível nacional e a busca de estratégias mais baratas, sob a justificativa do participacionismo. (SILVA, 1989, p. 183).

Em linhas gerais, o participacionismo sugere uma forma de participação própria da particularidade da formação social e da cultura política brasileira. Diz respeito a participação sem consciência participante ou a presença participante sem consciência, servindo como número à manipulação politicista, destituído de classe, consciência e individuação, sem vínculo concreto do humano e de sua liberdade (CHASIN, 2000, p. 162). Apesar disso, houve crescente pressão popular por direito à moradia nas décadas de 1980 e 1990, em que inúmeros movimentos sociais:

[...] demandavam melhores condições de vida no espaço urbano, dentre os quais, os movimentos de bairro lutavam por água, luz, transporte, urbanização, creche, contra a carestia e por moradia. Apesar de terem sido considerado pelo meio acadêmico como movimentos que atuavam de forma isolada e com lutas pontuais, os movimentos sociais urbanos conseguiram imprimir uma marca própria à sua luta, ou seja, a exigência do direito de ocupar o espaço urbano num sentido amplo de cidadania, uma vez que objetivamente se colocava em xeque a partir deles a ausência do acesso democrático à cidade. (SANTOS, 2009, p. 212).

Apesar das limitações históricas e culturais, a sociedade civil mobilizou-se e se fez presente em diferentes frentes, motivada por reivindicações por direitos sociais, entre os quais o direito à moradia e serviços básicos, como água potável, esgoto e saneamento. Com esses

movimentos e lutas por habitação o que se espera é tornar a necessidade social da habitação uma obrigação com força vinculativa (MENEZES, 2017).

Na Constituição Federal de 1988 está incluso a moradia como um direito social (art. 6º) e uma das necessidades vitais básicas dos trabalhadores urbanos e rurais, e de suas famílias (art. 7º), sendo a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico de responsabilidade comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23). Outrossim, integra a política de desenvolvimento urbano, que deve ser executada pelo poder público municipal (art. 182).

Lago e Zunino (2010) trazem que a habitação desempenha funções importantes, como: social, pois abriga famílias e é um dos fatores que contribuem ao seu desenvolvimento; ambiental, porque insere essa habitação no espaço urbano para que seja assegurada infraestrutura, saúde, educação, transporte, trabalho, lazer e meio ambiente; econômica, pois sua produção pode oportunizar a geração de emprego e renda, mobilizando a economia local.

O direito à moradia significa garantir a todos um lugar onde se abrigue de modo permanente, pois, a etimologia do verbo morar, do latim “*morari*”, significa demorar, ficar. A história da habitação está ligada ao desenvolvimento social, econômico e político da humanidade. É imprescindível que essa habitação tenha dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto, a fim de atender ao disposto na Constituição Federal, que prevê a dignidade humana como princípio fundamental, assim como o direito à intimidade e à privacidade, e que a casa é um asilo inviolável. Não sendo assim, esse direito à moradia seria um direito empobrecido, pois, considerar como habitação um local que não tenha adequação e dignidade para abrigar um ser humano, é mortificar a norma constitucional (FITTIPALDI, 2008).

Entretanto as regiões brasileiras possuem distinção em seus projetos de habitação de interesse social, onde, o crescimento populacional interfere diretamente no índice e custeio. As distintas esferas do governo, visando à melhoria das condições de vida das populações dos assentamentos precários do país, vêm constituindo políticas públicas para enfrentamento deste problema. Mas, conforme o relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, cerca de 33 milhões de brasileiros não têm onde morar, mesmo com iniciativas do governo federal, como o programa “Minha Casa Minha Vida”, o problema tem se acentuado.

Conforme o referido documento, a falta de habitação intensifica o número de ocupações e população que reside em áreas faveladas. No ano de 2017, um conjunto de 2,6% da população residia em moradia com essa inadequação, percentual que equivalia a 5,4 milhões de pessoas e 1,6 milhões de domicílios (IBGE). Conforme os dados estatísticos, em 2017, cerca de 4,9% da população – 10,1 milhões de pessoas, em 3,8 milhões de domicílios. Entre os domicílios

alugados (que representavam 17,6% dos domicílios brasileiros), 31,1% encontravam-se nessa situação (IBGE, 2018).

Dessa forma, a habitação de interesse social está diretamente relacionada com à necessidade de prover habitação urbana para os grupos sociais considerados mais vulneráveis, cujo problema da moradia não atinge apenas os centros urbanos, mas as cidades e municípios de menor porte. (MONTEIRO; VERAS, 2017). Nesse aspecto, o direito à habitação, está consubstanciado nas normas nacionais e, em razão disso, obriga ao Estado, promover uma intervenção que assegure políticas inclusivas, que reduzam a situação de exclusão (AUGUSTO, 2017) que têm gerado crescente segregação nas cidades de todo o país.

Em outras palavras, a atuação do Estado frente ao problema de moradia deverá contemplar igualmente um exercício de cidadania e um meio de inserção dos grupos mais desprivilegiados, sem que tal implique numa acentuação da experiência de exclusão vivida pelos autores (AUGUSTO, 2017). Importa ressaltar que, habitação de interesse social, muitas vezes, é o único bem próprio de um cidadão, sendo seu direito ter uma edificação com capacidade de oferecer cômodos salubres que supram suas necessidades diárias da forma mais confortável possível (CECCHETTO et al., 2015).

Isso reforça que a habitação figura em objeto de luta por sua efetivação como direito fundamental, social, e coletivo, logo, supõe a participação social dos diferentes segmentos da sociedade na definição, no planejamento, no acompanhamento, na avaliação e na fiscalização da oferta das ações desenvolvidas e dos recursos financeiros destinados aos serviços, programas, projetos e benefícios operacionalizados. Foi justamente a mobilização da população pelo direito à moradia e a demanda por políticas públicas que tensionou municípios para atendimento habitacional e desenvolvimento urbano.

Acredita-se que a participação social nas políticas públicas de desenvolvimento urbano pode contribuir para a construção de um processo de mudanças, a proposição de um espaço para expressar os conhecimentos e demandas, em defesa de um interesse comum, de atuar na fiscalização para melhor organização das políticas públicas que assegurem a materialização de direitos historicamente conquistados. É condição necessária para isso, a participação social, visto como processos mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e noutro dos bens de uma sociedade historicamente determinada (AMMANN, 1997).

3.2 Presidente Kennedy-ES: síntese dos aspectos gerais do município

O município de Presidente Kennedy-PK, localizado no sul do Estado do Espírito Santo, com extensão territorial de 594,897 km², seus limites territoriais são ao norte com os Municípios de Itapemirim e Atilio Vivacqua; ao sul com o Rio Itabapoana; ao leste com o Município de Marataízes e com o Oceano Atlântico; e a oeste com o Município de Mimoso do Sul. A geografia do Município é composta por áreas litorâneas, com extensão de 16 quilômetros entre a Praia das Neves e a Praia de Marobá, áreas urbanas e áreas rurais. (INCAPER, 2020).

O Município não possui distritos, e sua extensão territorial é distribuída na sede e 50 (cinquenta) comunidades rurais, a população total de Presidente Kennedy-ES estimada em 2020 era de 11.658 habitantes (IBGE, 2021).

No que tange à questão habitacional, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) realiza estudos a partir da base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) desde o ano de 2015, que estima o déficit habitacional e fornece subsídios aos municípios na elaboração de Planos e Programas de Habitação de Interesse Social. O município de Presidente Kennedy-ES é uma das 48 cidades que tem famílias inscritas no CadÚnico em situação de *deficit* habitacional, correspondendo a 273 famílias. (IJSN, 2019).

Embora não esteja entre os municípios com maior déficit habitacional do Estado do ES, também não se localiza entre os que possuem menor déficit habitacional. Cabe ainda frisar, a limitação desses dados, visto que só levam em conta as famílias do CadÚnico, possivelmente, se forem consideradas as não inscritas, esse número aumenta, o que indica uma lacuna sobre a política habitacional no Brasil.

Dados do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES (FHISPK), fornecidos pela Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação, registram que desde o ano de 2005 até o presente data foram distribuídas e entregues cerca de 541 habitações populares a população, que compõe o que os munícipes conhecem como Loteamento de Interesse Social (LIS), sendo ainda beneficiadas cerca de 72 famílias com a concessão de alugueis sociais, e 68 famílias em processo de renovação de contratos, que correspondem a 681 famílias amparadas pelo programa, conforme dados fornecidos pela SEMOBH.

3.3 Programa municipal de habitação popular

A moradia foi incluída no rol dos direitos sociais – artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Também foi objeto de uma seção específica no Capítulo II da Política Urbana, no título

da Ordem Econômica e Financeira. Desse modo, passou a compor as competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Nessa direção, a partir da década de 2000, após doze anos da CF de 1988, foi regulamentada a política urbana, por meio do Estatuto da Cidade. Passados dois anos, foi criado o Ministério das Cidades – órgão gestor federal, no ano de 2003. Posteriormente, foi concebido o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS.

Como se pode perceber, a Política, o Fundo e o Conselho de Habitação são recentes e o repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal passou a ser exigência legal. Para além dessa requisição, os conselhos e gestores são importantes porque são fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país (GOHN, 2011). Sua implementação requer leis ordinárias estaduais e municipais, assim como, qualquer política pública precisa de regulamentação própria para ter força para realizar direitos, embora se tenha conhecimento do descompasso entre o previsto em lei e sua concretização.

Apesar de ser direito do cidadão e dever do Estado, sabe-se que a realização de direitos é condicionada ao papel ativo do Poder Executivo, mediante a participação e o controle social no processamento das políticas públicas. Ainda que isso represente um grande desafio, os municípios têm formulado políticas, e nestas, definido serviços, programas, projetos e benefícios em resposta às necessidades sociais da população, entre as quais a habitação.

O poder executivo de Presidente Kennedy-ES criou o Programa Municipal de Habitação Popular no ano de 2003 e o mesmo foi regulamentado no ano de 2004. Após cinco anos, em 2008, foi concebido o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e instituído o Conselho Gestor. Posterior a sete anos, em 2015, foi aprovada a Instrução Normativa referente ao Sistema de Habitação, que dispõe sobre orientações e procedimentos para a concessão de benefícios e prestação de serviços de habitação popular, passando por uma revisão no ano de 2017.

Pela quantidade de alterações legais destinadas à habitação em Presidente Kennedy-ES, que ocorreram, ao longo dos anos, entendeu-se a necessidade de apresentá-las no **Quadro 1**, a seguir. A partir dele, se fará a discussão dos achados da pesquisa e de como a participação social está contemplada na base legal e normativa. Menciona-se, que a primeira normativa que traz a habitação é de 1995 e última foi alterada no ano de 2020.

Quadro 1 - Base legal e normativa municipal referente à habitação de proposição do Poder

Executivo.

Ano	Normativa	Assunto/Objeto
1995	Lei Municipal 454, de 09 de março de 1995	Institui o Conselho municipal de Bem-Estar Social e o Fundo Municipal a ele vinculado
2003	Lei Municipal 585, de 20 de junho de 2003	Cria o Programa de Habitação Popular
2004	Decreto 16, de 03 de maio de 2004	Regulamenta o Programa de Habitação Popular instituído pela Lei Municipal 585/2003
2008	Lei Municipal 797, de 18 de dezembro de 2008	Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy, ES – FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK
2009	Lei Municipal 820, de 15 de junho de 2009	Altera os incisos I a IV e §§ 1º, do artigo 4º e inclui § 5º no artigo 4º da lei nº797, de 18 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy/ES – FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK
	Decreto Municipal 52, de 28 de julho de 2009	Nomeia Membros para compor o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
2010	Lei Municipal 888, de 11 de maio de 2010	Altera o inciso IV do artigo 4º da Lei Municipal nº 797, de 18 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy/ES – FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK
	Decreto Municipal 96, de 15 de dezembro de 2010	Nomeia Membros para compor o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
2012	Lei Municipal 1.056, de 22 de novembro de 2012	Altera a Lei nº 797/2008, que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy/ES– FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK
2013	Decreto 23, de 05 de março de 2013	Altera o Decreto 016/2004, que regulamenta o Programa de Habitação Popular instituído pela Lei 585/2003
	Lei Municipal 1.084, de 05 de junho de 2013	Altera a Lei 797/2008, que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy/ES – FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK
	Decreto Municipal 45, de 02 de agosto de 2013	Nomeia Membros para compor o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (COHAIS)
2014	Decreto Municipal 18, de 01 de abril de 2014	Nomeia Membros para compor o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (COHAIS)
	Decreto Municipal 57, de 30 de abril de 2014	Nomeia Membros para compor o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (COHAIS)
2015	Decreto Municipal 66, de 20 de agosto de 2015	Aprova a Instrução Normativa – Sistema de Habitação
2016	Decreto Municipal 41, de 15 de junho de 2016	Nomeia Membros para compor o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (COHAIS)

2017	Decreto 48, de 30 de maio de 2017	Altera a Instrução Normativa – Sistema de Habitação
	Decreto 49, de 30 de maio de 2017	Regulamenta o Programa de Habitação Popular criado pela lei nº 585/2003
2018	Decreto Municipal 75, de 31 de julho de 2018	Nomeia Membros para compor o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy (FHISPK)
2020	Lei Municipal 1.467, de 04 de março de 2020	Altera a Lei 797/2008, que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy/ES – FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK
	Decreto Municipal 59, de 30 de julho de 2020	Nomeia Membros para compor o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy (FHISPK)

Fonte: acervo dos autores, 2022.

No período de 1995 a 2020, nas 21 normativas que trataram sobre a política habitacional, o Conselho Gestor é parte das mudanças. Deste total, 02 dizem respeito à criação de programa de habitação, 02 sobre a criação de Conselho e Fundo e 05 de suas alterações, 07 são específicas para nomeação de membros do Conselho, e 02 instruções normativas sobre o Sistema de Habitação.

A respeito da primeira normativa de 1995, que antecede a criação do Programa Municipal de Habitação Popular, é importante pontuar que ela traz 16 propostas elencadas como objeto de aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Bem-Estar Social, vinculadas às necessidades habitacionais:

Art. 3º Os recursos do fundo, em consonância com as diretrizes e normas do conselho municipal do bem-estar social, serão aplicados em:

- I - Construção de moradias.
- II - Produção de lotes urbanizados.
- III - Urbanização de favelas.
- IV - Aquisição de material de construção.
- V - Melhorias de unidades habitacionais.
- VI - Construção e reforma de equipamentos comunitários e institucionais, vinculados a projetos habitacionais de saneamento básico e de promoção humana.
- VII - Regularização fundiária.
- VIII - Aquisição de imóveis para locação social.
- IX - Serviços de assistência técnica e jurídica para implementação de programas habitacionais, de saneamento básico e promoção humana.
- X - Serviços de apoio à organização comunitária em programas habitacionais e de saneamento básico e de promoção humana.
- XI - Complementação de infraestrutura em loteamentos deficientes destes serviços com a finalidade de regularizá-los.
- XII - Revitalização de áreas degradadas para o uso habitacional.
- XIII - Ações em cortiços e habitações coletivas de aluguel.
- XIV - Projetos experimentais de aprimoramento em tecnologia na área habitacional e de saneamento básico.

- XV - Manutenção do sistema de drenagem e nos casos em que a comunidade coopera do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
XVI - Quaisquer outras ações de interesse social aprovados pelo Conselho, vinculados aos programas de saneamento, habitação e promoção humana. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995).

Verifica-se que tais proposições são distribuídas nos seguintes aspectos: moradia, unidades habitacionais, imóveis para locação social, ações coletivas de aluguel, urbanização, regularização fundiária, revitalização de áreas degradadas, material de construção, equipamentos comunitários e institucionais, serviços de apoio e organização comunitária, infraestrutura e saneamento. Apesar desta normativa trazer finalidades/ações e não uma política ou um programa específico, várias delas compuseram o Programa Municipal de Habitação Popular criado em 2003, alocado no Departamento de Habitação, vinculado à Secretaria de Ação Social.

[...] Executar projetos e medidas de apoio à realização de planos e ações municipais de habitação para o atendimento à população de baixa renda, a promover a ascensão social das famílias e a propiciar, em relação a essas famílias: I. redução gradual do déficit habitacional; II. atendimento da demanda de habitação das novas famílias; III. condições para melhoria e ampliação de habitações já existentes; IV. acesso aos serviços urbanos essenciais; V. implantação de lotes urbanizados; VI. financiamento da aquisição de material de construção, para melhoria e reforma de habitações existentes; VII. realocação de habitações situadas em áreas de risco; VII. estímulo e fortalecimento da capacidade de organização comunitária. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2003, art. 1º).

Na direção do alcance disso, foram definidas várias ações no sentido de propiciar acesso, melhoria e ampliação das unidades habitacionais, posicionando o Poder Executivo no desenvolvimento destas.

Art. 3º O Programa Municipal de Habitação Popular que contemplar ações que visem o acesso a Unidades Habitacionais, melhoria das condições e ampliação das Unidades Habitacionais já existentes, permitirá ao Poder Executivo:

- I - Doar materiais de construção para execução direta do beneficiário;
- II - Reformar ou ampliar habitações, melhorando as condições das habitações já existentes;
- III - Construir unidades habitacionais em terreno concedido pela municipalidade ou em terreno de propriedade do beneficiário, desde que este seja o único bem imóvel da família, podendo ser em parceria com o Estado, a União, com as Iniciativas Privadas e Cooperativas;
- IV - Conceder aluguel social;
- V - Adquirir áreas para fins de utilização no Programa de Habitação Popular;
- VI - Realizar parcerias com as iniciativas privadas e cooperativas, objetivando a implantação de loteamentos populares municipais;
- VII - Implantar desmembramentos para fins de lotes populares;

VIII - Edificar condomínios verticais. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2003, art. 1º).

Nota-se que não há menção sobre ações que possam propiciar o “estímulo e fortalecimento da capacidade de organização comunitária”, previsto nas finalidades do Programa Municipal de Habitação Popular. Essa finalidade aparecerá também nas Instruções Normativas do Sistema de Habitação, em 2015 e 2017, sobre orientações de procedimentos para concessão de benefícios e prestação de serviços de habitação popular em Presidente Kennedy-ES. São mantidas as definições, finalidades e ações da criação e regulamentação do Programa de 2003 e 2004, e alterações em outros aspectos de seu desenho nas normativas dos anos posteriores.

Importa mencionar que, somente em 2004, com a regulamentação do Programa, pelo Decreto 16/2004, que constará como competência do Departamento de Habitação “IV – Promover ou liderar, na comunidade, campanhas ou movimentos de divulgação das realizações do Programa Municipal Habitação Popular, bem como de apoio às suas iniciativas.” (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2004, art. 3º). Implicitamente aqui, a comunicação e a informação sobre o programa municipal à população, abre-se possibilidade de estímulo à organização comunitária e, quiçá, à participação social.

Além disso, vale destacar que o Programa Municipal de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES foi criado em 2003, ou seja, após oito anos de estabelecimento do Conselho e Fundo Municipal, diante das novas requisições de regulamentação da política urbana trazidas pelo Estatuto da Cidade (2001) e a estruturação do Ministério das Cidades (2003). Em vista das alterações em âmbito federal, com a implantação do Sistema Nacional de Habitação e o Conselho Nacional das Cidades, o município em questão também instituiu o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e o Conselho Gestor, através da Lei nº 797, de 18 de dezembro de 2008.

Com intenção de examinar como a participação social está contemplada na base legal e normativa da habitação em Presidente Kennedy-ES, e identificar instâncias institucionais criadas apresenta-se, no item em seguida, os achados da pesquisa a respeito, a partir da análise documental efetuada.

3.4 O Conselho Municipal de Bem-estar Social: primeira iniciativa na habitação

A maioria dos conselhos municipais no Brasil foram criados a partir de 1996, quando passou a ser exigência legal para o recebimento de recursos. (GOHN, 2011). No entanto, em

alguns municípios isso ocorreu antes, como é o caso de Presidente Kennedy-ES. Em 1995, o Poder Executivo, orientado pela legislação federal e estadual sobre a necessidade de garantir políticas de promoção social, criou o Conselho Municipal de Bem-Estar Social como uma das formas de garantir a participação social.

Art. 1º - Fica Instituído o CONSELHO MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL, com caráter deliberativo e com finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas da área social, tais como **habitação**, saneamento básico, de promoção humana e outros, além de gerir o FUNDO MUNICIPAL DE BEM ESTAR SOCIAL. [...]. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, grifo nosso).

Evidenciando o primeiro registro da administração pública municipal com relação à habitação. A Lei 454/1995 também instituiu o Fundo Municipal do Bem-Estar Social, que possuía por finalidade propiciar apoio e suporte financeiro à implementação de programas de área social tais como habitação (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, art. 2º, grifo nosso). Então, o Fundo juntamente com o Conselho foi um dos mecanismos centrais, possibilitadores de investimentos para efetivar direitos sociais à população, especialmente, a de baixa renda do município.

Em relação às características do Conselho Municipal de Bem-Estar Social, destaca-se seu caráter deliberativo, poder de voto e capacidade de produzir decisões pelos conselheiros na elaboração e implementação de programas da área social como a habitação. A normativa frisava a finalidade do Conselho de assegurar a participação da comunidade, ou seja, como uma das instâncias institucionais de concretização. Embora, explicitado apenas com o caráter deliberativo, também estava presente o caráter consultivo, havendo uma combinação de ambos nas competências do Conselho Municipal do Bem-Estar Social.

Art. 9º Compete ao CONSELHO MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL:
I - Aprovar as diretrizes e normas para a gestão do FUNDO MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL.
II - Aprovar os programas anuais e plurianuais de aplicativo dos recursos do Fundo nas áreas sociais, tais como de habitação, saneamento básico e promoção humana.
III - Estabelecer limites máximos de financiamento, a título oneroso ou a fundo perdido, para as modalidades previstas de atendimento no artigo 3º desta Lei.
IV - Definir política de subsídios na área de funcionamento habitacional.
V - Definir a forma de repasse a terceiros dos recursos sob responsabilidade do Fundo. VI – Definir as condições de retorno dos investimentos.
VII - Definir os critérios e as formas para transferência dos imóveis vinculados ao Fundo, aos beneficiários dos programas habitacionais.
VIII - Definir normas para gestão do patrimônio vinculado ao Fundo.
IX - Acompanhar a fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo solicitando, se necessário, o auxílio do órgão de finanças do Executivo.

Do conjunto de competências enumeradas, a maioria delas é em relação ao Fundo, como a aprovação de diretrizes e programas, e a definição de critérios e normas sobre a gestão de recursos, de patrimônio, de subsídios alocados no Fundo Municipal de Bem-Estar Social. Comumente, esta é uma de suas principais atribuições. Outra competência referia-se ao acompanhamento da execução de programas sociais.

Sobre a composição quanti-qualitativa do Conselho Municipal de Bem-Estar Social, era de oito membros, sendo três representantes do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, um de organizações comunitárias, um de organizações religiosas, um do sindicato de trabalhadores e um de entidades patronais (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, art. 7º).

Nesta composição, os conselhos compõem a estrutura do Poder Executivo e os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são “independentes e harmônicos entre si”, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 2º). Além disso, a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (BRASIL, 1988, art. 31, grifo nosso).

Como se percebe, ambos têm papel diferenciados, um atua no controle externo e outro no controle interno, na fiscalização das ações e serviços das áreas sociais, bem como dos recursos aplicados. Ademais, o Poder Legislativo cumpre com papel importante na democracia representativa e o Conselho (ligado ao Poder Executivo), tem função essencial na democracia participativa.

Relativo à designação dos membros do Conselho, era feita pelo Chefe do Poder Executivo Municipal (Prefeito). A escolha de representantes do Poder Legislativo, Organizações Comunitárias e Religiosas era por lista tríplice, ou seja, considerava-se os três mais votados para definição dos conselheiros em cada representação. E, a indicação dos representantes da comunidade, organizações religiosas, sindicatos de trabalhadores e de entidades patronais eram realizadas por meio de assembleia específica para esse fim, levando em conta a maioria dos votos.

Quanto à Presidência do Conselho, esta era estabelecida como sendo, obrigatoriamente de representante do Poder Executivo (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, art. 7º, § 6º), sem alternância de representações. O tempo do mandato era de dois anos, permitida a recondução, com exercício de funções de forma gratuita e sem qualquer espécie de concessão de vantagem. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, art. 7º, § 4º).

No que tange à dinâmica de funcionamento, constam reuniões, que poderiam ser ordinárias, uma vez por mês, e extraordinárias, na forma como disposto no regimento interno,

com convocação de antecedência mínima de oito dias (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, art. 8º). Quanto às decisões do Conselho, estas se dariam somente por aprovação da maioria absoluta da presença de seus membros, no qual o Presidente tinha voto de qualidade, cabendo ainda ao Conselho, solicitar a colaboração de servidores do Poder Executivo para assessoramento de suas reuniões. Para isso, constituir uma Secretaria Executiva, podendo utilizar de serviços de infraestruturas das unidades administrativas do Poder Executivo. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, art. 8º).

Em linhas gerais, embora o objeto de pesquisa seja a participação social no tempo presente, entende-se que o resgate histórico da primeira normativa municipal a respeito da participação social na habitação é necessário para identificar avanços e desafios. Dessa forma, a análise limitou-se ao teor da Lei 454/1995, disponibilizada no Portal da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy-ES. Em consulta ao Setor de Habitação do Município, não se obteve outros documentos que pudessem conter dados e informações sobre a dinâmica de funcionamento do Conselho de Bem-Estar Social, reiterando que, se objetivou, neste caso, apenas pontuar historicamente.

Assim, o processo de mudanças que vêm ocorrendo sobre a habitação e a participação social detém mudanças e aprimoramento da base legal e normativa nacional e municipal, a partir da implementação de políticas, programas, projetos e benefícios.

3.5 O Conselho Gestor Do Fundo De Habitação De Interesse Social De Presidente Kennedy-Es (FHISPK)

O Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES (FHISPK) foi instituído em 2008, concebido como órgão de caráter deliberativo. Vai ao encontro com o definido pela Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Essa normativa estabelece a constituição de fundo e conselho como requisitos para recebimento de recursos do FNHIS pelos municípios.

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação,

garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes [...]. (BRASIL, 2005, art. 12, grifo nosso).

Em vista disso, explica-se o movimento dos municípios de constituírem conselhos e fundos próprios. Essas questões também fundam a natureza do Conselho Gestor do FHISPK: natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda (PRESIDENTE KENNEDY- ES, 2008, art. 1º, grifo nosso). É necessário mencionar que a função e as finalidades do Conselho Gestor sofreram alterações com a aprovação da Instrução Normativa referente ao Sistema de Habitação (SHAB) em 2015, qual seja:

Art. 4º Para os fins desta Instrução Normativa considera-se: [...] X- Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (Cohais): instituído pela Lei Municipal 797/2008, tem a função de propor, deliberar e controlar as ações da política habitacional a ser desenvolvida no município de Presidente Kennedy, visando a ampliação da oferta de moradia, destinada, prioritariamente à população de baixa renda, bem como a melhoria das condições habitacionais. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2015).

Embora a função do Conselho Gestor, como responsável por estabelecer as diretrizes, deliberar, normatizar e fiscalizar a execução da política habitacional no município não apareça escrita exatamente dessa forma, em todas as normativas isso é sinalizado de algum jeito.

Nessa direção, são definidas suas atribuições, ligadas à gestão do Fundo de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES: i) estabelecer diretrizes e fixar critérios para priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários do programa habitacional; ii) aprovar planos de aplicação, metas e orçamentos; iii) deliberar contas do Fundo; iv) dirimir dúvidas referentes à aplicação de normas regulamentares; v) elaborar e aprovar regime interno, alterações quando necessárias e encaminhar ao chefe do Poder Executivo; vi) dar publicidade sobre formas e critérios de acesso ao programa habitacional, com promoção de audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais para debate e avaliação. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2008, art. 6º).

Em relação à composição do Conselho Gestor do FHISPK, diante de inúmeras alterações, desde sua constituição em 2008 até 2020, em termos de número de membros e representantes, envolve a presença do poder executivo, do poder legislativo, de conselhos municipais de diferentes políticas públicas, sociedade civil, movimentos populares, Secretaria Municipal de Obras; em 2012 a Secretaria Municipal de Educação.

Raichelis (2007) enfatiza que os Conselhos são espaços constituídos pela ação coletiva de vários sujeitos sociais, que visam ampliar e fortalecer o poder local, no qual representam a

conquista da sociedade civil, entretanto, em muitos casos, o que se vê é a centralização do poder nas mãos do executivo, o que fragiliza a autonomia dos Conselhos.

Mesmo os Conselhos não sendo espaços únicos de participação política, possuem o poder de provocar mudanças relevantes na relação entre o Estado e a Sociedade, além de poder contribuir na construção de uma cultura política contra-hegemônica, por intermédio da prática da socialização da política e da distribuição de poder (RAICHELIS, 2007).

Sobre a participação social, e representação dos Conselhos, Bravo (2009) afirma que se trata de espaços paritários, no qual deve ser composto de um percentual de 50% da sociedade civil, uma vez que são espaços tensos, em que diferentes interesses são discutidos.

Ainda, Santos, Machado e Silva (2017) afirmam que os conselhos são espaços autônomos, uma vez que não se trata de espaço do poder executivo, nem sociedade civil, reconhecido como um mecanismo de partilha de poder, tendo por finalidade a construção de processos coletivos, que visem o interesse da coletividade.

Nesse sentido, Raichelis (2006) ressalta a relevância dos conselhos ao pontuar que os conselhos de diretos e gestores de políticas públicas, possuem importância peculiar, como espaço público de exercício do controle social.

Para Raichelis (2007) ocorre um grande desafio no tocante a refletir sobre a representação dos usuários, a fim de investir nas articulações com os movimentos e associações populares, colaborar para estimular sua auto-organização e auto-representação, considerando que os usuários permanecem sub-representados em grande parte dos Conselhos, a autora destaca ainda que, de fato, há um vazio de representação própria dos usuários, das suas associações e formas autônomas de organização. Desse modo, o que se vislumbra é a ausência de paridade em alguns momentos de composição do Conselho.

Em relação à presidência do Conselho Gestor, as normativas de 2008 e 2009 mencionam que será exercida por órgão responsável pela política de habitação, ou seja, pelo próprio órgão gestor. Já a normativa de 2012 afirma que será exercida em sistema de rodízio, entre as bancadas do Governo e dos Movimentos Populares. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2012, art. 4º, § 1º, grifo nosso). O tempo do mandato alterou-se, em 2008 era de três anos e nos anos subsequentes passou para dois anos.

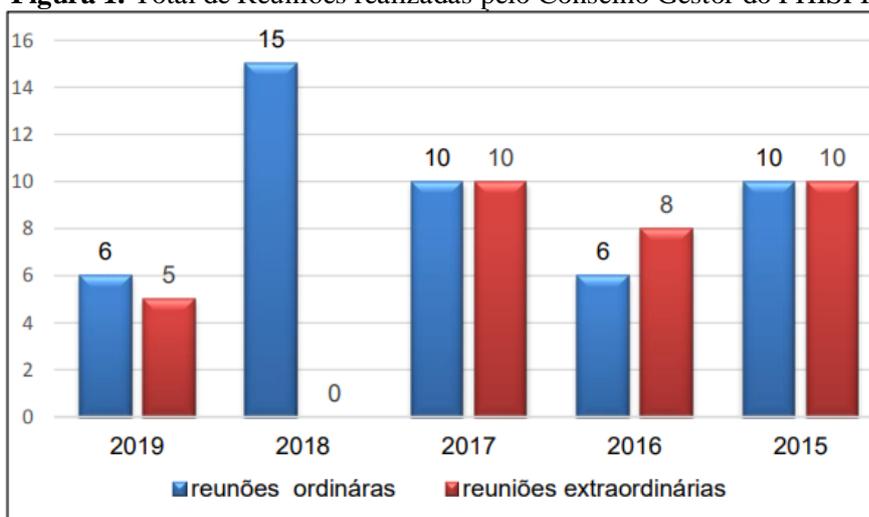
No que diz respeito ao funcionamento do Conselho Gestor, foi incluído no ano de 2012: reunir-se-á em sessões plenárias, decidindo após ampla discussão e por maioria de votos dos conselheiros presentes (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2012, art. 4º, § 2º), cabendo ainda promover audiências públicas e conferências, que são outras formas de efetivar a participação social.

Importa ainda destacar que através da Lei Municipal nº 1.467/2020 houve a inserção de um item sobre a estrutura de funcionamento do Conselho Gestor, no qual possui os seguintes componentes: Diretoria, composta por presidente, vice-presidente e secretário, o plenário e as comissões temáticas. Esta mesma normativa destaca além disso, que as atribuições da Diretoria serão regulamentadas através de Regimento Interno elaborado pelo Conselho Gestor do FHISPK. O que pode ser considerado como um avanço importante. Para ter melhores elementos de análise sobre a dinâmica de funcionamento do Conselho Gestor, efetuou-se análise quanti- qualitativa das atas das reuniões, apresentada prontamente.

3.6 Análise das atas do Conselho Municipal De Habitação De Interesse Social De Presidente Kennedy-ES

De janeiro de 2015 até dezembro de 2019, o Conselho Gestor do FHISPK realizou 80 reuniões, das quais 47 foram ordinárias e 33 extraordinárias (**Figura 1.**).

Figura 1. Total de Reuniões realizadas pelo Conselho Gestor do FHISPK

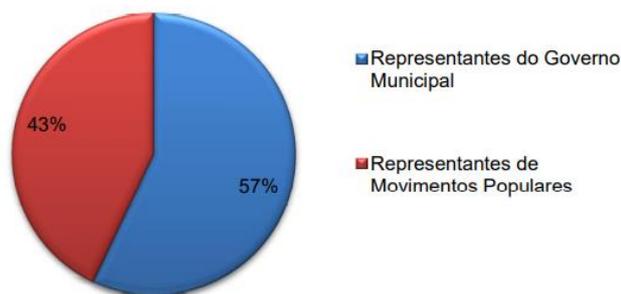


Fonte: acervo dos autores, 2022.

Destaca-se que, através de solicitação ao Setor de Habitação houve a disponibilização das Atas de Reuniões do Conselho. Não há disponibilização destas no Portal da Prefeitura. Desse modo, não há como confirmar se todas as reuniões foram transcritas e publicizadas. Importa frisar, que as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também aqueles implicados nas decisões políticas (RAICHELIS, 1998, p. 40). Isso confere publicidade e fidedignidade das informações produzidas nos espaços de participação e controle social.

Das atas analisadas, em média, possuíam cerca de 05 a 06 laudas. Em Apêndice A encontra-se tabela demonstrativa das 80 atas disponíveis. Através da leitura das atas foi possível identificar o percentual de participação da sociedade civil nas reuniões do Conselho Gestor do FHISPK, durante os anos de 2015 a 2019, no qual a **Figura 2** traduz o peso que cada tipo de representação possui nas reuniões.

Figura 2. Total das representações do Conselho Gestor do FHISPK.



Fonte: acervo dos autores, 2022.

Do que se observa é que o maior percentual de participações nas reuniões advém dos representantes do governo, com 57%, todavia, a diferença no percentual entre os grupos é de 14%. Santos, Machado e Silva (2017) afirmam que os Conselhos são um espaço legitimado, entretanto, existem muitos desafios a serem superados, dentre eles a pouca representatividade nos Conselhos, sendo ainda destacado que muitos segmentos ficam vagos. Em outros, os conselheiros esvaziam as plenárias de forma estratégica, a fim de impedir que as deliberações ocorram, no caso de assuntos que não sejam de interesse do Poder Executivo.

Há que se levar em conta, que são espaços de disputas políticas envolvendo interesses e demandas. Também, é preciso considerar que as representações que ocorrem através dos Conselhos, no decorrer do tempo, tem sido afetada pela dinâmica societária, a qual tem implicado na desmontagem das instituições de representação coletiva. (RAICHELIS, 2006).

Sobre a representatividade dos membros nas reuniões do Conselho, ao analisar as atas das reuniões e confrontá-las com os Decretos Municipais de nomeação, evidenciou-se que, em muitas reuniões, pessoas que não estavam designadas no ato normativo foram indicadas como representantes dos órgãos.

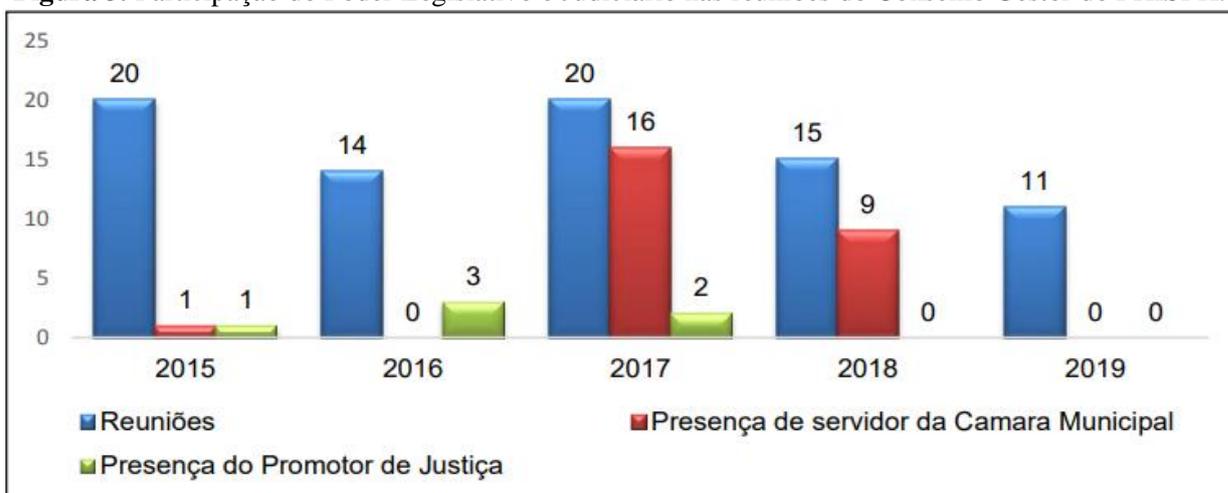
Do que se constata nos dados, é a ausência de legitimidade dos membros presentes, em razão da não designação por ato do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe a norma. Em algumas reuniões não existia quórum legítimo para que fosse instaurada a reunião, bem como, a deliberação dos assuntos de interesse social. Nesse sentido, é relevante que seja considerado a verificação das condições para o exercício do controle social, uma vez que se trata de um órgão

institucionalizado, autônomo, de caráter deliberativo e participativo, que atua na representação dos interesses políticos e sociais da sociedade, em processos decisórios sobre a concessão de bens ou serviços públicos, emitindo decisões sobre as políticas públicas, deve, entretanto, primar sempre pela legalidade de seus atos.

Sobre esse aspecto, Santos, Machado e Silva (2017) destacam que participar de um Conselho não é apenas estar presente fisicamente, requer atuação dialética dos cidadãos, uma vez que, estes podem contribuir para a construção de um processo político, a fim de que ocorra o fortalecimento do controle social, o qual demanda tempo e vontade.

Ainda através da leitura das atas, pode-se averiguar que houve presença de representantes da Câmara Municipal em algumas reuniões, e ao confrontá-las com os Decretos municipais, apenas no Decreto de nº 41, de 15 de junho de 2016, constava indicação de representação do Poder Legislativo, o que não era mais previsto na Lei Municipal de nº 797/2008, em razão da revogação do inciso II pela Lei Municipal nº 1.084/2013. Além disso, em algumas atas de reuniões do Conselho Gestor do FHISPK, ocorreu a participação do Promotor de Justiça, conforme demonstrado na **figura 3**.

Figura 3. Participação do Poder Legislativo e Judiciário nas reuniões do Conselho Gestor do FHISPK.



Fonte: acervo dos autores, 2022.

Quanto à participação do Promotor nas reuniões do Conselho Gestor do FHISPK, tem-se que este compõe os órgãos de execução do Ministério Público, conforme a Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, logo, é representante do Estado. Sobre esse aspecto, Bravo (2009) decorre que o Ministério Público é uma instituição que atua na defesa da ordem jurídica, bem como dos interesses sociais e individuais, órgão essencial a função jurisdicional do Estado. Portanto, o papel de órgãos que não são vinculados ao Poder Executivo e, no caso do Ministério Público, a nenhum dos três poderes, é de controle externo, conforme consta na Constituição Federal de 1988.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Dessa forma, os Conselhos fazem parte da estrutura do Poder Executivo. Santos, Machado e Silva (2017) defendem que os Conselhos são espaços legitimados de participação social, destacando seu caráter democrático, pela composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, uma vez que possuem natureza deliberativa.

Na análise das atas, foram transpassadas apenas deliberações sobre ações que envolviam políticas habitacionais, a fim de fazer destaque dos assuntos discutidos, buscando identificar seus propositores. Os assuntos mais abordados nas atas foram: aluguel social; reforma de casa; cadastro para unidades habitacional; construção de casas em terreno próprio ou liberação de casas populares; construção de muro de arrimo.

O aluguel social ocupa a primeira posição nas deliberações do Conselho Gestor do FHISPK, trata-se de benefício concedido à família candidata ao Programa Municipal de Habitação Popular, que deve comprovar, documentalmente, que preenche os pré-requisitos de renda, tempo de residência e de moradia no município, conforme consta na Instrução Normativa SHAB (2015).

Art. 19. O Município disponibilizará imóvel para famílias privadas de sua moradia através do pagamento do aluguel social direto ao proprietário do imóvel nas seguintes condições:

I - Que ocupem áreas onde serão realizadas intervenções específicas pelo Poder Público de caráter urbanístico ou para sistemas viários, no que se refere à execução de obras e projetos de urbanização que impliquem, necessariamente, na remoção de pessoas ou famílias; 56% 11% 20% 12% 1% total de deliberações de aluguel total de deliberações sobre reforma Total de deliberações sobre cadastro de unidade habitacional Total de deliberações sobre construção de casa art. 13 e 17 do decreto 66/2015 total de deliberações sobre muro de arrimo 70

II - Em situação de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social;

III - Que estejam em áreas sujeitas a eventos de risco;

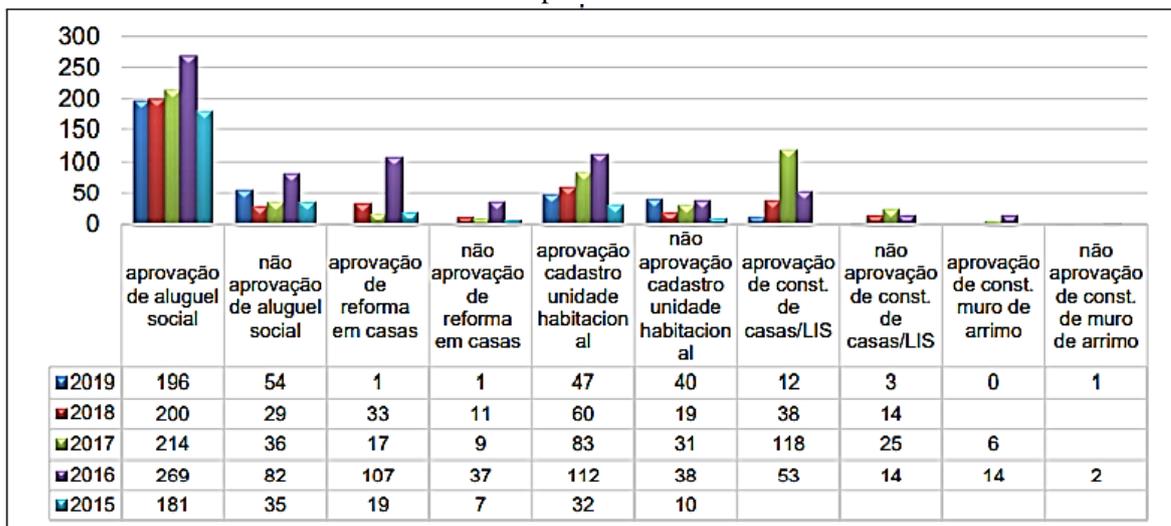
IV - Em casos de catástrofe ou calamidade pública, hipótese em que o Projeto do Aluguel Social poderá, excepcionalmente, ser disponibilizado pelo prazo máximo de 12 (doze) meses e não dependerá de comprovação de tempo mínimo de moradia no Município sendo, porém, obrigatória a apresentação de

Relatório de Vistoria Técnica e Social e comprovação de posse do imóvel em situação de risco estrutural ou geológico;
 V - Em situação de extrema pobreza. § 1º. O auxílio será concedido às pessoas que se encontrem nas situações excepcionais e temporárias descritas neste artigo, pelo período de 12 (doze) meses, prorrogáveis mediante avaliação técnica. (PRESIDENTE KENNEDYES, 2015, grifo nosso).

Embora seja um benefício importante de ser garantido, trata-se de uma ação provisória, uma medida paliativa que atua como forma de apaziguar essa situação, na medida em que não soluciona definitivamente o problema (OLIVEIRA; ALMEIDA, 2018, p.5). Precisa ser uma ação articulada com a construção da casa própria, que ocupa a segunda posição nas deliberações do Conselho Gestor do FHISPK.

Chama atenção, na **Figura 4**, a seguir, que o maior número de deliberações de ações do Programa Municipal de Habitação Popular de PK, registrado no período de 2015 a 2019, é a aprovação de aluguel social, seguido de cadastro para unidade habitacional e, em terceiro lugar, a construção de moradias.

Figura 4. Deliberações de ações de Programa Municipal de Habitação Popular pelo Conselho Gestor do FHISPK por ano e assunto.



Fonte: acervo dos autores, 2022.

Assim, ao analisar quanto as deliberações do Conselho e relacioná-las com a base legal e normativa construída no período aqui estudado, evidencia-se que estão em consonância as atribuições do Conselho nos termos do art. 6º da Lei Municipal nº 797/2008 (alterada pela Lei 1.056/2012), contemplando ações de aluguel social, cadastro para unidade habitacional, construção de casas, reformas de casas e construção de muro de arrimo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do levantamento de dados percebe-se uma evolução da política habitacional, a qual conta com a participação dos movimentos de representação sociais, que compõe o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, que tem um papel preponderante na construção da política habitacional.

A pesquisa evidenciou que o Município de Presidente Kennedy-ES precisa avançar em muito no sentido de um envolvimento maior da população nas deliberações das questões habitacionais. Desse modo, pode-se afirmar que não há efetiva participação popular no processo de construção da política habitacional no município, apenas ocorre a deliberação por parte do Conselho no procedimento de concessão de casas habitacionais, reformas ou ampliação de residências aos munícipes.

Assim sendo, o controle social, exercido através da participação social, atua no sentido de fomentar e traduzir a potencialização social e política de toda a sociedade, sendo necessário fortalecer a atuação popular na rotina dos conselhos, visando ampliar a legitimação das políticas públicas voltadas à população mais carente, pois o controle social é um elemento imprescindível na interlocução entre a sociedade civil e o Estado.

REFERÊNCIAS

AMMANN, S. B. **Participação social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1997.

AUGUSTO, N. M. **Habitação social da intenção de inserção à ampliação da exclusão**. In: Congresso Português de Sociologia. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2009.

BRAVO, M. I. S. et al. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. CFESS-ABEPSS. Brasília: Cfess/Abepss, p. 393-410, 2009.

CECHETTO, C. T. et al. Habitação de interesse social e sustentabilidade: um estudo sobre o protótipo casa alvorara. In: **Seminário Internacional de Educação no Mercosul**. Salto do Jacuí: Unicruz, 2015.

CHASIN, J. **A esquerda e a nova república**. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

FITTIPALDI, M. **Habitação social e arquitetura sustentável em Ilhéus/BA**. 156 p. 2008. Dissertação (Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2008.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agência de Notícias: Oito municípios detinham 25% do PIB do país em 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IJSN-INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico – 2019**. Vitória: IJSN, 2019.

INCAPER. Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural. **Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Proater 2020-2023: Presidente Kennedy-ES**. Vitória: INCAPER, 2020.

LAGO, C.; ZUNINO, L. **Habitação de interesse social**. 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. Atlas, 2003.

MARGUTI, B. O. Políticas habitacionais e acesso à cidade no Município de Santo André/SP. E-metropolis: **Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, p. 26-37, 2013.

MENEZES, R. L. V. **Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. R. A Questão Habitacional do Brasil. **Mercator**, Fortaleza, vol.16, ago. 24., 2017.

OLIVEIRA, Lívia do Nascimento; ALMEIDA, Emmanuelle Arnaud. **O aluguel social: uma garantia constitucional na tentativa de sanar o déficit habitacional no Município de Araruna-PB**. 2015.

PEREIRA, P. A. P. **Concepção de bem-estar (social) em Marx**. 1. ed. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010.

PEREIRA, P. A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Decreto nº 66, de 20 de agosto de 2015.** Aprova Instrução Normativa SHAB Nº 001/2015, que dispõe sobre orientações e procedimentos para concessão de benefícios e prestação de serviços de habitação popular e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2015.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Decreto nº 16, de 03 de maio de 2004.** Regulamenta o Programa de Habitação Popular instituído pela Lei Municipal 585/2003. Presidente Kennedy-ES, 2004.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei Municipal nº 4547 de 09 de março de 1995.** Institui o Conselho Municipal de Bem-Estar Social e o Fundo Municipal a ele vinculado. Presidente Kennedy, ES, 1995.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei Municipal nº 585 de 20 de junho de 2003.** Cria o Programa de Habitação Popular. Presidente Kennedy- ES, 2003.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei Municipal nº 797 de 18 de dezembro de 2008.** Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES – FHISPK e Institui o Conselho Gestor do FHISPK. Presidente Kennedy- ES, 2008. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L7972008.html>. Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei nº 1.056, de 22 de novembro de 2012.** Altera a Lei Nº. 797/2008 que criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES – FHISPK e instituiu o Conselho Gestor do FHISPK e dá outras providências. Presidente Kennedy-ES, 2012.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil.** Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Carolina Cassia Batista. **Direito à Moradia na Cidade de Manaus.** 2009.

SANTOS, A. C. L; MACHADO, A. M. B; SILVA, R. T. F. Conselhos Gestores, Controle e Políticas Sociais: A Face do Consenso. In: **Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso.** São Paulo: Cortez, 1989.

SOUZA, M. L. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação.** 10 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. O. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênios. **Revista Intervenção Social**, 27, 63-88, 2003.