ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE VITÓRIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

LUZIA TAVARES JORDÃO

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

Vitória, ES
2021

LUZIA TAVARES JORDÃO

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, como requisito parcial para obtenção do grau de mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: Profª. Drª. Gissele Carraro

Área de Concentração: Políticas de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Processos Sociais e Sujeitos de Direito.

Vitória, ES

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

Jordão, Luzia Tavares
J82p Participação social no Programa de Habitação Popular de Presidente Kennedy – ES : possibilidades e limites na efetivação de direitos / Luzia Tavares Jordão. - 2021.
96 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Gissele Carraro.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2021.

1. Habitação de interesse social – Presidente Kennedy (ES). 2. Participação social. 3. Conselho gestor. I. Carraro, Gissele. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 728.10981

LUZIA TAVARES JORDÃO

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 29 de março de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Gissele Carraro

Profª. Drª Gissele Carraro
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM – Orientadora

Profª. Drª Silvia Moreira Trugilho
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM

Profª. Drª. Solange Emilene Berwing
Universidade Federal de Pampa, UNIPAMPA – Campos São Borja

Dedico este trabalho a Deus, sem Ele eu não teria capacidade para desenvolver este trabalho e a minha família, razão de minha existência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me sustentado em cada momento desta caminhada, com força, coragem e determinação, para concretizar este trabalho de pesquisa.

Agradeço aos meus filhos Victor e Bernardo, minha mãe Santinha, por compreender os momentos de ausência, por suportar meu desassossego e por me apoiar em cada momento desta trajetória.

Agradeço a minha amiga Milene, pela paciência e companheirismo nos momentos de frustrações, ansiedades e também pela realização de ter chego até aqui, bem como ao seu esposo Weslely, pela dedicação e paciência de nos transportar e compartilhar as angustias no decorrer desse processo de aprendizado acadêmico. Pessoas mais que especiais, que hoje fazem parte da minha vida.

Agradeço, a estimada Prof. Dra. Gissele Carraro pela orientação, dedicação, carinho e por me acolher nos momentos que enfrentei no percurso do curso, e por mostrar novos horizontes de conhecimentos acadêmicos.

Agradeço a *Banca* com a participação da Profª. Dra. Silvia e Profª. Dra. Solange por terem aceitado o convite e pelas contribuições que se fizeram importantes no processo desta pesquisa.

Agradeço os servidores da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação, ao Setor Habitacional, em especial, a servidora Sra. Camille, pela sua dedicação e disponibilidade de fornecer e organizar os documentos necessários para que essa pesquisa se realizasse.

Agradeço ao município de Presidente Kennedy-ES, através do Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior e Técnico – PRODES, que proporcionou a oportunidade de crescimento e de aprendizagem pela concessão da bolsa no Curso de Mestrado.

“Quando a gente acha que tem todas as respostas, vem a vida e muda todas as perguntas...”

Luis Fernando Veríssimo

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar como se constitui a participação social no Programa Municipal de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES, com o intuito de verificar como esse processo contribui para que as ações do poder público atendam às necessidades habitacionais da população e ao aprimoramento da política pública. O processo de participação social, na gestão de políticas públicas, configura como uma diretriz fundamental na luta pela efetivação do direito à cidade e nesta, à moradia enquanto direito social coletivo. A partir da Constituição Federal de 1988 e dos novos marcos legais da política urbana, importantes mudanças ocorreram no exercício da participação social dos diferentes segmentos da sociedade civil 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. Contudo, esse processo encontra entraves para sua concretização, considerando a histórica prática autoritária da gestão de políticas públicas. Um dos grandes desafios é a garantia de condições objetivas e subjetivas para a participação da população brasileira na gestão da coisa pública, no sentido de que se constitua sujeitos políticos capazes de interferir nas decisões do poder público no atendimento de necessidades sociais, como é o caso da moradia. Dada à relevância social do tema, realizou-se pesquisa de cunho qualitativo e documental, com uso de informações de acesso público, como documentos oficiais compreendidos como Leis, Decreto, Resoluções, Instruções Normativas e Portarias do Poder Executivo Municipal. Para a análise de dados utilizou-se a análise de conteúdo. Como resultados da pesquisa, identificou-se alterações significativas na base legal e normativa para adequação às orientações nacionais e aprimoramento de instâncias institucionais de participação e controle social, como é o caso do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Interesse Social. Contudo, persistem dificuldades de concretizar a participação social da sociedade civil e o absenteísmo de diversas representações. Por outro lado, comparecem problemas de representatividade e paridade. Outro obstáculo a ser superado é visão sobre os conselhos, que não podem ser vistos como substitutos da democracia representativa, pois, são instâncias de democracia participativa.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social. Participação Social. Conselho. Gestor

ABSTRACT

This paper aims to analyze how social participation is constituted in the Popular Housing Program in President Kennedy, ES, to verify how this process contributes to the actions of the government to meet the housing needs of the population and to improve public policy. The process of social participation in the management of public policies is configured as a fundamental guideline in the struggle for the realization of the right to the city, and in this one to housing as a collective social right. Since the Federal Constitution of 1988 and the new legal landmarks of urban policy, important changes have occurred in the exercise of social participation of the different segments of civil society in the definition, planning, monitoring, evaluation, and inspection of the supply of actions developed and of the financial resources destined to services, programs, projects, and benefits. However, this process is hindered by the historical authoritarian practice of public policy management. One of the great challenges is the guarantee of objective and subjective conditions for the participation of the Brazilian population in the management of public affairs, in the sense that they become political subjects capable of interfering in the decisions of the government to meet social needs, as is the case of housing. Given the social relevance of the theme, we carried out a qualitative and documental research with the use of publicly available information, such as official documents like laws, decrees, resolutions, normative instructions, and ordinances of the Municipal Executive Power. For data analysis, content analysis was used. As a result of the research, significant changes were identified in the legal and normative base for adaptation to national guidelines and improvement of institutional instances of participation and social control, as is the case of the Managing Council of the Municipal Social Interest Fund. However, difficulties in achieving the social participation of civil society and the absenteeism of several representations persist. On the other hand, there are problems of representation and parity. Another obstacle to be overcome is the view of the councils, which cannot be substitutes for representative democracy, since they are instances of participatory democracy.

Keywords: Social Interest Housing. Social Participation. Management Council.

LISTAS DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
ES	Espírito Santo
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FHISPK	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy
SEMOBH	Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
MPES	Ministério Público do Estado do Espírito Santo
PRODES/PK	Programa do Desenvolvimento do Ensino Superior e Técnico no Município de Presidente Kennedy
BNH	Banco Nacional da Habitação
INCAPER	Instituto Capixaba de pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
PIB	Produto Interno Bruto
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Divisão Territorial do Município de Presidente Kennedy-ES 42

Mapa 2 - Uso e Ocupação da Terra em Presidente Kennedy-ES no ano de 2010 ...44

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total de Reuniões realizadas pelo Conselho Gestor do FHISPK.....63

Gráfico 2 - Total das representações do Conselho Gestor do FHISPK.....64

Gráfico 3 - Participação do Poder Legislativo e Judiciário nas reuniões do Conselho Gestor do FHISPK.....68

Gráfico 4 - Total de deliberações de ações de Programa Municipal de Habiração Popular pelo Conselho Gestor do FHISPK 69

Gráfico 5 - Deliberações de ações de Programa Municipal de Habitação Popular pelo Conselho Gestor do FHISPK por ano 70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Situação de pessoas extremamente pobres, com renda per capita de até R$ 89,90 no Município de Presidente Kennedy, entre os anos de 2015 e 2019. 47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Base legal e normativa municipal referente à habitação de proposição do Poder Executivo 51
Quadro 2 - Composição do Conselho Gestor do FHISPK 2008-2020.....60
Quadro 3 - Representantes não designados nas reuniões do Conselho Gestor do FHISPK 65

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15

2 POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL 25

3 PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR EM PRESIDENTE KENNEDY-ES E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL 40

3.1 PRESIDENTE KENNEDY-ES: SÍNTESE DOS ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO 40

3.2 PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR 49

3.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE BEM-ESTAR SOCIAL: PRIMEIRA INICIATIVA NA HABITAÇÃO 54

3.4 O CONSELHO GESTOR DO FUNDO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE PRESIDENTE KENNEDY (FHISPK) 58

3.5 DA ANÁLISE DAS ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE PRESIDENTE KENNEDY 63

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 72

REFERÊNCIAS 76

APÊNDICE A – Tabela demonstrativa das 80 atas disponíveis **..... 86**

APÊNDICE B – Fotos de casas populares do loteamento de interesse social da localdiade de são paulo entregues no ano de 2020 **..... 93**

1 INTRODUÇÃO

A participação social é um processo inerente à vida em sociedade, 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. No entanto, sabe-se que esse processo social envolve disputas por visões de mundo, ideias e projetos, assim como, construção de alianças, acordos e diálogos em torno de fins comuns. Ocorre em regimes políticos democráticos, não por acaso, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito presente na Constituição Federal de 1988 que diz que: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 1988, art. 1º), ou seja, exercido pelos cidadãos na vida pública em sociedade, de forma representativa ou participativa.

No rastro dessa assertiva, a participação social é também, 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. Constitui-se assim, como direito fundamental, visto que tem potência de viabilizar que cidadãos participem ativamente da vida em sociedade, satisfazendo necessidades sociais, inerentes a “todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas” (DOYAL; GOUGH, 1991 *apud* PEREIRA, 2006, p. 66), independente da forma de organização social e estratégias adotadas para sua materialização.

Portanto, o desenvolvimento de cada ser humano e da sociedade dependem disso. Quando não satisfeitas, gera sérios prejuízos e impactos negativos à vida dos indivíduos e a atuação em sociedade, ou seja, restringe e impede-os de “viver física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica” (PEREIRA, 2006, p. 67) em qualquer forma de vida. Com isso, se quer dizer que, para o exercício da participação nas definições e decisões sociais, é preciso satisfazer dois conjuntos de necessidades, consideradas básicas e universais: saúde física e autonomia (DOYAL; GOUGH, 1991 *apud* PEREIRA, 2006), que não figuram num fim em si mesmo. A saúde física, porque sem tal provisão, não há existência humana, impossibilitaria a vida. Já a autonomia, refere-se à capacidade de definir objetivos e crenças, valorá-los e concretizá-los sem qualquer opressão ou

impedimento. Como elemento da autonomia está a defesa da democracia, recurso que cada ser humano possui que o permite atuar em liberdade, eleger suas escolhas e ações. (PEREIRA, 2006).

Por sua vez, a concretização da saúde física e da autonomia, exigirá o asseguramento de necessidades intermediárias, “[...] essenciais à proteção da saúde física e autonomia e à capacitação dos seres humanos para participar o máximo possível das suas formas de vida e cultura.” (DOYAL; GOUGH, 1991 *apud* PEREIRA, 2006, p. 75). Conhecidas como “satisfadores universais”, compõem onze categorias, quais sejam: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico e saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto. (PEREIRA, 2006).

No que tange ao acesso à habitação adequada, poderão ocorrer sérios danos à saúde física e mental, tais como, reflexos negativos na autonomia individual, em razão da ocorrência de doenças respiratórias, atraso no desenvolvimento físico e intelectual de crianças, fadiga e depressão nos adultos, isso em decorrência de ausência de moradia adequada, água corrente, sistema de saneamento básico (DOYAL; GOUGH 1991 *apud* PEREIRA, 2006), entre outros. Como se pode verificar, entre as onze necessidades intermediárias, encontra-se a habitação adequada, que contribui para o atendimento das necessidades sociais básicas.

Há que se ressaltar que, o objetivo de satisfação das necessidades sociais é contribuir para que os seres humanos possam participar tanto nas formas de vida e cultura do meio em que se encontram inseridos, bem como, do processo de avaliação e crítica, a fim de melhorá-la ou modificá-la. (PEREIRA, 2006). Nesse sentido, retoma-se o primeiro pressuposto de toda existência humana, “os homens têm de estar em condições de viver para poderem ‘fazer história’. Mas da vida fazem parte, sobretudo comer e beber, habitação, vestuário e ainda algumas outras coisas.” (MARX, 2009, p. 40).

Uma das mediações centrais para o atendimento de necessidades, como a habitação, tem sido as políticas públicas, que visam concretizar direitos sociais regulamentados em leis e conquistados pela sociedade, através de serviços, programas, projetos e benefícios. A mobilização social e organização de movimentos

populares urbanos de favelas, cortiços, loteamentos irregulares, ocupados por moradores com menores extratos de renda e/ou sem renda pressionaram a sociedade e o Estado para o reconhecimento e enfrentamento dos problemas vividos nas cidades. (SILVA, 1989). Destaca-se aqui, o papel imprescindível do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU[1]) no processo constituinte, que resultou na inclusão do "Capítulo II – Da Política Urbana" na formulação da Constituição Federal de 1988, através de uma Emenda por Iniciativa Popular – considerada uma forma de participação social.

Entre as diversas instâncias de participação social estão, os conselhos de políticas públicas, que inauguram e formalizam um padrão de atividades políticas, conferindo aos cidadãos o direito a participar da vida política, associada ao processo de luta pela democracia e regulamentação de direitos. (PEREIRA, 2005). Nessa direção, partilha-se do entendimento que o processo democrático se consubstancia na defesa da participação da sociedade civil organizada, na decisão, na gestão dos interesses e destinos da sociedade, sendo, os conselhos, instâncias que podem contribuir para a formação de sujeitos democráticos, defensores da emancipação política. (STEDILE; FERRI; OLIVEIRA, 2017).

Sua importância reside, fundamentalmente, por resultarem de demandas, lutas e pressões populares. Em tese: "são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e a tomada de decisões." (GOHN, 2011, p. 89). No entanto, sabe-se que há uma série de determinações culturais, sociais, políticas, econômicas que dificultam e limitam sua plena realização, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

Desse modo, se faz necessário intervir neste debate e nas discussões, visto que, "nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal [...]" (GOHN, 2011, p. 93), sendo essa uma das motivações que despertou curiosidade em conhecer e compreender o processo de participação social em Presidente Kennedy, local de trabalho e residência da

---

[1] Formado por movimentos populares, sociais, organizações não governamentais, associações de classe e instituições de pesquisa. Sua finalidade de luta é por políticas públicas que promovam a reforma urbana no Brasil, tendo como horizonte a construção de cidades inclusivas e democráticas, que não visem apenas interesses do mercado e grupos específicos, mas que propicie acesso aos serviços públicos de qualidade para toda a população, com a criação de instâncias de participação e controle social. (FNRU, 2019).

mestranda.

Além disso, a vontade de estudar o tema da participação social surgiu de um interesse instigado por falas e questionamentos de famílias dos alunos que participam das oficinas e dos atendimentos oferecidos no Núcleo Interativo do Projeto Kennedy Educa Mais, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação, em que se atua como profissional de psicologia, designada de forma temporária pela Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy- ES. Parte dessas famílias foram contempladas com moradias do Programa Municipal de Habitação Popular e outra parte aguarda para provisão. Os questionamentos dizem respeito aos critérios adotados na questão da ordem de entrega, padronização do projeto, na localização, na privacidade, e ao meio social das comunidades onde se localizam as moradias deste Programa (APÊNDICE B).

Essas motivações instigaram o percurso da mestranda num universo novo de estudos e pesquisas acerca de conceitos e proposições a respeito da garantia de direitos, habitação popular, participação social e conselhos de políticas públicas, que possibilitaram ampliar conhecimentos, oferecer aportes para a produção de conhecimentos e alterar processos de trabalho em que se insere profissionalmente.

De igual modo, acredita-se que os achados da pesquisa contribuirão para melhor execução do Programa Municipal de Habitação Popular, sendo, ao final do trabalho, projetadas possíveis sugestões a serem propostas como medidas passíveis de adoção pelo poder público, visando ampliar a capacidade deste programa, no sentido de avançar para o desenvolvimento, o bem-estar, a cidadania e a participação social na gestão da vida pública. Outrossim, o estudo pode colaborar com subsídios para reavaliar normas e procedimentos aplicados na metodologia do programa, estabelecendo novos referenciais teórico-práticos. Pode ainda, corroborar para o fomento de ações potencializadoras de processos participativos na garantia do direito à moradia, além de chamar atenção, aos gestores e profissionais que atuam na política habitacional, quanto ao direito da participação social em todo processo.

Pelo conjunto de razões expostas, elegeu-se como objeto de investigação a participação social, que se inscreve na linha de pesquisa “Serviço Social, Processos Sociais e Sujeitos de Direito”, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. Linha que reúne estudos sobre processos sociais, tais como a participação, a partir de sua mediação crítica com os processos econômicos,

culturais e ambientais presentes na realidade concreta. Sendo assim, o problema de pesquisa definido foi: Como se constitui a participação social no Programa Municipal de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES?

Em vista do problema formulado, se estabeleceu como **objetivo geral**: analisar como se constitui a participação social no Programa de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES, com o intuito de verificar como esse processo contribui para que as ações do poder público atendam às necessidades habitacionais da população e ao aprimoramento da política pública. Desdobrou-se em três **objetivos específicos**: I) Examinar como a participação social está contemplada na legislação municipal da política pública de habitação de Presidente Kennedy-ES, com intuito de identificar avanços, possibilidades e limites; II) Identificar instâncias institucionais de participação social criados junto à habitação em Presidente Kennedy-ES, visando apreender estrutura, composição, competências e dinâmica de funcionamento; III) verificar mecanismos de mobilização, comunicação e informação sobre o programa municipal disponibilizados à população, visando evidenciar ações que estimulem a efetiva participação social.

Para concretizar os objetivos propostos e responder ao problema de pesquisa, se estabeleceu como o caminho seria percorrido pela pesquisadora, com bases teóricas articuladas com a realidade concreta, incluindo uma postura diante do que estava posto pelo real, de modo que se vislumbrasse as possibilidades não exploradas pela investigação científica. Nessa perspectiva, adotou-se “uma postura crítica (porque procura desvendar o funcionamento do real) e transformadora (porque procura interferir no seu processo) [...].” (VASCONCELLOS, 2014, p. 52).

De certo que, para se chegar a uma compreensão de forma mais abrangente, que propiciasse conhecer as particularidades do fenômeno pesquisado, neste caso, a participação social na política habitacional de Presidente Kennedy-ES, se fez necessário trilhar um percurso metodológico, que se pautou por uma abordagem qualitativa, através de análise documental e revisão de literatura acerca do tema elegido como objeto de interesse a ser investigado, objetivando elucidar a situação problema que gerou o desejo de estudar para compreender, buscar explicações e trazer à luz questões de relevância para propor transformações.

Ao considerar o caráter qualitativo da pesquisa, é importante um melhor entendimento sobre o que se refere a abordagem qualitativa. Neste sentido, Silva

(2008, p. 29) aponta o caráter social da pesquisa qualitativa ao afirmar que “as investigações desta natureza, além de se preocupar com os fenômenos sociais, consideram e valorizam aspectos culturais, econômicos e sociais que permeiam as relações sociais”. A abordagem qualitativa, portanto, ao considerar o viés investigativo alinhado aos objetivos propostos, se mostrou a mais viável quando o processo investigativo se propõe a compreender um pouco mais sobre a participação social no Programa Municipal de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES. Nesta linha de argumentação, concebe-se qualidade

> [...] como o horizonte da participação política, o que nos permite sair da simples delimitação negativa. Qualidade não pode ser apenas aquilo que não é quantidade, aquela fumaça para além da chaminé, aquela coisa vaga que se pressente não sei onde, não sei como e não sei por que [...]. Se qualidade é dimensão essencial da realidade social, deve aparecer de alguma forma. E mais: deve ser algo, cujas importância e presença estejam no cotidiano, na vida real, na dor e na alegria. (DEMO, 2002, p. 31).

Deste modo, a pesquisa em questão possui um viés social e político, à medida em que pretendeu investigar a participação social e oferecer subsídios para a proposição de ações concretas, potencializadoras do controle social na política pública habitacional no município de Presidente Kennedy-ES, que vem ganhando notoriedade, ao considerar o grande número de casas populares construídas e distribuídas em todo o território municipal. Além da pesquisa caracterizar-se como qualitativa, configura-se como estudo caso, à medida em que permitiu “proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados.” (GIL, 2009, p. 55). Quer dizer:

> [...] quando se deseja analisar situações concretas, nas suas particularidades. Seu uso é adequado para investigar tanto a vida de uma pessoa quanto a existência de uma entidade de ação coletiva, nos seus aspectos sociais e culturais. (DINIZ, 1999, p. 46).

Ao considerar o município de Presidente Kennedy-ES, enquanto lócus de pesquisa, objetivou-se realizar a coleta de dados em relatórios e documentos obtidos junto aos órgãos responsáveis pelo Programa Municipal de Habitação Popular, incluindo a Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação, gestor dessa política pública. Além disso, se efetuou buscas de dados em sites de controle de gestão administrativa, como GEO – Obras, MPES, Portal da transparência,

considerados relevantes à pesquisa. Também, não menos importante, 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.

Cumpre assinalar que, as fontes centrais de coleta de dados compreenderam documentos oficiais e de acesso público e online (Portal da Prefeitura – Legislação), como Leis, Decretos, Resoluções, Instruções Normativas e Portarias, de alcance municipal, sobre participação social relacionado ao Programa Municipal de Habitação Popular. Portanto, a técnica de pesquisa empregada foi a análise documental, que teve por finalidade "[...] a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem." (PRATES; PRATES, 2009, p. 120). Cabe esclarecer

> [...] que muitas vezes a análise documental, uma técnica de pesquisa, é reduzida à revisão bibliográfica, necessária a qualquer procedimento investigativo, não constituindo-se, nestes casos, como uma estratégia específica de coleta ou análise. [...] consultar uma bibliografia para o aporte de alguns dados, para clarificar conceitos ou mesmo efetivar um diálogo com determinado autor ou autores não caracteriza necessariamente um processo de análise documental, o que seria diferente se a obra fosse trabalhada como documento e analisada enquanto totalidade, à luz do tema sobre o qual versa o estudo. (PRATES; PRATES, 2009, p. 116).

Desta forma, a análise documental constituiu-se num recurso fundamental para a pesquisadora, oportunizando retirar evidências, fundamentadoras de afirmações e declarações, além de representar uma fonte "natural" de informação, emergentes em determinado contexto. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39). Assim, as fontes documentais foram analisadas observando sua aplicabilidade no próprio Município, junto ao ambiente e cotidiano, a fim de registrar as condições concretas e particulares em que se conforma o Programa Municipal de Habitação Popular.

Importa ainda destacar que, a pesquisa se limitou a dados qualitativos, e por versar sobre matéria que não dependeu de informações coletadas diretamente com indivíduos, com utilização de informações de domínio público, dispensando o cadastro na Plataforma Brasil, como define a Resolução 510, de 07 de abril de 2016 do Conselho Nacional de Saúde. 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

Atas de Reuniões, consideradas fundamentais no processo de participação social.

Isso não dispensou o compromisso ético e social da mestranda e servidora pública do município. O compromisso social está ligado às contribuições potenciais da pesquisa para o ser humano e à sociedade, de modo a beneficiá-la em seus aspectos existenciais de sobrevivência pessoal e coletiva. Outrossim, os resultados das pesquisas precisam refletir na construção de conhecimento, a fim de que possa ser socializado em forma de ação concreta, permitindo uma melhora nas condições e no modo de vida da população. (DALBERIO, 2008). Sobre o conhecimento produzido no percurso acadêmico, pretende-se transmiti-lo à população, "significa que os pesquisadores que elaboram conhecimentos na academia não estão direcionando tais resultados para quem efetivamente precisa dele." (DALBERIO, 2008, p. 65).

É compromisso ético reverter os resultados de pesquisas para que a população possa utilizá-la como instrumento de reivindicação ao atendimento de necessidades sociais, ou seja, é imprescindível o "diálogo da academia com a realidade [que] pressupõe não só buscar informações, mas levar os resultados obtidos a quem de direito." (DALBERIO, 2008, p. 65). Como produto desta pesquisa, pretende-se promover um seminário entre a sociedade civil e o poder público, de forma a apresentar propostas para a efetiva participação da sociedade civil na política pública de habitação do município, com a criação de canais de comunicação e mecanismos de controle social.

Assim, ao iniciar as atividades de investigação, efetuou-se, inicialmente, a análise minuciosa de todas as fontes documentais, que deram suporte à investigação. (MARCONI; LAKATOS, 2008). Feito isso, elegeu-se os documentos que seriam submetidos ao processo de coleta de dados, a partir de um roteiro de análise documental, que buscou "[...] elucidação de formas de representação social, análise de fundamentos, conceitos e orientações constantes em legislações, entre outras finalidades." (PRATES; PRATES, 2009, p. 121).

Além disso, foi realizada revisão bibliográfica, nas fontes escritas disponíveis e de relevância, publicadas e relacionadas ao tema de estudo (MARCONI; LAKATOS, 2008), de modo que possibilitou a pesquisadora obter referências e fundamentos para sustentar a compreensão, explicação e interpretação dos dados obtidos através da análise documental. Desta forma, o uso de múltiplas fontes de pesquisa, por meio da sistematização de fichamentos, resumos e sínteses, possibilitou conferir significância

aos resultados obtidos. Para isso, foram consultadas teses, dissertações, artigos, livros, periódicos científicos, anais de encontros científicos e periódicos que versassem sobre o objetivo de estudo da pesquisa de mestrado.

Após a coleta de dados, se efetuou a organização, através de tabulação das informações em forma de quadros, tabelas, gráficos e figuras. Uma vez organizados, se procedeu ao exame minucioso do conteúdo, evidenciando, com isso, os resultados da pesquisa. Para isso, efetuou-se análise de conteúdo, que propiciou trazer à luz questões relevantes. A respeito da análise de conteúdo,

> [...] compreende procedimentos especiais para o processamento de dados científicos. É uma ferramenta, um guia prático para a ação, sempre renovada em função dos problemas cada vez mais diversificados que se propõe a investigar. Pode-se considerá-la como um único instrumento, mas marcado por uma grande variedade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vaso, qual seja a comunicação. (MORAES,1999, p. 02).

Nessa direção, a análise de conteúdo é “[...] uma das dimensões do exercício de compreensão e interpretação a ser enfrentado pelo analista social, uma vez que exclui radicalmente uma análise lógica, formal e objetiva” (FRANCO, 2018, p. 36), tornando-a eficaz, rigorosa e precisa. Propicia ainda, compreender melhor discursos e extrair os elementos significativos da mensagem que está no texto tomado para estudo/análise. Baseia-se em teorias relevantes e serve de marco de explicação para as descobertas do pesquisador. (RICHARDSON, 1999 *apud* FRANCO, 2018).

A proposta de análise de conteúdo criado por Bardin (2009) é composto por três etapas: 1) pré analise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados. A pré-análise objetivou “sistematizar os ‘preâmbulos’ a serem incorporados quando da constituição de um esquema preciso para o desenvolvimento das operações sucessivas e com vista a elaboração de um plano de análise.” (FRANCO, 2018, p.53). Esta, por sua vez, “[...] possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise; a formulação das hipóteses e/ou dos objetivos; e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.” (BARDIN, 2009, p. 121).

A segunda fase de exploração do material consistiu na leitura incansável do material, a fim de extrair as informações relevantes, sendo realizada através da discriminação e a categorização das unidades. Nesse contexto, entende-se por discriminação, o processo de seleção, abstração e transformação dos dados em unidades de análise definidas, identificando as informações que possam ser

significativas para a pesquisa, ao passo que, categorização é o procedimento de classificação das informações, constituindo uma categoria de análise.

Complementa Marconi e Lakatos (2008, p. 131): “[...] a seleção e classificação da informação de que se necessita depende da determinação das categorias”, de modo que o conteúdo presente nos documentos seja classificado em diferentes variáveis, por aproximação e/ou diferenciação. Por ser um caminho árduo e complexo, sua elaboração ocorreu em dois momentos e resultou em: categorias criadas a priori, pré-determinadas em função da busca por uma resposta ao problema de pesquisa e, as categorias criadas a posteriori, oriundas do conteúdo das respostas obtidas e implicaram um processo de idas e vindas do material de análise à luz da teoria. (FRANCO, 2018).

No que se refere a terceira fase, que compreendeu o tratamento dos resultados e interpretação, consistindo na descrição do conteúdo manifesto e subjacente nas mensagens e nos documentos relacionado ao problema de pesquisa, a partir de categorias de análise, de modo a interpretá-las utilizando-se a inferência e a associação ao referencial teórico do estudo para a busca de significados do objeto investigado, devendo resultar em sínteses provisórias e aproximativas, que compõem os capítulos da dissertação, apresentados a seguir.

A dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos, incluindo a Introdução e as Considerações Finais. No capítulo 2, discorre-se sobre a política pública de habitação e participação social. No capítulo 3, aborda-se o Programa Municipal de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES e a participação social. Nele são apresentados os aspectos gerais do município, o Programa, o Conselho Municipal de Bem-Estar Social como primeira iniciativa na habitação, e o atual Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy (FHISPK). Também se traz uma análise das atas do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES, no período de 2015 a 2019.

2 POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O presente estudo se dá em torno da participação social na política pública de habitação, apreendida “como um processo social, em cuja dinâmica se desenvolvem posições divergentes face aos interesses dos diversos segmentos sociais envolvidos. São destacadas as posições assumidas pelo Estado e pelas classes populares”. (SILVA, 1989, p. 9). Por isso, é importante esclarecer o que se entende por política pública de cunho social para não incorrer ao erro de limitá-la ou ampliá-la demais.

O conceito de política pública de cunho social a ser adotado nesse trabalho, “se refere às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade”. (PEREIRA, 2008, p. 87). Ao conformar-se 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. Vale ressaltar que não há política pública

> [...] desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns desses reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significa a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. (VIEIRA, 2004, p. 144).

Na realidade, a existência de direitos e o estabelecimento de políticas públicas como uma mediação central para seu asseguramento se desenvolvem a partir do exercício da democracia, no confronto de interesses, nas divergências e conflitos de ideias. “Mas, os conflitos não são em si maus, porque movem a história e o próprio desenvolvimento político; e podem, graças ao consenso, assumir a forma de regulação civilizada [...]”. (PEREIRA, 2008, p. 89). Faz parte da constituição da sociedade o convívio de pessoas com ideias diversas, que reivindicam por respostas para o atendimento de suas demandas e necessidades, que buscam soluções a seus conflitos de interesse. “É, enfim, a política que permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos, propiciando a diversificação e ampliação dos direitos de cidadania, conforme Bobbio (1992).”

(PEREIRA, 2008, p. 91).

Ocorre que, com o passar dos anos, houve maior distanciamento do Estado e, a Sociedade Civil, com vista ao bem comum, faz surgir assim, uma discussão acerca da natureza da sociedade, do papel do Estado, dos direitos e das responsabilidades do governo e cidadãos(ãs). Assim, emergiram novas abordagens teóricas e metodológicas que visavam resgatar a relação entre teoria política e prática política, dentre as quais destaca-se a *policy science*, ramo de conhecimento que se destacou por ter como objeto a política pública. (PEREIRA, 2008). Esta é definida como

> [...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2010, p. 26).

Destaca-se que a política pública é compromisso do Estado no exercício de sua função jurisdicional, independe da vontade e/ou liberalidade de governantes e gestores, visto que é responsabilidade moral, que não deve ser abdicado diante dos direitos a serem concretizados para garantir a satisfação de necessidades sociais. Na perspectiva em que se concebe a política pública, seu processo de definição envolve Estado e Sociedade.

Em outras palavras, "a política pública não é só do Estado, visto que, para sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo". (PEREIRA, 2008, p. 94). Nesse contexto, tem-se que o caráter público envolto na política não está apenas em sua vinculação ao Estado, mas pelo fato de serem de todos, embora resultantes de ações públicas que emanam do Estado, sob o controle da sociedade, que reivindica direitos sociais declarados e garantidos em normas legais.

> Ao se situarem no contexto da luta de classes, as políticas sociais, sob mediação do Estado, decorrem do confronto de diferentes projetos políticos que se colocam em cada momento na sociedade, gerando contradições: desmobilizam, as mobilizam; servem ao capital, mas servem às necessidades dos setores populares; legitimam o poder político, mas servem para questionar o Estado e a ordem, embora, em última instância, mantenham as bases políticas e econômicas de dominação. Isso, todavia, não decorre de forma linear, permitindo surgirem formas de resistência e criarem-se novas formas de organização que expressam estruturas reais do poder popular. (SILVA, 1989, p. 180).

Em suma, depreende-se que, nas definições do que deve ser objeto de ação

das políticas públicas, sempre estarão presentes embates 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 vistas ao bem-estar coletivo e não ao atendimento das necessidades individuais.

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, p. 103), 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 e, 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).

O fato de estar inscrito legalmente como direito fundamental e social torna a moradia um “dever de prestação por parte do Estado e um direito de crédito por parte da população àquilo que lhe é essencial para garantir sua qualidade de vida e a sua participação cidadã”. (PISÓN, 1998 *apud* PEREIRA, 2012, p. 225). Portanto, exigirá do Estado postura ativa e positiva, visto que, os princípios que regem os direitos sociais são a igualdade e a justiça social. A política pública é a atividade mediadora central para sua concretização, que sempre é determinada pela estrutura social em seus aspectos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais em dada

conjuntura.

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.

Mais adiante, 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. Emergem

> [...] 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] se propõe erradicar as submoradias 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, grifo nosso).

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, [...] servir 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, obrigando Estado e particulares. Este passa a ser um objetivo a ser alcançado – a vinculação jurídica para satisfazer uma necessidade". (MENEZES, 2017, p. 07).

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. O conteúdo do direito à moradia não significa, tão somente, a faculdade de ocupar uma habitação. 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. (CANUTO, VLACH, 2005 *apud* FITTIPALDI, 2008, p. 4).

Observa-se, porém, que, 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 (trinta e três) 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, p. 1). 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 no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada ". (AMMANN, 1997, p. 53).

Em direção ampliada, a participação social pode ser apreendida como "[...] processos existenciais concreto, se produz na dinâmica da sociedade e se expressa na própria realidade cotidiana dos diversos segmentos da população". (SOUZA, 2010, p. 79). Dito de outro modo, a participação é um fenômeno com potencial de estimular

as ações da população na busca por políticas e propostas para o desenvolvimento e o bem-estar. Trata-se ainda, de ação pedagógica, vez que permite trabalhar motivações individuais, com uso de recurso psicossociais, e trabalhar a realidade da população com a apresentação de novos valores e possibilidades de alteração de comportamentos. (SOUZA, 2010).

Gohn (1988) destaca que a questão da participação popular aparece na história do Brasil em diferentes momentos, como forma de reivindicação ou práxis concreta, nos momentos de democracia. O surgimento da participação, no auge do liberalismo, “era vista como a forma por excelência de controle dos indivíduos sobre a sociedade”. (GOHN, 1988, p. 34). Nesse sentido, sustenta Souza (2010) que há um processo de dominação, que se reveste através de sentimentos de compreensão e benevolência, com os interesses das camadas populares, que pode ser realizado através da educação, que na realidade, trabalha com a aceitação das pessoas, e é entendido como participação. Contrário a essa concepção, defende-se que

> a participação supõe criação do homem para o enfrentamento dos desafios sociais. Esse processo de criação e enfrentamento resulta em dada realidade [...] usufruto de bens, assim como numa dada realidade de funções e decisões que caracterizam fins sociais a serem alcançados. Essa realidade pode ser de denúncia da situação da maioria populacional cujas condições de participação não chegam sequer ao usufruto de condições básicas de reprodução da existência. É nesse sentido que se fala de participação popular: ‘É uma participação coletiva como produto da conjugação de interesses sociais que fazem possível p surgimento de suas organizações, constituídas como meio que possibilite a análise, reflexão e o planejamento de suas ações, orientadas pelos fins que perseguem, para a satisfação de suas necessidades. (CELATS, 1985 apud SOUZA, 2010, p. 82).

Frisa-se que a participação é o processo de indução para o ser humano pensar sobre os desafios sociais, no qual está inserido, sendo este um processo dinâmico e contraditório, em que ocorre a reflexão dos grupos sociais que não chegam a penetrar nas decisões quanto a condições básicas de existência. Por esta razão, é que a participação pode ser entendida como uma questão de cunho social, no qual os grupos que não são privilegiados descobrem-se como explorados, passando a informação e a ação, acarretando então no processo social. Outrossim, conduz o ser humano a refletir sobre sua realidade na qual se encontra inserido. (SOUZA, 2010). Dalmo Dallari (*apud* SOUZA, 2010) ressalta que os indivíduos têm o dever de participação na vida social, sendo “requisito da realização do próprio ser humano”. (SOUZA, 2010, p. 83). Na mesma linha, apreende-se que a participação

> [...] é um processo histórico de conquista da autopromoção. É a melhor obra de arte do homem em sua história, porque a história que vale a pena é a participativa, ou seja, com menor teor possível de desigualdade, de exploração, de mercantilização, de opressão. No cerne dos desejos políticos do homem está a participação, que sedimenta suas metas eternas de autogestão, de democracia, de liberdade, de convivência. Trata-se, pois, de um fenômeno essencialmente político, ainda que nunca divorciado da base econômica. Dificilmente se alcança autopromoção sem auto-sustentação. (DEMO, 1987, p. 23).

Além do aspecto político inerente à participação social, há uma dimensão educativa desse processo. Souza (2010) indica que a questão da participação desencadeia aspectos pedagógicos, que ultrapassam a realidade cotidiana, que podem ser trabalhadas mediante um processo educativo, a fim de interferir na dinâmica social existente. Isso se expressa em três dimensões: conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população frente a sua realidade social concreta.

No que tange à conscientização, refere-se à elaboração da visão de mundo do homem sobre as coisas, que conduzem a ter um desenvolvimento fora da realidade objetiva, de modo a ultrapassar a consciência individual para a consciência social dos problemas coletivos. (SOUZA, 2010). A despeito da conscientização

> [...] implica, pois, que ultrapassemos a esfera espontânea de apreensão da realidade, para chegarmos a uma esfera crítica na qual a realidade se dá como objeto cognoscível e na qual o homem assume uma posição epistemológica. A conscientização é, neste sentido, um teste de realidade. Quanto mais conscientização, mais se ‘desvela’ a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo. Por esta mesma razão, a conscientização não consiste em ‘estar frente à realidade’ assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora das ‘práxis’, ou melhor, sem o ato ação – reflexão. Esta unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens. Por isso mesmo, a conscientização é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo. Exige que os homens criem sua existência com um material que a vida lhes oferece... (FREIRE, 1986, p. 26).

Acredita-se que, através de processos educativos críticos e reflexivos, a população passa a apreender a realidade social de forma mais ampla, sendo capaz de formular juízos críticos, o que pode desencadear em organização e mobilização social. (SOUZA, 2010). Exigência fundamental para a luta por direitos e efetivação das necessidades sociais na perspectiva da universalidade. A existência de sujeitos

organizados e mobilizados em prol de interesses sociais relaciona-se a noção de sujeito coletivo, “[...] é no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas”. (SADER, 1990, p. 55).

Por certo, a “organização social é um requisito básico às ações necessárias do próprio processo de participação, [...] ações coletivas articuladas conscientemente enquanto força social em função de objetivos claros definidos pela população”. (SOUZA, 2010, p. 92). Ou seja, a conscientização pressupõe organização, no que se refere a compreensão da força social que a população organizada tem, e que “as novas atitudes tomadas, as novas alianças que vão garantindo, reforçando e ampliando a força social são, ao mesmo tempo, conscientização e organização” (SOUZA, 2010, p. 93), com vistas à ação sobre e na realidade concreta. Com efeito, “quanto mais refletir sobre a realidade, sobre sua situação concreta, mais emerge, plenamente consciente, comprometido, pronto a intervir na realidade para mudá-la”. (FREIRE, 1986, p.19).

Assim, a organização social, faz parte do processo educativo, atuando diretamente nos interesses da sociedade, enquanto a capacitação é tida como o envolvimento da população na conscientização e organização. Estimula a população para que analise a realidade social onde se encontra inserida, “situando os seus interesses, assim, como as novas injunções e redefinição dos canais de comunicação que sustentam a organização”. (SOUZA, 2010, p. 95).

Outrossim, a participação social envolve a produção e socialização de informação, com a constituição de canais de participação, espaços de negociação de conflitos e momentos de pactuação, processo de mobilização social e fortalecimento da sociedade civil que passa a exercer papel central na democratização do Estado e das instituições. “O problema central é como conceber a participação [...] de forma a potencializar a ação comunicativa nos espaços públicos, tendo em vista a democratização do Estado e da sociedade”. (TEIXEIRA, 1997, p. 182).

Reside aí a importância das intervenções públicas na área de habitação, orientadas para o desenvolvimento de processos sociais emancipatórios, por meio de ações de cunho socioeducativo e organizativo, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida, a defesa de direitos, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e ao incentivo e fortalecimento da participação social e organização autônoma da

população.

> Entende-se o socioeducativo como desenvolvimento de processos de reflexão crítica sobre o contexto vivido, de indivíduos, famílias, grupos e de atividades coletivizadoras que reforcem a necessidade de organização. Assim, o conjunto de processos e atividades socioeducativas apresentam potenciais criativos, incentivam a autonomia, recuperam a autoestima, a reflexão e discussão das possibilidades de inserção no mundo do trabalho e de alternativas, partindo sempre da experiência individual e coletiva. Os temas e questões subjetivos (valores, vínculos, afetos, crenças e expectativas) devem ser trabalhados e articulados com o fortalecimento da participação social de associações de moradores e movimentos sociais, apontando para objetivos de enfrentamento à desigualdade social, melhoria da qualidade de vida e exercício da cidadania. A cidadania é considerada como o reconhecimento de acesso a um conjunto de bens e serviços produzidos pela sociedade e a participação nos espaços públicos de construção e controle da política social. (PAZ; TABOADA, 2010, p.71).

Portanto, ações de cunho socioeducativo são fundamentais para estimular a participação social dos cidadãos. Sendo que a efetivação da participação social depende de condições objetivas e subjetivas, haja vista a estrutura econômico-social e política, a cultura política que condiciona e determina a importância do papel da sociedade e da constituição de sujeitos políticos capazes de interferir nas decisões do poder público, tendo em vista atender diferentes necessidades sociais, como é o caso da moradia.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 consagrou mecanismos de participação política popular direta e de controle social da ação do Estado. Aqui cabe trazer à tona outra noção de participação, como instrumento de controle social do Estado pela sociedade civil organizada. A noção de controle social

> [...] inscrita na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações entre o movimento social e a esfera da política institucional. (RAICHELIS, 2011, p. 21).

O entendimento de controle social aludido remete a possibilidade de os cidadãos e as cidadãs poderem participar da definição de critérios e parâmetros que devem orientar a gestão das políticas públicas, em direção à satisfação das necessidades sociais. Mais que isso, controle social

> significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a

> arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 1998, p. 40-41).

Esse entendimento de controle social remete ao processo de democratização da gestão das políticas públicas, à “ampliação de fóruns de decisão política, que alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso [...]”. (RAICHELIS, 2007, p. 81).

Como é de amplo conhecimento, os conselhos e as conferências constituem-se em instâncias institucionalizadas para o exercício do controle social. Particularmente, quanto aos conselhos, são autônomos e respeitam a revogabilidade, imperatividade e a legalidade, possuindo caráter deliberativo, bem como, participativo. (TEIXEIRA, 2000). Desta forma, “a própria sociedade precisa ser democratizada e assumir a cultura de participação e também uma ética de responsabilidade pública” (TEIXEIRA, 2000, p. 108), ou seja, todo conselho requer participação de distintos segmentos da sociedade de modo que representem interesses políticos e sociais de forma justa e democrática.

Assim, a representação, como um princípio democrático, possui autonomia, nesse aspecto, os conselhos, ao exercerem o controle social, devem ter autonomia e coerência. (CAMPOS, 2009). Calvi (2008, p. 15) afirma que os “conselhos possuem potencialidades na área de políticas sociais e no controle social”. Assim, os conselhos constituem-se em “espaços de debate, negociação e regulação social, responsáveis pela aprovação da Política [...] e de sua proposta orçamentária e de fiscalização de sua execução”. (CAMPOS, 2009, p. 26).

Cabe mencionar, que a própria Constituição Federal prevê a criação de conselhos, que visam a resguardar a atuação do Estado, possuindo deliberativo, consultivo, fiscalizador, de acordo com a norma legal a que estiver vinculado e de acordo com a natureza de sua atuação. Nesse sentido, Calvi (2008) também destaca que os conselhos são espaços institucionais, sendo conquista dos movimentos sociais e grande novidade nas políticas sociais após a promulgação da Constituição Federal de 1988, constituindo-se em um dos instrumentos que permite a mediação na relação entre a sociedade e o Estado, considerados mecanismo de expressão, representação e ainda de participação da população no controle social.

Os conselhos atuam nos processos decisórios sobre a concessão de bens ou

serviços públicos, tendo o condão de emitir decisões sobre as políticas públicas, em especial, quando se tratar de oferta de serviços custeada por transferência de recursos financeiros das demais esferas governamentais.

> Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. (RAICHELIS, 2006, p.11).

Em linha semelhante, Calvi (2008) afirma que, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a descentralização político-administrativa e a emancipação da participação popular e, para o autor, essa participação é efetiva através do controle social, ou seja, a participação da sociedade civil na fiscalização, elaboração e implantação de políticas públicas. Ressalta-se que o controle social, instituído através da Constituição de 1988, reflete a efetiva participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, por exemplo, os conselhos, que são “mecanismos legalmente constituídos para efetivação do controle social.” (STEDILE; FERRI; OLIVEIRA, 2017, p.3).

Dito de outra forma, os conselhos são instrumentos de efetivação da participação dos indivíduos no processo de gestão político-administrativa, tendo ainda como requisito para sua efetivação, além da participação popular, a instituição de mecanismos que possibilitem a sociedade integra-se ao processo que ensejem definições políticas. (STEDILE; FERRI; OLIVEIRA, 2017). Assim, a prática democrática, com respeito a participação e controle social, deve ser inerente aos conselhos gestores, visto que

> são mecanismos, dentre outros, de democracia direta ou participativa, que, por funcionarem em estreita relação (embora não necessariamente harmoniosa) com mecanismos de democracia representativa, contribuem para a formação e prevalência na sociedade brasileira da chamada democracia semidireta – representativa, ou indireta, e participativa, ou direta, ao mesmo tempo. (PEREIRA, 2005, p. 13).

Os conselhos são organismos de participação do sujeito político por meio da representação da sociedade, é o meio pelo qual se organizam os sujeitos sociais

coletivos em prol da defesa das políticas públicas e dos direitos que efetivam. A participação social, na perspectiva de processo emancipatório, possibilita aos seres humanos pensar e agir sobre as questões que dizem respeito à vida em sociedade, a qual encontram-se inseridos, ou seja, participar resulta em influir diretamente nas tomadas de decisões do poder público e exercer o controle sobre o desenvolvimento das políticas estabelecidas para atender às necessidades sociais. (STEDILE; FERRI; OLIVEIRA, 2017).

No que se refere aos conselhos, é através da participação que se operacionaliza a gestão democrática, além de permitir a junção de diferentes saberes, o que é fundamental para o processo de aprendizagem, e no desenvolvimento consciente do exercício da representação dos interesses sociais. (STEDILE; FERRI; OLIVEIRA, 2017). Calvi (2008) ressalta a potencialidade dos conselhos no tocante a área de políticas sociais e no exercício do controle social “democrático”, vez que são os espaços que se constituem em razão dos estabelecimentos de compromissos entre diferentes grupos. Coutinho (2008) citado por Stedile, Ferri e Oliveira (2017) sinaliza que, as particularidades, nelas inclusas diferenças e divergências, não podem ser traduzidas em impasses para os fins propostos pelos Conselhos. “A luta pela efetivação dos princípios e diretrizes vinculados àquela política pública, à proteção dos direitos dos vários grupos sociais, não pode ser questionada, isto é unidade na diversidade”. (COUTINHO, 2000 apud STEDILE; FERRI; OLIVEIRA, 2017, p. 18).

> As diferenças aceitas como negociáveis são aquelas que não desvinculam a finalidade daquele fórum, uma vez que, a desvinculação à finalidade termina por destituir o próprio fórum; por isso, entende-se ser uma das tarefas iniciais às práticas conselhistas, a exposição e a discussão clara e objetiva das definições, competências e responsabilidades daquele fórum e do papel dos atores sociais ali representados, para que possa encaminhar o alcance da finalidade. (STEDILE; FERRI; OLIVEIRA, 2017, p. 18).

Desta forma, tem-se que, os conselhos, são esferas públicas, de estrutura colegiada, com o objetivo de controle social, através do exercício da democracia, cidadania e participação, e que não substituem os órgãos de governo e nem os espaços autônomos da sociedade civil. (CAMPOS, 2009). Assim, juntamente aos Conselhos estão as Conferências, de caráter consultivo, deliberativo, avaliativo e recomendatório. Possuem papel fundamental, vez que, por possuir característica de grandes fóruns de discussão, são compostos por representantes ou delegados de organizações governamentais, de diferentes segmentos sociais. Têm a finalidade de

definir políticas voltadas paras as áreas de atuação, além de fazer um balanço das políticas, atuando de modo a propor recomendações. (PEREIRA, 2005).

Em outros termos, é o espaço plural em que segmentos da sociedade civil "participam das decisões sobre políticas públicas na medida em que a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo tem sido condicionada à criação de fóruns de participação em nível federal, estadual e municipal". (BRONSTEIN; FILHO; PIMENTA, 2016, p. 91). Desta forma, para que o Município possa receber recursos financeiros específicos do Estado ou da União, se faz imprescindível a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações que a lei definir sobre aqueles referidos recursos, além das normas instituidoras em âmbito municipal.

> Acreditamos que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo, principalmente no nível municipal. Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representação qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e à sua codificação) tornando públicas as ações dos conselhos; a fiscalização e o controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros etc. (GOHN, 2011, p. 95).

Sabe-se que a participação social na gestão democrática das cidades, estabelecida no aparato legal, não tem sido garantida em grande parte dos planos diretores municipais. Observa-se escassa atuação popular na elaboração, execução e fiscalização do cumprimento do direito à moradia, um fenômeno complexo e contraditório. Por isso, esse tema tornou-se objeto de estudo e pesquisa, sendo a exposição dos achados referentes ao município de Presidente Kennedy-ES abordada no próximo capítulo, com enfoque no Conselho Gestor, em seus aspectos constitutivos e operacionais, e alterações na política habitacional municipal de habitação.

3 PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR EM PRESIDENTE KENNEDY-ES E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O presente capítulo tem por finalidade apresentar os achados da pesquisa efetivada sobre participação social, através da análise documental da base legal e normativa que versa acerca do Programa Municipal de Habitação Popular em Presidente Kennedy-ES.

Desta forma, em um primeiro momento, será apresentada uma síntese sobre os aspectos gerais do município, em termos históricos, localização, divisão territorial, economia, população, renda, pobreza e extrema pobreza, educação, habitação etc. Em seguida, aborda-se acerca do Programa Municipal de Habitação Popular em seus elementos centrais.

Depois, se faz um breve resgate histórico sobre a primeira iniciativa na habitação de instância institucional de participação social, o Conselho Municipal de Bem-Estar Social. Após, se efetua uma análise da base legal e normativa que trata da participação social na política habitacional de interesse social, operacionalizada por meio do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES à luz da legislação nacional, que orienta sobre a instituição dos mesmos.

Por último, se trará a análise das atas e reuniões do Conselho Gestor, pontuando a participação social da representação do governo, da sociedade civil e dos movimentos populares, evidenciando o quantitativo de deliberações e tipo de deliberações efetuadas durante o período de 2015 a 2019.

3.1 PRESIDENTE KENNEDY-ES: SÍNTESE DOS ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO

O município de Presidente Kennedy-PK, localizado no sul do Estado do Espírito Santo, o qual pertencia ao território[2] de Itapemirim, sendo desmembrado em 30 de

[2] Neste ano estava em vigência a chamada “Constituição dos Estados Unidos do Brasil”, que estabelecia “§ 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios.” (BRASIL, 1946, art. 1º). Ou seja, a nomenclatura “município” ainda não era utilizada. A Constituição de 1946 previa o desmembramento dos territórios: “Art 3º - Os Territórios poderão, mediante lei especial, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios ou volver a participar dos Estados de que tenham sido desmembrados”. (BRASIL, 1946).

dezembro de 1963, através da Lei Estadual nº 1918, que passou a vigorar no início de 1964 (PRESIDENTE KENNEDY, 2021).

Com extensão territorial de 594,897 km², seus limites territoriais são ao norte com os Municípios de Itapemirim e Atílio 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, quais sejam~~.~~: Água Preta, Alegria, Areinha, Bela Vista, Boa Esperança, Bom Jardim, Cabral, Cacimbinha, Caetés, Caju, Campinas, Campo do Limão, Campo Novo, Cancela, Comissão, Criador, Desejo, Dois Corações, Duas Barras, Fazendinha, Gromogol, Guarulhos, Jaqueira, Lagoa de Fora, Leonel, Liberdade, Marobá, Mineirinho, Monte Belo, Morobá, Muribeca, Pedra Branca, Pedra que Mela, Pesqueiro, Praia das Neves, Rebentão, Rio Preto, Santa Josefa, Santa Lúcia, Santa Maria, Santana Feliz, Santo Eduardo, São Bento, São João do Lago, São Joaquim, São Paulo, São Salvador, Serrote, Siricória, Três Pancadas. Para melhor visualização, apresenta-se, a seguir, o Mapa 1.

Mapa 1 - Divisão Territorial do Município de Presidente Kennedy-ES

Fonte: Presidente Kennedy, ES (2018).

Ocorre que, muitas mudanças foram feitas até a atual divisão territorial, no qual, no passado colonial (1500-1815), quando o Espírito Santo era uma das Capitanias do Brasil, e é parte dessa história a chegada dos jesuítas, com o Padre José de Anchieta, à baía de Todos os Santos a 13 de julho de 1553. Especificamente, na localidade onde situa-se Presidente Kennedy-ES, no ano de 1581 foi construída uma igreja de madeira na Planície de Muribeca, às margens do rio Itabapoana. Na mesma ocasião, Anchieta

> instalou residência, oficinas, enfermaria, horto, pomar, criadouro de peixe, casa de farinha e usina de açúcar. Mais de um século depois, outro jesuíta, padre André de Almeida, instituiu nas imediações da igreja a Fazenda Muribeca, legalizada em 1702. A propriedade tinha 09 léguas e meia de frente

> por 08 léguas e meia de fundo e foi uma das maiores fazendas pecuárias do Brasil, abrangendo sul do Espírito Santo e norte do Rio de Janeiro, até a região de Campos dos Goytacazes-RJ. A sua população na época era de grupos indígenas, europeus e africanos, altamente miscigenados entre si. Eram os Botocudos e os Puris os habitantes mais antigos de que se tem notícia. Sabe-se que estavam na região quando os primeiros portugueses encontraram o caminho que os levou das margens do rio Itabapoana às planícies de Muribeca, onde foi construída a Igreja de Nossa Senhora das Neves. (INCAPER, 2020, p. 7).

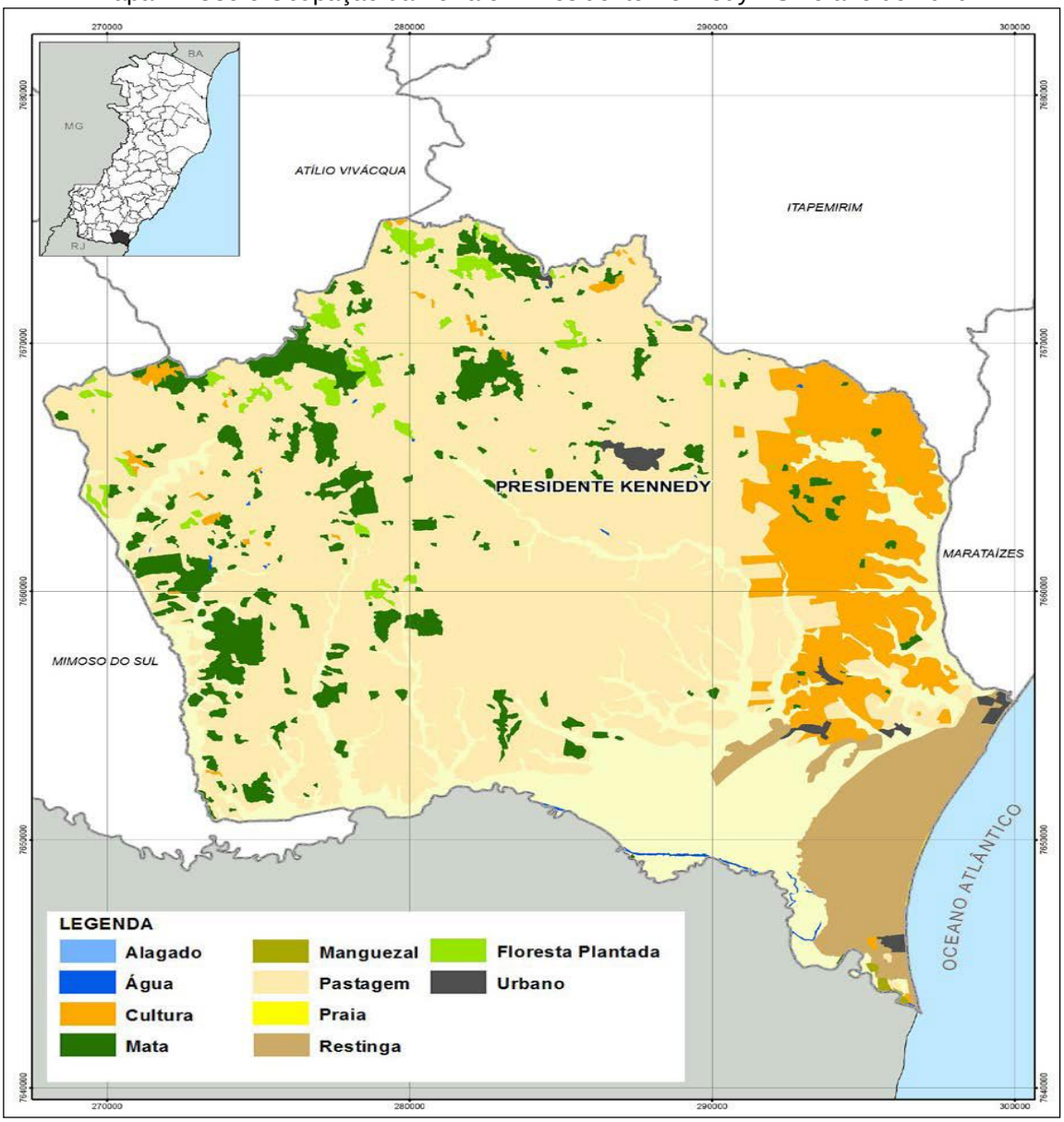
Os jesuítas, os índios e os escravos, entre os anos de 1694 e 1759, construíram a Igreja Nossa Senhora das Neves, localizada na zona rural de Presidente Kennedy-ES, considerada patrimônio histórico do município, tombada por meio da Resolução nº 2/2009, do Conselho Estadual de Cultura. Atualmente denomina-se Santuário das Neves. (NEVES; ROSA, 2012).

A vida do Padre José de Anchieta e dos jesuítas não tinha meramente a missão de “ensinar” e “catequizar” os nativos e indígenas da região. Foi uma ferramenta de subordinação e dominação adotada no processo de colonização do Brasil por Portugal. Ou seja, a articulação da colonização, da educação e da catequese foram parte desse processo, que visava a posse e exploração da terra e do povo, bem como, a aculturação dos povos dominados. (SAVIANI, 2013). Logo, perpassaram a formação social brasileira e são traços presentes atualmente na sociedade, e, com efeito, na gestão pública.

Um traço histórico, característico da região até hoje, é a atividade agrícola, oriunda da década de 1930, com “a abertura de estradas, a valorização das terras, a criação de gado, o cultivo de cana-de-açúcar, abacaxi, mandioca resultaram em surgimento de atividade agrícola e uma série de propriedades estabelecidas” (INCAPER, 2020, p. 7) em Itapemirim. Assim, é compreensível que essa atividade ainda seja uma das centrais para o município de Presidente Kennedy-ES, outrossim, tenha grande fração da população composta por moradores residentes na zona rural.

Quanto a ocupação do solo, de acordo com os dados do IBGE de 2010, 66,65% da população do Município habita na área rural (IBGE, 2020) e 31% da população está ocupada nas atividades agropecuárias (INCAPER, 2020). Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento de Presidente Kennedy apresenta o mapa da extensão do uso do solo no Município no ano de 2010, no qual se constata que a maioria da extensão territorial é destinada à pastagem e agricultura, através do plantio de mandioca, cana-de-açúcar e abacaxi (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2018), conforme ilustra o Mapa 2, na sequência.

Mapa 2 - Uso e Ocupação da Terra em Presidente Kennedy-ES no ano de 2010



Fonte: Presidente Kennedy-ES (2018).

Outra característica da população do município é uma miscigenação de índios, negros, portugueses, e italianos que influenciaram na formação da população. Importa destacar que existem duas comunidades tradicionais, Cacimbinha e Boa Esperança, cerca de 296 famílias, compostas por africanos escravizados e quilombolas, que atuavam nas fazendas de gado, que mantêm os costumes e as tradições de seus descendentes, tais como a Folia de Reis e o Jongo. (INCAPER, 2020). A população total de Presidente Kennedy-ES estimada em 2020 era de 11.658 habitantes (IBGE, 2021).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), composto por indicadores que congregam as dimensões renda, longevidade e educação, no ano de 2010 era de 0,657, considerado médio, mostrando melhora se comparado a 2000, estimado em 0,532 e, a década de 1991, que figurava em 0,369. (IBGE Cidades, 2021). Revela ainda, aproximação ao Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil de 0,762.

Em relação ao indicador Produto Interno Bruto (PIB) per capita de Presidente Kennedy-PK, em 2018 era de 583.171,85 (IBGE Cidades, 2021). Ou seja, 17 (dezessete) vezes maior que o PIB per capita do Brasil, estimado em 33.593,82 (IBGE Cidades e Estados, 2021), quer dizer ainda, o município brasileiro com maior PIB per capita:

> Em 2018, os 10 municípios com os maiores PIB *per capita* somavam 1,5% do PIB brasileiro e 0,2% da população. **Presidente Kennedy (ES), com R$ 583.171,85, tinha o maior PIB *per capita*,** seguido de Ilhabela (SP), ambos devido à extração de petróleo. Em Selvíria (MS), na terceira posição, e Vitória do Xingu (PA), na sétima, a geração de energia hidrelétrica era o destaque. Na quarta posição, São Gonçalo do Rio Abaixo (MG) onde a extração de minério de ferro era a principal atividade. (IBGE, 2020, grifo nosso).

Esse indicador, que chama atenção para um município com essas dimensões e pequeno porte populacional I, tem uma explicação. Em razão da posição geográfica na zona de produção petróleo, em 2000 foi inserido entre os entes afetados com a atividade de extração do petróleo. Por isso, tornou-se beneficiário no recebimento da compensação financeira, passando ao recebimento dos *royalties* de petróleo[3], a partir

---

[3] Os *royalties* de petróleo foram instituídos pela Lei do Petróleo (Lei 9478, de 6 de agosto de 1997), que "[...] determina os princípios gerais que norteiam a apropriação e a distribuição de suas rendas entre as *instâncias* federativas brasileiras. Embora as áreas do pré-sal estejam sujeitas a um regime regulatório diferenciado - contratos de partilha - a distribuição dos *royalties* do petróleo não foi objeto de mudança significativa, prevalecendo, por enquanto, as diretrizes oriundas da Lei do Petróleo e de seus desdobramentos recentes. De acordo com a Lei do Petróleo (BRASIL, 1997), 10% do valor bruto de toda a produção de petróleo e gás natural no Brasil devem ser recolhidos junto ao Tesouro Nacional. São os chamados *Royalties do Petróleo.* Além destas, existe um tributo incidente sobre a renda líquida dos projetos de grande produção, denominado *Participações Especiais*. Uma parcela significativa destas receitas é distribuída a Estados e Municípios que atendem a determinados critérios ligados à proximidade de áreas produtoras e/ou afetadas pelas atividades relativas à indústria petroleira. Dos 10% de *royalties,* a cota-parte até 5% destina-se a indenizar os municípios afetados por atividades e operações relativas à produção de petróleo (art. 7º da lei nº 7.990/89); os valores excedentes a esta cota são destinados aos municípios produtores e/ou confrontantes com as áreas produtoras, *onshore* e *offshore* (art. 49, incisos I e II da lei nº 9.478/97). Por fim, as participações especiais são distribuídas a municípios produtores e confrontantes, nos termos do art. 50 da lei nº 9478/97. (CARNICELLI; POSTALI, 2014, p. 470).

do ano de 2004. (AEQUUS, 2005). Com a exploração do petróleo na costa litorânea, em decorrência dos *royalties*, ocorreram mudanças na arrecadação municipal. A partir do ano de 2012, Presidente Kennedy teve um elevado aumento no recebimento dos *royalties*, ocupando 1º lugar no ranking dos municípios do Espírito Santo, sendo o que mais recebeu, incluso até os dias atuais.

Na análise do exercício de 2019, conforme consta no Balancete Analítico da Receita Orçamentária, disponível no Portal da Transparência, a arrecadação própria municipal foi de R$ 10.310.000,00 (dez milhões, trezentos e dez mil reais), que equivale a cerca de 2,44% do valor total da receita corrente anual apurada no exercício financeiro do ano de 2019, que foi de R$ 423.056.000,00 (quatrocentos e vinte e três milhões, cinquenta e seis mil reais).

Contudo, frisa-se que, por ser a economia intensamente vinculada ao petróleo, há fragilidade da formação do PIB, que é derivado basicamente de uma única fonte, os *royalties* de petróleo, sendo ainda vulnerável às variações de preços nos mercados internacionais. Mesmo em 2017, sendo o PIB per capital do município de R$ 292.391,08, este resultado foi atribuído ao número reduzido de habitantes e atrelado ao grande volume de recursos que o município recebe a título de *royalties*. Desde o início das atividades de exploração de petróleo no município, não houve alteração no perfil populacional. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 2018). Outrossim, mesmo sendo a cidade que ostente o maior PIB per capita do Espírito Santo, Presidente Kennedy apresentou um dos menores indicadores de trabalho e rendimento, se comparado aos demais municípios do ES.

> Em 2018, o salário médio mensal era de 2.0 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 25.5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 23 de 78 e 10 de 78, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2163 de 5570 e 784 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 40.6% da população nessas condições, o que o colocava na posição 14 de 78 dentre as cidades do estado e na posição 2662 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE, 2021).

Dados da Coordenação de Estudos Sociais (CES), do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (2019), mostram que em Presidente Kennedy-ES existe um total de 3.453 indivíduos que vivem em estado de extrema pobreza, no qual a renda per capita das famílias, nos anos de 2015 a 2019, não era superior a R$89,00, no qual, 79,93%, residiam no meio rural, considerando o total de 3.453 pessoas, a população

rural em extrema pobreza é 04 (quatro) vezes maior que a urbana, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Situação de pessoas extremamente pobres, com renda per capita de até R$ 89,90 no Município de Presidente Kennedy-ES, entre os anos de 2015 e 2019.

Número de Indivíduos

	Urbano	Rural
	620	2.832
Total	3.453	

Fonte: Adaptado da Tabela do IJSN, 2019.

Outro dado relacionado à questão da renda é o número de pessoal ocupado em 2018, registrado em 2.935 pessoas (IBGE, Panorama, 2021), sendo que 1.777 eram da administração pública direta (IBGE MUNIC, 2021), ou seja, quase metade de ocupados/as eram funcionários da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy-ES.

Outra dimensão importante no IDH-Municipal é a educação. A média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2019, nos anos iniciais do ensino fundamental (1º a 5º ano) na rede pública foi de 4,8, sendo a média nacional de 5,7. Já para os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), na rede pública, foi de 4,4, sendo a média nacional é de 4,6. (IDEB/INEP, 2019). Como se pode constatar, tanto no IDEB Municipal quanto no IDEB Nacional não foram atingidas as metas previstas, de 6,0, o que sinaliza a necessidade de melhorar esses indicadores no Brasil e em Presidente Kennedy-ES.

No que tange ao nível de instrução, verificou-se, no censo de 2010, 5.761 pessoas sem instrução ou que tinham o ensino fundamental incompleto; 1.374 pessoas com ensino fundamental completo e médio incompleto; 1.280 pessoas com ensino médio completo e superior incompleto. (IBGE, 2021). Se for levado em conta o total da população do Censo de 2010, que era de 10.314 (dez mil, trezentas e catorze pessoas), percebe-se que o nível de instrução é baixo. Como ainda não foi realizado o Censo de 2020, não há como saber quanto esse indicador melhorou. Em relação à taxa de analfabetismo, no ano de 2000 era de 25,5%, com decréscimo para 17,1% em 2010, considerando os censos realizados nos respectivos anos.

Por último, a dimensão longevidade que compõem o IDH-Municipal. O Censo de 2010 trazia que a população total de Presidente Kennedy-ES era de 10.314 (dez mil, trezentos e catorze) pessoas, sendo estimada em 2020 para 11.658 (onze mil, seiscentos e cinquenta e oito) pessoas (IBGE, 2021). O índice de envelhecimento da população, registrado em 29,95% no ano de 2000, alcançou 68,04% em 2019, ou seja, duplicou entre 2000 e 2019.

Sem dúvida, o aumento da população idosa no município é um indicador positivo, mas as condições socioeconômicas precisam ser consideradas. O percentual de idosos economicamente ativos reduziu entre os anos de 2000 e 2010, que passou de 30,41% em 2000 para 21,28% em 2010, revelando uma baixa de 9,13%. (SISAP-Idoso, 2021a). Além disso, chama atenção o aumento elevado da proporção de idosos que receberam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre 2016 e 2019, que passou de 10,47% para 42,38% (SISAP-Idoso, 2021b). Lembra-se que este benefício da assistência social trata da garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que não tenham como prover a própria manutenção nem tê-la provida por sua família. (BRASIL, 1993).

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 *deficit* 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 *deficit* habitacional do Estado do ES, também não se localiza entre os que possuem menor *deficit* 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 (quinhentas e quarenta e uma) habitações populares a população, que compõe o que os munícipes conhecem como Loteamento de Interesse Social (LIS), sendo ainda beneficiadas cerca de 72 (setenta e duas)

famílias com a concessão de alugueis sociais, e 68 (sessenta e oito) famílias em processo de renovação de contratos, que correspondem a 681 (seiscentos e oitenta e uma) famílias amparadas pelo programa, conforme dados fornecidos pela SEMOBH.

Esses dados confirmam a existência de demandas por moradia no município estudado. Desde o ano de 2003 o problema de *deficit* habitacional foi reconhecido e incluído na agenda pública, quando foi criado o Programa Municipal de Habitação Popular, regulamentado pela Lei 797, de 18 de dezembro de 2008, que deu ensejo ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e instituiu o Conselho Gestor, que serão discutidos nos itens 3.2, 3.3 e 3.4.

3.2 PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR

Há pouco mais de trinta anos, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a moradia foi incluída no rol dos direitos sociais – artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Também foi objeto de uma secção 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, art. 23).

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[4]. Passados dois anos, foi criado o Ministério das Cidades – órgão gestor federal, no ano de 2003[5]. Posteriormente, foi concebido o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)[6] 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 gestores são importantes porque são fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país”. (GOHN, 2011, p. 88).

---

[4] Lei 10.257, DE 10 de julho de 2001.
[5] Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683 de 28 de maio de 2003.
[6] Lei 11.124, de 16 de junho de 2005.

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.

Outrossim, 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, assim como da sociedade, mediante a participação e o controle social no processamento das políticas públicas. É preciso levar em conta ainda, que há

> [...] gargalos significativos para o atendimento das necessidades habitacionais em municípios de pequeno porte, bem como a dificuldade dessa classe de municípios em atender às exigências para a obtenção de recursos federais, nem sempre condizentes com sua capacidade técnica e institucional. (FRANÇA, 2015, p. 325).

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. Nessa direção, 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 a 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: Elaborado pela autora.

Como se pode vislumbrar no Quadro 1, no período de 1995 a 2020, nas 21 (vinte e uma) normativas que trataram sobre a política habitacional, o Conselho Gestor é parte das mudanças. Deste total, 02 (duas) dizem respeito à criação de programa de habitação, 02 (duas) sobre a criação de Conselho e Fundo e 05 (cinco) de suas alterações, 07 (sete) são específicas para nomeação de membros do Conselho, e 02 (duas) 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 (dezesseis) 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. relocalização 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.

3.3 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. 1° - 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).

Evidencia-se, desta forma, o primeiro registro da administração pública municipal com relação à habitação. A Lei 454/1995[7] 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 foi, ao lado do Conselho, 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, quer dizer, havia uma combinação de ambos nas competências do Conselho Municipal do Bem-Estar Social, como constata-se na normativa em tela.

> **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.

---

[7] A Lei Municipal não é mais referenciada nas ações e projetos do Município, entretanto, não foi revogada, conforme se evidenciada no link de legislações disponível no Site da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy-ES (http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/consulta-legislacao.aspx?tipo=1&numero=454&ano=1995), consta "situação: em vigor".

> X - Acompanhar a execução dos programas sociais, tais como de habitação, de saneamento básico e de promoção humana, cabendo-lhe inclusive suspender o desembolso de recursos caso sejam constatadas irregularidades na aplicação.
> XI - Dirimir dúvidas quanto a Aplicação das normas regulamentares relativas ao Fundo, nas matérias de competência.
> XII - Propor medidas de aprimoramento de desempenho do Fundo, bem como outras formas de atuação visando a consecução dos objetos dos programas sociais.
> XIII - Elaborar seu regime interno. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995).

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. Outrossim, a normativa de 1995, quando tratava das receitas do Fundo, levava a inferir outra: "§ 3º Os recursos serão destinados prioritariamente a projetos que tenham como proponentes organizações comunitárias, associação de moradores e cooperativas habitacionais cadastradas junto ao Conselho [...]". (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, art. 4º). Atribuía-se o cadastro de instituições para recebimento de recursos, especificamente, formadas pela comunidade, por moradores e cooperados. Em suma, pelo exposto, o Conselho Municipal de Bem-Estar Social trazia, em suas atribuições, funções propositivas, deliberativas, normativas e fiscalizadoras.

Sobre a composição quanti-qualitativa do Conselho Municipal de Bem-Estar Social, era de 08 (oito) membros, sendo 03 (três) representantes do Poder Executivo, 01 (um) do Poder Legislativo, 01 (um) de organizações comunitárias, 01 (um) de organizações religiosas, 01 (um) do sindicato de trabalhadores e 01 (um) de entidades patronais. (PRESIDENTE KENNEDY-ES, 1995, art. 7º).

Sobressaia-se, nesta composição, o representante do Poder Legislativo no Conselho. Assinala-se que, 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, de organizações religiosas, de 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 02 (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, 01 (uma) vez por mês, e extraordinárias, na forma como disposto no regimento interno, com convocação de antecedência mínima de 08 (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, atentando para o processo de mudanças que vêm ocorrendo sobre a habitação e a participação social com as mudanças e aprimoramento da base legal e normativa nacional e municipal, a partir da implementação de políticas, programas, projetos e benefícios, discorre-se a seguir como o atual Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social encontra-se constituído, já que ele é uma das instâncias institucionais de participação e controle social.

3.4 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[8]) 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

[8] A nomenclatura de Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social (COHAIS) consta somente nos Decretos Municipais de Composição do Conselho, vez que a Lei Municipal 797/2008, refere Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy – FHISPK. Mas, se trata do mesmo órgão.

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, da sociedade civil e de movimentos populares. Em vista disso, apresenta-se no Quadro 2.

Quadro 2 - Composição do Conselho Gestor do FHISPK 2008-2020

ANOS	COMPOSIÇÃO		
	Representantes do Governo Municipal	**Representantes da Sociedade Civil e dos Movimentos Populares**	**Representante do Poder Legislativo Municipal**
2008[9]	• 02 (dois): Poder Executivo • 02 (dois): Conselho Municipal de Assistência Social	02 (dois): Sociedade Civil e Movimentos Populares	02 (dois): Poder Legislativo
2009[10]	• 02 (dois): Secretaria Municipal de Habitação • 02 (dois): Secretaria Municipal de Assistência Social	Não tinha	02 (dois) representantes do Poder Legislativo
2010[11]	• 02 (dois): Secretaria Municipal de Habitação • 02 (dois): Secretaria Municipal de Assistência Social	02 (dois): Movimentos Populares	02 (dois): Poder Legislativo
2012[12]	• 01 (um): Secretaria Municipal de Assistência Social; • 01 (um): Secretaria Municipal de Educação • 01(um): Secretaria Municipal de Obras • 01(um): Secretaria Municipal de Saúde	• 01 (um): Entidade de atendimento à Pessoa com deficiência • 02 (dois): Instituições religiosas • 01(um): Comunidade Quilombola	01 (um): Câmara Municipal
2020[13]	• 01 (um): Secretaria Municipal de Assistência Social • 01 (um): Secretaria Municipal de Educação • 01(um): Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação • 01(um): Secretaria Municipal de Saúde	• 01 (um): entidade de atendimento à Pessoa com deficiência • 02 (dois): instituições religiosas • 01(um): Comunidade Quilombola	01 (um): Poder Legislativo

Fonte: elaborado pela autora

Pelo exposto no Quadro 2 sobre a composição do Conselho Gestor, identifica-se que os representantes do governo municipal não tiveram tantas alterações: em todos os anos, a Secretaria Municipal de Assistência Social era parte; a partir de 2009, a Secretaria Municipal de Habitação foi incluída; exceto em 2012 onde constava a

[9] Lei nº 797, de 18 de dezembro de 2008.
[10] Lei nº 820, de 15 de junho de 2009.
[11] Lei nº 888, de 11 de maio de 2010.
[12] Lei nº 1.056, de 22 de novembro de 2012.
[13] Lei n° 1.467, de 04 de março de 2020.

Secretaria Municipal de Obras; em 2012 a Secretaria Municipal de Educação passou a fazer parte.

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. Ainda, complementa Raichelis (2007, p. 13):

> no campo da sociedade civil é preciso repensar também a própria dinâmica da participação e da representação nos conselhos, a heterogeneidade dos atores e das concepções ídeo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas.

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).

Ainda, ao analisar o Quadro 2, há a indicação de representantes do Poder Legislativo Municipal. Relativo aos representantes da Sociedade Civil e dos Movimentos Populares, observa-se, em 2011 e 2020, a inserção de entidades de atendimento à pessoa com deficiência, instituições religiosas e comunidade quilombola. Como foi dito anteriormente, há no município duas comunidades de povos tradicionais, entre elas quilombolas. Não houve em 2009 representação da sociedade civil e movimentos populares.

Outrossim, é nítido que a composição não é paritária entre órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. Embora, nas normativas municipais não esteja prevista a paridade, ela é indicada na Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, que trata do 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: “Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil”. (BRASIL, 2005)

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, p. 23) 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, p. 14), 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 03 (três) anos e nos anos subsequentes passou para 02 (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.

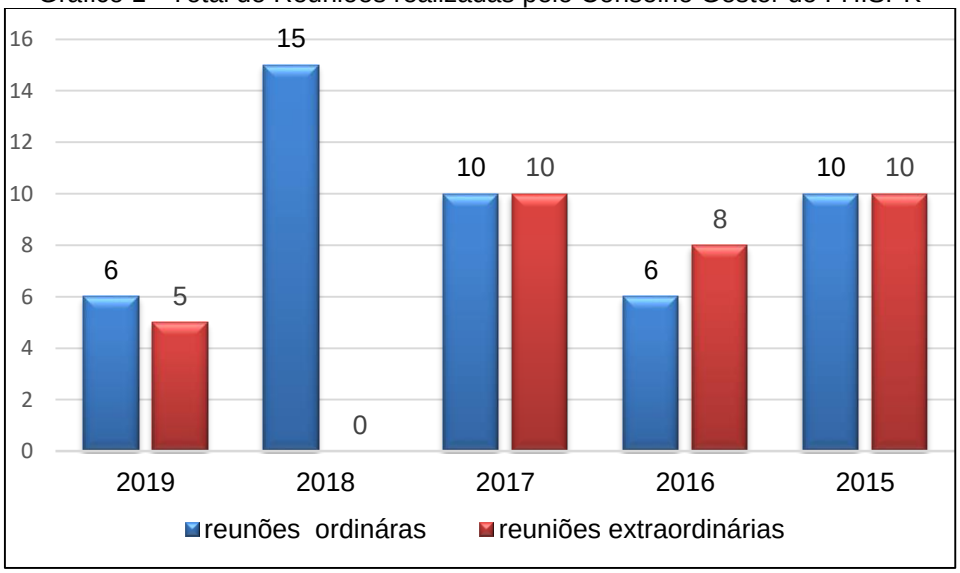
Importa ainda destacar, que através da Lei Municipal nº 1.467/2020 houve a inserção de um item sobre a estrutura de funcionamento do Conselho Gestor, no qual possui os seguintes componentes: Diretoria, composta por presidente, vice-presidente e secretário, o plenário e as comissões temáticas. Esta mesma 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.

3.5 DA 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 (quarenta e sete) foram ordinárias e 33 (trinta e três) extraordinárias.

Gráfico 1 - Total de Reuniões realizadas pelo Conselho Gestor do FHISPK

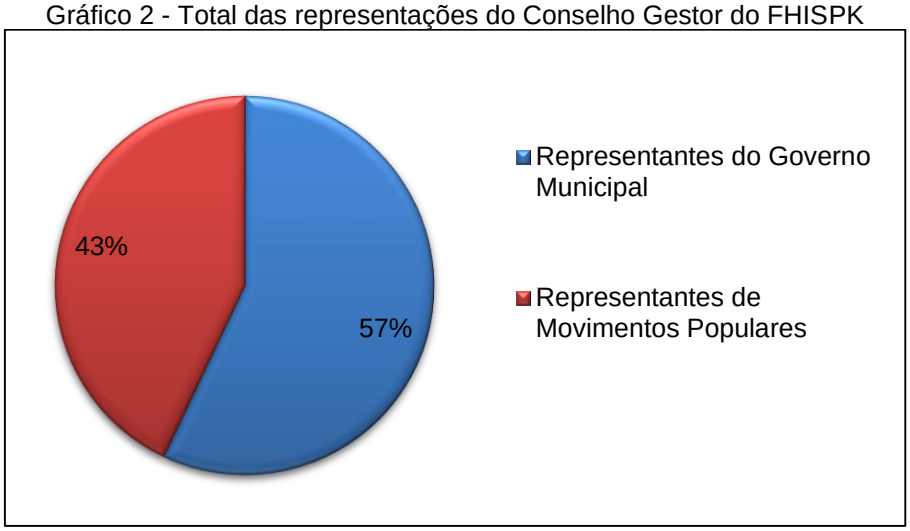


Fonte: Elaborado pela autora.

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 o Gráfico 2 traduz o peso que cada tipo de representação possui nas reuniões.

Gráfico 2 - Total das representações do Conselho Gestor do FHISPK



Fonte: Elaborado pela autora

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 decorre 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, conforme dados detalhados no Quadro 3.

Quadro 3 - Representantes não designados nas reuniões do Conselho Gestor do FHISPK
(continua)

2015	• Na ata de junho, 3 membros não estão designados no decreto (saúde e assist. social) • Na ata de julho, 2 membros não estão designados no decreto (educação. e assist. social) • Na ata de julho, 4 membros não estão designados no decreto (Instituições Religiosas, saúde e assist. social) • Na ata de julho o Marcos pediu o desligamento, mas não era membro designado do conselho • Na ata de 11 de agosto, 3 membros não estão designados no decreto (saúde e assist. social) • Na ata de 17 de agosto, 2 membros não estão designados no decreto (saúde e assist. social) • Na ata de 01de setembro, 2 membros não estão designados no decreto (saúde e assist. social) • Na ata de 15 de setembro, 3 membros não estão designados no decreto (saúde e assist. social) • Na ata de 06 de novembro, 3 membros não estão designados no decreto (saúde, assist. Social e instituições religiosas.) não estão designados no decreto 57/2014. • 010 - Na ata de 18 de novembro, 3 membros não estão designados no decreto (saúde e instituições religiosas) • Na ata de 01 de dezembro, 3 membros não estão designados no decreto (Instituições Religiosas, saúde e assist. social) • Na ata de 08 de dezembro, 3 membros não estão designados no decreto (Instituições Religiosas, saúde e assist. social)
2016	• Na ata de janeiro, 2 membros não estão designados no decreto (saúde, Instituições Religiosas) • Na ata de março, 4 membros não estão designados no decreto (saúde, Assist. social, Instituições Religiosas e comunidade quilombola) • Na ata de abril, 3 dos membros não está designado no decreto (saúde, Assist. social, Instituições Religiosas e comunidade quilombola t) • A ata de abril está sem a assinatura dos membros • Na ata do mês de maio 4 membros não estão designados no decreto (saúde, Assist. social e Instituições Religiosas) • Na ata do mês de junho 03 membros não constam no decreto (saúde, ass. Social e Instituições Religiosas) • Na ata do mês de agosto o membro da Assist. social não estava designado, e na reunião teve a presença do promotor de justiça • Na ata do mês de setembro, 4 membros (Assist. social, Instituições Religiosas) não estavam designados • Na ata do dia 28 de setembro 2 membros não estão designados no Decreto (Assist. social) • 13 - Na ata do dia 05 outubro 3 membros não estão designados no Decreto (Assist. social e saúde) • Na ata do dia 05 outubro houve a indicação da substituição de 01 membro da assistência social, educação e da saúde, ocorre que não foi publicada o ato pelo Chefe do Poder Executivo • Na ata do dia 05 outubro 3 membros não estão designados no Decreto (assist. Social e saúde) • Na ata do dia 14, 3 membros não estão designados no Decreto (assist. Social e educação) • Na ata de 14 de dezembro houve o pedido de saída do presidente, que é representante da Instituições Religiosas, sendo indicada e eleita pelo Conselho a Sra. Marlon. Ocorre que isso não foi formalizado através de Decreto

	(continuação)
2017	• Na ata de março, 4 membros não estão designados no decreto (Assist. social e saúde) • Na ata de 29 março, 2 membros não estão designados no decreto (Assist. social e educação) • Na ata de 07 abril, 4 membros não estão designados no decreto (Assist. social, saúde e educação) • Na ata de 11 abril, 4 membros não estão designados no decreto (Assist. social, saúde e educação) • Na ata de 03 maio 5 membros não estão designados no decreto (Assist. social saúde, entidade de atendimento a pessoa com deficiência comunidade quilombola) • Na ata de 16 de maio, 2 membros não estavam designados pelo decreto (comunidade quilombola, e entidade de atendimento a pessoas com deficiência) • Na ata de 14 junho, 5 membros não estão designados no decreto (Assist. social, comunidade quilombola, PESTA e educação) • Na ata de 07 JUNH, 3 membros não estão designados no decreto (comunidade quilombola, entidade de atendimento a pessoa com deficiência e educação) • Na ata de 07 JUNH, aprovação de Damires para ocupar o lugar de Queila • Na ata de 25 jul., houve a apresentação da Nova Instrução Normativa, Decreto 48 provações de Damires para ocupar o lugar de Queila • Na ata de 25 julho 3 membros não estão designados no decreto (Assist. social e saúde) • Na ata de 02 agosto 6 membros não estão designados no decreto (Assist. Social, educação, entidade de atendimento a pessoa com deficiência, saúde e comunidade quilombola) • Na ata de 09 agosto 5 membros não estão designados no decreto (Assist. Social, educação, entidade de atendimento a pessoa com deficiência e comunidade quilombola) • Na ata de 16 agosto 6 membros não estão designados no decreto (Assist. Social, educação, entidade de atendimento a pessoa com deficiência, saúde e comunidade quilombola) • Na ata de 06 sete 4 membros não estão designados no decreto (Assist. social, entidade de atendimento a pessoa com deficiência, saúde e comunidade quilombola) • Na ata de 04 ou 5 membros não estão designados no decreto (Assist. social, entidade de atendimento a pessoa com deficiência, educ., saúde e comunidade quilombola) • Na ata de 04 ou 5 membros não estão designados no decreto (Assist. social, entidade de atendimento a pessoa com deficiência, educ., saúde e comunidade quilombola) • Na ata de 04 ou 4 membros não estão designados no decreto (Assist. social, entidade de atendimento a pessoa com deficiência educ., saúde) • Na ata de 14 nov. 5 membros não estão designados no decreto (Assist. social, entidade de atendimento a pessoa com deficiência, educ., saúde) • Na ata de 22 nov. 5 membros não estão designados no decreto (Assist. social, entidade de atendimento a pessoa com deficiência, educação, saúde) • Na ata de 06 dez 4 membros não estão designados no decreto (Assist. social, educação comunidade quilombola) • Na ata de 21 dez 4 membros não estão designados no decreto (Assist. social, educação, saúde) • Na ata de 14 março, 2 membros não estão designados no decreto (Assist. social, saúde)
2018	• Na ata de 17 de jan. 4 membros não estavam designados em decreto • Na ata de 8 de mar 4 membros não estavam designados em decreto (Assist. social, saúde e comunidade quilombola) • Na ata de 12, 3 membros não estavam designados em decreto (Assist. social., saúde e educação) • Na ata de 17, 4 membros não estavam designados em decreto (Assist. social., saúde e educação.) • Na ata de 02, 4 membros não estavam designados em decreto (Assist. social., saúde, comunidade quilombola e educação) • Na ata de 06, 3membros não estavam designados em decreto (Assist. social, saúde e comunidade quilombola.) • Na ata de 06, 4 membros não estavam designados em decreto (Assist. social., saúde, educação)

(Conclusão)

	• Na ata de 05, 2 membros não estavam designados em decreto (Assist. social., saúde) • Na ata do 16 agosto já estavam presentes os novos membros, designados pelo decreto 75 de 31 de julho de 2018 • No dia 16, ainda foi realizada a votação para a composição da presidência, • Na ata de 11 de dezembro, 1 membros não estavam designados em decreto (obras)

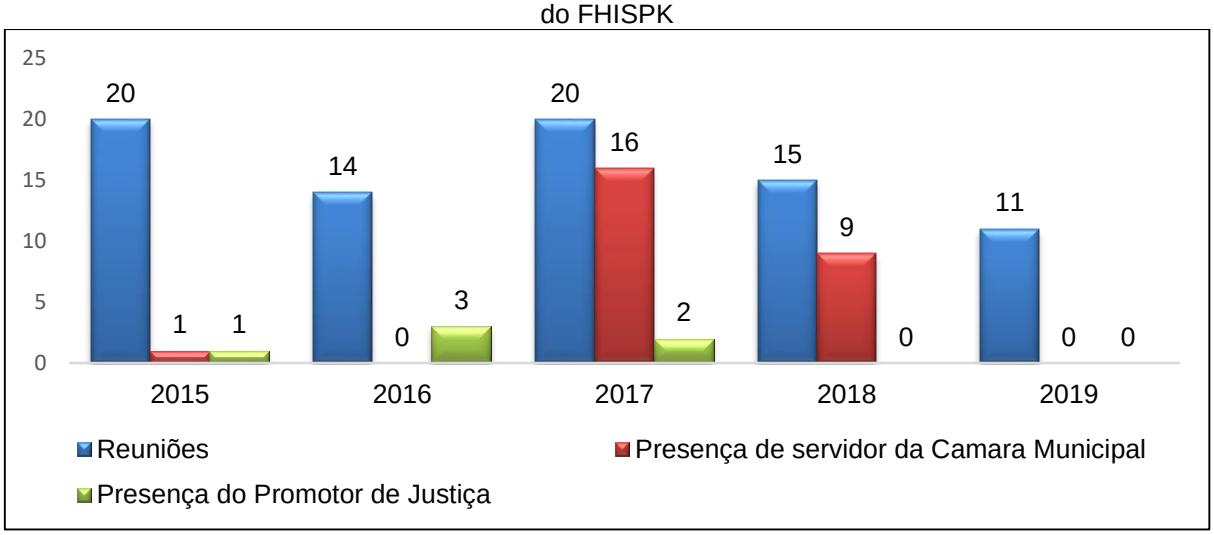
Fonte: Elaborado pela autora.

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 legitimo 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 Conselhos 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 demonstração no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Participação do Poder Legislativo e Judiciário nas reuniões do Conselho Gestor do FHISPK



Fonte: Elaborado pela autora.

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.

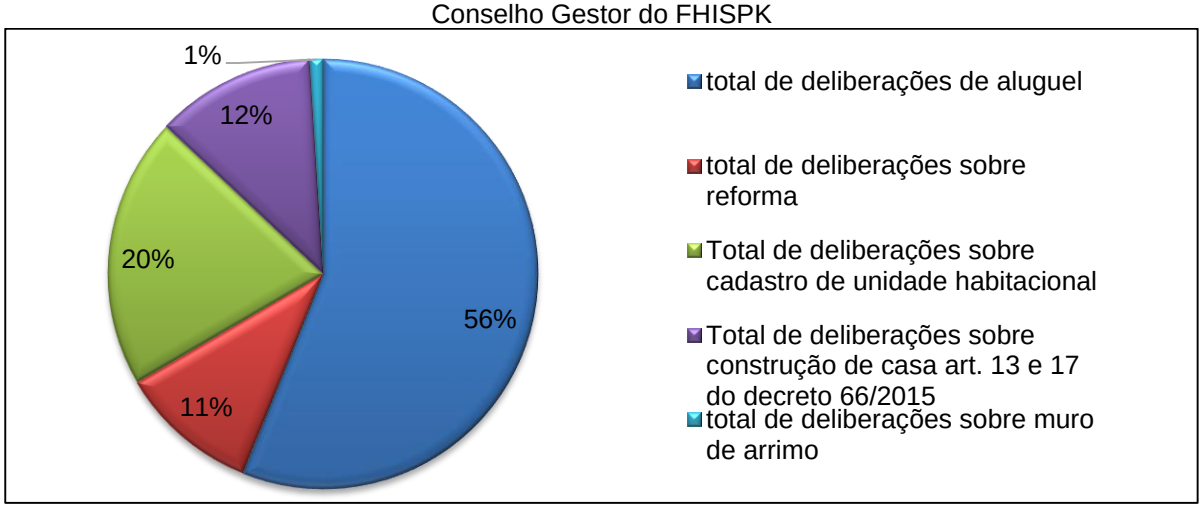
Dessa forma, os Conselhos fazem parte da estrutura do Poder Executivo. Santos, Machado e Silva (2017) defendem que os Conselhos são espaços legitimados de participação social, destacando seu caráter democrático, pela composição paritária

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.

Desse modo, conforme Gráfico 4, é possível identificar que o assunto com maior deliberação pelo Conselho Gestor do FHISPK é a deliberação referente a aluguéis.

Gráfico 4 - Total de deliberações de ações do Programa Municipal de Habitação Popular pelo Conselho Gestor do FHISPK



Fonte: Elaborado pela autora.

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).

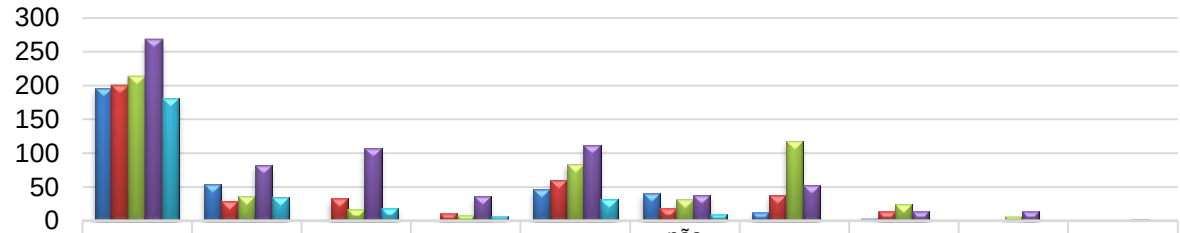
> Art. 19. O Município disponibilizará imóvel **para famílias privadas de sua moradia através do pagamento do aluguel social direto ao proprietário do imóvel** nas seguintes condições:
> I - Que ocupem áreas onde serão realizadas intervenções específicas pelo Poder Público de caráter urbanístico ou para sistemas viários, no que se refere à execução de obras e projetos de urbanização que impliquem, necessariamente, na remoção de pessoas ou famílias;

> 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 KENNEDY-ES, 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, conforme exposto no Gráfico 4.

Chama atenção, no Gráfico 5, 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.

Gráfico 5 - Deliberações de ações de Programa Municipal de Habitação Popular pelo Conselho Gestor do FHISPK por ano e assunto



	aprovação de aluguel social	não aprovação de aluguel social	aprovação de reforma em casas	não aprovação de reforma em casas	aprovação cadastro unidade habitacional	não aprovação cadastro unidade habitacional	aprovação de const. de casas/LIS	não aprovação de const. de casas/LIS	aprovação de const. muro de arrimo	não aprovação de const. de muro de arrimo
2019	196	54	1	1	47	40	12	3	0	1
2018	200	29	33	11	60	19	38	14		
2017	214	36	17	9	83	31	118	25	6	
2016	269	82	107	37	112	38	53	14	14	2
2015	181	35	19	7	32	10				

Fonte: Elaborado pela autora.

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. 6° 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

A partir da análise em diversos documentos e pela revisão bibliográfica, entende-se que a participação social no processo relativo às políticas habitacionais municipais é elemento essencial no processo de implementação destas, seja na manutenção de programas, projetos ou mesmo para a potencialização das ações já existentes, no qual é elemento fundamental, para que as pessoas se insiram como sujeitos do processo, permitindo assim, o atendimento dos interesses da parcela da população alvo da política de habitação.

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.

No qual a medida em que o controle social assume espaços na sociedade, houve a necessidade de estruturação, no qual passou a ser entendido tanto pela sociedade quanto pelo poder público como elemento imprescindível, na interlocução entre a sociedade civil e o Estado.

Há que se destacar, conforme abordado na dissertação, que as políticas públicas emergem da relação de forças de diversos grupos, que intentam um Estado alinhado às necessidades populares, o que se resume na figura das organizações de controle social, que se propõe a elaborar e controlar políticas públicas. Entretanto, o que se vê na prática é que vários fatores podem interferir no objetivo e diretriz dos conselhos, que são formados por movimentos de representação popular.

Nesse sentido, evidenciam-se estudos sobre a participação de conselhos de representação popular e que, dentre os quais, em muitos, foram abordadas fragilidade nos segmentos populares, vez que as pessoas que participam ativamente de conselhos são predominantemente aquelas com maior grau de escolaridade e acesso aos bens e serviços relativos às classes privilegiadas. Assim, nos exames das atas das reuniões do Conselho pôde ser confirmada estas características, vez que, dentre os membros designados, a sua maioria possui maior grau de escolaridade.

No que tange à participação popular nas ações e programas de habitação popular em Presidente Kennedy-ES, teve início no ano de 2004, através do Decreto nº 16, de 03 de maio de 2004, permitindo a participação da sociedade na gestão das

políticas e programas, através da representatividade por meio do Conselho de Acompanhamento Habitacional (CAH), que possuía por competência analisar os relatórios elaborados pelo Departamento de Habitação e, com base nessa análise e em elementos do diagnóstico socioeconômico, autorizar a concessão do benefício, sendo o Conselho efetivamente constituído através do Decreto nº 17, de 05 de maio de 2004.

Ocorre que, em 2013, através do Decreto nº 32, de 08 de maio de 2013 houve a revogação do Decreto nº 16/2004, e consequentemente a extinção do Conselho de Acompanhamento Habitacional através do Decreto nº 40/2013, que por sua vez foi revogado pleno Decreto nº 49/2017, ainda em vigor, que dentre suas as ações está a do Programa Municipal de Habitação Popular.

Posteriormente, com a extinção do CAH, houve a criação do Fundo de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES (FHISPK), de 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, criado através da Lei Municipal nº 797, de 108 de dezembro de 2008, no qual ainda estabelecia a instituição de um Conselho-Gestor que tinha a competência de gerir o Fundo de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy-ES (FHISPK), o que significa a ampliação e democratização do controle social das políticas públicas municipais voltadas para à habitação.

Assim sendo, para atender à necessidade de instituição de um órgão responsável pela gestão e implementação de uma política habitacional, que atuasse diretamente no desenvolvimento das ações e projetos voltados para essa área, no ano de 2009 ocorreu a designação dos membros para compor o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, através do Decreto nº 52, de 28 de junho de 2009.

Assim, através do presente estudo, nos resultados do levantamento, percebeu-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.

Dessa forma, os dados revelam que, a composição atual do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, é de 09 (nove) membros, sendo 04 (quatro) representantes de movimentos populares e 04 (quatro) do governo municipal e (01) do Poder Legislativo, o que revela não paridade.

Constatou-se também, o pouco comprometimento de presença nas reuniões dos órgãos governamentais, o que pode contribuir para um desequilíbrio nas decisões, vez que, apurando as frequências das reuniões, percebe-se que há um peso maior de participação dos representantes do governo.

Ainda sobre esse aspecto, por meio da análise das atas do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, percebe uma baixa frequência dos membros titulares, tanto do poder público quanto da sociedade civil, ainda sendo revelado a presença e computo de pessoas que não eram representantes, o qual eram considerados na contagem de presentes. Desse modo, tendo ocorrido reuniões nas quais não se possuía quórum mínimo para sua instalação. Ainda mais, não houve sequer registro em ata.

Constatou-se ainda que, não houve advertência por parte do Presidente para com os representantes das instituições sociais ou do governo, por não se fazerem presentes nas reuniões, salientando que até o Presidente deixou de comparecer em determinadas reuniões. Os dados ainda revelam uma predominância da participação dos membros da sociedade civil, com sobreposição dos membros do poder público.

Percebe-se, ao analisar as atas e comparando com a legislação, que na maioria das atuações do conselho esta foi de caráter deliberativo, o que enseja na autonomia do conselho nas decisões sobre os programas, entretanto, não evidenciando sua atuação como órgão consultivo, mesmo que a decisão final acerca dos programas e projetos seja do gestor.

Ao que se percebeu das leituras das atas, é que os assuntos pautados eram na sua integralidade para deliberação sobre os principais programas e projetos que o Município oferta a população, no qual cabe ao conselho a aprovação ou não daquele munícipe ao pretendido benefício, e que isso somente ocorre após manifestação e parecer de um profissional da assistência social.

A leitura das atas do Conselho, possibilitou a pesquisadora a percepção do quanto é difícil atribuir a formulação de políticas sociais voltadas à sociedade, em razão de ser constatada a ausência de proposições do Conselho quanto a criação, alteração ou manutenção de uma normativa.

Ao que se observa das reuniões do Conselho é que estas se limitaram a análise e deliberação com relação aos critérios de elegibilidade do Programa Municipal de Habitação Popular, a inclusão ou não de pessoas nos mesmos.

Não se verificou, em nenhuma ata, registros de formulação e implementação da política habitacional no município por parte de qualquer representante, ou até mesmo por parte da população, quanto a possível apresentação de demandas habitacionais ao Conselho e este a gestão municipal.

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.

Pode-se ainda concluir que a política municipal de habitação no Município de Presidente Kennedy-ES está estruturada para atender a população considerada de baixa renda que possui renda de até 01 (um) salário mínimo, para fins de concessão de unidade habitacional e para ser beneficiado com o aluguel social a renda per capita deverá ser de até 1/5 do salário mínimo vigente, além de outros requisitos descritos em normativo municipal, no qual compete apenas ao Conselho aprovar ou não as famílias, após análise e emissão de parecer de assistente social.

Ainda, ao que se observa, as relações entre a população e o poder público, estes possuem forte cultura de dependência. Assim, se faz necessário desenvolver processos participativos emancipatórios. O que requer trabalho social em habitação de interesse social, que estabelece como uma de suas diretrizes a participação e organização da população em movimentos sociais e outras formas associativas. Nessa direção, faz-se necessário ampliar o debate e fortalecer a participação social de diferentes segmentos da sociedade no Programa Municipal de Habitação Popular de Presidente Kennedy-ES, com instrumentos de gestão democrática, de modo a propiciar o controle social e a transparência nas decisões e ações públicas, na perspectiva da efetivação do direito à moradia adequada e defesa de direitos.

REFERÊNCIAS

AEQUUS. **Anuário Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória, ES: AEQUUS, 2005. Disponível em: http://aequus.com.br/anuarios/capixabas_2005.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1997.

AUGUSTO, Nuno Miguel. Habitação social da intenção de inserção à ampliação da exclusão. In: **Congresso Português de Sociologia**. 2017. Disponível em: https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462df3cd04e3f_1.pdf. Acesso em 01 jul. 2020.

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

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>Acesso em 26 de janeiro de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683 de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos

Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRAVO, Maria Inês Souza et al. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. CFESS-ABEPSS. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: Cfess/Abeps**s**, p. 393-410, 2009.

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FILHO, Joaquim Rubens Fontes; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/inter/v18n1/1518-7012-inter-18-01-0089.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

CALVI, Kéttini Upp. O controle Social nos conselhos de políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, n. 8, v.1, p. 9-20, 2008. Disponível em: https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/111. Acesso em: 20 jul. 2020.

CAMPOS, Edval Bernardino. O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos**: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

CARNICELLI, Lauro; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Royalties do Petróleo e Emprego Público nos Municípios Brasileiros. **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 44, n.3, p. 469-495, jul.-set. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ee/v44n3/02.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

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. Disponível em: https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2015/1%20-%20ARTIGOS/HABITACAO%20DE%20INTERESSE%20SOCIAL%20E%20SUSTENTABILIDADE%20UM%20ESTUDO%20SOBRE%20O%20PROTOTIPO%20CASA%20ALVORADA.PDF. Acesso em: 20 jul. 2020.

CHASIN, José. A esquerda e a nova república. In: CHASIN, José. **A miséria brasileira:** 1964-1994: do golpe militar à crise social. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000. p. 151-164.

DALBERIO, Osvaldo. **Os Desafios Éticos da Pesquisa Social**. 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2008.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1987.

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. 7 ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 2002. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 25).

DINIZ, Tânia Maria Ramos Godói. O estudo de caso: suas implicações metodológicas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999. (Série Núcleo de Pesquisa, n. 1).

ESPIRITO SANTO.

FNRU – FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Quem somos**. Disponível em: http://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/. Acesso em: 28 mai. 2020.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 7, v. 3, set./dez., p. 325-339, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n3/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO02.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

FRANCO, Maria Laura Puglosi Barbosa. **Análise de Conteúdo**. 5 ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2018.

FREIRE, Paulo. **Conscientização, teoria e prática da libertação**: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Moraes, 1986.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Participação e gestão popular da cidade. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano IX, n. 26, abr. 1988.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4 ed e 5ª reimp. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época; v: 32).

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. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29728-oito-municipios-detinham-25-do-

pib-do-pais-em-
2018#:~:text=Presidente%20Kennedy%20tem%20o%20maior%20PIB%20per%20capita%20do%20pa%C3%ADs&text=2%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o.-,Presidente%20Kennedy%20(ES)%2C%20com%20R%24%20583.171%2C85,energia%20hidrel%C3%A9trica%20era%20o%20destaque. Acesso em: 21 mar. 2021.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Presidente Kennedy-ES**: Panorama. Rio de Janeiro:
IBGE, 2020. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/panorama. Acesso em: 26 jan. 2021.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**: Presidente Kennedy-ES. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/es/presidente-kennedy.html. Acesso em: 21 mar. 2021.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/pesquisa/1/89503?ano=2018. Acesso em: 21 mar. 2021.

IJSN. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico – 2019**. Vitória: IJSN, 2019. Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5498-deficit-habitacional-no-espirito-santo-com-base-no%20-cadunico-2019. Acesso em: 07 ago. 2020.

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. Disponível em: https://incaper.es.gov.br/media/incaper/proater/municipios/Presidente_Kennedy.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

IDEB. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Presidente Kennedy-ES**: Ideb 2019. Disponível em: https://www.qedu.org.br/cidade/2715-presidente-kennedy/ideb?dependence=5&grade=2&edition=2019. Acesso em: 21 mar. 2021.

LAGO, Celina; ZUNINO, Lourdes. **Habitação de interesse social**. 2010. Disponível em:
http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1312245/DLFE56335.pdf/13_SECAOIV_2_HABITACAO_docfinal_rev.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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. Disponível em: http://emetropolis.net/artigo/98?name=politicas-habitacionais-e-acesso-a-cidade-no-municipio-de-santo-andre-sp. Acesso em: 21 fev. 2021.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

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

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

MONTEIRO, A. R; VERAS, A. T. R. A Questão Habitacional do Brasil. **Mercator**, Fortaleza, vol.16, ago. 24., 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/mercator/v16/1984-2201-mercator-16-e16015.pdf. Acesso em: 01 jul. 2020.

NEVES, L. G. S; ROSA, L. B. R. A. **Presidente Kennedy-ES:** nosso município. Vitoria: Editora Formar, 2012.

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. Disponível em: https://repositorio.ifpb.edu.br/bitstream/177683/781/1/Livia%20do%20Nascimento%20Oliveira%20-%20O%20Aluguel%20Social%20-%20Uma%20Garantia%20Constitucional%20na%20Tentativa%20de%20Sanar%20o%20D%C3%A9ficit%20Habita~1.pdf. Acesso em 17 mai. 2021.

PAZ, Rosangela Oliveira Dias da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Metodologias do Trabalho Social em Habitação. In: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH004.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

PEREIRA, Potyara A. P. **Controle democrático com garantias de direitos**. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005.

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

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: SANTOS, Silvana Mara de Morais dos; BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete; MIOTO, Regina Célia. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.

PEREIRA, Potyara A. P. Concepção de bem-estar (social) em Marx. In: PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara. **Marxismo e Política Social**. 1. ed. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010. p. 133-166.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social e Democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 221-238.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Cruz Flavio. Problematizando o uso da técnica de Análise Documental no Serviço Social e no Direito. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, 15(2): 111-125, jul.-dez./2009. Disponível em: https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/356. Acesso em: 20 set. 2019.

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. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L4541995.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei Municipal nº 585 de 20 de junho de 2003**. Cria o Programa de Habitação Popular. Presidente Kennedy- ES, 2003. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L5852003.html. Acesso em: 26 de jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Decreto nº 52, de 28 de julho de 2009**. Nomeia membros para compor o Conselho Municipal de Habilitação de Interesse Social. Presidente Kennedy- ES, 2009. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/D522009.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Decreto nº 40, de 16 de julho de 2013**. Revoga o Decreto nº 032/2013 que Regulamentou o Programa de Habitação Popular criado pela Lei Municipal 585, de 20 de junho de 2003. Presidente Kennedy- ES, 2013. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/D402013.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Decreto nº 41, de 15 de junho de 2016**. Revoga o Decreto nº 57/2014 e designa novos membros para o Conselho Municipal de Habitação e interesse social (COHAIS) de Presidente Kennedy e dá outras providencias. Presidente Kennedy- ES, 2016. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/D412016.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

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. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/D162004.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

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 820, de 15 de junho de 2009**. Altera os Incisos I A VI E §§ 1º, 3º E 4º do artigo 4º e inclui § 5º no artigo 4º da Lei Nº 797 DE 18 de dezembro de 2008, que criou o Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social de Presidente Kennedy – FHISPK e instituiu o Conselho Gestor do FHISPK, e dá outras providencias. Presidente Kennedy-ES, 2009. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L8202009.html#a2.Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei Nº 888, de 11 de maio de 2010**. Altera o inciso IV do artigo 4º da Lei Nº 797 de 18 de dezembro de 2008, que criou o Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social e Presidente Kennedy-ES – FHISPK e instituiu o Conselho Gestor do FHISPK, e dá outras providencias. Presidente Kennedy-ES, 2010. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L8882010.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. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L10562012.html#a1. Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei Nº 1.084, de 05 de junho de 2013**. Altera a Lei Nº 797/2008, que criou o Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social de Presidente Kennedy – FHISPK e instituiu o Conselho Gestor do FHISPK, e dá outras providencias. Presidente Kennedy-ES, 2013. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L10842013.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

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. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/D662015.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Decreto Municipal nº 49 de 30 de maio de 2017**. Regulamenta o Programa de Habitação Popular. Presidente Kennedy-ES, 2017. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/D492017.html. Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Planejamento Estratégico 2018-2035.** Presidente Kennedy-ES, 2018. Disponível em: https://www.presidentekennedy.es.gov.br/pagina/ler/1042/planejamento-estrategico. Acesso em: 24 mar. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Portal da Transparência 2019**. Disponível em: https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia. Acesso em: 26 jan. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei N° 1.467, de 04 de março de 2020**. 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. Presidente Kennedy, ES, 2020. Disponível em: http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L14672020.html. Acesso em: 20 jan. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **História do Município**. Disponível em: https://www.presidentekennedy.es.gov.br/pagina/ler/1000/historia#:~:text=O%20territ%C3%B3rio%20de%20Presidente%20Kennedy,administrativa%2C%20a%20chamada%20emancipa%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica. Acesso em: 20 jan. 2021.

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. Gestão Pública e a questão social na Grande Cidade. **Lua Nova**, São Paulo, 69, p. 13-48, 2006.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. In: MOTA, Ana Elisabete; BRAVO, Maria Inês de Souza; UCHÔA, Roberta; NOGUEIRA, Vera; MARSIGLIA, Regina; GOMES, Luciano; TEIXEIRA, Marlene. (orgs.). **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2007.

RAICHELIS, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. In: CFESS. **Seminário Nacional "O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**". Brasília, DF: CFESS, 2011, p. 19-31. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

SADER, Emir. **Quando novos sujeitos entram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Paz e Terra, 1990.

SANTOS, Carolina Cassia Batista. **Direito à Moradia na Cidade de Manaus**. 2009. Disponível em: file:///C:/Users/edile/Downloads/admin-5%20(2).pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

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**. Florianopolis: Universidade Fede3ral de Santa Catarina, 2017. Disponível em: 102_00436.pdf (ufsc.br). Acesso em: 20 jul. 2020.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

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

SILVA, A. C. R. de. **Metodologia da pesquisa aplicada a contabilidade**: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações e teses. 2. ed. 2. Reimpor. São Paulo: Atlas, 2008.

SISAP - Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Proporção de Idosos Economicamente Ativos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021a. Disponível em: https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipi o=320430&uf_o=P&indicador=P07P0&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

SISAP - Idoso. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. **Proporção de idosos que receberam BPC**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021b. Disponível em: https://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/novo2/grafico_mu.php?pag=gra&uf=32&municipi o=320430&uf_o=P&indicador=P22P0&B1=Gerar+gr%E1fico. Acesso em: 08 mar. 2021.

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

SPOSATI, Aldaiza Oliveira. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milénios. Revista **Intervenção Social**, 27, 63-88, 2003. Disponível em: http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1075/1194. Acesso em: 24 mar. 2021.

STEDILE, Nilva Lucia Rech; FERRI, Caroline; OLIVEIRA, Mara sw. Conselhos de Políticas Públicas: espaços legítimos de participação social na defesa das políticas públicas. **RFMD**, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 61-69, out./abr. 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/viewFile/18669/12043. Acesso em: 24 mar. 2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). **Conselhos**

Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, p. 92-96, 2000.

VASCONCELLOS, Censo dos Santos. **Planejamento**: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político Pedagógico. 24 ed. São Paulo: Libertad, 2014.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

APÊNDICE A – TABELA DEMONSTRATIVA DAS 80 ATAS DISPONÍVEIS

Ano 2015

Composição	23/jan	25/fev	02/mar	07/mar	26/mar	28/abr	01/jun	16/jun	19/jun	09/jul	21/jul	11/ago	17/ago	01/set	06/out	15/set	06/nov	18/nov	01/dez	08/dez	total
membro da S. M. A.S	1		1	2		1	2	1	2	1	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	
membro da S.M. E		1	1				1		1	1	1					1		1	1		
membro da S.M. O. S.P.H		1	1			1	1		1		1	1	1	1	1				1		
membro da S. M. Saúde									2		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
representante E. P.D	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1		1	1	
representante I. Relig.	2	1	2	2	2	2	2	1	1	2	1	2	2	1	1	1	2	3	1	2	
representante C. Q.	1	1	1	2		1			1	1			1	1	1			1			
TOTAL	5	5	7	7	3	6	7	3	9	6	7	7	6	5	6	6	5	7	6	5	
Deliberações																					
Aluguel																					
aprovação	10	3	1	15		16	10		7	10	14	19	2	18		10	13	3	16	14	181
não aprovação	2		1	2		2			6		1	4		7		2	3		4	1	35
Reforma																					
aprovação											4	2		7		1	3			2	19
não aprovação											3			1		2			1		7
cadastro unidade habitacional																					
aprovação											4	1		10		1	6		9	1	32
não aprovação														6		3			1		10
participantes	2	4	6		2	4	1	2	2	2	2	3	2	2		3	5	3	5	5	55

Ano de 2016

Composição	18/jan	01/mar	05/abr	06/mai	14/jun	12/jul	03/ago	10/ago	21/set	28/set	05/out	09/nov	14/dez	28/dez	total
membro da S. M. Assistência Social		2	1	2	1	2	1	1	2	2	2	2	2	1	
membro da S.M. Educação	1		1			1	1						1		
membro da S.M. Obras Serviço Público Habitação		1		1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	
membro da S. M. Saúde	1	1	1	1	1	1		1			1	1	1	1	
representante Entidade Pessoa Deficiência	1	1	1			2	1	1	1	1	1	1	1	1	
representante Instituição Religiosa.	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
representante Comunidade Quilombola			1	1	2	1		1	1	1		1	1	1	
TOTAL	5	7	7	7	6	9	6	7	7	7	7	8	9	7	
deliberações															
aluguel															
aprovação		20	29	53	21	34	6	7	36	10	8	20	10	15	269
não aprovação	3	4	13	5	5	4		9	5	3	2	12	10	7	82
reforma															
aprovação		7	20	15	8	12	4	6	9	10	5	5	2	4	107
não aprovação		5	3	3	2	4		6	1	2		6	1	4	37
cadastro unidade habitacional															
aprovação	1	11	25	5	7	6	1	9	5	5	9	11		17	112
não aprovação	1	3	9	1	3	1		6	2		1	9		2	38
construção de casa															
aprovação		2	6	7	2	6	2		2	6	3	8		9	53
não aprovação								2		1		3		8	14
muro de arrimo															
aprovação			1		2	4	1	1			1	2		2	14

não aprovação											1	1			2
participantes		3		3	4	4	4	4	5	5	5	6	6	6	55

Ano de 2017

Composição	06/jan	20/mar	02/abr	07/mai	04/ jun	18/jun	02/jul	08/ago	15/out	19/nov	05/dez	TOTAL
membro da S. M. Assistência Social	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
membro da S.M. Educação								2	1	1	1	
membro da S.M. Obras Serviço Público Habitação	1				1			1				
membro da S. M. Saúde		1	1	1		1	1	1	1	1	1	
representante Entidade Pessoa Deficiência												
representante Instituição Religiosa.	1	2	2	2	1	1	2	1	1	2	1	
representante Comunidade Quilombola	1		1	1					1	1	2	
Total	5	5		6	4	4	5	7	6	7	7	
Deliberações												
Aluguel												
aprovação	22	15	7	24	10	4	2	35	30	21	26	196
não aprovação	4		4		11	17		1	12	5		54
reforma												
aprovação	1											1
não aprovação						1						1
cadastro unidade habitacional												
aprovação	11	1	4	6	10	6	1	2	3	2	1	47
não aprovação	3				10	22	1		2	1	1	40
construção de casa art. 13 e 17 do decreto 66/2015												
aprovação	2		1	2		3	1		1	1	1	12
não aprovação						3						3

muro de arrimo												
aprovação												0
não aprovação						1						1
												0
participantes	6	5	5	5	5	4	5	2	5	3	7	

Ano de 2018

Composição	17 jan	15 fev	08 mar	12 abr	17 abr	02 mai	06 jun	29 jun	05 jul	16 ago	05 set	19 set	03 out	07 nov	11 dez	total
membro da S. M. Assistência Social	2	2	2	1	2	1	1	2	1	1	2	2	2	2	2	
membro da S.M. Educação		1		1	1	1		1		1	1			1	1	
membro da S.M. Obras Serviço Público Habitação									1						1	
membro da S. M. Saúde	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
representante Entidade Pessoa Deficiência																
representante Instituição Religiosa.	1		1	1	1		1	1	1	2	1	2	1	1	2	
representante Comunidade Quilombola	1	1	1			1	1				1		1			
Total	5	5	5	4	5	4	4	5	4	5	6	5	5	5	7	
deliberações																
aluguel																
aprovação	5	5	7	13	6	12	17	10	8	26	16	23	13	26	13	200
não aprovação		1	1	2	1	3	1			1	2	4		3	10	29
reforma																
aprovação	4	20	4		2					1				1	1	33
não aprovação			2											3	6	11
cadastro unidade habitacional																
aprovação	4	3	3	5	2	10	6			2	6	5	4	6	4	60
não aprovação				1			1					3		7	7	19

construção de casa art. 13 e 17 do decreto 66/2015																
aprovação	7	2	1				5	16		3	3	1				38
não aprovação			1			1		4				2		2	4	14
muro de arrimo																
aprovação																0
não aprovação																0
participantes	4	3	3	4	4	6	7	6	7	4	6	3	5	6	5	73

Ano 2019

Composição	06/jan	20/mar	02/abr	07/mai	04/ junh	18/jun	02/jul	08/ago	15/out	19/nov	05/dez	total
membro da S. M. Assistência Social	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
membro da S.M. Educação								2	1	1	1	
membro da S.M. Obras Serviço Público Habitação	1				1			1				
membro da S. M. Saúde		1	1	1		1	1	1	1	1	1	
representante Entidade Pessoa Deficiência												
representante Instituição Religiosa.	1	2	2	2	1	1	2	1	1	2	1	
representante Comunidade Quilombola	1		1	1					1	1	2	
TOTAL	5	5		6	4	4	5	7	6	7	7	
deliberações												
aluguel												
aprovação	22	15	7	24	10	4	2	35	30	21	26	196
não aprovação	4		4		11	17		1	12	5		54
reforma												
aprovação	1											1
não aprovação						1						1
cadastro unidade habitacional												

aprovação	11	1	4	6	10	6	1	2	3	2	1	47
não aprovação	3				10	22	1		2	1	1	40
construção de casa art. 13 e 17 do decreto 66/2015												
aprovação	2		1	2		3	1		1	1	1	12
não aprovação						3						3
muro de arrimo												
aprovação												0
não aprovação						1						1

APÊNDICE B – FOTOS DE CASAS POPULARES DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL DA LOCALDIADE DE SÃO PAULO ENTREGUES NO ANO DE 2020

10

13