

Participação democrática nas políticas de interesse social no Distrito Federal: a efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal

Renata Freitas Carvalho Caldeira

Advogada, graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Brasília.

Sabrina Durigon Marques

Professora universitária, mestra em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Integrante do grupo de pesquisa do Direito Achado na Rua (DAnR). Conselheira Regional no Centro-Oeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Autora do livro *Direito à Moradia*, da coleção Para entender Direito.

Resumo: O Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social, no Distrito Federal, por meio de seu Conselho Gestor, possui como competência o direcionamento orçamentário, a gestão e a destinação de políticas públicas aptas a construir uma cidade mais justa e inclusiva. Desta forma, pelos princípios construídos em todo o ordenamento urbanístico, a solução para tais problemas profundos e complexos de desigualdades ocorre a partir de uma democracia deliberativa, em que os cidadãos possam utilizar de suas capacidades decisórias para intervir no meio em que residem. Contudo, apesar de toda a previsão legal e respeito formal às disposições normativas, nem sempre as decisões são de fato firmadas em um processo participativo, o que pode tornar retórica toda previsão legal que disponha acerca da participação cidadã na gestão da cidade. Este trabalho se propõe a estudar e a avaliar, por critérios objetivos, o funcionamento dos instrumentos de gestão democrática na atuação do principal fundo orçamentário de interesse social no Distrito Federal, de forma a identificar possíveis problemas e, eventualmente, apresentar propostas que contribuam com a efetividade da participação, para que, a partir de uma avaliação crítica, possa se concretizar de fato, uma expressão democrática e cidadã na produção de políticas públicas de natureza social, em efetivação à gestão democrática e ao direito à cidade.

Palavras-chave: Gestão democrática. Conselho Gestor. Participação cidadã. Direito à cidade. FUNDHIS.

Sumário: 1 Introdução – 2 A cidadania e o direito à cidade – 3 A efetividade da participação no Conselho Gestor do fundo distrital de habitação de interesse social do Distrito Federal – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Os Conselhos Gestores surgiram como principal forma de inovação nas políticas públicas com o principal papel de mediar os interesses do Estado frente às demandas sociais. Sua previsão na Constituição de 1988 e na legislação infraconstitucional surge como instrumento capaz de viabilizar o princípio fundamental de fomento da cidadania por meio da expressão de uma democracia deliberativa.

São instrumentos de extrema relevância, haja vista surgirem a partir de conflitos e da organização política da sociedade civil em demandar a redemocratização do Brasil. Desta forma, são criados sob o ideal de permitir, no processo de formação, implementação e avaliação das políticas, uma intervenção direta, ativa e real do cidadão. Assim, em tese, seriam dotados de amplo potencial de transformação política.

Ocorre que nem sempre há a correspondência entre as condicionantes que geram sua criação e os efeitos participativos de fato, grave falha em sistemas baseados na representatividade. Desta forma, o presente estudo se propõe a avaliar, com base em aspectos objetivos, a participação democrática nas políticas de interesse social, por meio da efetividade desta no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal.

Para esse estudo, primeiramente se faz uma breve contextualização acerca da natureza política da cidade, perpassando rapidamente o conceito de cidade baseado nesta identidade. Assim, demonstra-se a relevância da cidadania na efetivação do direito à cidade, principalmente em se tratando da população de baixa renda, que dificilmente possuiu oportunidade deliberativa nas políticas públicas urbanas, apesar de ser diretamente afetada por elas.

Faz-se então necessária a existência de paradigmas normativos em que estão previstos instrumentos de política urbana produzidos para reverter tal cenário. Considerando este pressuposto, surge a Legislação Distrital, com as diretrizes urbanísticas de interesse social, com a concretização normativa de todos os princípios, ideais e instrumentos aptos a gerar uma gestão democrática urbana, por meio de um conselho participativo e uma representação cidadã.

Logo, é definido como objeto de estudo o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal por sua competência na gestão e administração dos recursos a serem implementados em políticas de interesse social. Esta escolha busca justamente evidenciar as contradições de seu Conselho Gestor, que, por mais que contenha mecanismos deliberativos e participativos, apresenta diversos problemas com a concretização da participação pela sociedade civil.

Para esta avaliação qualitativa, aplicam-se os critérios estabelecidos pelo Índice de Efetividade da Participação,¹ desenvolvido para a aplicação em

¹ ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de Assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, n. 2, ago. 2016.

conselhos municipais que se referem à assistência social no Brasil, composto pelos indicadores de grau de institucionalização e infraestrutura dos conselhos, o alcance das deliberações feitas e as condições institucionais para a tomada de decisões, e, por fim, a qualidade da representação exercida pelos conselheiros e a transparência do órgão.

Para a viabilidade de uma análise que não seja meramente formal, perpassam-se questões históricas, sociológicas e jurídicas de extrema relevância para a plena compreensão do trabalho, com a metodologia de estudo empírico a partir da aplicação dos critérios compostos no Índice de Efetividade da Participação, em conjunto com a avaliação doutrinária, como suporte crítico, o conjunto normativo para avaliação formal da participação.

Os suportes principais de pesquisa foram as fontes primárias, mediante a requisição de informações no Portal da Transparência do Governo do Distrito Federal. Consistem em atas das 18 reuniões ocorridas desde sua criação, haja vista que as primeiras reuniões não contavam com este recurso, além de áudios gravados de 10 Reuniões Ordinárias e 2 Reuniões Extraordinárias do Conselho Gestor do FUNDHIS, cujo acesso foi dificultado pela aplicação excessivamente cautelosa da legislação eleitoral no período desta pesquisa.

Esta combinação de dados torna factível a avaliação acerca da participação democrática nas políticas de interesse social, em especial quanto à efetividade da gestão participativa do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal.

2 A cidadania e o direito à cidade

Uma cidade se torna completa a partir do momento em que gera em seus cidadãos não apenas o residir, mas também o sentimento de pertencimento a esta vasta comunidade que está acima de todos.² Entender a cidade passa, portanto, a não ser apenas uma ou outra opção, mas o conjunto delas. Entendê-la é entender a narrativa que nos é contada.

Em uma análise para além do visual, do local, dos espaços e vivências, esta é fruto de toda uma realidade fabricada, por meio de decisões, ocupações, conflitos e acordos. Porque, no fim, o local da cidade, em seu aspecto visual, mantém consigo a materialização de sua própria história, conceito muito bem expresso nas palavras de Raquel Rolnik:

² AZUELLE, Robert. *Chaves do Urbanismo (Clefs pour L'Urbanisme, 1972)*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1992, p. 9.

A Arquitetura da Cidade é ao mesmo tempo continente e registro da vida social: quando os cortiçados transformam o palacete em maloca estão, ao mesmo tempo, ocupando e conferindo um novo significado para um território; estão escrevendo um novo texto. É como se a cidade fosse um imenso alfabeto, com o qual se montam e desmontam palavras e frases.³

Assim, o pertencimento do cidadão à cidade não poderia estar baseado apenas no fato de a pessoa residir naquele espaço, mas no direito de participar da vida política em si. Por consequência desta análise, tem-se uma boa leitura do que é viver de fato uma cidade, o que é pertencer à cidade e, por fim, como se pode supor, uma boa concepção do direito à cidade.

Por isso, o espaço urbano é caracterizado, desde sua formação, como um espaço de permanente conflito. Desde sua formação inicial, possui suporte em relações de poder, concretizada na institucionalização do Estado. Neste sentido, o conceito de direito à cidade, surgido em 1968 com Henry Lefebvre, filósofo francês, é até os dias de hoje referência para inúmeros movimentos sociais, dada a luta contínua de classes menos favorecidas por uma reforma urbana capaz de tornar a cidade um ambiente verdadeiramente democrático.

Para o autor, não poderia o direito à cidade ser um mero direito de ir e vir. Não poderia este ser observado apenas na visita de grande parcela da comunidade aos centros urbanos, ou de mero acesso à cidade pelo trabalhador que dela foi expulso apesar de passar todos os dias servindo para o seu bom funcionamento. Para Lefebvre, o direito à cidade deve ser alcançado por uma releitura na forma de habitar a cidade, concretizando-se num direito à vida urbana renovada. Este seria capaz de romper com as segregações, a partir de uma reconquista do ambiente urbano pelas classes mais baixas e minorias excluídas:

A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma. Não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela. Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos “centros de decisão.”⁴

³ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 9.

⁴ LEFEBVRE, Henry. *O Direito à cidade*. Título original. *Droit à la Ville*. 1. ed. São Paulo: Editora Moraes Ltda., 1991. p. 112.

Não há de se falar em direito à cidade sem a direta relação com um contexto histórico e social ao qual aquele espaço se sujeitou para chegar aos dias de hoje. Falar em direito à cidade é entender, a partir das transformações ocorridas em uma realidade social, mutável e histórica, as contradições para além do saber jurídico.⁵ No entanto, em se tratando da análise jurídica, a contextualização é necessária para uma leitura menos hermética e superficial do direito. Sob a ótica de Nelson Saule Júnior:

O direito à cidade deve ser adotado e compreendido na nova agenda urbana como o direito de todos os habitantes, das presentes e das futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definido como um bem essencial comum para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda responsabilidades sobre os governos e as pessoas a reclamar, defender e promover este direito. A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: a cidade livre de qualquer forma de discriminação; a cidade com cidadania inclusiva; a cidade com maior participação política; a cidade que cumpre as suas funções sociais; a cidade com espaços públicos de qualidade; a cidade com igualdade de gênero; a cidade com diversidade cultural; a cidade com economias inclusivas; a cidade com um ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbanos.⁶

Sendo assim, esta complexidade perpassa a atuação dos agentes públicos e da sociedade civil organizada para em conjunto equilibrar as distorções de poder e concretizar o conjunto das garantias fundamentais. Além de ser considerado como um direito individual, de cada cidadão que a habita, não é possível afastar a leitura deste direito a partir da esfera difusa, ou seja, direcionado a uma coletividade não individualizável, logo, transindividual e transgeracional.

A concepção clássica de cidadania, restrita, geralmente, ao direito de eleger e ser eleito (votar e ser votado), enfim, vinculada ao exercício de direitos políticos, é individualista e própria de um Estado Liberal de Direito. Atualmente, (...), há a necessidade de mudança de paradigma para a compreensão e o desenvolvimento da concepção em torno do cidadão coletivo, titular de direitos indivisíveis que transcendem tanto a esfera individual, quanto a dimensão territorial de cada país, a própria ideia em torno dos direitos fundamentais precisa ser ampliada para uma dimensão que ultrapasse o antropocentrismo clássico e rígido.

⁵ MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Limitações urbanas ao direito de propriedade*. São Paulo. Atlas, 2010. Capítulo 1 Conceito e evolução histórica do direito de propriedade. p. 5-9.

⁶ SAULE JÚNIOR, Nelson. *O Direito à Cidade como Centro da Nova Agenda Urbana*. IPEA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7114>. Acesso em: 10 abr. 2018.

Sob a ótica de uma cidade naturalmente política, cabe entender como deve ser o exercício da cidadania, não devendo esta participação ser exercida apenas pelo voto, mas uma cidadania plena, garantida a intervenção do cidadão como agente político capaz de modificar o espaço ao qual pertence.⁷

Importante destacar que para Lefebvre seria ilusório entender que o desenvolvimento da cidade ocorreu pelo pressuposto da continuidade histórica e, assim, não se considerar que em todos os momentos houve grupos políticos com poder decisório, os quais eram responsáveis pela formação de nova realidade histórica preparando conscientemente novas realidades urbanas. Entender a formação do espaço urbano desconsiderando seu aspecto político acarretaria um recorte extremamente prejudicial à análise, haja vista que ele sofre intervenção ativa por força de vontade de classes ou frações de classes dominantes.⁸

Num contexto de graves lesões a direitos constitucionais deve-se questionar: se há um direito à cidade, a quem ele é concedido? E ainda: em um ordenamento jurídico que garante a isonomia, a igualdade de oportunidades, o direito à moradia e à liberdade, como concretizar tais conceitos revertendo esta crise urbana?

O papel do ordenamento jurídico, portanto, passa a ser exercido em sua função contrafática e contramajoritária, de forma a regular não somente as ocupações como, teoricamente, representar aqueles que não possuem acesso aos direitos fundamentais básicos.

Por isso na construção de uma política urbana efetiva, não pode haver recorte de atores relevantes, devendo haver representação não apenas política, mas a possibilidade de consulta pública e efetiva participação democrática capaz de conferir ao meio ambiente urbano o acolhimento a diferentes demandas vindas de uma pluralidade significativa de realidades. O direito à cidade se efetiva por meio de uma democracia de fato participativa.

Ora, é impossível a dissociação entre as políticas urbanas de interesse social e a análise da importância da participação da população que a integra em seu exercício político. Ao discorrer acerca das diretrizes sistemáticas da política urbana, Betânia Alfonsin dispõe:

E, para além deste já bastante rico feixe de bens e direitos integrados ao núcleo do direito coletivo à cidade, é preciso compreender o tema de tal forma a garantir uma interpretação sistemática das próprias diretrizes da política urbana e, portanto, o direito à cidade envolveria também o direito à gestão democrática, o direito de participar dos

⁷ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Material Coletivo*. Superação da *Summa Divisio* Direito Público e Direito Privado por uma nova *Summa Svisio* Constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

⁸ LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. Título original. *Droit à la Ville*. 1. ed. São Paulo: Editora Moraes Ltda., 1991. p. 15.

processos de tomada de decisão sobre a cidade, o direito da coletividade à recuperação da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos e, inclusive, o direito a um planejamento urbano que conduza a uma ordem urbanística inclusiva e sustentável às cidades brasileiras.⁹

Contemporaneamente, o reconhecimento do direito vai além de mera análise legislativa, sendo concretizado por meio de um balanço entre diversas áreas e um conjunto enorme de atores. Desta forma, a representatividade possui papel social fundamental para o enfrentamento de problemas locais, sobretudo com intenção de relacionar diretrizes de planejamento urbano capazes de atender às necessidades locais e auxiliar na formulação de políticas capazes de melhor atender aos anseios de cada região em específico.

Essa concepção de cidadania, além de um modelo conceitual aplicável ao caso, foi recepcionada por nossa Constituição Federal de 1988,¹⁰ com fundamentos em seu artigo 1º, por meio do princípio democrático e da dignidade humana e ainda, e em seu artigo 3º, como objetivo da república pela consolidação da solidariedade coletiva, expressa pelos direitos coletivos presentes no Título II, Capítulo I, o qual arrola essa coletividade como direito constitucional fundamental.

Nestes pilares, a Constituição alicerça os pressupostos necessários para a segurança de uma sociedade fraterna, pluralista e justa, de forma que, ao se observar este conjunto de valores e fundamentos, percebe-se que no fim são os valores básicos de uma democracia. Segundo Nelson Saule:¹¹ o exercício da participação política é por consequência respeitar a liberdade e a igualdade, de forma a exigir a não ocorrência de discriminação de qualquer nível (religiosa, sexual, racial, política etc.) e reconhecer que as pessoas são diferentes.

O capítulo constitucional destinado à política urbana trouxe instrumentos capazes de garantir a defesa da função social da cidade e da democratização da gestão urbana, a serem definidos no âmbito de cada município, institucionalizando-se, por meio do artigo 182 da Constituição Federal, competência aos municípios de legislar acerca de políticas de desenvolvimento urbano, ordenando o funcionamento da cidade em função da função social e bem-estar dos habitantes.

⁹ ALFONSIN, Betânia. *Quando o direito à cidade entra em cena*. Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico: Caminhos Legais para Cidades Sustentáveis. 1. ed. Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano, OAB/RS. Uberaba: 2015. Vol. 1.

¹⁰ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 maio 2018.

¹¹ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

Esta foi feita por meio da promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001,¹² o Estatuto da Cidade, com a previsão de instrumentos capazes de conceber o modelo de “cidade que queremos”. Tais previsões são normatizadas pelos Planos Diretores de cada um dos municípios a partir de um processo público e democrático.

Para formalizar o engajamento da sociedade civil, o artigo 40 do Estatuto da Cidade trouxe o planejamento participativo obrigatório. O Plano Diretor do Distrito Federal¹³ em seu Capítulo IV, em seus artigos 209 e 210, especifica os instrumentos de gestão democrática, sendo estes: debates, consultas públicas, audiências públicas, Conferência Distrital das Cidades; plebiscitos; referendos; órgãos colegiados e programas e projetos de desenvolvimento territorial e urbano de iniciativa popular.

Além disso, para a viabilidade desta participação, o Estatuto da Cidade vai além, definindo que também é imperativo que sejam garantidos tanto a publicidade quanto o acesso de qualquer cidadão a todos os documentos e informações a serem discutidos e produzidos nas audiências, consultas públicas e reuniões. Este reconhecimento pelo Estatuto da Cidade torna o processo de participação popular não mais como um direito individual, mas como um direito coletivo da comunidade, podendo este ser exigido por qualquer cidadão caso haja seu descumprimento.

Portanto é necessária transparência do Poder Público Municipal no que diz respeito a todas as questões urbanísticas. A atuação da comunidade se torna impraticável sem o pleno acesso de qualquer cidadão aos documentos e informações que entender relevantes, sendo que este conhecimento acerca de sua cidade é pressuposto à sua participação.

Disposto no artigo 42, §4º, incisos II e III, do Estatuto da Cidade, o Estado é obrigado a prestar informações sobre todos os atos concernentes ao plano diretor e a seus desdobramentos, seja qual for o ente federado. Além desta previsão, foi concretizada pela Lei nº 12.527/2011 a lei de acesso à informação, vinculando todo o Poder Público a divulgar seus atos, matérias e esclarecimentos, devendo haver uma organização setorial em sistemas de informação capazes de direcionar o cidadão a todos os instrumentos, tornando todas as matérias acerca da cidade acessíveis à população.

A habitação, por servir de base para a garantia dos mais diversos direitos fundamentais descritos anteriormente, se torna objeto central das políticas

¹² BRASIL. *Lei nº 10.251, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 maio 2018.

¹³ DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009*. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/1at_lcdf_00803_2009_atualizada_lc854_2012_sem-anexos-1.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

públicas destinadas às camadas mais vulneráveis do Distrito Federal. Então, a política habitacional deve ser elaborada de forma que os resultados obtidos com seus planos e programas perdurem para além dos ciclos políticos de governança da cidade. Assim sendo, por ser fundamento para um direito difuso, deve consolidar todos os princípios, objetivos e instrumentos possíveis para o alcance de suas metas.

Para a consolidação de uma participação popular nos processos decisórios e da gestão pública, surge o Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal, de caráter participativo e com a atribuição deliberativa acerca das políticas sociais de habitação.

3 A efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal

Criado pela Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008,¹⁴ o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal possui a finalidade de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários destinados à implementação de programas habitacionais de interesse social, possuindo desta maneira, natureza contábil.

Para a administração e gestão deste Fundo, foi instituído por meio da Lei Complementar nº 762/2008 o Conselho Gestor do FUNDHIS, de caráter deliberativo, com a garantia da participação da sociedade civil, por meio de uma composição paritária dentre integrantes de órgãos estatais e entidades do Poder Executivo e ainda representantes da sociedade civil. Por ser um órgão de caráter deliberativo, a lei que o instituiu garantiu o mínimo de um quarto das vagas aos representantes de movimentos pela habitação social.

A diferenciação quanto à competência de um conselho deliberativo se constitui em sua legitimidade para reordenar as políticas públicas não apenas levando ao Governo sua opinião como mera consulta, mas como ator participante das votações e decisões, na direção de uma forma democrática de governança.¹⁵

Maria da Glória Gohn discorre acerca da problemática gerada na atribuição de um caráter deliberativo aos conselhos participativos, como é o caso do conselho que gere o FUNDHIS. A autora argumenta que, no mundo dos fatos, eles

¹⁴ DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Lei-Complementar-nº-762-de-23-de-maio-de-2008.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

¹⁵ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 87.

acabam exercendo mera função consultiva ou, ainda, não cumprem as promessas participativas de sua criação. Diante da existência de uma enorme dificuldade de definição do papel dos conselhos participativos, relacionadas até mesmo ao fato da iniciativa para sua criação vir do próprio Poder Público, é contraditória a compreensão de seu exercício sem o embate entre sociedade e Estado:

O curioso é que, embora existissem posições afirmando que os CPs não deveriam substituir os movimentos populares, mas vir a fortalecê-los, não encontramos nos documentos posições claras defendendo sua criação pelos próprios movimentos, embora estes tivessem elaborado propostas a respeito. As colocações mais próximas afirmavam: “os CPs devem ser expressões do movimento popular”. Na realidade a relação movimento/CPs não era clara, assim como a operacionalização dos CPs em vários níveis (regional, central, por problemáticas, etc.). Argumentava-se que as CPs poderiam canalizar as energias das organizações populares para estruturas burocratizadas. Indagava-se como se materializaria a atuação dos CPs e qual seria sua composição interna? Não havia consenso.

Quanto ao caráter necessariamente deliberativo dos CPs indagava-se: se eles não fazem parte do corpo das instituições governamentais, se não eram órgão de poder paralelo e se não pretendiam estar acima dos poderes constituídos, qual seria seu poder efetivo? A resposta exigia a redefinição também da esfera governamental, do seu papel e atribuições como gestora da coisa pública. (...)

Esses problemas, (...) levavam a outros problemas relevantes à época, tais como a composição dos CPs e a forma de sua constituição.¹⁶

Neste sentido, faz-se necessário um estudo mais aprofundado sobre a atuação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social para a averiguação do real exercício deste Conselho como meio capaz de criar e modificar políticas públicas de habitação.

3.1 Avaliação da efetividade da participação no Conselho Gestor do FUNDHIS

O uso das instâncias participativas pelo Estado é uma crescente estratégia decisória principalmente ao que tange às políticas públicas, seja no processo de elaboração, implementação, execução e regulação, de modo que se faz necessária a avaliação dos problemas de efetividade da representação. Para o alcance de uma legitimidade das decisões no Conselho, deve haver o debate público, único

¹⁶ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 83-84.

meio capaz de gerar decisões legítimas, haja vista que são oriundas dos próprios sujeitos afetados pelas decisões.

Os processos participativos seriam mais eficientes, pois, em tese, contemplariam indivíduos ou grupos com amplo conhecimento e campo de discussão, a incorporação da vivência prática dos destinatários do programa assistencial ou interventores na política pública a ser implementada, a presença dos agentes de Estado em suas competências e a possibilidade de pactos entre todos os envolvidos. Assim, em um processo de construção conjunta, é gerada uma forma eficiente para solucionar e prevenir conflitos. Então, são meios capazes de encurtar as distâncias de implementação, haja vista que todos os agentes participam da tomada de decisão.

Segundo os conceitos apresentados por Maria da Glória Gohn, o processo participativo neste conselho se torna o mais novo meio de expressão, representação e participação da sociedade nas políticas públicas:

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles 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 tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas.¹⁷

Assim, é possível identificar duas vertentes de avaliação acerca da efetividade da participação. Sob uma primeira ótica, as instituições participativas são utilizadas para que, verificando suas atividades, se possa avaliar qualitativamente seus resultados, impactos e efeitos, além dos atores sociais e governamentais. Esta vertente se vincula entre a tradição de democracia deliberativa e a avaliação de políticas públicas, de forma a averiguar os impactos gerados pela participação.

Já a segunda vertente se vincula à efetividade deliberativa das instituições participativas, que se fundamenta pela capacidade efetiva de estas instituições gerarem alterações, monitorarem e determinarem acerca de certa política pública. Neste âmbito se pauta a presente avaliação, que, a partir da aplicação de determinados questionamentos passa-se a entender a qualidade das deliberações viabilizadas por aquele conselho participativo.

¹⁷ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 89-92.

Baseado nos três principais pilares da democracia deliberativa, a igualdade deliberativa, a pluralidade e a publicidade, pode-se entender os diversos processos decisórios capazes de gerar a participação coletiva na instituição.

3.2 A institucionalização do Conselho

Nesta proposta de avaliar qualitativamente os processos participativos, torna-se essencial uma análise da institucionalização do próprio conselho. Esta se define pelo modo como os arranjos institucionais organizam seu funcionamento para tornar possível o processo participativo. Assim, é de extrema importância a análise da estrutura organizacional do próprio conselho para a compreensão de como o desenho das instituições é capaz de favorecer esses processos ou dificultá-los.¹⁸

O objeto mais importante para o entendimento se dá pela análise da legislação, de que forma as leis de criação das instituições participativas e os regimentos internos dos órgãos são de fato condicionantes capazes de gerar os efeitos participativos almejados. Ainda, deve-se identificar de que modo são capazes de cumprir as justificativas em que se baseia sua existência, ou seja, avaliar se concretiza as promessas feitas para sua criação.

Seriam considerados, portanto, entes capazes de gerar bens democráticos os mais eficientes para a participação. Tais bens são, por exemplo, a inclusão de diferentes grupos sociais e a geração de diversas demandas por estes; a possibilidade ou não de controle popular sobre as decisões; a existência de julgamentos coletivos ponderados e a efetiva transparência das informações.¹⁹

Neste primeiro nível a ser analisado, portanto, pelo grau de institucionalização e sua infraestrutura, é possível aferir a capacidade do órgão em operacionalizar e viabilizar decisões independentemente do governo ou partido em vigor, sendo a lei o meio capaz de garantir esta autonomia de funcionamento. Enquanto em um órgão se verifica um alto grau de institucionalização, é garantido seu funcionamento autônomo, na ausência dessa concretização, o funcionamento da instituição passa a ser diretamente dependente de circunstâncias convenientes. Desta forma, passa-se à análise do grau de formalização das regras de funcionamento do conselho para uma avaliação acerca de sua organização.

O Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS foi instituído por meio de uma lei complementar, com projeto de autoria do Poder Executivo,

¹⁸ ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, n. 2, ago. 2016.

¹⁹ ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, n. 2, ago. 2016.

sendo que o Decreto nº 32.364/13²⁰ prevê seu regulamento de operação e o Decreto nº 34.365/13²¹ estabelece o Regimento Interno do Conselho Gestor do Fundo, de forma a detalhar sua competência, composição, eleição dos conselheiros, orçamento, normas de funcionamento e atribuições dos cargos exercidos no conselho.

Ao Conselho Gestor do FUNDHIS compete o estabelecimento de diretrizes e fixação dos critérios para a priorização de destinação de recursos do fundo, suas ações e o atendimento aos beneficiários dos programas habitacionais. Ainda incumbe ao Conselho aprovar orçamentos e planos de aplicação das normas regulamentares em matérias de implementação de programas habitacionais de interesse social, haja vista que são competências do próprio fundo em suas atividades de gestão e administração. É competente também para deliberar acerca da prestação de contas do fundo e aprovar seu próprio regimento interno ou alterá-lo.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, a existência de um regimento interno é forte indicador de que as práticas exercidas são definidas por regras previamente existentes e não por uma conveniência implícita. A ausência deste seria um dado extremamente relevante para auferir um possível controle externo das decisões e, assim, uma menor autonomia decisória àqueles que o compõem. No entanto, é importante destacar que o lapso temporal de existência do conselho também deve ser levado em consideração para saber seu grau de independência e interferência institucional sobre outros atores políticos.

Neste caso, o Conselho possuiu suas atribuições conferidas em 2008, e a regulamentação de seu regimento interno em 2013, de forma que sua atuação de fato ainda é relativamente recente, sendo possível aferir a possibilidade de um baixo grau de legitimidade acumulado perante outros atores e instituições. Este é um importante dado, haja vista que instituições recentes possuem dificuldades para serem reconhecidas formalmente como integrantes da rede estadual de produção e ainda possuir controle decisório nas políticas públicas assistenciais, espaço em que sua atuação é prejudicada.

A partir da análise do tempo de existência desta instância, é possível depreender um indicador razoável da quantidade de recursos acumulados para a efetivação de suas competências.

Sua primeira Resolução foi aprovada em 27 de março de 2012, data em que ocorreu a 1ª Reunião Ordinária do Conselho. Então, por mais que o artigo 3º da

²⁰ DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 34.364, de 15 de maio de 2013*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Decreto-nº-34.364-de-15-de-maio-2013.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018

²¹ DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 34.364, de 15 de maio de 2013*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Decreto-nº-34.364-de-15-de-maio-2013.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Lei Complementar nº 762/2008²² discrimine a composição dos recursos a serem recebidos, o tempo de existência do conselho também é extremamente importante como indicador dos recursos possivelmente acumulados para lidar com a burocracia estatal e os processos decisórios de políticas.

Um conselho com suas atribuições fixadas em período recente possivelmente possui poucos recursos acumulados para lidar com a burocracia estatal e os processos decisórios das políticas, possuindo, assim, grande dificuldade em vincular suas decisões nos processos políticos e ter uma produção que gere impacto. De fato, é possível comprovar tal dificuldade ao se analisar os áudios das atas das reuniões, em que se observa a forte preocupação dos conselheiros com a previsão de recursos orçamentários, a ausência de recursos financeiros factíveis a serem utilizados nas políticas.

Esta avaliação se concretiza durante as análises das Reuniões, em especial a 12ª Reunião Ordinária, em que ocorre o balanço de atividades do ano e da questão financeira do Fundo.²³

Assim, tal dificuldade levou os conselheiros a proporem Reuniões Extraordinárias a fim de modificar a previsão contida no artigo 17 do Regimento Interno²⁴ para não haver a inviabilidade da votação de resoluções diante da inexistência de recursos financeiros, de modo que poderia se votar estas apenas com a previsão orçamentária. Percebe-se a dificuldade do Conselho diante de sua carência de recursos, ao seu secretário afirmar na 1ª Reunião Extraordinária²⁵ que, caso esta modificação regimental não fosse aprovada, não poderia o Fundo deliberar sobre quaisquer das resoluções que a ele competiriam.

(...) uma reunião extraordinária aqui do FUNDHIS, que, (...) como os senhores lembram né, nos colocamos para alterar o Regimento e essa Reunião era específica para isso (...). O único ponto de pauta hoje é a alteração do Regimento devido a um contingenciamento (...) o novo entendimento da SEPLAG é uma nova ação (...) no sentido de que *os valores que estariam em princípio disponíveis, (...) ficam previamente contingenciados e nessa condição nós não temos o financeiro para podermos deliberar e aprovarmos aquelas ações*

²² DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Lei-Complementar-nº-762-de-23-de-maio-de-2008.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

²³ FUNDHIS. *Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponibilizada pela SEGETH por meio de pedido de informações ao cidadão. Ata da Reunião disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/12_RO_FUNDHIS.pdf. Acesso em: 2 nov. 2018.

²⁴ DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 34.365, de 15 de maio de 2013*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Decreto-nº-34.365-de-15-de-maio-2013.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

²⁵ FUNDHIS. *1ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=GullmJK_cGU&feature=youtu.be. Acesso em: 2 nov. 2018.

que a gente precisa (...), de fomento e de promover o provimento Habitacional e tudo que esteja vinculado a isso.

E com isso então, o FUNDHIS ficou sem braço sem perna, ficou amarrado para poder deliberar. Então, por conta disso, nós fizemos uma consulta à JL ele achou que era fundamental nos alterarmos o regimento do FUNDHIS, no artigo 17, inciso XI.

(...) artigo 17, inciso XI diz que: (...) determinar o arquivamento da matéria submetida ao fundo, quando constatada a falta de Amparo técnico ou inexistência de recursos no fundo. (...) e a proposta é alterar para existência de recursos orçamentários.

A despeito da modificação do Regimento, é importante entender que esta modificação não retira do Conselho sua baixíssima efetividade. Por mais que a previsão do termo “orçamentário” para se referir aos recursos no lugar do termo “financeiro” signifique que podem os conselheiros continuar suas atividades de apreciação e deliberação da destinação orçamentária, esta diferenciação não modifica a falta de efetividade factual do que é decidido por estes. Não se pode desconsiderar que, independente se foi deliberado ou não, estes podem realizar suas atividades e estas não acarretarem qualquer modificação de políticas públicas, construções e contratações sem a viabilidade financeira para tais decisões.

Neste ponto, portanto, identifica-se o baixíssimo grau de recursos acumulados pela instituição para a aplicação em suas próprias deliberações, o que acarreta um baixo grau de efetividade deste conselho.

Ademais, apesar de possuir Regimento Interno, funções e competências expressamente dispostas nos instrumentos normativos citados, ocorre que, em diversas reuniões, os conselheiros entram em debate acerca de suas competências em deliberações diversas. O fato ocorre porque muitas vezes a competência do Conselho Gestor do FUNDHIS é confundida com competências internas da CODHAB, observação que pode indicar um baixo grau de institucionalização do Conselho.

Como exemplo, cita-se o ocorrido na 18ª Reunião Ordinária,²⁶ em que o Secretário questiona a competência do conselho para arcar com despesas referentes à construção de obras já licitadas e finalizadas. O Conselheiro representante dos movimentos sociais pela habitação, no entanto, reitera o fato de que haveria sim a possibilidade de alocação destes recursos para conclusão de obras de caráter social.

No entanto, o Secretário discorda, de forma a vincular a possibilidade ao fato de que somente seria possível diante de uma obra de competência da CODHAB,

²⁶ FUNDHIS. 18ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS. <https://www.youtube.com/watch?v=UfwKy4gD3r4&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.

de forma que o Conselheiro suscita a Competência do órgão sem qualquer vinculação a qualquer órgão governamental do DF, cabendo a alocação. Não obstante, como demonstrado, a atuação não ocorre com qualquer vinculação com o órgão mencionado, fato alegado por um dos conselheiros. Assim, deve-se ressaltar que, apesar de amplamente dispostas nos instrumentos, as competências são questões de dúvida recorrente e de possível confusão entre os representantes dos órgãos.

Por fim, a averiguação da institucionalidade do órgão engloba sua estrutura física, incluindo tanto onde este se situa quanto a equipe que integra seu funcionamento. A ausência de autonomia do órgão por fim, segundo o Índice de Efetividade da Participação citado,²⁷ deve levar em consideração o fato do órgão em análise se vincular fisicamente, e em termos de servidores, a outros órgãos preexistentes. Este dado seria um possível preditor da ausência de autonomia de interesses ou atuação, devendo ser acompanhado para uma verificação mais a fundo.

O FUNDHIS, portanto, se situa no mesmo edifício onde funcionam tanto a SEGETH, como a CODHAB. Assim, seus equipamentos, funcionários e secretaria executiva são advindos dos outros dois órgãos, sem qualquer desvinculação. O Conselho se encontra na própria SEGETH, fato descrito no artigo 1º do Decreto nº 34.364, que dispõe sobre o regulamento de operação do FUNDHIS:

Art. 1º O Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, órgão de natureza contábil, vinculado à Secretaria de Estado Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, observando o disposto na Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008, tem seu Regulamento de Operação disciplinado pelo disposto neste Decreto.²⁸

Desta forma, não se reconhece um alto grau de institucionalidade deste Conselho Participativo, haja vista que este não possui infraestrutura própria que seja capaz de garantir seu funcionamento para além dos mandatos dos governantes, baixo grau de recursos para atender às exigências burocráticas na gestão de políticas públicas, por possuir pouco tempo desde sua criação e um baixo grau de recursos acumulados, gerando também um baixo grau de reconhecimento formal como integrantes dos processos de produção e controle de políticas.

²⁷ ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, n. 2, ago. 2016

²⁸ DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 34364, de 15 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Decreto-nº-34.364-de-15-de-maio-2013.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

3.3 As deliberações do Conselho

A partir da visão da democracia deliberativa, adotada para as diretrizes urbanísticas, como anteriormente explicitado, a participação popular é determinada como fonte principal de legitimação das decisões. Para isso, passa-se, portanto, à averiguação das decisões, em seus conteúdos e condições.

Este quesito se subdivide em duas frentes de análises principais, a primeira para identificar o alcance das decisões nas políticas de caráter social e a segunda, as condições institucionais para a tomada de decisões. Assim, como primeiro ponto relevante, deve-se averiguar se suas decisões são capazes de incidir na própria política habitacional, com atributos no que tange aos instrumentos de controle social na política de assistência.

Trata-se de avaliar se o conselho cumpre as atribuições a ele instituídas, durante as deliberações de instrumentos de controle da política social e ainda se há a incidência concreta deste na política de assistência social, de forma que esta instituição seja capaz de ativar suas conexões para além de suas competências, de forma a envolver todo o entorno político-institucional.

Portanto, o exame de desempenho decisório do conselho está relacionado à capacidade de se relacionar ao seu entorno político-administrativo. Deve possuir o órgão uma incidência factível nas políticas públicas a serem implementadas. Órgãos que se circunscrevem às suas próprias deliberações possuem um grau maior de insatisfação no poder de influência e efetividade. Por consequência, um alto grau de acompanhamento do Conselho por outros órgãos é uma forma de avaliar sua incidência ou não no âmbito político.

Ademais, a segunda frente a ser observada em uma avaliação objetiva da participação parte do pressuposto de que uma condição para viabilizar essas decisões é a existência de um planejamento prévio instituído pelo órgão. Um indício hábil a avaliar este quesito é a vinculação das atividades do órgão a uma rotina, com regras prévias para as deliberações a serem feitas, de forma que, havendo um bom planejamento, haveria um maior controle dos processos políticos que afetem as decisões. Consequentemente, garantiria um indicativo razoável de que as decisões tomadas não são fruto de meras circunstâncias, mas de parâmetros amplamente debatidos e pactuados anteriormente.

Assim, um primeiro objeto de análise é a deliberação dos calendários a serem aprovados. Devem ser definidos cronogramas para tornar as decisões fiscalizáveis por agentes públicos ou privados e permitir a presença de atores interessados.

Conforme o artigo 8º do Regimento Interno,²⁹ o FUNDHIS deve realizar ao menos quatro reuniões por ano, sendo esta a quantidade entendida na forma da lei como quantidade razoável para garantir a efetividade das deliberações do Conselho. Apesar de o Conselho disponibilizar seu calendário anual no endereço eletrônico na SEGETH, não basta haver a previsão de datas, mas é necessária a realização das reuniões.

Entretanto, houve anos em que ocorreram menos reuniões que a quantidade mínima e, ainda, em 2018, não ocorreu uma reunião sequer. O calendário de 2018 foi previamente aprovado tanto na 16ª como na 17ª Reunião Ordinária.

Já vou colocar aqui para aprovação também, uma proposta para o calendário do ano que vem, né, o ano 2018, para as reuniões ordinárias. Então aqui a proposta, é que nós tenhamos reunião: em abril, sempre às terças-feiras, né, às 9 horas, como é tradicional. Então em abril, seria no dia 03/04, de junho, 19/06, em setembro, 04/09, em novembro 20/11.

Alguém tem alguma consideração a fazer sobre o calendário?(...)

Então vamos considerar então que tá aprovado o calendário para 2018.

Apesar do agendamento, todas as reuniões agendadas foram sobrestadas e, apesar da publicidade, não foi manifestada qualquer justificativa para a sua não ocorrência em 2018 ou qualquer previsão para o reagendamento. Conforme previsto em calendário publicizado no endereço eletrônico da SEGETH, foi marcada a 19ª Reunião Ordinária do FUNDHIS primeiramente para a data de 03 de abril de 2018, que foi sobrestada sem a publicidade de qualquer motivação, ocorrendo o mesmo para os reagendamentos, determinados para as datas de 19 de junho de 2018 e 04 de setembro de 2018 e, ainda, a 20ª Reunião Ordinária agendada para a data de 20 de novembro de 2018.³⁰

Para a geração de debates com a cooperação pública, deve haver, a partir de raciocínios e argumentações livres, justificativas razoáveis de cada decisão, para que se torne possível o compromisso coletivo na solução dos problemas narrados. Neste sentido, importa a presença de membros representativos da sociedade civil no ramo de atribuição do órgão, para operar conjuntamente nas decisões do conselho, formalizados nos instrumentos normativos reguladores deste.

²⁹ DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 34365 de 15 de maio de 2013*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Decreto-nº-34.365-de-15-de-maio-2013.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

³⁰ Reuniões do Conselho/Fundhis para 2018. Atualizada em 11.10.2018. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/fundo-distrital-de-habitacao/>. Acesso em: out. 2018.

Ademais, seria significativa a presença de Comissões Internas no Conselho, para estudos mais qualitativos. O FUNDHIS é responsável pela alocação de recursos em projetos habitacionais de interesse social em todas as regiões do Distrito Federal, de modo que é inviável o aprofundamento de estudos em cada local para que possa ocorrer uma assistência hábil a lidar com os problemas de cada região.

A inexistência dessas comissões pode ser compreendida como:

um preditor forte do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo, dado que, sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos.³¹

Numa região como o Distrito Federal, a qual engloba 25 Regiões Administrativas legalmente reconhecidas e ainda tantas regiões passíveis de regularização, é inequívoco informar que a existência apenas de um Conselho central sem subdivisões é deficitária para atender as demandas específicas de cada região.

Este ponto é facilmente verificado pelas falas nas reuniões, em que na 17ª Reunião Ordinária³² já é discutido entre os conselheiros a impossibilidade de seguir com a execução de quatro Resoluções feitas em 2014. Para justificar a revogação destas, suscita-se principalmente a ausência de projetos e a dificuldade orçamentária para arcar com os custos de implementação. No entanto, é suscitado no áudio desta reunião que, apesar do Fundo ter o interesse em revogar, a população já havia se manifestado contrária à ação, pedindo para que “segurassem a revogação”. Percebe-se que há, portanto, um desencontro entre os interesses do fundo e os da população, que possui demandas não atendidas a serem resolvidas pelos Conselheiros.

Apesar disso, a revogação destas foi apreciada em votação ocorrida na 18ª Reunião Ordinária.³³ Percebe-se assim que as discussões se aprofundam sobre questões orçamentárias e na fase dos projetos das obras públicas. A justificativa dos Conselheiros vem no sentido de que:

³¹ ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, n. 2, ago. 2016.

³² FUNDHIS. *17ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wJz42wF6w6A&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.

³³ FUNDHIS. *18ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UfwKy4gD3r4&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.

nós temos algumas deliberações a fazer, né (...) todos recordam que nós temos umas, uma resolução de 2014, que ainda não foram revogadas essas, essas resoluções de 2014, que elas destinam alguns valores para algumas obras específicas, para alguns equipamentos específicos.

A proposta dessa desta reunião aqui é que nós revogemos essa decisão 2014, e aprovemos, obviamente se todos concordarem, algumas novas resoluções para poder dar efetividade a esse, a esse dinheiro do fundo, né. Na verdade, esse dinheiro, assim, ele tá parado há dois, três, anos porque esses projetos aprovados, então, né, naquela época, nunca chegaram a se concretizar, e obviamente sem os projetos não dá para fazer licitação e a obra.

Então por esse motivo, há um indicativo dessa revogação para aprovação de uma nova destinação já com projetos executivos prontos, realizados, enfim, já prontos para licitar. E aí obviamente tendo condições de dar efetividade a esse, esse dinheiro do fundo.

Não, não, a única coisa que a gente tinha que saber é porque a do Paranoá o motivo da revogar a resolução do Paranoá.

É o mesmo, mesmo motivo.

Porque não tem projeto?

Exatamente. Todos eles não têm nenhum projeto. (...).

É certo que existe diferenciação social relevante entre as regiões citadas, no entanto é sabido que a falta de representatividade das populações regionais permite que os gestores façam essa análise puramente orçamentária, sem a devida interferência de movimentos locais de cada uma das áreas de interesse social em análise. Assim, diante da inexistência de comissões específicas para deliberação qualitativa acerca das demandas, e da carência de recursos apontada no Fundo, delibera-se com base unicamente orçamentária, de forma que o orçamento passa a ser o único critério para a concretização ou não das resoluções, o que representa uma carência na qualidade de debates aprofundados no conselho.

Ainda com base no orçamento, não há um plano de acompanhamento e fiscalização de entidades, programas e benefícios exercido pelo próprio Conselho. Apesar de deliberarem acerca das questões financeiras e orçamentárias do Fundo, não é possível auferir um estudo mais aprofundado acerca das propostas estabelecidas para o orçamento deste, sobre o repasse de recursos às entidades ou uma rotina que estabeleça a frequência de acompanhamento de relatório de aplicação dos recursos do fundo, de forma que se percebe a ocorrência destas a cada ano, com um balanço geral das atividades e custos gerados no exercício anual. Logo, não é disponibilizado parecer público acerca dos recursos ou custos do Fundo, sendo estes discutidos nas próprias reuniões por meio de apresentação dos servidores.

Ademais, o método proposto pelo Índice de Efetividade da Participação³⁴ propõe que um indicativo positivo para o conselho seria a ocorrência de um planejamento anual de fiscalização dos serviços e programas da rede pública e privada. Não há ocorrência de fiscalização constante nas atas de reuniões ou documentos publicitados por meio do portal eletrônico da SEGETH. Neste sentido, não há como afirmar ao certo como ocorre a fiscalização destes serviços, tampouco dos programas socioassistenciais, entidades e organizações de assistência social. Sua fiscalização documentada se circunscreve às suas próprias competências, quanto aos serviços contratados, orçamentos recebidos e resoluções em vigência, o que traz baixo grau de institucionalidade reconhecida em sua relação com o entorno governamental e social.

Toda a sua estrutura institucional, inclusive espacial e de funcionários, é diretamente dependente dos órgãos, sendo estes dois aspectos em conjunto pontos extremamente importantes para reconhecer o baixo grau de autonomia institucional, e por consequência, deliberativa do Conselho. Desta forma, os estudos a serem realizados são redirecionados a funcionários dos órgãos relacionados ao fundo, em especial a SEGETH e a CODHAB, de forma que não é possível se deprender uma autonomia deliberativa no Conselho, haja vista sua interligação por servidores e equipamentos de outros órgãos da própria Administração Pública Distrital.

3.4 A representação da sociedade civil no Conselho

Por fim, em último nível é necessária a verificação da avaliação qualitativa da representação no Conselho, e a prestação de contas perpassa pela efetividade da participação, por meio da efetividade da transparência de sua atuação para fora de sua própria administração. Para tal, existe a necessidade de pluralidade na composição dos cargos e a existência de mecanismos que permitam um controle externo dos representados sob aqueles que em tese devem os representar.

A Composição do Conselho Gestor do FUNDHIS segue as disposições do artigo 6º da Lei Complementar nº 762/2008,³⁵ que conforme a Lei Federal nº 11.124/2005³⁶ é garantida a natureza de órgão deliberativo e composto paritariamente por integrantes de órgãos e entidades do Executivo e por representantes da

³⁴ ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, n. 2, ago. 2016.

³⁵ DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Lei-Complementar-nº-762-de-23-de-maio-de-2008.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

³⁶ BRASIL. *Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 22 set. 2018.

sociedade civil. Composto por 12 membros, com seus suplentes definidos, seis são os Representantes do Poder Público, sendo considerados membros natos do Conselho.

Os outros seis são representantes da sociedade civil. Possuem em sua composição: um representante da área empresarial e um representante de entidades de trabalhadores, igualmente indicado pelo secretário, e os quatro representantes de entidades dos movimentos populares da área de habitação, eleitos na Conferência Distrital das Cidades, assegurando a proporção de um quarto dessas vagas aos representantes dos movimentos sociais de habitação.

Publicado o Regulamento para tratar da Conferência das Cidades, em seu artigo 10º, inciso V e parágrafo único, percebe-se a disposição acerca da eleição dos conselheiros:

Art. 10 As plenárias da 5ª Conferência Distrital das Cidades terão como objetivos: (...)

V – Eleição de 04 (quatro) representantes titulares e 04 (quatro) suplentes do Conselho Gestor do FUNDHIS, saídos das entidades dos movimentos populares da área de habitação, nos termos do inciso VII, e §2º, do art. 6º, da Lei Complementar nº 762, de 23 de Maio de 2008;

(...)

Parágrafo único. A regulamentação do processo de escolha de que tratam os incisos V e VI deste artigo, será estabelecida por Portaria conjunta entre SEDHAB e CODHAB.

Foi publicada, para esta regulamentação específica, a Portaria Conjunta nº 23 de 2013, a fim de estabelecer quais os critérios utilizados para a eleição dos membros representantes de Entidades dos Movimentos Populares da Área de Habitação, *in verbis*:

Art. 1º Este normativo tem por finalidade a definição da metodologia de funcionamento da eleição de 04 (quatro) representantes para o Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, e respectivos suplentes, bem como da eleição de 02 (dois) representantes para o Conselho de Administração da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, e respectivos suplentes, durante a 5ª Conferência Distrital das Cidades, conforme os seguintes requisitos:

I – Os representantes devem pertencer a entidades que representem o segmento movimentos populares da área de habitação, as quais dever estar devidamente credenciadas junto à CODHAB com situação regular;

II – Os representantes do segmento movimentos populares da área de habitação, na realização da 5ª Conferência Distrital das Cidades devem ser credenciados com a seguinte especificação: ‘representantes dos movimentos populares por habitação’;

III – As entidades de que tratam os incisos anteriores devem optar por qual conselho pretendem indicar o representante, sendo vedado indicar mais de um representante para um mesmo conselho, bem como indicar representantes para concorrer às vagas previstas para os dois conselhos simultaneamente.

Parágrafo único. A eleição deve ocorrer no dia 29 de setembro de 2013, a partir das 16 horas, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães, durante a realização da 5ª Conferência Distrital das Cidades, em consonância com seu Regulamento.

Art. 2º Os representantes de que tratam o artigo anterior devem ser eleitos por seus iguais, em votação à parte, feita pelos movimentos populares da área de habitação, acompanhada por um sistematizador.

Parágrafo único. Somente têm direito a voto, para fins desta eleição, os representantes que, no ato de seu credenciamento, fizerem a opção pela representação de movimentos populares por habitação.

Art. 3º Ao final, o sistematizador deve encaminhar à Mesa Diretora da 5ª Conferência Distrital das Cidades o resultado da votação.

Art. 4º A Mesa Diretora encaminhará à Plenária da 5ª Conferência Distrital das Cidades o nome de cada um dos eleitos nos termos do art. 2º, em ordem alfabética, e cada candidato será submetido à votação da plenária.

§1º A votação se dará por aclamação ou em votação por maioria simples dos presentes (50% mais um), expressa em contraste visual ou contagem.

§2º Quando da não aprovação de qualquer um dos nomes, o processo de votação interna será repetido e o nome do eleito será enviado à Mesa Diretora da 5ª Conferência Distrital das Cidades, e, esta, por sua vez, submeterá o novo nome à apreciação da Plenária.

§3º O processo repetir-se-á até que se completem os quantitativos dos representantes estabelecidos no art. 1º.

Art. 5º O relatório da sistematização da 5ª Conferência Distrital das Cidades será oficialmente encaminhado à SEDHAB e à CODHAB para que seja homologado o resultado da eleição e dada posse aos eleitos.

Dentre estes requisitos, destaca-se a necessidade de pertencer a entidades que representem o segmento de movimentos populares da área de habitação, as quais devem estar devidamente credenciadas junto à CODHAB com situação regular. Desta forma, as indicações do Secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal – SEGETH foram feitas em conformidade

com a disposição do Regimento Interno do FUNDHIS,³⁷ qual seja, o Decreto nº 34.365/2013, art. 5º, §3º, em que são nomeados como representantes da sociedade civil da área empresarial um dos membros do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – SINDUSCON/DF e, como representantes de Entidades de Trabalhadores, é indicada a Central Única de Trabalhadores – CUT/DF.

É perceptível a existência de um procedimento especificamente proposto para esta eleição de forma que a eleição destes representantes demonstra ocorrer de forma legítima com respeito às disposições formalmente estabelecidas para tal.

A transparência no caso da representação, portanto, se torna o requisito mais importante para a viabilização de um controle da sociedade civil em como este dever se exerce por seus representantes e ainda é capaz de viabilizar uma prestação de contas ao público mais amplo. Quando o órgão é incapaz de transparecer suas informações, deliberações e prestação de contas, surge um sério problema pelo fato de que a maior parte da população não participa ou está representada nos conselhos, em desrespeito a uma forma de inclusão social pela habilitação dos cidadãos em exprimir seus direitos sociais e políticos.

Neste sentido, na análise de transparência de informações acerca dos próprios conselheiros se percebe uma série de problemas. O endereço eletrônico da SEGETH é a principal via de transparência do FUNDHIS, por meio do qual se obtém acesso aos principais instrumentos normativos do Fundo, dentre uma série de outras informações, incluindo assim a composição nominal do Conselho, com a forma sobre a qual ocorre a nomeação.

No entanto, apesar de disponível a composição nominal dos representantes do Conselho Gestor do FUNDHIS, no que tange à descrição de quais são os movimentos populares da área de habitação, somente é possível encontrar os nomes dos representantes, as pessoas físicas que fazem parte do Conselho, não o nome dos movimentos os quais estão de fato representando. Neste sentido, o alcance mais específico de qual é o movimento representado somente é possível por meio de pedidos reiterados de informações ao Sistema de Informação ao Cidadão, e-Sic, pelo portal da transparência. Por mais que exista respeito formal a todas as disposições legais, é difícil viabilizar qualquer tipo de controle popular acerca da representação que ali está sendo feita, não havendo qualquer facilidade em promover a mobilização social, que fragiliza a representatividade.

³⁷ DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 34.365, de 15 de maio de 2013*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Decreto-nº-34.365-de-15-de-maio-2013.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Não é suficiente a discriminação nominal destes para a população leiga, basta ver que a mera indicação do nome do conselheiro não facilita o contato de qualquer pessoa ao movimento representado. Assim, a representação se torna distante da população, que dificilmente possui acesso aos conselheiros. Exemplo dessa dificuldade de controle social sobre sua representação ocorre na 17ª Reunião Ordinária,³⁸ já citada, diante da divergência dos interesses apresentados em reunião pela revogação das medidas e da conversa ao fundo sobre a manifestação de parcela da população pela manutenção da resolução.

Projetos através de concurso público e tentamos também verificar se a secretaria de educação já possui um projeto adequado para implantar naquela área. Não, não tinha. Então a gente resolveu pela revogação do Paranoá Parque por não ter projeto ainda, né, e manter os dois do mangueiral porque tem um projeto que ainda não está acabado. Então na reunião com o pessoal do mangueiral, a gente tem uma reunião marcada com Secretário de Educação na próxima semana. Não é o grupo de trabalho, é deles com a Secretaria de Educação, com a comunidade, e da comunidade com a secretaria, a fim de buscar recursos para execução (...) A nossa reunião com Secretário de Educação é que a gente resgatou os projetos naquela ocasião. Sei que ainda não estão aprovados, porque o que o grupo do mangueiral solicitou que verificasse se esses projetos já estão (...) avançados ponto de poderem ser utilizados.

Mas isso não depende somente da Secretaria de Educação porque foi feito por um escritório contratado pelo consórcio, então ainda tem um diálogo a ser feito: se eles topam finalizar esse projeto, não é só pegar o projeto e finalizar né. Assim foi contratado pela empresa, naquela ocasião. Então é isso, e por isso a gente ainda não revogou esse do Mangueiral. *Porque a nossa proposta anterior era passar para o Parque do Riacho (...) que não é diretamente (...) mas a gente acredita que qualquer equipamento público ele acaba atendendo um pouco a Terceira um pouco a Quarta (Etapas do Riacho Fundo) até o Recanto. (...) Mas a gente tá guardando apesar de já ter dois projetos pelo Paranoá Parque. Essas duas resoluções foram aprovados sem projetos? Não, não tinha projeto não. Não tinha projeto aprovado e (...) o que a (...) gente tinha um projeto lá no Paranoá Parque. Não tinha projeto aprovado, mas tinha um projeto do Mangueiral, que o pleito era pegar o projeto do Mangueiral inserir no Paranoá Parque. Além de não caber não deu para fazer isso na ocasião.*

É possível perceber nestes trechos a carência do debate em levantar dados concretos das demandas, necessidades e contato com a realidade local.

³⁸ FUNDHIS. 17ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wJz42wF6w6A&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.

O distanciamento ocorrido entre os representantes presentes no conselho e a situação de fato das regiões analisadas é notório. A alocação de “qualquer equipamento público” para atender as necessidades da população residente em três áreas, sem o debate aprofundado acerca desta informação que revoga resolução anterior, demonstra a carência de representação das populações afetadas por estas deliberações.

Ademais, o método de avaliação proposto pelo Índice de Efetividade da Participação destaca o questionamento acerca das eleições do Presidente e Vice do conselho participativo, para que estas sejam também uma proposição democrática capaz de gerar representatividade social. No caso do Conselho do FUNDHIS, a previsão da ocupação do cargo de Presidência do Conselho é definida pela própria lei de criação do Fundo, de forma a ser garantido à Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente o cargo, ou seja, a um membro do Governo Distrital. Sendo assim, é garantida ao presidente a definição de pauta, além deste possuir a garantia do voto de qualidade nas deliberações, funções estabelecidas pelo artigo 5º da Lei Complementar nº 762/2008:

Art. 5º O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e composto de forma paritária por integrantes de órgãos e entidades do Poder Executivo e por representantes da sociedade civil.

§1º A presidência do Conselho Gestor será exercida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, que exercerá voto de qualidade.³⁹

A eleição deste cargo ser feita por meio de votação em reunião plenária é um fator extremamente importante para a geração de um ambiente em que se permita não apenas uma eleição mais democrática, bem como possibilitar a alternância de ocupação do cargo entre representantes do governo e da sociedade civil. Esta observação é de suma importância para a geração de equilíbrio de poderes garantidos à administração pública e aos representantes civis no órgão. Um conselho participativo eficiente possui equilíbrio e pluralidade como requisitos básicos para o controle e legitimidade de participação. Assim, percebe-se o problema da vinculação da atuação do órgão com a presidência a ser apenas exercida por representante de Estado.

Segundo Maria da Glória Gohn,⁴⁰ os conselhos participativos possuem problemas em sua paridade não apenas na composição numérica, mas sim na

³⁹ DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Lei-Complementar-nº-762-de-23-de-maio-de-2008.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

⁴⁰ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

sua representatividade. É facilmente perceptível que são criadas condições diferentes para viabilizar a participação entre membros do governo e membros da sociedade civil. Além do já destacado no que diz respeito à ocupação do cargo de Presidência, a autora destaca outros fatores, bem como a disponibilidade de tempo para o exercício dos cargos. A Lei nº 4.585, de 13 de julho de 2011, inviabiliza expressamente o recebimento de salário para o exercício de cargo em conselhos de deliberação coletiva, no entanto, a disposição do tempo para esse exercício não remunerado dentre funcionários públicos e não servidores públicos se torna discrepante. Tal discussão ocorre na 1ª Reunião Ordinária:

Outro destaque apresentado pelo Conselheiro Cláudio Pereira dos Santos diz respeito ao art. 7º da minuta de Decreto em debate. O Conselheiro afirmou que a proposta de transformar a participação dos Membros representantes dos Movimentos Populares no Conselho em “prestação de serviço público de natureza relevante” não seria condizente com a responsabilidade inerente à função assumida pelos Conselheiros, de gestores de recursos públicos. Argumentou que outros Conselhos, entre eles os da CODHAB, remuneram os seus membros e sugeriu a mudança do artigo em questão, possibilitando a remuneração dos membros representantes dos Movimentos Populares, os quais, dedicariam muitas horas de trabalho às demandas do FUNDHIS. O senhor Presidente do Conselho solicitou ao Conselheiro Suplente senhor Rafael Oliveira que apresentasse os aspectos legais afetos ao tema levantado pelo Conselheiro Cláudio. O senhor Rafael esclareceu que a Lei Complementar no 762/2008 não prevê a remuneração do Conselho Gestor do FUNDHIS. Ademais, a Lei nº 4.585, de 13 de julho de 2011, estabelece no §2º do art. 4º que é vedada a instituição da gratificação de que trata [a referida lei] para os órgãos de deliberação coletiva cuja participação não seja remunerada.⁴¹

Neste caso, é reconhecida pelo próprio Fundo a dificuldade em exercer de forma estritamente paritária, sendo que as representações ocorrem de maneiras diferentes. Na presente Reunião propuseram uma moção às instâncias do Poder Público responsáveis pela modificação destas condições para a viabilidade da representação mais igualitária.

É de extrema importância destacar a ausência de documentação constando qualquer reunião ampliada ou descentralizada, de forma que todas as reuniões disponíveis estão restritas a seus conselheiros em suas próprias deliberações. Ademais, esta ausência de ocorrência se repete no que diz respeito às ações

⁴¹ FUNDHIS. *Ata da Primeira Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – FUNDHIS*. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/1_RO_FUNDHIS.pdf. Acesso em: 2 nov. 2018.

de mobilização social, sendo citada pela conselheira representante da CODHAB, na 3ª Reunião Ordinária,⁴² pela ocorrência de comunicação com as populações locais por meio de Centrais de Atendimento ou Consultas Públicas para que recolham assim as demandas sociais. A Conselheira Teresa Ferreira manifestou sua preocupação em relação ao atendimento aos convocados pela CODHAB. Sugeriu que fosse adotado o sistema de atendimento descentralizado, por Região Administrativa.

Não há informação acerca de uma central de denúncias para que a população assim as realize, mas sim estas centrais de atendimento da CODHAB, que poderiam receber as demandas a serem encaminhadas ao Conselho, implantadas em algumas regiões do Distrito Federal.

Por fim, cumpre analisar os graus de publicidade e transparência do órgão, pois estes são indispensáveis para a mobilização da população em participar ativamente. Maria da Glória Gohn⁴³ dispõe que devem ser criados meios para se igualar as condições entre membros da sociedade civil e da Administração Pública.

De um lado, observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos; a curta trajetória de vida desses conselhos e portanto, a falta de exercício prático (ou até sua inexistência); e ao desconhecimento – por parte da maioria da população, de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade).

A autora cita o fato de que não basta a viabilidade formal da participação, mas da educação tanto dos conselheiros, para uma melhor compreensão do cenário avaliado e da matéria em discussão, quanto uma educação social política mais bem estruturada. Percebe-se que o problema descrito passa a ser mais estrutural que pontual. Justamente pelo fato de que a população não teve acesso a uma educação empoderadora para a realização de seu exercício de cidadania, tampouco para a compreensão do vocabulário e da matéria tecnocrática a ser debatida, surge o dever do órgão público de viabilizar por meio de canais transparentes toda a informação necessária para viabilizar sua participação.

⁴² FUNDHIS. *Ata da Terceira Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – FUNDHIS*. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/3_RO_FUNDHIS.pdf. Acesso em: 2 nov. 2018.

⁴³ GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 94-95.

Esta preocupação não pode ser apenas em tornar os documentos públicos, mas também em facilitar a linguagem e a busca do cidadão por informação. Neste sentido, além das informações disponíveis, é importante o acesso a um meio para retirada de dúvidas e requisição de novas informações e esclarecimentos.

Salienta-se que todas as atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias realizadas se encontram disponíveis no portal eletrônico da SEGETH. Desde a 14ª Reunião Ordinária,⁴⁴ sendo esta a segunda de 2016, seguida das Reuniões Extraordinárias, todas estão amplamente documentadas com atas, fotos, pauta, convocação e áudios disponibilizados para a informação dos cidadãos. Ademais, para além do que se encontra disponibilizado, cumpre ressaltar a existência do Portal da Transparência, pelo sistema de Informação ao Cidadão, e-Sic, em funcionamento. Todas as publicações vão para o Diário Oficial, sendo publicitadas tanto à sociedade como às entidades.

Porém, é de extrema importância o destaque do ocorrido durante a 18ª Reunião Ordinária do Conselho, em que se debateu a revogação de três Resoluções firmadas em 2014. Nesta, houve a discordância de um dos Conselheiros, representante dos movimentos sociais pela habitação, e a concordância de outro, com ressalvas, pela revogação de uma resolução em que se discutia o caso de uma escola situada no Paranoá Parque.

Não se trata de uma questão de mérito, mas de déficit na transparência da Ata, em que consta apenas nos seguintes termos:

Dessa forma, fica consignado a votação da plenária com 8 (oito) votos favoráveis à revogação das Resoluções nº 01, 04 e 05/2014; a revogação da Resolução nº 03/2014 obteve 5 (cinco) votos favoráveis e 3 (três) votos contrários dos Conselheiros: Antônio Batista de Moraes, representante titular da Área de Habitação, Nilvan Vitorino de Abreu, representante titular da Área de Habitação e Roberto Miguel de Oliveira, representante titular de Entidades de Trabalhadores – CUT.⁴⁵

Porém, segundo os áudios da Reunião, é possível compreender um debate mais aprofundado, no sentido de constar a construção de outra escola no Paranoá, para atender a população, fato requerido por um dos Conselheiros para que constasse em ata como justificativa de seu posicionamento, em comunicação à sociedade civil acerca do debatido para que assim fosse deliberado:

⁴⁴ FUNDHIS. *14ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qgXPQe4Hnt8&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.

⁴⁵ FUNDHIS. *Ata da 18ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – FUNDHIS*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/18ª-Reunião-Ordinária-FUNDHIS-DODF-05-01-2018-1.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2018.

(...) o Governo do Distrito Federal já está em tratativas de fazer uma escola, uma escola com um projeto pedagógico inovador, diferente e tal, no Paranoá, que vai atender às crianças daquela (...) localidade.

É, porque nós tivemos aí na imprensa aquela polêmica que nós vivemos atualmente naquela região. (...) Aí a gente vai cancelar a resolução de uma escola lá no parque do Paranoá?

Na verdade nós não estamos cancelando uma escola, não existe essa escola, e tampouco existe projeto para ela (...).

Mas a coisa não poderia ser um pouquinho diferente? Não poderia estar fazendo uma força-tarefa para ter o projeto, para poder colocar essa escola lá na verdade? (...).

A colocação do Conselheiro Moraes deixa a gente numa situação muito desconfortável, no sentido de estar cancelando uma escola. Eu acho que tinha que constar na ata, que a gente vai fazer a substituição, não sei qual seria a forma (...).

Edilson primeiro para dizer que os projetos não sairão no ano que vem. Eu não sei se é isso, e segundo é que tá aqui, tem essa tratativa.⁴⁶

E aí eu não sei se tem algum documento que embasa que está se construindo outra escola na região. Não, eu concordo só que assim, só gostaria, para deixa confortável, (...) não tá porque a colocação dele é pertinente.

(...) a escola no Paranoá Parque não mas vai ser construída uma outra que vai atender então (...) não sei se é possível constar em ata (...) não sei que nós está fazendo a substituição que está sendo construída outro escola.

Não, está sendo alugado um edifício. Eu não tenho documento. O que eu tenho aqui é a minha palavra, né, e eu posso dar, só falei porque eu participei dessa reunião. Então houve uma reunião no gabinete do governador, na semana passada, com o secretário Júlio Gregório e com alguns professores que tem um projeto que chama CAP – Centro de Aprendizagem (...) mas que eles querem fazer uma proposta pedagógica inovadora, etc. e tal. A secretaria educação já está em tratativas para aluguel de um edifício que obviamente vai ser adaptado para crianças, essa escola.

É possível compreender a enorme disparidade entre o que consta em ata e o aprofundamento de debate ocorrido na reunião. Esta disparidade é um dado relevante para entender o necessário aprimoramento desta transparência para um maior controle e participação sociais. A representatividade é notoriamente enfraquecida quando não há a correta informação repassada à sociedade de como o Conselheiro responsável por expressar seus interesses decidiu.

⁴⁶ FUNDHIS. 18ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS. <https://www.youtube.com/watch?v=UfwKy4gD3r4&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.

Por todo o exposto, verificam-se desafios na concretização de uma representatividade bem consolidada, capaz de permitir o controle de seus representados, e não tornando esta sob o controle do próprio Conselho. Diante de um sistema representativo em que os membros são escolhidos por eleições, concretiza-se a importância destes em refletir os interesses daqueles que representam. Os vícios gerados por este modelo, assim com debatidos no capítulo acerca da participação democrática, são ocorridos justamente pela delegação de poder em que há vícios pelo conflito entre representantes e representados.

Somente diante de um fortalecimento da representatividade e da transparência de um órgão participativo é possível mitigar estes vícios e assegurar a efetivação do equilíbrio entre o Poder Estatal e o exercido pela sociedade civil, a qual, de fato, se encontra representada pelos conselheiros da instituição em análise.

4 Considerações finais

Por meio deste trabalho foi possível averiguar a dificuldade de se garantir uma instância participativa de fato e permitir que haja o processo deliberativo em conjunto com os mais diversos membros da sociedade civil. Traçando o processo de desenvolvimento da relação cidade, política urbana, legislação e participação, é possível perceber uma mudança direcionada à necessidade de negociação do Poder Público com a sociedade por meio de uma gestão democrática.

Em resumo, constata-se o encaminhamento das normas no sentido de viabilizar uma produção conjunta em que esta seria capaz de fiscalizar as atividades, serviços e políticas públicas e gerar uma conciliação entre os mais diferentes interesses surgidos em um espaço urbano difuso. As lutas sociais pela reforma urbana foram então um importante marco para a geração deste cenário, que, após a redemocratização, se torna mais plural e acessível, modificando a relação hierarquizada e distanciada antes existente entre sociedade e Administração Pública em suas competências.

Assim sendo, a inovação ocorrida para o fato dos Conselhos se tornarem um espaço que possibilita a reordenação das políticas por uma governança mais democrática é fato memorável. Conquanto, ao se analisar a realidade fática, percebe-se o necessário aprimoramento e críticas quanto à efetividade destes instrumentos e novas políticas aplicadas. Ao se analisar com base nos critérios objetivos firmados pelo Índice de Efetividade da Participação – IEP, amplamente estudado para mensurar essa efetividade das mais diversas instituições participativas em políticas de cunho assistencial na gestão de governos municipais, nota-se uma série de desafios para a concretização dos arranjos que fundamentam sua criação.

Na compreensão relativa ao direito à cidade, um importante preditor, capaz de viabilizar os mais diversos direitos relacionados, é o direito à moradia. Por isso, o Conselho Gestor FUNDHIS possui papel essencial em se tratando de política habitacional, sendo responsável pela destinação de recursos às políticas assistenciais de interesse social. Assim, fundado em caráter deliberativo, como órgão participativo, com representação obrigatória e paritária entre Estado e sociedade civil, surge como objeto essencial de estudo.

Por mais que fundamentado *a priori* como conselho participativo, observou-se durante o trabalho que muitas vezes este seu caráter não é concretizado em sua institucionalização, deliberações e representatividade.

Para que o Conselho Gestor possua, portanto, maior grau de efetividade, é obrigatória a observância de algumas condições e articulações em sua organização e gestão. No âmbito de sua institucionalização, é necessário garantir uma posição institucional autônoma e firme do Conselho, de forma que este possua capacidade de operacionalizar, gerir, produzir e controlar as políticas públicas e diretrizes que se propõe a deliberar.

Neste sentido, faz-se necessário o esclarecimento aprofundado de suas competências, sem a vinculação a outros órgãos, como CODHAB e SEGETH, fortalecendo institucionalmente sua atuação para que se cumpram suas deliberações, mesmo que em posição contrária aos órgãos relacionados ao Conselho. Ademais, deve-se assegurar a obrigatoriedade de um calendário bem configurado e respeitar as reuniões mínimas estabelecidas por meio de seu Regimento Interno, haja vista que o desrespeito a este pressuposto enfraquece suas atividades.

Além disso, é necessário o estabelecimento de diferentes fontes de subsídio ao Fundo, haja vista que este é o problema mais grave e recorrente observado durante a pesquisa. É ineficaz um Conselho Gestor possuir alta efetividade em um contexto em que não é disponibilizado recurso financeiro para cumprir suas resoluções.

No que tange às deliberações do Conselho, apontou-se a importância de Comissões Internas, para que sejam realizados estudos mais aprofundados acerca de cada realidade das regiões em que serão implementadas as políticas. Desta forma, há uma aproximação entre as deliberações e as demandas existentes, facilitando a incidência do Conselho nas políticas públicas com a atuação mais aperfeiçoada em cada região analisada, além de induzir os debates a uma investigação melhor.

Outrossim, é necessária uma maior influência institucional às adjacências relacionadas às suas competências, tornando este Conselho apto a gerar impactos para além de suas determinações. As deliberações do Conselho Gestor do FUNDHIS devem repercutir nas decisões da Câmara Legislativa, bem como

nas do Poder Executivo do Distrito Federal em matéria de política habitacional de interesse social, e não o contrário. Não é razoável sua atuação ser subsidiária às competências das outras instituições.

Para a melhora da efetividade de suas deliberações, deve haver o aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços e programas habitacionais em vigor, bem como os beneficiários destas políticas. Deve haver a correta fiscalização para que não haja um déficit nas apreciações das demandas, com uma falha cognitiva pelo conselho gerada pela ausência de fiscalização. Esta não pode se circunscrever às resoluções e decisões do próprio Conselho, mas sim sobre toda a matéria que direta ou indiretamente influencie suas atividades.

Outrossim, cumpre potencializar a representação da sociedade no Conselho. Esta ocorre de forma paritária entre membros do governo e da sociedade civil, mas a presidência é destinada ao Conselheiro representante da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, por meio da Lei Complementar nº 762.⁴⁷ Não é possibilitada a alternância de exercício do cargo, o que não é compatível com a paridade de poderes no órgão. Esta paridade deve ser exercida não apenas numericamente, mas em condições efetivas de acesso e exercício da participação.

Deve haver ainda canais por meio dos quais a população tenha como controlar o exercício de sua representação, sem o distanciamento ou esquecimento por parte da população civil, seu exercício cidadão. Para gerar força à representatividade, os Conselheiros devem possuir conhecimento, com formação e atualização acerca das políticas públicas e que não haja deliberações apenas emergenciais ou a curto e médio prazo, com um pensamento não imediatista e crítico.

Por fim, para que haja o controle de como ocorre a representação do Conselho pela sociedade, devem as informações estar transparentes, públicas e acessíveis. Neste ponto, foram encontradas amplas informações disponibilizadas pelo Portal Eletrônico da SEGETH, como as atas das reuniões, as pautas e convocações, incluídas fotos, de grande parte destas. Porém, cabe destacar a necessidade de constarem informações mais condizentes com a realidade das reuniões, possibilitando o controle qualitativo das deliberações por parte dos Conselheiros.

Aliás, no decorrer da pesquisa, não estavam disponíveis todas as informações acerca dos Conselheiros de forma acessível. Estavam presentes os nomes dos Conselheiros sem as indicações dos movimentos populares representados ou representantes do sindicato ou classe empresarial em questão. Para o acesso a estas informações, foi necessária a requisição por meio de dois recursos no

⁴⁷ DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 762, de 23 de maio de 2008*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Lei-Complementar-nº-762-de-23-de-maio-de-2008.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

Portal da Transparência para que fosse esclarecida a composição do Conselho. É inegável a dificuldade de controle por meio da população leiga da representação, devendo ser fortalecido o acesso pelo mais diverso perfil de pessoas que assim queiram obter informações.

Acentua-se que, durante o período eleitoral, a proibição da publicidade eleitoral erroneamente retirou toda a disponibilidade dos áudios das reuniões. No entanto, as informações não possuem caráter publicitário, tampouco se confundem com a regulamentação da publicidade eleitoral, de forma que constituiu um excesso do órgão retirar sua disponibilidade. O acesso à informação é o principal instrumento ao exercício da cidadania, responsável por consolidar o exercício democrático em um órgão participativo, fato que durante a própria pesquisa foi dificultado. Para obter permissão, foi necessário entrar diversas vezes em contato pessoal com o órgão, para o recebimento de informação pública relevante à sociedade, o que representa também uma falha na transparência de informações pela instituição. Não deveria haver a ocultação de informações relevantes à participação popular que não excedam os conteúdos meramente informativos, mesmo em período eleitoral.

Conclui-se reafirmando a relevância dos Conselhos Participativos e, em especial, do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal. Enfatiza-se a necessidade de pesquisas acerca destas instituições tão recentes e de extrema importância na formação de um espaço urbano democrático, para que estes sejam capazes de operacionalizar as promessas que representam. Cumpre valorizar as virtudes da existência destes conselhos, é necessária a realização de diagnósticos sobre a realidade fática de sua atuação, possibilitando um aprofundamento do processo de democratização entre governança e sociedade.

Democratic participation in social policies in federal district: The effectiveness of participation in the Management Council of the Fund for Social Housing in Federal District

Abstract: The Fund for Social Interest Housing in the Federal District, through its Management Council, is responsible for budgeting, managing and allocating public policies that are capable of building a fairer and more inclusive city. Thus, by the principles constructed throughout urban planning, the solutions to such deep and complex problems of inequalities, occurs from a deliberative democracy, in which citizens can use their decision-making capacities to intervene in the environment in which they live in. However, besides all legal instruments and formal respect for normative provisions, decisions are not always signed in a participatory process, which could render rhetoric citizen participation in city management. The aim of this study is to evaluate, by objective criteria, the functioning of the democratic management instruments in the performance of the main budget of social housing policies in the Federal District. In order to identify problems and, possibly, to present proposals that contribute to the effectiveness of participation, this article, through a critical evaluation, focus on how a democratic and citizen expression can consolidate social public policies, democratic management and the right to the city.

Keywords: Democratic management. Low income population. Citizen participation. Right to the city.

Referências

- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, n. 2, ago. 2016.
- AZUELLE, Robert. *Chaves do Urbanismo (Clefs pour L'Urbanisme, 1972)*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1992.
- ALFONSIN, Betânia. *Quando o direito à cidade entra em cena*. Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico: Caminhos Legais para Cidades Sustentáveis. 1. ed. Uberaba: Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano, OAB/RS, 2015. Vol. 1.
- BRASIL. *Lei nº 11.124*, de 16 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 22 set. 2018.
- DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 34.364*, de 15 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Decreto-nº-34.364-de-15-de-maio-2013.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018
- DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 34.365*, de 15 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Decreto-nº-34.365-de-15-de-maio-2013.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 762*, de 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Lei-Complementar-nº-762-de-23-de-maio-de-2008.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.
- FUNDHIS. *17ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wJz42wF6w6A&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.
- FUNDHIS. *18ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UfwKy4gD3r4&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.
- FUNDHIS. *1ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=GullmJk_cGU&feature=youtu.be. Acesso em: 2 nov. 2018.
- FUNDHIS. *Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponibilizada pela SEGETH por meio de pedido de informações ao cidadão. Ata da Reunião disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/12_RO_FUNDHIS.pdf. Acesso em: 2 nov. 2018.
- FUNDHIS. *Ata da 18ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – FUNDHIS*. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/18ª-Reunião-Ordinária-FUNDHIS-DODF-05-01-2018-1.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2018.
- FUNDHIS. *14ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDHIS*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qgXPQe4Hnt8&feature=youtu.be>. Acesso em: 2 nov. 2018.
- FUNDHIS. *Ata da Terceira Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – FUNDHIS*. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/3_RO_FUNDHIS.pdf. Acesso em: 2 nov. 2018.
- FUNDHIS. *Ata da Primeira Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – FUNDHIS*. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/1_RO_FUNDHIS.pdf. Acesso em: 2 nov. 2018.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 87.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *O Direito à Cidade Como Centro da Nova Agenda Urbana*. IPEA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7114>. Acesso em: 10 abr. 2018.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à cidade*. Título original. *Droit à la Ville*. 1. ed. São Paulo: Editora Moraes Ltda, 1991.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Limitações urbanas ao direito de propriedade*. São Paulo: Atlas, 2010.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CALDEIRA, Renata Freitas Carvalho; MARQUES, Sabrina Durigon. Participação democrática nas políticas de interesse social no Distrito Federal: a efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 165-200, jan./jun. 2019.
