

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos  
(Organizador)

# A Natureza e o Conceito do Direito 2



**Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos**

(Organizador)

# **A Natureza e o Conceito do Direito**

## **2**

**Atena Editora**  
**2019**

2019 by Atena Editora  
Copyright © Atena Editora  
Copyright do Texto © 2019 Os Autores  
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora  
Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira  
Diagramação: Geraldo Alves  
Edição de Arte: Lorena Prestes  
Revisão: Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Faria – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie di Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

### Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

### Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto  
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí  
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)</b>	
N285	A natureza e o conceito do direito 2 [recurso eletrônico] / Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. – (A Natureza e o Conceito do Direito; v. 2)  Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader. Modo de acesso: World Wide Web. Inclui bibliografia ISBN 978-85-7247-677-5 DOI 10.22533/at.ed.775190810  1. Direito – Filosofia. 2. Direito do trabalho. I. Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de.  CDD 340
<b>Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422</b>	

Atena Editora  
Ponta Grossa – Paraná - Brasil  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
contato@atenaeditora.com.br

## APRESENTAÇÃO

**A natureza e o conceito do Direito – Vol. II**, coletânea de vinte e oito capítulos de pesquisadores de diversas instituições, indica obra que aborda conteúdos voltados para os estudos jurídicos atuais.

Abordando conteúdos atuais sobre a ciência do direito, são trazidas contribuições que geram impactos significativos do cidadão comum. Primeiramente, o direito do idoso é pautado a partir dos indicativos internacionais. A principiologia da eficácia e a relação com os tribunais pátrios é explanada. O estado de coisas inconstitucional também é tema recorrente nas colaborações realizadas. As relações de trabalho, a terceirização, a pejetização são conteúdos que impactam o sujeito, a precarização das relações, a economia, a previdência e o desenvolvimento social.

Além desses eixos norteadores, temos contribuições que pairam sobre direito aduaneiro, compliance, usucapião, posse, prescrição, direito registral, estatuto da metrópole, política urbana, intervenção estatal na economia, parceria público-privada, direito eleitoral, direito a morte digna, direito penal e transgênicos.

Diante da pluralidade de assuntos aqui incluídos, conclamamos o público leitor a interagir com os textos que seguem:

- **O PROCESSO DE DINAMOGENESIS DOS DIREITOS DOS IDOSOS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**, de Mariana Teixeira Thomé e Ynes da Silva Félix;
- **O PRINCÍPIO DA EFICÁCIA E OS TRIBUNAIS BRASILEIROS**, de Bruno Thiago Krieger e Felipe Oswaldo Guerreiro Moreira;
- **JUSTIÇA RESTAURATIVA – O EMPODERAMENTO DA VÍTIMA NO TRATAMENTO DOS CONFLITOS COMO FORMA EFETIVA DE REALIZAÇÃO DA JUSTIÇA**, de Jaime Roberto Amaral dos Santos;
- **O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO FRENTE AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL EM RELAÇÃO AS PRESAS GESTANTES**, de Andressa Dias Aro;
- **O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**, de Maria Elizângela da Silva Lima, Reginaldo César Lima Álvares e Isabella Pinto Figueiredo;
- **O CONCEITO JURÍDICO DE DANO RESSARCÍVEL**, de Daniel Deggau Bastos;
- **CONCENTRAÇÃO DE RENDA E DEMOCRACIA**, de Lafaiete Luiz do Nascimento;
- **O CONCEITO ULTRAPASSADO DE MESMA LOCALIDADE QUE A REFORMA TRABALHISTA DE 2017 TROUXE PARA A EQUIPARAÇÃO SALARIAL**, de Rebecca Falcão Viana Alves;

- **O CONTRATO DO EMPREGADO MARÍTIMO E O CONFLITO DE COMPETÊNCIA TRABALHISTA NO ESPAÇO**, de Gustavo Barone Martins;
- **NOVA LEI DA TERCEIRIZAÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS**, de Valeska Denise Sousa Garcês, David Sousa Garcês, Diego Matos Araújo Barros, Erika Almeida Chaves, José Airton Almeida Uchôa e Sara Regina Santos Oliveira;
- **PEJOTIZAÇÃO: O TRABALHADOR COMO PESSOA JURÍDICA**, de Valeska Denise Sousa Garcês, David Sousa Garcês, Diego Matos Araújo Barros, Erika Almeida Chaves, José Airton Almeida Uchôa e Sara Regina Santos Oliveira;
- **DIREITO ADUANEIRO: AUTONOMIA, NATUREZA, CONCEITOS E OS NOVOS RUMOS**, de Alexandro Alves Ferreira e David Alves Ferreira Junior
- **O COMPLIANCE COMO MECANISMO DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO NAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO**, de Cláudia Maria Cândida da Costa Lugli;
- **A USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA E SUA VIABILIDADE PRÁTICA**, de Ana Lúcia Maso Borba Navolar;
- **A POSSE COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS MINEIRAS**, de Virginia Junqueira Rugani Brandão
- **PRESCRIÇÃO EM MATÉRIA DISCIPLINAR**, de Ronaldo David Viana Barbosa e Reinaldo Denis Viana Barbosa;
- **O DIREITO REGISTRAL: ESTRUTURA DO REGISTRO DE IMÓVEL EM PROL DO MEIO AMBIENTE**, de Thiago de Miranda Carneiro;
- **O ESTATUTO DA METRÓPOLE COMO SISTEMA ABSTRATO MODERNO**, de Wagner Barboza Rufino e Tatiana Cotta Gonçalves Pereira;
- **PARTICIPAÇÃO E COOPTAÇÃO NOS CONSELHOS DE POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ**, de Rodrigo Anido Lira, Ludmila Gonçalves da Matta e Marusa Bocafoli da Silva;
- **O PRINCÍPIO DA ADEQUAÇÃO SETORIAL NEGOCIADA E A NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DE SEUS PRECEITOS PARA SE DAR EFETIVIDADE AO PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO MÍNIMA NA AUTONOMIA DA VONTADE COLETIVA**, de Marcela Abreu Dias e Ângela Barbosa Franco;
- **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. INTERESSE DIFUSO. PRESTAÇÃO DE GARANTIAS POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO**, de Jean Colbert Dias;
- **O QUE DESEJA “O CÓDIGO”? NOTAS SOBRE A COMPLEXIDADE DE**

**REALIZAÇÃO DO IMAGINÁRIO DE SUJEITOS DO CAMPO DO DIREITO NA TRANSIÇÃO DE PARADIGMAS NORMATIVOS IMPLEMENTADOS PELO ESTADO**, de Leonardo Barros Souza;

- **A UTILIDADE DE ARGUMENTOS PRAGMÁTICOS NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES JUDICIAIS JUSTAS – UM VIÉS ELEITORALISTA**, de Leonardo Tricot Saldanha e Sarah Francieli Mello Weimer;
- **MORTE E VIDA SEVERINA, A ONIPRESENÇA DA MORTE FRENTE AO ANSEIO POR UMA VIDA DIGNA**, por Hellen Karoline dos Santos Farias, Caroline Rodrigues Ferreira, Natália Pereira da Silva e Rosália Maria Carvalho Mourão;
- **O DIREITO SISTÊMICO COMO UM GRANDE ALIADO DA DEFENSORIA PÚBLICA**, de Jamile Gonçalves Serra Azul;
- **REINCIDÊNCIA CRIMINAL SOB A ÓTICA DAS TEORIAS DAS PENAS**, de Lisandra Moreira Martins e Isael José Santana;
- **DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 156 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL E A AMBIÇÃO DA VERDADE**, de Vitoria Andressa Loiola dos Santos e Juliano de Oliveira Leonel
- **RESTRIÇÕES À AUDIÊNCIA PÚBLICA NA LIBERAÇÃO DE TRANSGÊNICOS E DIREITO INTERNACIONAL**, de Fábio Carvalho Verzola.

Tenham ótimas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
O PROCESSO DE DINAMOGENESIS DOS DIREITOS DOS IDOSOS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	
Mariana Teixeira Thomé Ynes da Silva Félix	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908101</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>13</b>
O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS TRIBUNAIS BRASILEIROS	
Bruno Thiago Krieger Felipe Oswaldo Guerreiro Moreira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908102</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>31</b>
JUSTIÇA RESTAURATIVA – O EMPODERAMENTO DA VÍTIMA NO TRATAMENTO DOS CONFLITOS COMO FORMA EFETIVA DE REALIZAÇÃO DA JUSTIÇA	
Jaime Roberto Amaral dos Santos	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908103</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>42</b>
O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO FRENTE AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL EM RELAÇÃO AS PRESAS GESTANTES	
Andressa Dias Aro	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908104</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>56</b>
O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES	
Maria Elizângela Da Silva Lima Reginaldo César Lima Álvares Isabella Pinto Figueiredo	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908105</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>84</b>
O CONCEITO JURÍDICO DE DANO RESSARCÍVEL	
Daniel Deggau Bastos	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908106</b>	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>96</b>
CONCENTRAÇÃO DE RENDA E DEMOCRACIA	
Lafaiete Luiz do Nascimento	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908107</b>	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>105</b>
O CONCEITO ULTRAPASSADO DE MESMA LOCALIDADE QUE A REFORMA TRABALHISTA DE 2017 TROUXE PARA A EQUIPARAÇÃO SALARIAL	
Rebecca Falcão Viana Alves	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908108</b>	

<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>117</b>
O CONTRATO DO EMPREGADO MARÍTIMO E O CONFLITO DE COMPETÊNCIA TRABALHISTA NO ESPAÇO	
Gustavo Barone Martins	
<b>DOI 10.22533/at.ed.7751908109</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>129</b>
NOVA LEI DA TERCEIRIZAÇÃO: VANTAGENS E DESVANTAGENS	
Valeska Denise Sousa Garcês	
David Sousa Garcês	
Diego Matos Araújo Barros	
Erika Almeida Chaves	
José Airton Almeida Uchôa	
Sara Regina Santos Oliveira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081010</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>143</b>
PEJOTIZAÇÃO: O TRABALHADOR COMO PESSOA JURÍDICA	
Valeska Denise Sousa Garcês	
David Sousa Garcês	
Diego Matos Araújo Barros	
Erika Almeida Chaves	
José Airton Almeida Uchôa	
Sara Regina Santos Oliveira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081011</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>156</b>
DIREITO ADUANEIRO: AUTONOMIA, NATUREZA, CONCEITO E OS NOVOS RUMOS	
Alexandro Alves Ferreira	
David Alves Ferreira Junior	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081012</b>	
<b>CAPÍTULO 13</b> .....	<b>169</b>
O COMPLIANCE COMO MECANISMO DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO	
Cláudia Maria Cândida da Costa Lugli	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081013</b>	
<b>CAPÍTULO 14</b> .....	<b>185</b>
A USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA E SUA VIABILIDADE PRÁTICA	
Ana Lúcia Maso Borba Navolar	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081014</b>	
<b>CAPÍTULO 15</b> .....	<b>197</b>
A POSSE COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS MINEIRAS	
Virginia Junqueira Rugani Brandão	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081015</b>	

<b>CAPÍTULO 16</b> .....	<b>211</b>
PRESCRIÇÃO EM MATÉRIA DISCIPLINAR	
Ronaldo David Viana Barbosa	
Reinaldo Denis Viana Barbosa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081016</b>	
<b>CAPÍTULO 17</b> .....	<b>222</b>
O DIREITO REGISTRAL: ESTRUTURA DO REGISTRO DE IMÓVEL EM PROL DO MEIO AMBIENTE	
Thiago de Miranda Carneiro	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081017</b>	
<b>CAPÍTULO 18</b> .....	<b>233</b>
O ESTATUTO DA METRÓPOLE COMO SISTEMA ABSTRATO MODERNO	
Wagner Barboza Rufino	
Tatiana Cotta Gonçalves Pereira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081018</b>	
<b>CAPÍTULO 19</b> .....	<b>246</b>
PARTICIPAÇÃO E COOPTAÇÃO NOS CONSELHOS DE POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ	
Rodrigo Anido Lira	
Ludmila Gonçalves da Matta	
Marusa Bocafoli da Silva	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081019</b>	
<b>CAPÍTULO 20</b> .....	<b>259</b>
O PRINCÍPIO DA ADEQUAÇÃO SETORIAL NEGOCIADA E A NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DE SEUS PRECEITOS PARA SE DAR EFETIVIDADE AO PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO MÍNIMA NA AUTONOMIA DA VONTADE COLETIVA	
Marcela Abreu Dias	
Ângela Barbosa Franco	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081020</b>	
<b>CAPÍTULO 21</b> .....	<b>265</b>
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. INTERESSE DIFUSO. PRESTAÇÃO DE GARANTIAS POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO	
Jean Colbert Dias	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081021</b>	
<b>CAPÍTULO 22</b> .....	<b>277</b>
O QUE DESEJA “O CÓDIGO”? NOTAS SOBRE A COMPLEXIDADE DE REALIZAÇÃO DO IMAGINÁRIO DE SUJEITOS DO CAMPO DO DIREITO NA TRANSIÇÃO DE PARADIGMAS NORMATIVOS IMPLEMENTADOS PELO ESTADO	
Leonardo Barros Souza	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081022</b>	

<b>CAPÍTULO 23</b> .....	<b>285</b>
A UTILIDADE DE ARGUMENTOS PRAGMÁTICOS NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES JUDICIAIS JUSTAS – UM VIÉS ELEITORALISTA	
Leonardo Tricot Saldanha Sarah F. Mello Weimer	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081023</b>	
<b>CAPÍTULO 24</b> .....	<b>298</b>
MORTE E VIDA SEVERINA, A ONIPRESENÇA DA MORTE FRENTE AO ANSEIO POR UMA VIDA DIGNA	
Hellen Karoline dos Santos Farias Caroline Rodrigues Ferreira Natália Pereira da Silva Rosália Maria Carvalho Mourão	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081024</b>	
<b>CAPÍTULO 25</b> .....	<b>309</b>
O DIREITO SISTÊMICO COMO UM GRANDE ALIADO DA DEFENSORIA PÚBLICA	
Jamile Gonçalves Serra Azul	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081025</b>	
<b>CAPÍTULO 26</b> .....	<b>321</b>
REINCIDÊNCIA CRIMINAL SOB A ÓTICA DAS TEORIAS DAS PENAS	
Lisandra Moreira Martins Isael José Santana	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081026</b>	
<b>CAPÍTULO 27</b> .....	<b>334</b>
DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 156 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL E A AMBIÇÃO DA VERDADE	
Vitoria Andressa Loiola dos Santos Juliano de Oliveira Leonel	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081027</b>	
<b>CAPÍTULO 28</b> .....	<b>341</b>
RESTRICÇÕES À AUDIÊNCIA PÚBLICA NA LIBERAÇÃO DE TRANSGÊNICOS E DIREITO INTERNACIONAL	
Fabio Carvalho Verzola	
<b>DOI 10.22533/at.ed.77519081028</b>	
<b>SOBRE O ORGANIZADOR</b> .....	<b>348</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....	<b>349</b>

## PARTICIPAÇÃO E COOPTAÇÃO NOS CONSELHOS DE POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

### Rodrigo Anido Lira

Universidade Candido Mendes – Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Campos dos Goytacazes - RJ

### Ludmila Gonçalves da Matta

Universidade Candido Mendes – Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Campos dos Goytacazes - RJ

### Marusa Bocafoli da Silva

Universidade Candido Mendes – Faculdade de Direito – Campos dos Goytacazes - RJ

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo analisar os Conselhos Municipais ligados a política urbana em Campos dos Goytacazes – RJ, visando identificar características da qualidade da participação e representação da sociedade neste organismo e verificando a incidência de elementos que comprometam o processo democrático local. A fim de análise em nosso trabalho tivemos como objeto empírico a 50 Conferência Municipal das Cidades realizadas nos dias 28 e 29 de maio de 2013. Esse se constitui um espaço privilegiado para observação de como participam os atores, quais os mecanismos de controle são utilizados no processo de participação, os mecanismos de poder assim como também a força política de determinadas questões. Os

resultados da pesquisa apontaram problemas no quesito participação em função do conflito gerado em torno da criação do Conselho das Cidades - ConCidades. Foi possível observar um embate entre o poder público municipal e representantes da sociedade civil quanto a criação e efetivação do referido conselho levando a pauta da Conferência para disputas políticas e judiciais legitimando um modelo autoritário de representação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselho Municipal das Cidades; Participação; Representação; Cooptação.

**ABSTRACT:** This paper intends to examine the Municipal Councils connected to the urban policy in the municipality of Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro State, Brazil, with a view to defining characteristics of the quality of society participation and representation in this body and verifying elements that may affect the local democratic process. For analysis, it was considered, as an empirical object, the 5<sup>th</sup> *Conferência Municipal das Cidades*, held on May 28 and 29, 2013, which is a special opportunity to observe how the agents involved participate, which are the mechanisms of control used in the process of participation, the mechanisms of power, and the political force of specific questions. Results of the research identified problems in the issue

participation in function of the conflict around the establishment of the *Conselho das Cidades – ConCidades*. It was observed a conflict between the municipal government and representatives of civil society as to the creation and implementation of this council, leading the agenda of the Conference towards political and legal disputes, thus validating an authoritarian representation model.

**KEYWORDS:** Municipal Council; Participation; Representation; Coopting.

## 1 | INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 é um importante marco para entendermos a nova dinâmica da gestão local. A descentralização ocorrida no modelo público pós-constituição pretendia transferir o poder decisório para instâncias menores, especialmente os municípios, que enfrentam o desafio de gerir seus próprios orçamentos e com autonomia para a criação de políticas públicas com alcance social sintonizadas aos anseios sociais. Outro argumento favorável a descentralização é que a esfera de poder local permite maior atendimento as demandas sociais e possibilita o acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade, criando um ambiente favorável ao exercício da democracia.

Por outro lado, segundo Serra e Terra (2006) o aumento dos encargos sociais a cargo dos municípios e a recente tendência de recentralização de receitas exclusivas da união dificultam a sustentabilidade financeira dos municípios também potencializadas pela Lei Responsabilidade Fiscal. Terra, Oliveira e Givisiez (2006) afirmam que a maior parte dos municípios, por não apresentarem fontes de receitas próprias, dependem quase que exclusivamente dos repasses dos fundos de participação dos municípios – FPM.

Santos, Costa e Andrade (2000) ampliam esta questão afirmando que o critério de transferência de recursos dos fundos municipais privilegia os estados com maior número de municípios não levando em conta os que realmente precisam de complementação financeira às suas receitas próprias para equilibrar o orçamento.

Fugindo a tendência da maioria dos municípios brasileiros encontram-se aqueles que se beneficiam de rendas compensatórias vindas da exploração de recursos naturais como royalties e participações especiais que potencializam a criação de políticas redistributivas e um ambiente democrático que possibilite investimentos mais igualitários na cidade. (LIRA e MACIEL, 2013) É o caso de Campos dos Goytacazes que foi escolhida como alvo da pesquisa.

Neste contexto, A discussão sobre a democracia no âmbito da gestão municipal ganha novas dimensões ao se analisar alguns mecanismos de participação da sociedade como, por exemplo, os conselhos municipais,

(...) cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas

Ainda assim, os próprios autores alertam para os riscos decorrentes deste processo sendo o mais crítico a possibilidade do conselho municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal.

Neste contexto, pretende-se neste artigo analisar como participam os atores, quais os mecanismos de controle utilizados no processo de participação, os mecanismos de poder assim como também a força política de determinadas questões.

## 2 | CANAIS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Segundo Nunes (1991), as experiências inovadoras, no Brasil, em termos de participação popular e de gestão voltada para o social, ocorreram na segunda metade dos anos 70, ainda em plena ditadura militar. A partir da segunda metade da década de 1980, Lages, em Santa Catarina, Boa Esperança, no Espírito Santo e Piracicaba, em São Paulo, são algumas das prefeituras que vão inspirar um conjunto de experiências de política participativa que se desenvolverão no Brasil ao longo dos anos.

Os movimentos sociais representaram um papel central em todo esse processo. As práticas participativas deles oriundas (os Conselhos Populares de Saúde da Zona Leste de São Paulo, a Assembleia do Povo, de Campinas, o Conselho Popular do Orçamento, de Osasco) também colaboraram para o arcabouço de ações que motivaram as gestões municipais a implementar políticas mais inclusivas. (LIRA e MACIEL, 2013)

Além disso, houve experiências internacionais que tiveram influência no Brasil, principalmente ligadas a gestões locais com governos de esquerda. É o caso das prefeituras italianas geridas por representantes do partido comunista italiano e, um pouco mais tarde, na Espanha, a experiência de Barcelona que, a partir de 1979, teve sucessivas gestões de esquerda (PSOE- Partido Socialista Obrero Español), com grande sucesso administrativo e social (BORJA *apud* LESBAUPIN, 2000).

O fator preponderante para o surgimento de tais práticas participativas foi a insurgência, nas décadas de 1970 e 1980, de “novos atores sociais que resgataram o termo sociedade civil e inauguraram, através de um amplo processo reivindicativo, novas formas de práticas políticas e formatos de sociabilidade, fundados em bases mais igualitárias” (GECD, 1999, p.35)

Essa participação política, segundo Dias (2002), é o meio pelo qual o cidadão comum incorpora-se aos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas, em outras palavras, a participação política é uma forma do indivíduo influenciar nas decisões políticas que são tomadas por seus representantes. Essa influência pode ser medida desde a pressão política realizada por protestos da opinião pública, incluindo a mídia, até a incorporação de demandas populares por meios de

canais institucionalizados entre o Estado e a Sociedade Civil.

Até o surgimento destas inovações, as práticas políticas, historicamente no Brasil, se pautavam, quase que exclusivamente, por esquemas populistas, clientelistas e por mecanismos de cooptação política. O primeiro sinal de ruptura com este modelo é a emergência dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU) dos anos 1970. Segundo Scherer-Warren (1987), o desenvolvimento dos MSUs constituiu-se num marco de mudanças nas formas tradicionais de atuação das classes populares havendo uma separação entre o tradicional e o novo.

Neste cenário, o tradicional estaria, destacadamente, ligado às práticas políticas clientelistas das sociedades amigos de bairros (SABs) do final da década de 1940. Já o novo modelo de atuação das classes populares caracteriza-se por meio de uma atuação política baseada: *i*) na autonomia frente ao Estado e aos partidos políticos; *ii*) na negação e no combate às práticas clientelistas e às estratégias de cooptação política; *iii*) no enfrentamento direto com o poder público.

De acordo com Calderón (2008), os MSUs emergentes responsáveis por este novo modelo organizavam-se em torno da verificação do cumprimento dos acordos firmados com o poder público, tendo como instrumento de pressão frente aos governantes as mobilizações públicas quando da não consecução de tais compromissos. Tornaram-se assim,

(...) germens de irradiação de uma nova cultura política-democrática que redefiniu as relações Estado-sociedade civil, concretizadas na atuação de uma série de administrações municipais estaduais e municipais progressistas que, ao longo da década de oitenta, esboçaram novos padrões de relacionamento com as classes populares (CALDERÓN, 2008).

Os novos padrões institucionais de relacionamento entre a sociedade organizada e o Estado possibilitaram o surgimento de novos canais de natureza poliárquica, nos quais se destacam: o Orçamento Participativo e a criação dos Conselhos Municipais, esta última a partir da Constituição de 1988. Tais mecanismos possibilitaram não só aos movimentos sociais, mas também à sociedade organizada, uma forma de participação mais ampla, que alcançava, para além das negociações de bens públicos, as formulações de diretrizes para determinadas políticas públicas, bem como a interferência direta na alocação dos recursos municipais.

Em um país onde tradicionalmente se observa a hierarquização das relações sociais e a apropriação do público pelo privado, a criação destes espaços institucionalizados de interação revela-se fundamental para o fortalecimento da qualidade democrática e para construção de novos parâmetros que possibilitam a concepção de uma mudança na gramática política de até então.

A Constituição de 1988 é o marco histórico-político para entendermos a nova dinâmica da gestão municipal. A descentralização ocorrida no modelo federativo pós-constituição transferiu parte do poder decisório para instâncias menores,

especialmente os municípios, que, agora autônomos, enfrentam o desafio de gerir com seus próprios orçamentos (*lato sensu*) políticas públicas setorizadas advindas das novas competências constitucionais.

Ressalte-se que o conceito de descentralização utilizado neste trabalho segue o entendimento de Marta Arretche (1996, p.16):

“Descentralização” aqui significa genericamente a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. Assim, é indiferente se a descentralização da política sob análise toma a forma da estadualização e/ou da municipalização. A noção “local” estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual se pretende transferir atribuições.

A descentralização como transferência de competências referente ao pacto federativo, instituído pelo artigo 18 da Constituição Federal de 1988, encontra na autonomia dos entes federados a discricionariedade necessária à atuação de suas novas atribuições.

Essa autonomia assume quatro contornos essenciais: *i*) autonomia política – eleição direta para os cargos dos Poderes Executivo e Legislativo; auto-organização através da elaboração da própria lei de organização político-administrativa; impossibilidade de intervenção de outras esferas de governos, salvo em casos previstos na Constituição Federal; *ii*) autonomia administrativa – capacidade de organizar suas atividades, criar seus quadros de servidores, gerir e prestar os serviços de sua competência; *iii*) autonomia financeira – capacidade de gerir e arrecadar seus próprios tributos; *iv*) autonomia legislativa – capacidade para legislar sobre os assuntos de sua competência, seja ela privativa, exclusiva ou concorrente.

Dentro deste contexto, o tema acerca da gestão municipal e da democracia ganha novas dimensões quando se somam os recentes mecanismos de participação da sociedade organizada e os interesses que entram em conflito pelos recursos críticos, agora geridos pelos municípios. Em uma perspectiva normativa, os conselhos municipais se apresentam como uma das maiores mudanças institucionais da descentralização federativa,

(...) cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80. (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004, p.12)

Assim, os conselhos municipais por poderem atuar em certos setores de ação governamental como saúde, educação, direitos da criança e do adolescente, patrimônio cultural, desenvolvimento urbano entre outros, com o poder para formular propostas de programas e políticas públicas, assim como para fiscalizar o setor ao qual está envolvido (CUNHA, 1997, p.96), acabam se tornando, em certa medida, uma das referências:

(...) ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas, com vistas a permitir sua operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da representação formas institucionalizadas de participação política, que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder (ANASTASIA e AZEVEDO, 2000,p.03).

Dentre as características observadas nos conselhos e que são importantes para o atendimento das expectativas sobre tais órgãos, pode-se citar “a sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas” (CUNHA, 1997, p.96). Estes atributos sugerem maiores ou menores chances de êxito para a resposta ao desafio da democracia. Sob essa perspectiva, a participação e a representação são as variáveis em torno das quais as demais questões gravitam.

Conceitualmente, os conselhos municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local (GOHN, 2001, p.11; AVRITZER, 2006, p.39). Segundo Di Pietro (2004,p.428), órgão público é “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”. Por conseguinte, os conselhos municipais, no que tange ao resultado de suas deliberações, fazem com que as vontades, os interesses agregados ou consensualizados dos participantes, inseridos na arena de discussão, passem a ser a vontade do próprio Estado.

Deste modo, se os conselhos gestores são órgãos públicos, estes são, como conceitua Bucci (2002, p.329), “órgãos públicos de natureza *sui generis*”, uma vez que, apesar de as atividades dos conselhos darem-se em um contexto sócio-político de descentralização, eles acabam inseridos em outro processo, o de desconcentração, por meio do qual há a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, organizada hierarquicamente. “As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros” (DI PIETRO, 2004, p.349).

Ainda assim, Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) alertam para os riscos decorrentes deste processo sendo, o mais crítico, a possibilidade do conselho municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal.

Este cenário sinaliza que a simples existência dos conselhos não garante a sua eficácia. A promoção da experiência de participação e de gestão democrática das políticas públicas no âmbito local não é consequência natural da implantação dos conselhos. É fundamental que se perceba com clareza as dificuldades para a consolidação de espaços públicos verdadeiramente participativos.

Estas dificuldades se justificam, nas palavras de Teixeira (1999) referentes ao novo cenário democrático, pois “o coronelismo acaba se adaptando às novas estruturas gerenciais e às novas exigências democráticas, prevalecendo firme, sobrevivendo aos novos tempos políticos”. Ao longo do tempo as práticas políticas participativas

na vida pública assumiram diversas matizes no processo de interlocução Estado-sociedade organizada, a partir dos comportamentos políticos que também oscilavam entre processos de cooptação e representação democrática.

### 3 | O ESTATUTO DAS CIDADES E OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS LOCAIS

Em 10 de julho de 2001 foi sancionado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso o “Estatuto das Cidades”, Lei nº 10.257 que tem como objetivo estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, como expõe o texto: “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL,2001). Esse projeto resultou de um longo movimento social em prol de uma política urbana com gestão democrática. Os principais capítulos (e que também causaram mais polêmica) dessa lei tratam da função social da propriedade; da obrigatoriedade do estado em garantir aos cidadãos direitos urbanos e do desenvolvimento de uma gestão democrática da cidade.

No intuito da efetivação do Estatuto das Cidades foi criado em 01 de janeiro de 2003 o Ministério das Cidades, órgão responsável por superar o recorte setorial das políticas urbanas. De acordo com texto da Controladoria Geral da União:

A criação do Ministério das Cidades constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo. Sua estrutura constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. Outro aspecto fundamental de sua criação está na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (Municípios e Estados), demais Poderes do Estado (Legislativo e Judiciário) além da participação da sociedade, visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil.(CGU,p.1)

Esse entendimento é compartilhado por Maricato (2007), para a autora as estruturas administrativas urbanas do Brasil eram carentes, deficientes e fragmentadas e precisavam passar por reformas que redefiniram atribuições operacionais na tentativa de aproximar as políticas urbanas da realidade urbana brasileira.

Junto ao Ministério, foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) que define diretrizes para a participação da sociedade civil no planejamento urbano regulamentando o que já estava previsto no Estatuto das Cidades. Como vimos, a importância do Estatuto está também em estabelecer os mecanismos para uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. O estatuto prevê essa participação na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Como exposto no Art.43. para a

gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos :  
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;  
II – debates, audiências e consultas públicas;III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Em 26 de maio de 2006 entrou em vigor o Decreto nº 5.790 que regulamenta os Conselhos das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Entretanto, a formação do ConCidades é anterior a este decreto, ele teve início com a 1ª Conferência das Cidades realizada em 2003. Essa Conferência teve como objetivo definir as diretrizes da criação do ConCidades dando-lhe atribuições, estrutura e composição, assim como também realizar as votações dos membros titulares e suplentes do Conselho. Todavia, a criação do ConCidades estava condicionada a uma medida provisória, além desse não possuir caráter deliberativo, sendo apenas consultivo. Em pesquisa realizada junto aos conselheiros Bernhardt (2009, p.41) atenta:

Apesar de um nítido desenvolvimento em prol da participação da sociedade na elaboração das políticas públicas urbanas, muitos conselheiros levantam a questão do caráter do Conselho. Por não ter caráter deliberativo e apenas consultivo, seu real poder dentro da estrutura de decisões é questionada.

Com o Decreto nº 5.790, o cenário muda, o ConCidades torna-se deliberativo, fator relevante no que tange a uma democracia participativa. Como expõe Fedozzi *et al* (2012, p.25)

Ora, em princípio, o resultado de uma deliberação deve atender a dois critérios: fidelidade e univocidade. Por um lado, deve refletir do modo mais fidedigno possível todo o processo que o precedeu. Por outro, sua conclusão precisa ser suficientemente clara e inequívoca de modo a poder comunicar eficazmente, ao público externo, os resultados alcançados.

Ele acrescenta ainda o pensamento de Conhen (1989, p.19) “que entende a deliberação como um modelo ideal do qual as instituições devem tentar se aproximar” (*apud* FEDOZZI *et al*, 2012,p.26). O caráter deliberativa constitui a efetivação do modelo de democracia participativa, para Fedozzi *et al* é possível vislumbrar o impacto das mudanças das instituições formais na prática política, nas identidades, valores, poderes e estratégias.

Por outro lado, os estudos realizados têm demonstrado um distanciamento entre aquilo que é proposto e o que de fato é efetivado no que tange a participação da sociedade na gestão pública.

O objeto de estudo dessa pesquisa retrata bem esse distanciamento, apesar de haver uma indicação do Ministério das Cidades quanto a criação e efetivação do ConCidades, no Município de Campos dos Goytacazes a criação do ConCidades ainda não é uma realidade, apesar da ocorrência das Conferências Municipais das Cidades ( fórum dedicado a eleição dos conselheiros) o consenso sobre a criação e eleição dos membros do ConCidades ainda não foi estabelecido.

#### **4 | A POLÍTICA URBANA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

O Município de Campos dos Goytacazes está situado na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, sendo o maior município fluminense em área territorial. De acordo com o censo de 2010 (IBGE) Campos dos Goytacazes tem uma população de 463.731 habitantes.

Por ser o maior município das regiões norte e noroeste fluminense, Campos ocupa um papel de grande relevância para o desenvolvimento do interior do Estado do Rio de Janeiro, ela é considerada uma cidade com inúmeras fontes de oportunidades e de condições de progresso, em diversas atividades setoriais, desde as do setor primário até o setor terciário, perpassando pelos polos universitários, do setor sucroalcooleiro até o petróleo, combustível que sustenta não só a condição de vida de diversos municípios, mas também da administração pública municipal que, por sua vez, recebe uma arrecadação vultosa dos chamados royalties da exploração do petróleo. Todavia, a imagem que se projeta em diversos cantos da região, senão a nível nacional, é da existência de um oásis de prosperidade econômica que motiva diversas pessoas a um êxodo regional rumo a uma cidade que, se por um lado guarda oportunidades nos setores de construção civil, petrolíferos, serviços e formações acadêmicas das mais diversas, por outro guarda uma relação de periferização que vem crescendo nos últimos anos (PIQUET, 2003).

Apesar do grande montante de recurso que Campos recebe, em 2012 recebeu de royalties e participações especiais R\$1.354.233.313,47 (Inforoyalties, 2013), o município não é nenhum exemplo de qualidade de vida, os indicadores sociais sinalizam para graves problemas, como o da educação. Em 2011 Campos ficou em último lugar no Estado na nota do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Estudos (PIQUET, 2003) demonstram que o recebimento de recursos não reverbera em melhorias concretas para a população, o mau uso dos recursos públicos é frequentemente propalado na mídia e em outros canais de comunicação.

Em relação ao desenvolvimento urbano, o debate se inicia na construção de um novo Plano Diretor para cidade, o último é de 2007. Conforme estabelecido nas diretrizes da construção do Plano Diretor esse deve ser construído mediante a participação da sociedade civil. Em Campos a sociedade civil no que tange as questões urbanas está organizada por meio dos Conselhos Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo; de Habitação e de Transportes. Todavia, apesar da indicação

do Ministério das Cidades para a criação do Conselho Municipal das Cidades, no Município de Campos, apesar de haver um movimento em prol da criação desse Conselho, ele ainda não foi efetivado.

A 5ª Conferência Municipal das Cidades realizada nos dias 28 e 29 de maio de 2013 foi o palco do embate da polêmica construção do ConCidades no Município. A 5ª Conferência Municipal das Cidades teve como tema “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!” e foi realizada como etapa preparatória para a Conferência Nacional. Em Campos a Conferência foi organizada pelos secretários municipais de Meio ambiente Wilson Rodrigues Cabral Filho, que presidiu o evento, e pelo Secretário de Planejamento e Gestão Fábio Augusto Viana Ribeiro e contou com a participação de representantes da sociedade civil, das associações de classe, partidos políticos e membros de instituições acadêmicas, assim como também de outros representantes do governo.

Nesse ínterim, alguns participantes utilizaram a realização da 5ª Conferência para postular a efetivação do ConCidades através da posse dos membros que foram eleitos na conferência anterior. Na 4ª Conferência Municipal das Cidades houve uma eleição para o ConCidades, todavia, essa eleição está envolvida numa forte polêmica. Por um lado, as pessoas que foram eleitas pleiteiam a posse no ConCidades, por outro, temos o poder público Municipal deslegitimando essa eleição alegando que a mesma ocorreu quando a plenária estava esvaziada não tendo quorum suficiente para eleição.

Todavia, ficou clara a posição do poder público municipal em não dar posse aos conselheiros, assim como também não efetivar o ConCidades. Outra alegação do poder público é que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Urbanismo, Habitação e Transportes já efetivados serviriam como substitutos do ConCidades.

Em contrapartida, os representantes que foram eleitos conselheiros na conferência anterior pleiteavam que se fosse feita outra eleição durante a 5ª Conferência. Entretanto, como eles haviam impetrado uma ação na justiça para que fosse dada a eles a posse, os representantes do governo determinaram que a nova eleição ficasse suspensa até decisão judicial. Isso posto, analisamos que apesar de haver um movimento por parte da sociedade civil em participar, os canais de participação estão restritos. Como colocado, há no município os Conselhos de Meio Ambiente e Urbanismo, Habitação e Transportes. Desses três Conselhos o único que está de fato em funcionamento é o de Meio Ambiente e Urbanismo, os demais apesar de existirem legalmente não existem na prática. Os conselheiros não se reúnem, não participam, fato este comprovado durante a 5ª Conferência, na qual a participação dos membros desses Conselhos não foi observada.

O Conselho de Meio Ambiente e Urbanismo apesar de estar em funcionamento encontra-se cooptado. Percebe-se que a existência e permanência deste conselho no cenário local tem como base o interesse do município em manter uma entidade que respalde as suas ações e iniciativas políticas comumente questionadas pelo

Ministério Público e/ou Tribunal de Contas. A certeza do endosso das ações públicas por parte do conselho se dá em função da fragilidade da estrutura deste órgão que, conforme Lira (2012), apresenta a maioria dos conselheiros com potencial significativo de cooptação. Em alguns casos os que apresentam baixo potencial de cooptação estão alheios aos debates mais técnicos por desconhecimento da área temática do conselho.

Esta capacidade de articulação e poder do município no âmbito deste conselho é evidenciado por meio de um caso que retrata uma das poucas vezes em que o Conselho de Meio Ambiente de Campos pareceu ter uma atuação eficiente (porém não isenta) relacionada a construção de uma ponte localizada no centro da cidade que ficou conhecida como ponte “Rosinha”. O conselho se posicionou contra a construção do empreendimento de iniciativa do governo do estado alegando localização inapropriada. A governadora na ocasião era a atual prefeita do município, Rosinha Garotinho (que deu nome a ponte) e o prefeito municipal do período do impasse era um desafeto político, Arnaldo Vianna. A articulação do governo municipal junto ao conselho de meio ambiente conseguiu paralisar as obras por alguns meses até que o governo estadual ganhasse na justiça a autorização para continuar a obra.

Este exemplo denota claramente que o conselho possui potencial de funcionamento alinhado a sua finalidade original, mas este depende das “intenções democráticas” e interesses do Executivo Municipal que coordena os mecanismos decisórios participativos locais possuindo, desta forma, poder para interferir por meio da cooptação impactando diretamente no conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania, comprometendo o processo democrático. No município, a força política do governo é proporcional a sua capacidade de cooptação, assim quanto maior a cooptação mais recursos para manter o controle de suas bases.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção da experiência de participação e de gestão democrática das políticas públicas, no âmbito local não é consequência natural da implantação dos conselhos, ou seja, apesar de se constituir em um avanço no tocante a democracia a simples existência dos conselhos municipais não garante a sua eficácia. Assim, é fundamental que se perceba com clareza as dificuldades para a consolidação de espaços públicos verdadeiramente participativos sendo o risco mais crítico decorrente deste processo, a possibilidade do conselho municipal existir somente em lei como no caso do ConCidades e do Conselho de Habitação não funcionando na prática ou ainda se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal como no caso do Conselho de Meio Ambiente de Campos.

O objeto de estudo alia-se a análise da participação popular como desafio para efetivação de uma gestão democrática no Município de Campos dos Goytacazes.

Apesar das diretrizes colocadas no Estatuto da Cidade, a participação da sociedade civil é objeto de controvérsias. Quando não, a criação de fóruns colegiados é objeto de disputas e controle por parte do poder público. A não efetivação do ConCidades é um importante exemplo de como o poder público age em relação aos canais de participação na gestão das questões urbanas.

Tendo em vista o vultoso orçamento do Município, observamos que nesse contexto as disputas e a luta pelo controle desses recursos ficam evidentes, por um lado, temos o poder público “maquiando” uma situação de transparência e gestão democrática, e por outro, membros da sociedade civil aliados da participação e do debate sobre o uso dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, nº 31, ano 11, junho de 1996.

AVRITZER, L. *Reforma política e participação no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

AZEVEDO, S; ANASTASIA, F. Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas e Minas Gerais. In: *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, 2, PUC/São Paulo, nov. 26 p. 2000.

BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (orgs.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, p. 322-341. 2002.

CALDERÓN, A. I. Conselhos Municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, D. B. *Conselhos Municipais e Controle Social da Educação*. São Paulo: Xamã. 2008.

CUNHA, F. S. Patrimônio cultural e gestão democrática em Belo Horizonte. In: *Varia Historia*. Belo Horizonte, n. 18, Set, p.83-98. 1997.

DIAS, M. R. Sob o signo da vontade popular. O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas. 2004.

GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. *Os movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa*. Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, 1999.

GOHN, M, G. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n.3, p. 07-17. 2001.

LESBAUPIN, I. *Poder Local x Exclusão Social. A experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

LIRA, R. A. *Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais em Campos dos Goytacazes*. Tese de Doutorado (Sociologia Política) UENF/RJ: 2012.

LIRA, R. A; MACIEL, F. B. *Representação, participação e cooptação no Conselho Municipal de Meio*

Ambiente em Campos dos Goytacazes/RJ. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Paraná, v. 2 , n. 1 , p. 72-85 , jan./jun., 2013.

NUNES, E. A gramática política do Brasil. clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.

NUNES, F. ANASTASIA, F. A reforma da representação. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 17-33. 2006.

PIQUET, Rosélia. Da Cana ao Petróleo: uma região em mudança. In PIQUET, Rosélia (org.) Petróleo, Royalties e Região. Petrópolis :Garamond, 2003, p. 219.

PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SANTOS, A. M. P.; COSTA, L. S. ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. Disponível em:

<<http://www.nemesis.org.br/docs/thomp7.pdf>> Acesso em: 12-out-2006 In: NEMESIS, Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos.

SANTOS JUNIOR, O.A.; RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (orgs). Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan. 2004.

SCHERER-WARREN, I. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. J. (Org.) Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura. 1961.

SERRA, R. V.;TERRA, D. C. T. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: CARVALHO, A. M e TOTTI, M. E. F. Formação Histórica e Econômica do NorteFluminense. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p.275-307.

TEIXEIRA, M. A. Voto e Clientelismo na cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). PUC-SP. São Paulo: 1999.

TERRA, D. C. T.; OLIVEIRA, E. L.GIVISIEZ, G. H. N. Os Municípios novos ricos do petróleo são mais solidários com sua população?Disponível em <http://www.royatiesdopetroleo.ucam-campos.br> acesso em 05/09/07.

BRASIL. Controladoria Geral da União <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2003/Volume1/V23%20-%20MCID.pdf>

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

**Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos** - Doutor em Letras, área de concentração Literatura, Teoria e Crítica, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2019). Mestre em Letras, área de concentração Literatura e Cultura, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2015). Especialista em Prática Judicante pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB, 2017), em Ciências da Linguagem com Ênfase no Ensino de Língua Portuguesa pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2016), em Direito Civil-Constitucional pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2016) e em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG, 2015). Aperfeiçoamento no Curso de Preparação à Magistratura pela Escola Superior da Magistratura da Paraíba (ESMAPB, 2016). Licenciado em Letras - Habilitação Português pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2013). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNJPÊ, 2012). Foi Professor Substituto na Universidade Federal da Paraíba, Campus IV – Mamanguape (2016-2017). Atuou no ensino a distância na Universidade Federal da Paraíba (2013-2015), na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2017) e na Universidade Virtual do Estado de São Paulo (2018-2019). Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Paraíba (OAB/PB). Desenvolve suas pesquisas acadêmicas nas áreas de Direito (direito canônico, direito constitucional, direito civil, direitos humanos e políticas públicas, direito e cultura), Literatura (religião, cultura, direito e literatura, literatura e direitos humanos, literatura e minorias, meio ambiente, ecocrítica, ecofeminismo, identidade nacional, escritura feminina, leitura feminista, literaturas de língua portuguesa, ensino de literatura), Linguística (gêneros textuais e ensino de língua portuguesa) e Educação (formação de professores). Parecerista *ad hoc* de revistas científicas nas áreas de Direito e Letras. Organizador de obras coletivas pela Atena Editora. Vinculado a grupos de pesquisa devidamente cadastrados no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Orcid: [orcid.org/0000-0002-5472-8879](https://orcid.org/0000-0002-5472-8879). E-mail: <[awsvasconcelos@gmail.com](mailto:awsvasconcelos@gmail.com)>.

## ÍNDICE REMISSIVO

### C

Compliance 9, 165, 167, 169, 170, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 223

### D

Dano 8, 35, 39, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 142, 230

Democracia 8, 11, 15, 16, 18, 29, 66, 75, 76, 77, 79, 80, 83, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 128, 173, 206, 247, 250, 251, 253, 256, 257, 258, 291, 293, 296, 305, 307, 335, 339

Direito 9, 10, 11, 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 29, 30, 32, 33, 35, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 48, 53, 54, 58, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 74, 77, 78, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 94, 95, 98, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 126, 128, 129, 132, 136, 137, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 167, 168, 169, 171, 173, 174, 176, 179, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 189, 190, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 228, 230, 231, 232, 233, 246, 251, 257, 259, 262, 263, 269, 271, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 289, 290, 291, 293, 294, 296, 298, 299, 303, 304, 305, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 316, 319, 320, 321, 323, 324, 325, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 345, 346, 347, 348

Direito aduaneiro 9, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 167

Direito internacional 11, 122, 128, 341, 343, 347

Direito penal 215, 216, 219, 220, 325, 327, 328, 330, 331, 332, 333, 335, 336, 337, 339

Direito registral 10, 222

Direitos humanos 3, 6, 9, 10, 31, 36, 37, 38, 40, 44, 47, 53, 63, 65, 67, 124, 128, 152, 206, 298, 303, 308, 332, 336, 342, 343, 344, 345, 346, 348

### E

Economia 6, 7, 9, 96, 100, 131, 132, 137, 164, 168, 175, 179, 180, 181, 183, 203, 239, 265, 269, 273, 274, 276

Eficácia 20, 30, 59, 67, 78, 98, 148, 180, 214, 229, 230, 251, 256, 259, 263, 338, 342, 343

Estado de coisas inconstitucional 8, 42, 47, 56, 67, 75

Estatuto da metrópole 10, 233, 239

### I

Idoso 5, 6, 8, 11, 305

Intervenção estatal 18, 146, 170, 328

## **J**

Justiça restaurativa 8, 31, 34, 35, 38, 40, 41

## **M**

Morte 11, 50, 298, 299, 300, 301, 302, 305, 307, 308

Mulheres 4, 7, 9, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55

## **P**

Parceria público-privada 10, 156, 265, 267, 269, 273, 275

Pejotização 9, 137, 143, 144, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155

Poderes 8, 13, 14, 19, 20, 21, 28, 48, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 161, 174, 205, 234, 250, 252, 253, 281, 286, 287, 291, 294, 337, 338

Política urbana 10, 198, 246, 252, 253

Posse 9, 186, 187, 189, 191, 192, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 228, 229, 255

Prescrição 10, 191, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221

Princípios 3, 5, 10, 18, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 43, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 76, 102, 113, 114, 129, 136, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 160, 161, 180, 231, 243, 244, 263, 278, 280, 285, 287, 289, 293, 295, 303, 307, 319, 332, 337, 339

## **R**

Renda 8, 5, 22, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 305

## **S**

Sistema carcerário 8, 42, 43, 47, 48, 49, 51, 53, 56, 57, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 79, 80, 81

Sociedade 6, 8, 10, 11, 17, 18, 19, 31, 33, 34, 38, 40, 43, 44, 45, 48, 50, 53, 56, 58, 62, 65, 66, 75, 77, 78, 80, 98, 100, 102, 103, 112, 120, 130, 131, 133, 142, 144, 145, 149, 153, 154, 161, 162, 163, 170, 171, 172, 179, 180, 181, 183, 201, 204, 207, 216, 223, 231, 233, 234, 235, 236, 241, 242, 243, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 257, 262, 272, 278, 286, 290, 294, 299, 300, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 314, 316, 321, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 342

## **T**

Terceirização 9, 106, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 150, 275

Trabalho 1, 4, 5, 6, 7, 10, 13, 14, 42, 48, 51, 57, 59, 64, 65, 66, 71, 84, 86, 93, 94, 96, 97, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 169, 171, 190, 197, 199, 200, 202, 203, 204, 214, 218, 219, 233, 234, 235, 239, 244, 246, 250, 259, 260, 261, 262, 263, 268, 298, 299, 301, 303, 304, 305, 307, 308, 311, 316

Transgênicos 11, 341, 344, 345, 346

Tribunais 8, 13, 14, 15, 16, 19, 21, 25, 26, 27, 29, 36, 46, 47, 48, 54, 74, 75, 94, 101, 118, 122, 124, 125, 127, 142, 151, 168, 184, 196, 284, 291, 309, 310, 321, 323, 330, 338

## **U**

Usucapião 9, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 201, 205, 224

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-677-5

