



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO:
OS CONSELHOS MUNICIPAIS – DOCTRINA E PRÁTICAS**

Cristina Fernandes Mansueti

Orientador:

Prof. Dr. João Farias Rovati

Porto Alegre

2016

CRISTINA FERNANDES MANSUETI

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO:
OS CONSELHOS MUNICIPAIS – DOCTRINA E PRÁTICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura. Linha de Pesquisa: Cidade, Cultura e Política.

Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati

Porto Alegre

2016

Carlos Alexandre Netto

Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Tânia Luisa Koltermann da Silva

Diretora da Faculdade de Arquitetura

Prof. Dr. Paulo Edison Belo Reyes

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

Prof. Dr. João Farias Rovati – Orientador e presidente da banca

Dr. pela Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, PARIS 8 / França

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profa. Dra. Luciana Inês Gomes Miron – (PROPUR/UFRGS)

Dra. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Brasil

Profa. Dra. Betânia Moraes Alfonsin

Dra. pela Universidade Federal do Rio de Janeiro / Brasil

Prof. Dr. João Telmo Oliveira Filho

Dr. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Brasil

CIP - Catalogação na Publicação

Mansueti, Cristina Fernandes
GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO: OS
CONSELHOS MUNICIPAIS - DOCTRINA E PRÁTICAS /
Cristina Fernandes Mansueti. -- 2016.
227 f.

Orientador: João Farias Rovati.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura,
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Gestão Democrática. 2. Planejamento Urbano. 3.
Interesses Difusos. 4. Conselhos Municipais. 5.
Deliberação. I. Rovati, João Farias, orient. II.
Título.

Dedico este trabalho a minha família, meu porto seguro, que dá origem e destino, causa e efeito a minha existência. Sua diversidade na unidade, em constante mutação, sintetiza o permanente desafio de conviver com a grande família humana que é a nossa sociedade.

Dedico também à Nair e Geizi, queridas funcionárias, cujo suporte junto a casa e crianças foi essencial para a conclusão deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de crescimento pessoal, através de todos os desafios que sobrevieram ao ingresso no mestrado, pois só foram superados com a força da fé e o amor em família.

Ao meu marido Carlos Henrique, pela fundamental parceria nesses 25 anos e quatro filhos, e sua especial colaboração na formatação das planilhas e gráficos deste trabalho.

Ao professor e orientador João Farias Rovati, pela dedicação e exemplo de comprometimento para além da docência, compreendendo o ensino e o próprio aluno em suas múltiplas dimensões.

Aos professores e colegas do PROPUR. Todos com os quais convivi foram especialmente importantes nesta caminhada, destacando os encontros nos grupos de pesquisa do CEGOV, GPIT e CPUR-LAB, pelo estímulo a aprofundar leituras e conhecimento em prol de atitudes concretas e solidárias.

Aos secretários dos conselhos municipais de Porto Alegre (Ana Paula Tomasi), Caxias do Sul (Mari Clara Vanoni) e Sapiranga (Arq. Eduardo Jaeger), que colaboraram com as informações e documentos imprescindíveis a esta pesquisa. À Arquiteta Rosana, na Prefeitura de Caxias do Sul, pelo levantamento histórico dos conselhos municipais ligados ao planejamento urbano desde 1972.

À equipe da biblioteca do Ministério Público, na pessoa da colega Janaína Petroli, pelo excelente atendimento nas pesquisas, empréstimos e renovações das diversas obras bibliográficas consultadas para este trabalho ao longo dos últimos anos.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelas oportunidades proporcionadas e ao PROPUR, pela sua equipe de secretaria e coordenação, pela receptividade demonstrada durante todo o período do mestrado.

Desta vida, nada se leva,
Justamente porque o valor de nossa existência
Está naquilo que aqui deixamos.
(reflexão da própria autora).

RESUMO

MANSUETI, C. F. **Gestão democrática no planejamento urbano: os conselhos municipais - doutrina e práticas**. Porto Alegre: UFRGS/PROPUR, 2016. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional.

A gestão democrática, diretriz prevista no *Estatuto da Cidade*, assegura a participação da sociedade no planejamento urbano. A dissertação trata do problema da efetividade dessa participação. Para tanto, utilizando o método dos estudos empíricos, analisa as práticas dos conselhos municipais vinculados ao plano diretor de três municipalidades no Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, Caxias do Sul e Sapiranga, caracterizadas, respectivamente, como de grande, médio e pequeno porte. No plano teórico, o problema da pesquisa diz respeito à qualidade dos processos democráticos, questão enfrentada a partir dos postulados da democracia deliberativa, considerando a natureza difusa dos interesses disciplinados no Direito Urbanístico. Dentre as múltiplas variáveis que envolvem a análise da efetividade das instituições participativas, a pesquisa priorizou o estudo do viés objetivo e finalístico dos colegiados abordados, explorando sua natureza jurídica e desenho institucional, contrapondo atividades previstas e realmente executadas, fatos e normas, doutrina e práticas. A principal hipótese que orientou o desenvolvimento do estudo relacionou o problema da efetividade às pautas de fato abordadas pelos colegiados. Os resultados da pesquisa demonstraram que os conselhos, em suas atividades ordinárias, realizaram menos do que foi previsto pela legislação que os instituiu; e que essas atividades foram sobretudo pautadas por interesses de natureza individual ou coletiva, havendo ainda alto índice de matérias não deliberadas. Constatou-se também um grande descompasso entre os sistemas jurídico (federal) e político (local), devido notadamente à carência de definição uniforme sobre o desenho institucional dos conselhos. Diante desse quadro, conclui-se que as atividades dos conselhos finalmente serviram mais para instrumentalizar um modelo de política urbana, implícito ou clara e previamente estabelecido, do que para definir coletivamente seus contornos, rumos e formas de implementação e controle.

Palavras-chave: gestão democrática, planejamento urbano, participação, conselhos municipais, deliberação, interesses individuais, coletivos e difusos.

ABSTRACT

MANSUETI, C. F. **Democratic management in urban planning: municipal councils, theory and practices.** 2016. Masters Dissertation, School of Architecture, Graduate Program in Urban and Regional Planning, UFRGS, Porto Alegre.

The democratic management is a legal guideline provided in a federal law, called "City's Statute", that ensures society's participation in urban planning. This dissertation deals with this participation, considering its effectiveness problem. For this purpose, it was used the empirical studies method, and was analyzed the municipals councils linked to the master plan in three cities in the Estate of Rio Grande do Sul, chosen by the number of inhabitants, being characterized as large (Porto Alegre), medium (Caxias do Sul) and small (Sapiranga). The research problem is aligned to the theoretical problem about the quality of democratic processes within participatory institutions and is faced from deliberative democracy's postulates, considering the diffuse nature of the interests disciplined in urban law. Among the many variables which involved the analysis of the effectiveness, this research faced the problem from the legal and institutional framework of municipal councils, analyzing the activities planned and really implemented, comparing theory and practice, the legal (federal) and political (municipal) systems, contrasting facts and standards. The hypothesis related the effectiveness problem to a misuse of purpose in the municipals councils activities, in order to ensure a previously established model of urban policy, instead of legitimating decisions by deliberations collectives. The survey results showed that all councils performed less activity than planned in its institutional rules and these activities attended, mostly, private interests, besides to lacking of deliberations. It was found also a large gap between the legal and political systems, notably by the lack of uniform definition of the institutional design of the councils.

Keywords: Democratic management, urban planning, participation, municipal councils, individual, collective e diffuse interests.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO	21
1.1. UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR.....	21
1.2. ASPECTOS CONCEITUAIS:.....	23
1.3. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PLANEJAMENTO URBANO: INSTRUMENTO DE GESTÃO OU DE MANIPULAÇÃO?.....	26
1.4. O PROBLEMA DA <i>EFETIVIDADE</i>	29
2. DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AOS CONSELHOS MUNICIPAIS	31
2.1. DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO FORMA DE PARTILHA E LEGITIMAÇÃO DO PODER POLÍTICO E O PROBLEMA DA PARTICIPAÇÃO OBRIGATÓRIA DA SOCIEDADE.....	31
2.2. PLANEJAMENTO URBANO COMO EXPRESSÃO DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS.....	34
2.3. O ESTATUTO DA CIDADE E A DIRETRIZ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	38
2.4. PLANO DIRETOR COMO BALIZADOR DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE.....	44
2.5. NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS.....	49
2.6. CONSELHOS MUNICIPAIS VINCULADOS AO PLANO DIRETOR E O CARÁTER DE SUAS DELIBERAÇÕES.....	57
2.7. MODELO IDEAL.....	60
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	62
3.1. MÉTODO DE ABORDAGEM.....	64
3.2. MÉTODO DE PROCEDIMENTO.....	65
3.3. COLETA DE DADOS.....	65
3.4. ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DO CASO-PILOTO.....	66
4. ESTUDO EMPÍRICO – UNIDADES DE ANÁLISE	76
4.1. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE.....	76
4.1.1. DADOS GERAIS.....	77
4.1.2. COMPETÊNCIAS DO CMDUA NO PLANO DIRETOR.....	84
4.1.3. ANÁLISE DAS ATAS.....	86
4.1.4. RESULTADOS DA ANÁLISE SOBRE AS COMPETÊNCIAS EXERCIDAS NAS REUNIÕES.....	87
4.1.5. AVALIAÇÃO CRÍTICA.....	95

4.2. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL	97
4.2.1. DADOS GERAIS	99
4.2.2. COMPETÊNCIAS DO CONSEPLAN NO PLANO DIRETOR.....	104
4.2.3. ANÁLISE DAS ATAS.....	105
4.2.4. RESULTADOS DA ANÁLISE SOBRE AS COMPETÊNCIAS EXERCIDAS NAS REUNIÕES	107
4.2.5. AVALIAÇÃO CRÍTICA	110
4.3. MUNICÍPIO DE SAPIRANGA.....	113
4.3.1. DADOS GERAIS.....	115
4.3.2. COMPETÊNCIAS DO CONCIDADE NO PLANO DIRETOR.....	120
4.3.3. ANÁLISE DAS ATAS	121
4.3.4. RESULTADOS DA ANÁLISE SOBRE AS COMPETÊNCIAS EXERCIDAS NAS REUNIÕES	122
4.3.5. AVALIAÇÃO CRÍTICA	123
4.4. RESULTADOS.....	127
4.4.1 ANÁLISE ESTRUTURAL, NORMATIVA E DELIBERATIVA	127
4.5 LIMITAÇÕES E DELIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	132
5. CONCLUSÕES	133
5.1 CAMPO ABERTO NA LITERATURA JURÍDICA	135
5.2 CARÁTER VINCULANTE DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO.....	136
5.3 DIFERENTES DIMENSÕES DE EFETIVIDADE	137
5.4 HIPÓTESES	138
5.5 ESTUDOS FUTUROS	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	144
APÊNDICE 1 Competências no Plano Diretor das unidades de análise	151
APÊNDICE 2.....	153
Protocolo para o Estudo empírico	153
APÊNDICE 3.....	155
Tabelas de Deliberação do CMDUA	155
Porto Alegre/RS.....	155
APÊNDICE 4.....	168
Tabelas de Deliberação do CONSEPLAN	168
Caxias do Sul/RS.....	168
APÊNDICE 5.....	173
Tabelas de Deliberação do CONCIDADE	173
Sapiranga/RS.....	173
ANEXO 1	179

Ementas do TJRS invalidando Planos Diretores por inobservância da Gestão Democrática.....	179
ANEXO 2	181
Secretarias Municipais de Porto Alegre	181
ANEXO 3	183
Decreto nº 16.836/2010, que determina a organização e a estrutura do CMDUA	183
ANEXO 4	186
Regimento Interno do CMDUA	186
ANEXO 5	192
Secretarias Municipais de Caxias do Sul	192
ANEXO 6	194
Lei nº 7.030/2009, que institui o CONSEPLAN.....	194
ANEXO 7	199
Decreto nº 15.090/2011, que aprova o Regimento Interno do CONSEPLAN	199
ANEXO 8	214
Lei Complementar 423 de 18.12.2012, que institui Zona Interesse Turístico – ZIT Golf Club.....	214
ANEXO 9	216
Secretarias Municipais de Sapiranga	216
ANEXO 10	218
Decreto Municipal nº 4.675/2011 que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho da Cidade - ConCidade, e dá outras providências.....	218
ANEXO 11	222
Sentença que determinou fosse viabilizada a gestão democrática no processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Sapiranga/RS	222

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Exemplo de ata de reunião do CMDUA	68
Figura 2 – Tela com exemplo de trabalho sobre o arquivo do Plano Diretor de Porto Alegre	69
Figura 3 – Relação de competências exercidas por reuniões no CMDUA	74
Figura 4 – Análise das deliberações nas atas do CMDUA.....	75
Figura 5 – Sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – campo da Secret. Mun. de Urbanismo.....	76
Figura 6 – Relação de competências exercidas por reuniões no CMDUA	96
Figura 7 – Análise das deliberações na atas do CMDUA	97
Figura 8 – Informações gerais sobre o CONSEPLAN e as suas atribuições no sítio da Prefeitura	98
Figura 9 – Exemplo de Ata do CONSEPLAN (nº 26/2012)	106
Figura 10 – Relação de competências exercidas por reuniões do CONSEPLAN	110
Figura 11 – Análise das deliberações nas atas do CONSEPLAN.....	112
Figura 12 – Página do Município de Sapiranga/RS	113
Figura 13 – Relação de competências por reuniões do CONCIDADE	125
Figura 14 – Análise das deliberações nas atas do CONCIDADE.....	127
Figura 15 – Distribuição da população e dos municípios segundo grupos de tamanho populacional dos municípios	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Exemplo de classificação das competências do CMDUA	67
Tabela 2 – Exemplo de tabela para o levantamento do resultado das competências por matéria e origem da pauta.....	70
Tabela 3 – Exemplo de levantamento do número de reuniões por competência.....	71
Tabela 4 – Exemplo de levantamento, por ata, dos resultados e a origem da pauta.....	71
Tabela 5 – Dados compilados para levantamento do percentual de aproveitamento	72
Tabela 6 – Competências mais exercidas no biênio	73
Tabela 7 – Levantamento quantitativo (ata e pauta) da competência prevista no artigo 39,IX	73
Tabela 8 – Levantamento quantitativo (ata e pauta) da competência prevista no artigo 164,II	73
Tabela 9 – Classificação das competências do CMDUA.....	85
Tabela 10 – Relação de incidência das competências por reuniões do CMDUA (ata)	87
Tabela 11 - Levantamento das atas, por resultado e origem da pauta	88
Tabela 12 – Resultado do levantamento das competências exercidas no biênio	89
Tabela 13 – Levantamento do percentual de aproveitamento do CMDUA	89
Tabela 14 - Levantamento de todas as pautas envolvendo o artigo 39, IX, do PDDUA	90
Tabela 15 – Levantamento de todas as pautas envolvendo o artigo 164,II, do PDDUA.....	90
Tabela 16 – Levantamento das reuniões envolvendo o tema “Solo Criado”	92
Tabela 17 – Levantamento das reuniões com pautas e deliberações sobre projetos de lei (competência de natureza difusa)	94
Tabela 18 - Classificação das competências do CONSEPLAN.....	104
Tabela 19 – Relação de incidência das competências por reuniões (ata)	107
Tabela 20 – Relação de compet. e deliber. por reuniões e por pautas (percentual de aproveitam. do CONSEPLAN)	108
Tabela 21 – Exemplo do levantamento das atas por resultado e origem dos processos pautados e apuração do percentual de aproveitamento do CONSEPLAN	109
Tabela 22 - Classificação das competências do CONCIDADE	120
Tabela 23 – Relação de incidência das competências por reuniões (ata)	122
Tabela 24 – Exemplo do levantamento das atas por resultado e origem dos processos pautados e apuração do percentual de aproveitamento do CONCIDADE	123
Tabela 25 – Pautas fora do Plano Diretor	124
Tabela 26 — Levantamento do percentual de aproveitamento com base no resultado de todas as deliberações do CONCIDADE no biênio, por natureza da atividade e origem da pauta.....	126

Tabela 27 — Resultados compilados das unidades de análise	128
Tabela 28 – Tabela de Resultados por Matérias – Porto Alegre	156
Tabela 29 – Tabela de Resultados por Matérias - 2012.....	157
Tabela 30 - Tabela de competências deliberadas por ata	158
Tabela 31 - Tabela resultados das deliberações por ata e por origem (público ou privado).....	163
Tabela 32 - Tabela resultados das deliberações por competência e por origem (público ou privado).....	165
Tabela 33 - Tabela resultados das deliberações por competência e por origem (público ou privado).....	167
Tabela 34 - Tabela de resultados por matéria de Caxias do Sul	169
Tabela 35 - Competências deliberadas por ata e pauta	170
Tabela 36 - Deliberações por ata e por origem (público ou privado)	172
Tabela 37 - Resultados por matéria 2012	174
Tabela 38 - Resultados por matéria - 2013	175
Tabela 39 - Competências deliberadas por ata e pauta	176
Tabela 40 - Pautas Extras.....	177
Tabela 41 - Resultados das deliberações por ata e por origem (público ou privado).....	178

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Municípios por população	65
Quadro 2 – Composição e frequência nas reuniões do CMDUA de 2011.....	81
Quadro 3 – Composição e frequência nas reuniões do CMDUA de 2012.....	81
Quadro 4 – Competências no Plano Diretor	152

LISTA DE ABREVIATURAS

ASBEA/RS – Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
ABES/RS – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
AGADIE – Associação Gaúcha dos Advogados Dir. Imobiliário Empresarial
AREA – Associação Rio-grandense dos Escritórios de Arquitetura
CF – Constituição Federal
CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
COPLAN - Coordenadoria de Planejamento e Gestão Territorial
CONSEPLAN – Conselho Municipal de Planejamento
CONCIDADE – Conselho da Cidade
DEM HAB – Departamento Municipal de Habitação
EC – Estatuto da Cidade
EIA-RIMA – Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
ERB – Estação de Rádio-Base.
EPTC – Empresa Pública de Transporte e Cicurlação
EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística
IAB – Institutos dos Arquitetos do Brasil
IPES – Instituto de Planejamento e Estudos SócioAmbientais
IUA – Instituto Urbano Ambiental
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
GCS - Secretaria de Comunicação Social
GP – Gabinete Prefeito
OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil
OP-OC DUA - Temática Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
REPOT Regiões de Potencial Tecnológico
RGP1 - Região de Planejamento Um
RGP2 – Região de Planejamento Dois
RGP3 - Região de Planejamento Três
RGP4 - Região de Planejamento Quatro
RGP5 - Região de Planejamento Cinco
RGP6 - Região de Planejamento Seis
RGP7 - Região de Planejamento Sete
RGP8 - Região de Planejamento Oito
SEPLAN - Secretaria Municipal do Planejamento
SMACIS - Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social
SMA - Secretaria Municipal de Administração
SEDA - Secretaria Especial de Direitos Animais
SERGS – Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul
SINDUSCON/RS – Sindicato da Indústria da Construção Civil
SINDIMÓVEIS – Sindicato dos Corretores de Imóveis
SMAM - Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMGL - Secretaria Municipal de Governança Local
SMC - Secretaria Municipal da Cultura
SMDH - Secretaria Municipal de Direitos Humanos –

SME - Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer
SMED - Secretaria Municipal de Educação
SMF - Secretaria Municipal da Fazenda
SMGAE – Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico
SMGES - Secretaria Municipal de Gestão
SMJ - Secretaria Municipal da Juventude
SMOV - Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMPEO - Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento
SMIC - Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMS - Secretaria Municipal da Saúde
SMSEG - Secretaria Municipal da Segurança
SMTE - Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego
SMTUR - Secretaria Municipal de Turismo
SMURB - Secretaria Municipal de Urbanismo
SPM – Secretaria do Planejamento Municipal
STICC – Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil POA
UFRGS – Universidade Federal do RS

INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa os conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor, compreendidos como espaços institucionais de *democracia deliberativa*. Trata-se de uma pesquisa social delineada sob a forma de estudos empíricos, com três unidades de análise: os conselhos municipais de Porto Alegre, Caxias e Sapiranga.

O problema da democracia deliberativa, ou da participação direta da sociedade no exercício do poder político, pano de fundo desta dissertação, relaciona-se à questão da qualidade dos processos democráticos. O complexo fenômeno da urbanização da sociedade, marcado pela disputa por recursos e por conflitos em torno de interesses legítimos, como, por exemplo, entre demandas por acesso à moradia e preservação do meio ambiente, põe em xeque a definição das políticas públicas locais, unicamente, pelo modelo representativo (democracia indireta). A frase “não me representa”, estampada em cartazes pelas pessoas que foram às ruas nos massivos movimentos de junho de 2013, evidenciou que a sociedade questiona as formas de exercício do poder político estabelecido pela democracia representativa.

No plano teórico, a questão vem sendo abordada, entre outros, por Jurgen Habermas. Em sua obra “Direito e democracia: entre facticidade e validade”, ele trata da legitimação dos processos democráticos, através do agir comunicativo, em espaços de autorregulação, fundados em liberdade e autonomia, mas em constante tensão pela facticidade e validade.

No plano empírico, tendo em vista a diretriz legal da gestão democrática da cidade, buscou-se conhecer melhor as práticas deliberativas dos conselhos municipais vinculados aos Planos Diretores, enfrentando o problema da efetividade das instituições participativas, aspecto frequentemente ressaltado pela literatura.¹

Tomou-se como ponto de partida pesquisa de abrangência nacional, realizada pelo Observatório das Metrôpoles, sobre os Planos Diretores concebidos após a vigência do *Estatuto da Cidade*. Ao sintetizarem os resultados dessa pesquisa, Orlando Alves dos Santos Jr. e Daniel Todtmann Montandon (2011, p. 46-47) avaliaram positivamente a dinâmica política que orientou a criação de conselhos municipais, como mecanismos institucionalizados de participação. Porém, ao mesmo tempo, apontaram suas debilidades, ressaltado a necessidade de aprofundamento do debate na esfera local, visando conferir maior *efetividade* a esses novos canais de participação; sobretudo, através da incorporação dos segmentos populacionais, normalmente, excluídos dos processos decisórios.

¹ Como testemunha, por exemplo, a ampla coletânea de artigos organizada por Roberto Rocha C. Pires (2011).

Esta dissertação coloca-se diante do mesmo problema, porém, busca outro rumo, voltando-se para o estudo da natureza das decisões emanadas pelos colegiados. Nessa direção, a questão da efetividade apresenta-se como problema e como categoria de análise, diretamente relacionada à implementação, na prática, das diretrizes normativas para a participação da sociedade civil no planejamento urbano² – mais especificamente, a diretriz da gestão democrática, prevista no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Pedro Salazar Ugarte (2004, p. 102-103) defende a importância da participação no maior número de espaços de decisão possíveis, mas introduz o questionamento sobre a própria participação: “em que se participa?, ou melhor, em que se vota?”. A partir dessa ideia, esta dissertação procurou estabelecer um paralelo com as bases normativas de atuação, doutrinárias e legais: assim, antes de perguntar *quem* participa, pergunta-se *como e para quê?* O que se pretende é explorar a prática democrática na sua dimensão objetiva e finalística: afinal, no que consiste, efetivamente, a participação na esfera de decisões dos conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor? Como essa participação se articula à problemática da gestão democrática da cidade?

São múltiplas as abordagens de análise e avaliação possíveis.

Leonardo Avritzer (2011) constata o significativo incremento dos modos de participação na definição das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, o crescente interesse dos pesquisadores em avaliar a qualidade dessa participação, pelo viés da efetividade. Carla Almeida e Luciana Tatagiba (2011, p. 71) analisam a trajetória dos conselhos municipais, e relacionam o problema “à frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias”. Esta dissertação busca esse caminho, interessando-se, mais especificamente, pela avaliação de uma modalidade de instituição participativa – os conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor – considerando o conceito de efetividade vinculado ao cumprimento dos fins institucionais. Tratando-se de colegiados que atuam na área do planejamento urbano, institucionalizados como ferramenta política vinculada à diretriz legal da gestão democrática, analisam-se suas atividades numa perspectiva interdisciplinar (Direito e Planejamento Urbano), identificando o alcance normativo de suas competências e decisões para avaliar a sua efetividade. Desse ponto de vista, toma-se a direção apontada por Edésio Fernandes (2010, p. 69), quando considera a gestão democrática um *direito difuso* que vincula o Poder Público à garantia das funções sociais da cidade e da propriedade na definição da política territorial, impactando, significativamente, nas relações públicas e privadas envolvendo o direito de propriedade. Os interesses difusos, nas palavras de Rodolfo de Camargo Mancuso, caracterizam-se “pela

² Ao longo desta dissertação, essa expressão será grafada sempre em minúscula (planejamento urbano), quando se referir a um campo de atividades; e sempre em maiúscula (Planejamento Urbano), quando se referir a um campo do conhecimento ou disciplina. A questão será aprofundada no capítulo primeiro.

indeterminação dos sujeitos, indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no espaço” (2013, p. 153). Esses interesses permeiam o Direito Urbanístico e o Planejamento Urbano.

Em face da complexidade que envolve a estrutura dos colegiados e sua atividade, a pesquisa adotou uma metodologia artesanal (BECKER, 1999), inspirada na linha tipológica de Max Weber, utilizando um procedimento comparativo com um tipo ideal (MARCONI & LAKATOS, 2010).

Sendo a gestão democrática um direito difuso, considerou-se que a efetividade das ações dos conselhos municipais também se relacionaria com atividades voltadas à satisfação de interesses dessa natureza. Uma atuação voltada prioritariamente à satisfação de interesses individuais ou coletivos se afastaria do tipo ideal. A hipótese é que a efetividade da participação pode ser aferida através da análise da atividade dos conselhos, considerando as competências legalmente previstas e as deliberações contidas nas atas:

i) quanto maior a aproximação das deliberações com as competências previstas nas normas locais de natureza difusa, maior seria a efetividade da atuação do conselho, pelo alcance das suas decisões;

ii) uma baixa efetividade poderia ser apurada pelo distanciamento das deliberações com as competências de maior alcance atribuídas ao colegiado, ou seja, deliberações voltadas, prioritariamente, para questões de natureza individual ou coletiva;

iii) poder-se-ia avaliar a efetividade da própria gestão democrática local a partir das competências previstas para o colegiado no Plano Diretor, considerando-se maior a efetividade pela aproximação dessas competências com matérias de natureza difusa, ao passo que competências voltadas para atender interesses de natureza individual e/ou coletiva revelariam baixa efetividade da gestão democrática.

A análise da instituição participativa foi estabelecida a partir de três enfoques: estrutural (plano burocrático), normativo (plano abstrato) e deliberativo (plano concreto). Com isso, foi possível oferecer uma análise objetiva sobre o trabalho dos colegiados, descrevendo cada estrutura municipal, comparando as competências legalmente previstas (dimensão normativa, a partir do Plano Diretor) e as efetivamente realizadas (dimensão deliberativa, a partir das atas de reunião) pelos conselhos da política urbana. Os dados coletados em cada unidade também foram comparados com o tipo ideal, o modelo de gestão democrática ancorado nas bases teóricas e jurídicas (Capítulo 2), a partir de uma abordagem interdisciplinar (Capítulo 1).

Sem adiantar conclusões, pode-se afirmar que, através da análise casuística das atas, constatou-se uma preponderância de atuação voltada a deliberações de natureza individual ou coletiva, oriundas de demandas privadas, com pouca atuação voltada a questões de natureza difusa, por iniciativa pública. Verificou-se, portanto, que os processos

deliberativos se orientaram mais para uma abordagem técnico-burocrática de projetos específicos do que para o enfrentamento de questões controvertidas, de alta complexidade ou maior alcance em matéria de planejamento urbano.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos.

O primeiro, apresenta o tema da pesquisa, explorando sua base teórica e perspectiva interdisciplinar, a partir de um ponto comum entre Planejamento Urbano e Direito, que é a diretriz legal da gestão democrática, prevista no *Estatuto da Cidade*.

No segundo capítulo, aprofunda-se o referencial teórico e normativo da dissertação. Dentro da ampla temática da *democracia participativa*, e com base na teoria habermasiana, propõe-se um recorte relativo à questão da legitimidade dos processos deliberativos. Numa abordagem dedutiva, analisa-se então um modelo institucional de democracia deliberativa, no contexto do planejamento urbano, explorando a definição da natureza jurídica dos conselhos municipais e de suas decisões.

O terceiro capítulo expõe a metodologia da pesquisa, informando o método de abordagem e de procedimento, bem como a estratégia de escolha das unidades de análise, pelo critério do número de habitantes e relacionada a uma pesquisa nacional sobre os Planos Diretores. Trata do estudo empírico e suas hipóteses, discorrendo sobre o caso-piloto e coleta de dados.

O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa, abordando as três unidades de análise: os conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor das cidades de Porto Alegre, Caxias do Sul e Sapiranga.

A conclusão sintetiza a pesquisa, suas limitações e potencialidades, discorrendo sobre a verificação das hipóteses e sugerindo perspectivas de continuidade.

1. GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO

Este capítulo apresenta o tema e o problema de pesquisa, considerando a natureza interdisciplinar³ do Planejamento Urbano como domínio das ciências sociais aplicadas, aspectos ressaltados por diversos autores.⁴ A diretriz legal da gestão democrática, prevista no *Estatuto da Cidade*⁵, se apresenta, aqui, como o eixo que vincula o Direito e o Planejamento Urbano, viabilizando a análise do problema da efetividade da participação da sociedade no planejamento urbano.

1.1. UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR

Considerando a formação da autora em Ciências Jurídicas e Sociais, problematiza-se o Planejamento Urbano, com base em uma literatura diversificada, destacando-se referências jurídicas nas áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Urbanístico, cuja autonomia científica (como, aliás, também acontece com o Planejamento Urbano), ainda é controvertida na literatura.

José Afonso da Silva (2012) estabelece uma distinção entre autonomia dogmática e autonomia estrutural para afirmar não ser possível atribuir tal característica ao Direito Urbanístico, considerando muito recente a estruturação das normas em torno da ordenação urbana:

(...) parece ainda cedo para falar-se em autonomia científica do direito urbanístico, dado que só muito recentemente suas normas começaram a desenvolver-se em torno do objeto específico que é a ordenação dos espaços habitáveis ou sistematização do território. Talvez por isso é que boa parte dos autores – os franceses especialmente – não fala em direito urbanístico, mas em direito do urbanismo, denotando, com isso, que não se trata de um ramo do Direito, mas de aspectos jurídicos, ou regime jurídico, ou disciplina jurídica, do urbanismo. (SILVA, 2012, p. 44)

Na mesma linha, Toshio Mukai (2010, p. 30) afirma constituir-se o Direito Urbanístico, ainda, numa especialização técnico-funcional do Direito Administrativo.

Por outro lado, Edésio Fernandes (2006) sustenta que essa discussão se constitui numa retórica perversa, pois prejudica a formação de juristas habilitados na disciplina, destacando que as escolas de Direito ainda se recusam a enfrentar o fenômeno da urbanização e seu tratamento jurídico no Brasil. O autor entende que o Direito Urbanístico tem por objeto “promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano” e que seus princípios “são claramente

³ Vocábulo compreendido no sentido de colaboração entre as disciplinas sobre a base de uma finalidade (e problemática) comum, como esclarece Marcelo Lopes de Souza (2015, p.100).

⁴ Ver, por exemplo, Souza (2015); Silva (2012); Mukai (2010), Fernandes (2006); Milaré, (2013).

⁵ Artigo 2º, inciso II, da Lei nº 10.257/2001, que assegura a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano Estatuto da Cidade”.

definidos, seja na ordem constitucional, seja ordem legal e infraconstitucional” (FERNANDES, 2006, p. 12):

O primeiro é o princípio do urbanismo como função pública e não apenas como função estatal. O segundo é a supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na interpretação das regras do Estatuto da Cidade e demais leis urbanísticas. O terceiro é o caráter normativo das regras urbanísticas e a conformidade do direito da propriedade às regras urbanísticas (2006, p. 12).

Também defendendo a autonomia do ramo, Luciano Faria Brasil (2011) entende que o “guarda-chuva” conceitual do Direito Administrativo não consegue sustentar a especificidade que permeia a realidade urbana:

É preciso reconhecer no direito urbanístico e em sua pauta de conteúdos, de modo determinante, um caráter essencialmente conflituoso e fragmentário, colado a um panorama de disputas ideológicas em torno do mercado imobiliário urbano e, simultaneamente, de afirmação coletiva de direitos sociais (2011, p. 64).

Importa, nessa discussão, constatar que o Direito Urbanístico surge a partir do século XX⁶, exigindo uma dinâmica diferenciada de abordagem jurídica, superando a dicotomia Estado *versus* indivíduo, e ingressando no contexto do papel do indivíduo frente à dinâmica social do uso e ocupação do solo, como refere Carlos Ari Sunfeld (2010):

O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez do espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em torno da expressão “direito urbanístico”. Esse direito contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para o estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas (*princípio da função social da propriedade*). Em consequência, ampliou o objeto do direito administrativo, para incorporar medidas positivas de intervenção na propriedade, deixando para trás as limitadas medidas de polícia, de conteúdo negativo. (2010, p. 46)

Entende-se que a complexidade das relações sociais e sua influência no desenvolvimento das cidades, desafiam hoje os pilares jurídicos baseados nas liberdades individuais (direitos garantia) e nas ações do Estado (direitos sociais), caracterizando a

⁶ SUNFELD (2010, p. 46) considera anacronismo falar em direito urbanístico antes do século XX. Antes disso, diz ele, o direito tratava de questões urbanas, mas não com a qualidade e quantidade que se passou a operar desde então. O autor defende que a Constituição de 1988 definiu a positivação do “paradigma do direito urbanístico”, delineando seu campo temático, conceitos, objetivos, instrumentos e competências (p. 51).

natureza difusa dos interesses tutelados pelo Direito Urbanístico⁷, tema fundamental, que será abordado em item específico.

Embora a lei relacione diversos instrumentos à gestão democrática⁸, esta dissertação se concentra em apenas um deles: os órgãos colegiados de política urbana em nível municipal, mais especificamente, os conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor⁹, uma vez que este foi erigido a instrumento básico da política urbana, sendo dotado de um processo legislativo diferenciado justamente pela exigência de participação social para fins de validade no sistema jurídico.

1.2. ASPECTOS CONCEITUAIS:

1.2.1. Cidade, desenvolvimento urbano e gestão do seu planejamento

Como preliminar, é preciso enfrentar a questão sobre o uso de palavras como *cidade*, *urbano* e *território*, bem como da expressão *desenvolvimento urbano*. Essas definições envolvem dificuldades teóricas, conceituais e terminológicas quase intransponíveis. Há muitos anos, dentro e fora do Brasil, inúmeros autores, de diferentes escolas teóricas e orientações epistemológicas, têm trabalhado esse problema, como Henri Lefèbvre (2001) e Milton Santos (1979).

Considerando que o foco do trabalho está na atuação de uma instituição participativa, utilizando a diretriz legal da gestão democrática como eixo de articulação entre o Direito e o Planejamento Urbano, não se pretende aprofundar aqui essa discussão conceitual, mas tão-somente esclarecer o que se compreende por gestão democrática no planejamento urbano.

Marcelo Lopes de Souza (2015) distingue os termos planejamento e gestão urbanos pelo critério do tempo: o planejamento remete ao futuro; a gestão, ao presente. Considera que não são termos intercambiáveis nem concorrentes, mas complementares:

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e flexibilidade

⁷ GRINOVER refere-se às relações numa sociedade de massa para caracterizar os interesses difusos (1984, p. 30).

⁸ Art. 43 d do Estatuto da Cidade.

“Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, 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;”

⁹ A expressão é grafada com letras maiúsculas por se tratar de nome próprio de norma específica, assim como Constituição Federal, Código Civil, etc.

sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir (2015, p. 46).

Essa distinção conceitual permite compreender a abrangência da participação na gestão democrática. Se o planejamento é futuro, e a gestão é presente, a participação é assegurada de forma prévia e permanente pelo Estatuto da Cidade, valendo transcrever o dispositivo legal, com destaque:

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

...

II – **gestão** democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade **na formulação, execução e acompanhamento** de planos, programas e projetos de **desenvolvimento urbano**; (grifos da autora)

Como se vê, a lei se refere não apenas à formulação e execução, mas também ao acompanhamento dos seus instrumentos – planos, programas e projetos¹⁰. Assegura-se, assim, a participação da sociedade para além do processo de formulação do *Plano* Diretor, pois fala também em *execução*, sejam planos, projetos ou programas, desde que relativos ao *desenvolvimento urbano*.

Aqui, importa destacar o entendimento de Souza (2015) quanto à essa última expressão: o autor aponta a necessidade de livrar-se do “fardo do senso-comum” que associa o desenvolvimento urbano à expansão e complexificação do tecido urbano, “seja transformando em ambientes construídos ambientes outrora intocados ou pouco modificados pelo homem, seja, também, destruindo ambientes construídos deteriorados ou simplesmente antigos para que deem lugar a construções mais novas” (2015, p. 75).

Souza entende o desenvolvimento como uma “mudança social positiva”, cujo conteúdo, entretanto, não pode “ser definido *a priori*, à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas” (SOUZA, 2015, p. 60-61). Assim, se – de fato – “o objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanos”, é o “desenvolvimento urbano”, a compreensão dos projetos e ações empreendidos em seu nome somente podem ser definidos e avaliados com “a ajuda de dois objetivos derivados: a *melhoria da qualidade de vida* e o *aumento da justiça social*” (SOUZA, 2015, p. 75), isto é, à luz de um conceito mais amplo, o de *desenvolvimento sócio-espacial*, cujo alcance não se reduz à dimensão territorial urbana.

¹⁰ Já nos anos 1970 Wilhelm (1978, p. 54) distinguia *plano* de *planejamento*: “O nível de planejamento e a elaboração de planos referem-se sempre a generalidades: estratégias, políticas, intervenções indiretas, legislação. Se a transformação da realidade urbana tiver que ser efetivada, deve-se passar a um outro nível de elaboração: o do projeto”.

Por outro lado, se gestão é “efetivação” das condições previstas (SOUZA, 2015, p. 46), pode-se concluir que a legislação estabeleceu uma participação integral, não podendo ser restrita a uma das fases ali descritas. Se a participação não encontra limite no vetor tempo, entende-se que limitada está no vetor espaço, ou seja, existe um limite legalmente previsto quanto ao objeto da participação, na medida em que o legislador especificou “planos, programas e projetos”.

Então, a participação da sociedade no planejamento urbano, assegurada pela diretriz legal, corresponde à gestão de planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano, cujo significado passa a ser definido pela própria participação, através do permanente diálogo e cooperação em ambientes coletivos e autônomos, tendo em vista os vetores qualidade de vida e justiça social, interesses difusos da sociedade.

1.2.2. Interesses difusos

Os interesses difusos e coletivos caracterizam a 3ª dimensão¹¹ dos direitos fundamentais¹², relativamente aos direitos de solidariedade ou fraternidade. Paulo Bonavides (2014, p. 583-584) relaciona essa dimensão à noção de que o mundo compreende nações desenvolvidas e outras não, ensejando a proteção de direitos outros, que não somente individuais ou coletivos, mas essencialmente ligados ao gênero humano: *“Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”*. Refere, como exemplos, os direitos relacionados ao desenvolvimento, paz e meio ambiente.

Os interesses difusos, normalmente, são definidos por exclusão, diferenciando-os dos interesses individuais e dos coletivos. Eles pertencem a todos e a ninguém, ao mesmo tempo.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2013, p. 153) trata especificamente desse tema e propõe o seguinte conceito:

¹¹ Embora a literatura em geral fale em geração, acolhe-se o entendimento de Paulo Bonavides, no sentido de que essa expressão dá a falsa ideia de superação no tempo ou hierarquia, quando, em verdade, trata-se de direitos atuais e de igual envergadura (BONAVIDES, 2014, p. 586).

¹² Ingo Sarlet (2009, p. 45-57) esclarece que estudo das dimensões dos direitos fundamentais está vinculado à inserção desses direitos nas primeiras constituições escritas. Refere que, embora haja divergência quanto à expressão “dimensão” (ou geração ou família ou naípe), há relativo consenso quanto ao seu conteúdo, esclarecendo que a primeira dimensão compreende os direitos de defesa do indivíduo frente ao Estado, demarcando uma esfera de autonomia privada, envolvendo um não-fazer do Estado (prestações negativas), exemplificando o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade (esta formal, perante a lei). Enquadram-se aqui os direitos civis e políticos. Já na segunda dimensão se enquadram os direitos a prestações positivas do Estado, como fruto da revolução industrial e seus impactos sociais e econômicos. Agora o indivíduo pode exigir determinadas prestações do Estado, como educação, saúde, trabalho, assistência social, caracterizando a transição da igualdade formal para uma igualdade material. Incluem-se aqui as liberdades sindicais e os direitos dos trabalhadores.

[...] são interesses metaindividuais, que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessários à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g. o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g. os consumidores) [...] (MANCUSO, 2013, p. 153).

O Direito Urbanístico e o Planejamento Urbano, como disciplinas, lidam com interesses difusos, como se desenvolverá em item específico.

1.2.3. Conselhos *vinculados* ao Plano Diretor

Necessária, ainda, uma breve explicação sobre o uso da expressão conselhos vinculados ao Plano Diretor. As denominações dos conselhos abordados pela pesquisa – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (Porto Alegre), Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (Caxias do Sul) e Conselho Municipal da Cidade (Sapiranga) – são muito variadas. Revelam-se, já nessas denominações, problemas conceituais de certa complexidade. O que se entende por desenvolvimento urbano ambiental ou planejamento e gestão territorial? Note-se, ainda, que um conselho denominado da cidade não exclui de seu âmbito de decisões questões relativas às áreas não urbanas, visto que, segundo o Estatuto da Cidade, o “plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo” (Art. 40, § 2º).

Nossa definição simplesmente quer ressaltar o que estes conselhos têm em comum, isto é, que entre suas atribuições sempre comparece o escrutínio do Plano Diretor municipal e, por este viés, a deliberação sobre ações de gestão e planejamento que têm por objeto o desenvolvimento sócio-espacial. O assunto será aprofundado mais adiante, por ocasião da apresentação do quadro teórico.

1.3. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PLANEJAMENTO URBANO: INSTRUMENTO DE GESTÃO OU DE MANIPULAÇÃO?

A gestão democrática é a diretriz legal que assegura, dentre outros, a participação da população “na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, conforme expressamente previsto no inciso II do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

No âmbito do planejamento urbano, ou do urbanismo e/ou do planejamento urbano¹³, o debate sobre a participação da população na elaboração de planos não é uma novidade. Em 1927, Alfred Agache (1930, “Introdução”, s.p.), ao apresentar sua proposta relativa ao

¹³ Nesta dissertação, os termos *planejamento urbano* e *urbanismo* serão empregados como sinônimos. Contudo, cabe observar que existe um importante debate conceitual com relação ao assunto. Ver, por exemplo, Rovati (2013).

Plano de Extensão, Remodelação e Embelezamento do Rio de Janeiro, considerava que ela “só poderia ser estabelecida após ter convencido os cariocas da sua necessidade e do seu interesse”.

Entretanto, a despeito do intenso crescimento da urbanização no período de cem anos¹⁴ e das intenções e intervenções dos técnicos sublinhando a importância do planejamento urbano participativo e integrador, o tema encontrou muitas resistências em nossa realidade: a participação da sociedade – definida por lei complementar à Constituição Federal, assim como o Plano Diretor, através da vigência do *Estatuto da Cidade* – somente se consolidou como uma imposição legal em 2001.

Se a participação é obrigatória, por força da diretriz legal, a questão que aqui se coloca é sobre a efetividade da participação sob a forma institucionalizada em conselhos municipais.

Os estudos empíricos sobre esses conselhos, além de constatarem a sua proliferação após a Constituição Federal de 1988, ressaltam também o problema da sua baixa efetividade. De algum modo, frustraram-se as expectativas de que uma maior abertura para participação e controle social em espaços coletivos de deliberação pudesse resultar numa aproximação entre o planejamento de corte tecnicista e a realidade social, bem como na inclusão de demandas sociais, normalmente relegadas a segundo plano em matéria de políticas públicas.

Essa frustração quanto à implementação da gestão democrática nas cidades, após a vigência do Estatuto da Cidade, tem-se expressado em nível nacional, como o fez, por exemplo, Ermínia Maricato (2010, p. 22), em obra publicada para comentar a legislação, dez anos:

A implementação do Estatuto da Cidade tem deixado muito a desejar desde sua promulgação em 2001. [...] A Constituição e o próprio Estatuto exigiram ainda que a função social da propriedade e outros preceitos se subordinassem ao Plano Diretor municipal. A maior parte dos PDs municipais, por sua vez, está remetendo os instrumentos que regulam a função social da propriedade para lei municipal complementar. **Muitos municípios brasileiros** ainda não têm aprovadas essas leis complementares e muitos **elaboraram PDs genéricos, cheio de boas intenções, mas sem efetividade.** [...] De fato, **aprovar a lei é apenas uma parte do caminho. Resta continuar a tarefa de colocá-la em prática. Essa tarefa não é apenas do Estado, dos governos e dos técnicos. Ela é também, e principalmente, uma tarefa da sociedade.** (grifos da autora)

Se a sociedade tem a responsabilidade de concretizar os preceitos legislativos, é preciso que esteja habilitada para tanto, através de meios que lhe permitam não só o acesso

¹⁴ Conforme levantamento realizado pela ONU-HABITAT, intitulado “Estado das cidades da América Latina e do Caribe 2012 – Rumo a uma nova transição urbana” (disponível em: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&Itemid=538, acesso em 11/06/14)

à informação, mas também voz ativa no processo de formulação, aplicação e fiscalização das políticas urbanas.

Por outro lado, uma das explicações possíveis da proliferação dos conselhos municipais pode estar na sua vinculação a programas e receitas federais, os quais condicionam o repasse de recursos à existência dessas institucionalizações¹⁵, também consideradas como meio de controle social de recursos públicos¹⁶. Oliveira Filho e Vasconcellos (2011) atentam para esse viés, referindo que os Municípios passaram a criar essas institucionalidades mais em razão dessas exigências do que por iniciativa própria, gerando uma “prefeiturização”¹⁷ de muitos conselhos, caracterizando uma participação mais formal:

[...], nos espaços formais de participação, majoritariamente participam e tem poder de decisão os representantes do executivo e legislativo municipal, e/ou os membros de grupos organizados da sociedade, especialmente os grupos econômico-empresariais, ocorrendo um misto de prefeiturização com um modelo de mediação de interesses das administrações públicas com o de grupos empresariais.

Mantêm em geral, o centralismo das decisões no poder executivo, tanto poder de nomear representantes quanto na possibilidade de influenciar na organização e na composição de órgãos como os Conselhos dos Planos Diretores e os Conselhos da Cidade. A forma de escolha dos representantes nestas instâncias não está imune às influências políticas e dos grupos de pressão, especialmente dos grupos econômicos que tem grande interesse nos valores relativos à terra urbana. (2011, p. 216-217)

Estudo recente sobre os Planos Diretores¹⁸, de abrangência nacional, apontou para os problemas da participação na perspectiva da gestão democrática, considerando resultados negativos quanto à “construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano” (SANTOS et alii, 2011):

A pesquisa realizada demonstra que foram promovidos processos participativos na elaboração e na revisão dos Planos Diretores. Esses processos nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, tampouco resultaram, necessariamente, em Planos Diretores que expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade. E, ainda, também não significa que esses processos tenham sido institucionalizados em conselhos tal como foram realizados. (SANTOS et alii, 2011, p. 46)

¹⁵ Nesse sentido, a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, cujos dispositivos atribuem aos conselhos o poder de declarar a regularidade das entidades destinatárias do repasse (§6º do art. 8º), devendo os convenientes justificarem o conselho sobre o convênio (art. 49).

¹⁶ Nesse sentido, o parágrafo 3º do artigo 4º do *Estatuto da Cidade*.

¹⁷ Expressão de Sérgio Azevedo, transcrita na tese de doutorado de Marco Aurélio Costa (2008).

¹⁸ Estudo publicado dez anos após a vigência do Estatuto da Cidade, realizado pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, sob coordenação do Observatório das Metrópoles (SANTOS Jr. e MONTANDON, 2011).

Objetiva-se enfrentar o problema, então, buscando identificar se os processos deliberativos implementados nas instituições participativas concretizam o ideal de legitimação e partilha do poder político ou são desvirtuados para consagrar os ideais privados dominantes, mascarados sob a roupagem democrática, a fim de dar cumprimento à obrigatoriedade legal: os conselhos se constituem em ferramentas democráticas do planejamento urbano ou meros instrumentos de manipulação política para assegurar um modelo de “desenvolvimento urbano” previamente estabelecido por esta ou aquela força política, por este ou aquele governante?

1.4. O PROBLEMA DA EFETIVIDADE

Esclarece-se, inicialmente, o conceito de efetividade aqui adotado: “qualidade do que atinge os seus objetivos estratégicos, institucionais” (HOUAISS, 2001, p. 1102).

A análise da efetividade da participação, neste trabalho, toma por base a caracterização dessa participação em formato institucional e com objetivo jurídico de concretizar a diretriz legal de gestão democrática do planejamento urbano.

Consideram-se os conselhos municipais instituições participativas com competências legalmente atribuídas. Com isso, desloca-se o foco do problema para a atividade do colegiado (objetivo), tendo em vista a existência de vasta literatura e pesquisas envolvendo o problema da participação pelo viés da composição (subjetivo).

Trata-se de uma análise qualitativa, como explicitada por Faria e Ribeiro (2011, p. 127):

Estratégias metodológicas diferentes, envolvendo métodos quantitativos e qualitativos, passaram a ser mobilizadas com o objetivo de aferir a capacidade dessas instituições participativas (IPs) em realizar (ou não) alguns princípios básicos que nortearam sua criação como a equidade e a pluralidade na participação, a publicidade e o controle da política e a promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 127):

[...]

Outro conjunto de pesquisas tem realizado análises sobre as regras de funcionamento desses espaços, acreditando que elas podem tanto identificar a presença ou não dos princípios que nortearam a criação dessas instituições quanto potencializar sua realização, dado que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010). Por meio da análise documental, tais estudos buscam mostrar que as variáveis referentes às normas e, conseqüentemente, ao desenho institucional interferem no desempenho dessas novas instituições.

Mesmo definindo que o problema da efetividade é avaliado pelos resultados dessas instituições participativas, há diversas variáveis que incidem nos processos participativos e repercutem na qualidade das deliberações.

Leonardo Avritzer (2011), a partir da literatura norte-americana sobre democracia deliberativa, destaca os estudos nacionais que se dedicam a avaliar o interior das instituições participativas pelos processos deliberativos, reconhecendo no debate, pelo menos, dois momentos deliberativos: o primeiro, quando da discussão e deliberação no interior das instituições e o outro quando da implementação dessas decisões pelo Estado (AVRITZER, 2011, p. 16).

Adota-se a delimitação oferecida por Almeida e Cunha (2011), referindo-se à “efetividade deliberativa” dos conselhos, como sendo a “capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública”, orientada pelos princípios teóricos (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p.113), a saber:

Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes (ALMEIDA e CUNHA, 2011).

Dessa forma, permite-se avaliar as instituições participativas não apenas pelo resultado da participação, materializado na concretização das deliberações, mas também pelo processo de deliberação, compreendendo o interior das instituições.

Assim, diante do panorama teórico e legal que envolve o colegiado em questão, esta dissertação enfrenta o problema da efetividade da participação no planejamento urbano analisando as próprias atividades da instituição participativa, ou seja, investiga a formação institucional e os processos decisórios, respondendo às questões: como se constituem e o que deliberam os conselhos na prática?

2. DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Este capítulo apresenta o referencial teórico e normativo da dissertação, em um processo dedutivo. Distingue-se, aqui, teoria e norma, considerando esta última no sentido de regra jurídica, englobando leis e princípios dessa natureza.

Dentro da temática mais ampla da Democracia Participativa, analisa-se um modelo institucional de democracia deliberativa no contexto do planejamento urbano, através da diretriz legal da gestão democrática, a pautar a atuação dos conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor.

Serão referidas algumas das principais teorias da Democracia no século XX, situando a Democracia Deliberativa como uma vertente da Democracia Participativa. A análise da questão da efetividade da participação da sociedade no planejamento urbano será estabelecida tendo por base postulados de Jürgen Habermas (2011 e 2012 [1994]). Na sequência, expressa-se a compreensão do Planejamento Urbano e sua gestão, considerando o conceito de desenvolvimento sócio-espacial de Marcelo Lopes de Souza (2015) e o eixo interdisciplinar da pesquisa, a diretriz legal prevista no Estatuto da Cidade, associando-a aos interesses difusos e ao Direito Urbanístico. A seguir, explora-se o papel do Plano Diretor na definição da gestão democrática na política urbana local e passa-se ao referencial teórico relativo aos conselhos municipais, como instituições participativas, apresentando sua caracterização doutrinária e definindo sua natureza jurídica. Ao final, aborda-se o referencial dos conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor visando situar o caráter de suas deliberações, considerando sua natureza jurídica e caracterização na literatura especializada.

2.1. DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO FORMA DE PARTILHA E LEGITIMAÇÃO DO PODER POLÍTICO E O PROBLEMA DA PARTICIPAÇÃO OBRIGATÓRIA DA SOCIEDADE

O contexto sociopolítico desafia os pilares da democracia, tradicionalmente construídos sobre ideais de liberdade e igualdade, formalmente exercidos por decisões políticas, fruto da representatividade por escolhas da maioria; ou seja, a soberania popular exercida por mandato representativo¹⁹.

¹⁹ Assim chamado na França pelo Estado Liberal Burguês, em oposição ao mandato imperativo, que vigorava antes da Revolução Francesa e vinculava o eleito à vontade de seus eleitores. A representação é uma figura criada para justificar a abstração do Estado, dissociando-o e distanciando-o da sociedade (SILVA, 2007, p. 48).

Ao abordar as teorias da democracia do século XX, Nobre (2004, p. 31-37) aponta cinco modelos²⁰ e os situa em certa sequência histórica. Para o autor, o modelo “participativo” (o quarto, na sequência temporal) foi concebido em contraposição ao modelo chamado de “legal” (o terceiro), conhecido como “nova direita” por sua defesa radical do liberalismo. O primeiro modelo, conhecido como competitivo elitista, tem por autor Joseph Schumpeter (1942). O segundo é chamado de pluralista, tendo como referência a obra *Poliarquia*, de Robert Dahl (1971). Ambos rompem com o paradigma substantivo da democracia clássica no século XIX, como processo de formação do bem comum pela soberania popular, considerando que democracia teria um caráter formal, dissociando-a de qualquer conteúdo ético. A diferença é que Dahl superou a dicotomia idealismo/realismo e acrescentou a necessidade de avaliar a qualidade da prática democrática, através da participação popular. A democracia deliberativa encerra esse ciclo teórico, como uma vertente da democracia participativa, pela qual as instituições participativas são apenas uma forma de realizar a vontade dos cidadãos, e não instituições democráticas por excelência.

A democracia deliberativa, como foi definida por Jürgen Habermas (2011 e 2012), é a principal referência desta dissertação.

Habermas desenvolve uma teoria de direito e democracia calcada na legitimidade dos procedimentos políticos, distinguindo o direito pelo seu conteúdo, além da forma, e buscando a “reconstrução do nexos entre direito e poder político” (HABERMAS, 2012, vol. I, p. 172-173). Defende a existência de um “nexo conceitual ou interno entre Estado de direito e democracia”, transparecendo na dialética entre igualdade de fato e de direito, revelando o Estado social em oposição ao Estado liberal. Para ele, compreender a democracia como processo exige a legitimação das normas, que devem ser produzidas em um ambiente onde é assegurada, simultaneamente, “a autonomia privada e pública dos sujeitos de direito” (HABERMAS, 2011, v. 2, p. 310).

Interessa especialmente para este trabalho o princípio do discurso, segundo o qual “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 2012, v. 1, p. 142). Considera-se que nosso sistema jurídico permite estabelecer a vinculação de tal postulado à gestão democrática, quando assegura a participação da sociedade no planejamento urbano, inclusive, no processo legislativo (elaboração do Plano Diretor), mediante cominação de pena pelo seu descumprimento²¹, caracterizando, assim, a obrigatoriedade em sua implementação.

²⁰ Baseado na obra de David Held, *Models of Democracy*, Cambridge (GB): Polity Press, 1995.

²¹ O artigo 52, VI, da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) prevê que o gestor público incorre em improbidade administrativa no caso de impedir ou deixar de garantir a participação no processo de elaboração e fiscalização do Plano Diretor. Ademais, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já anulou planos diretores e suas revisões por não terem assegurado a participação da sociedade,

No plano empírico, o problema da pesquisa – sobre a efetividade da participação – se alinha, assim, ao problema teórico sobre a qualidade dos processos democráticos, sendo a teoria habermasiana o ponto de conexão, considerando a proposta de contrapor fatos e normas, doutrina e práticas.

Luciano Fedozzi (2008, p. 25) refere que essa teoria permite avaliar a participação da sociedade civil na esfera pública, destacando o seu diferencial das teorias elitistas (que restringem a participação) e pluralistas (relegam um lugar secundário à participação, primando os processos eleitorais):

[...] Ao contrário destas, a democracia é entendida como um método formal, que não prescinde, ao contrário, de conteúdo prático-moral. Para ele, o aspecto intersubjetivo inscrito na comunicação própria da dimensão do mundo da vida – a racionalidade dialógica e intersubjetiva no ato de partilhar regras e torná-las reflexivas pelos atores sociais – determina a dimensão prático-moral da democracia moderna na medida em que mostra o vínculo entre as redes geradoras de comunicação e de integração social no cotidiano, com o processo de criação da opinião e da vontade política na esfera pública. Entre outros elementos, o acesso ou não (a participação) a essa comunicação possui um caráter prático-moral, pois está relacionado ao princípio da autolegislação e aos possíveis efeitos das decisões para os participantes e para os demais membros da sociedade (FEDOZZI, 2008, p. 24).

Marcelo Lopes de Souza (2015) atenta para os problemas operacionais da teoria do discurso aplicada ao planejamento urbano sem a suficiente profundidade, na medida em que os canais de participação podem contribuir para “a legitimação ideológica da visão capitalista de desenvolvimento urbano e para a estabilização de um estilo de governança que serve, acima de tudo, aos interesses de grupos dominantes” (2015, p. 151).

Claudia Feres Faria (2012, p. 63-81) descortina um caminho situado entre o ideal e o real. Evocando as discussões teóricas sobre as limitações da teoria deliberativa no plano empírico, sustenta a necessidade de compreender a existência de um sistema deliberativo, onde a participação e a deliberação são contextualizadas e diferenciadas conforme o procedimento de habilitação para as práticas deliberativas, com vistas a produzir uma “opinião pública mais informada e decisões vinculantes mais legítimas” (2012, p. 76).

O referencial teórico aqui trazido mostra os caminhos para a legitimação das decisões políticas, concebendo a democracia como procedimento que viabiliza a participação da sociedade para além da representação política advinda do mandato eletivo, em canais próprios de comunicação com o governo. Desse ponto de vista, a gestão

limitando-se a elaboração técnica e procedimentos legislativos, desprovidos de publicidade e discussão coletiva com a sociedade. Por exemplo, as ementas transcritas (ver Anexo 1), Apelação Cível Nº 70057716334, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 16/04/2014, e Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028427466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009.

democrática e a teoria deliberativa asseguram a participação da sociedade com o ideal de legitimação dos processos democráticos que envolvem a regulação da política urbana.

Resta enfrentar o problema da efetividade dessa participação, sob a forma institucionalizada e materializada nos conselhos municipais.

2.2. PLANEJAMENTO URBANO COMO EXPRESSÃO DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

Ada Pellegrini Grinover (1984) considera que os interesses difusos e coletivos, juntamente com o interesse público, integram a categoria dos interesses metaindividuais, pertencentes a formações sociais e corpos intermediários próprios de uma sociedade de massa. Sustenta que o interesse coletivo se caracteriza pela existência de um vínculo jurídico definido que congrega os interesses comuns, exemplificando a família, o condomínio e a sociedade comercial. Já os demais não estariam vinculados por uma relação jurídica-base, distinguindo o interesse público do interesse difuso pela conflituosidade, considerando que o interesse público é um interesse que todos compartilham frente ao Estado. Os interesses difusos se caracterizam por uma conflituosidade também de massa, que não se coloca na clássica tensão entre o indivíduo e o Estado.

Os interesses difusos vinculam as pessoas por fatores conjunturais ou genéricos, situações de fato acidentais ou mutáveis, como habitar a mesma região, consumir determinado produto ou sujeitar-se a determinados empreendimentos, dentre outros:

Trata-se de interesses espalhados e informais à tutela de necessidades, também coletivas, sinteticamente referidas à *qualidade de vida*. E essas necessidades e esses interesses, de massa, sofrem constantes investidas, frequentemente também de massas, contrapondo grupo *versus* grupo, em conflitos que se coletivizam em ambos os polos. (GRINOVER, 1984, p. 30-31).

Com base nessa premissa, entende-se haver íntima relação entre o planejamento urbano e os interesses difusos, considerando que a “vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 22).

A literatura pertinente às ciências sociais aplicadas²² discorre sobre a relação entre o planejamento urbano e o poder (político, econômico, social)²³, oferecendo diversas formas

²² Nas quais se inserem os ensinamentos de arquitetura e urbanismo.

²³ Por exemplo, Antonio Octavio Cintra, em “Nota sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano”. (In: *Cadernos DCP(2)*, Belo Horizonte, UFMG, 1974, p. 115-138) e David Harvey, em “O pós-modernismo na cidade: arquitetura e projeto urbano” (In: *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 23ª Ed., 2012, p. 69-96).

de abordagem do tema, normalmente identificado pelo período histórico²⁴. Para fins deste estudo, importa conceber o planejamento urbano pelo seu aspecto político, como “coordenação de decisões e ações públicas no tempo e no espaço, que, tomando como referência o problema urbano como campo privilegiado para intervenção, visariam promover o desenvolvimento das cidades” (CARVALHO, 2009, p.22). A referida autora considera que, nessa perspectiva, o planejamento urbano possui natureza regulatória, em função do seu impacto ou expectativa de impacto sobre a sociedade, constituindo-se em instrumento público de controle das relações sociais (CARVALHO, 2009, p. 24).

José Afonso da Silva (2012) aborda a natureza jurídica do planejamento urbanístico²⁵, enquanto atividade, considerando a intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações rurais e urbanas, defendendo tratar-se de função pública vinculada ao princípio da legalidade:

Essa atividade deve, pois, desenvolver-se nos estritos limites jurídicos, e isso decorre do fato de que toda planificação urbanística comporta uma disciplina de bens e de atividades que não pode atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública ou privada, ou, mesmo, por tolher o gozo desta (SILVA, 2012, p. 34).

Para o autor, essa atividade do Poder Público gera conflitos “entre o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço físico, para o melhor exercício das funções sociais da cidade, e os interesses dos proprietários” (SILVA, 2012, p.35).

Segundo Milton Santos (2012, p. 142), o espaço é composto por um “conjunto inseparável de fixos e fluxos”. Os fixos derivam de definições de qualidade e quantidade técnicas de processos imediatos de produção e os fluxos da qualidade e do peso político desses processos:

Os *fixos* são econômicos, sociais, culturais, religiosos etc. Eles são, entre outros, pontos de serviço, pontos produtivos, casas de negócio, hospitais, casas de saúde, ambulatórios, escolas, estádios, piscinas e outros lugares de lazer. Mas se queremos entender a cidade não apenas como um grande objeto, mas como um modo de vida, há que distinguir entre os fixos públicos e os fixos privados. Estes são localizados segundo a lei da oferta e da procura, que regula também os preços a cobrar. Já os fixos públicos se

²⁴ Por exemplo, RIBEIRO (1996, p. 53-78) refere que, no Brasil, a questão social vinculada ao pensamento urbanístico, no sentido deste ser indutor de transformações daquela, não se deu de forma tão clara, no início do século XX, como se deu na Europa e Estados Unidos. O autor analisa as influências das “conjunturas teórico/políticas” e refere a existência de padrões urbanos, que relaciona em ciclos históricos, desde a primeira república (1880 – modelo higienista, buscando uma imagem da cidade “para inglês ver”), passando pela período de Vargas (1930 – planejamento apoiado no “funcionalismo taylorista”) e era do desenvolvimentismo (1950 – tecno-burocratismo desenvolvimentista), até ter início, a partir dos anos 70, uma nova conjuntura, cujos desdobramentos se estendem até o presente. Desde então, a questão social passa a ser compreendida na sua especificidade, e não como decorrência necessária do desenvolvimento econômico (p. 67).

²⁵ Expressão própria do autor, que não utiliza planejamento urbano nem direito urbano.

instalam segundo princípios sociais, e funcionam independentemente das exigências do lucro (SANTOS, 2012 p. 142)

Entende-se que a ordenação do espaço urbano compreende regular a relação entre os fixos e fluxos, públicos e privados, assim como os problemas que daí decorrem.

O problema urbano é reconhecido como expressão da diversidade de demandas que configuram a realidade urbana, de sorte a corresponder à diversidade de interesses e necessidades dos grupos sociais. Ele pode, além disso, ser visto como expressão dos conflitos que decorrem da apropriação desigual dos benefícios coletivos produzidos na cidade, seja porque os recursos públicos são desigualmente alocados, seja porque a riqueza social e estruturalmente distribuída de forma desigual (CARVALHO, 2009, p. 44).

Daí por que se considera que o planejamento é expressão dos interesses difusos e coletivos, caracterizados pela conflituosidade de massa que, no dizer de GRINOVER, “não se coloca no clássico contraste indivíduo x autoridade, mas que é típica das escolhas políticas” (GRINOVER, 1984, p. 31). Essa conflituosidade é característica entre grupos de interesses, por exemplo:

O interesse à preservação das belezas naturais contrapõe-se ao interesse da indústria edilícia, ou à destinação de áreas verdes a outras finalidades; o interesse ao transporte automobilístico não poluente e barato contrapõe-se ao interesse por um determinado tipo de combustível; o interesse à informação correta e completa contrapõe-se ao interesse político em manter um mínimo de controle sobre os meios de comunicação em massa, etc. (GRINOVER, 1984, p. 32).

Essa aproximação com o planejamento urbano restou formalmente reconhecida com a introdução da defesa à “ordem urbanística” no rol de interesses difusos a serem tutelados por meio da ação civil pública (artigo 1º, VI, da Lei nº 7.347/1985²⁶). No aspecto, Luciano Faria Brasil (2011) assim esclarece a inovação legislativa:

O conceito figura como o elemento de integração pelo qual, após mais de uma década e meia de vigência da lei de regência do processo coletivo, a questão urbana foi finalmente incorporada, por direito próprio, ao rol dos temas aptos a serem tratados em processos judiciais de massa, afeitos ao perfil da sociedade de risco (BRASIL, 2011, p. 158).

²⁶ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

V - por infração da ordem econômica;

VI - à ordem urbanística.

VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos

VIII - ao patrimônio público e social.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Prossegue o autor, caracterizando a natureza difusa da questão urbana.

Até o momento se tem destacado o caráter transindividual do conceito de ordem urbanística. É preciso avançar um pouco mais na definição da categoria específica do interesse ou direito tratado, destacando a sua natureza difusa. Com efeito, além de transindividual, o direito à realização do direito urbanístico brasileiro balizado pelo enfoque do direito a cidades sustentáveis tem natureza claramente indivisível. Além disso, sua titularidade compete à coletividade indeterminada, cujas relações internas se estruturam a partir de circunstâncias de fato (o fato de estarem ligadas de alguma forma ao ambiente urbano). Com isso, o conceito perfaz o enunciado do art. 81, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990²⁷ (BRASIL, 2011, p. 168).

Na mesma linha, Edésio Fernandes (2010, p. 69) sustenta que o Estatuto da Cidade “consolidou um paradigma jurídico no qual existe um direito difuso à cidade, ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da política urbana”. Tal paradigma tem por fundamento o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade, pelo qual se reconhece ao urbanismo uma “função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão-somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão-somente à ordem dos interesses estatais” (FERNANDES, 2006, p. 11).

Essa natureza jurídica difusa das questões urbanas deve repercutir também na tutela administrativa, assim considerada a ação da administração pública, como já alertava Grinover em 1984:

Salta à vista o aspecto político da tutela dos interesses difusos, na medida em que é evidente que os procedimentos normais de mediação do sistema político mostraram sua insuficiência, daí resultando o conflito de massa. O problema fundamental da proteção desses novos interesses reside, assim, na correta colocação institucional dos procedimentos de mediação que tem por objeto a solução de conflitos meta individuais. Reconhecer a existência dos interesses difusos, pretender sua tutelabilidade e, ainda, criar o instrumental necessário à sua efetiva proteção significa, evidentemente, acolher novas formas de participação, como instrumento de racionalização do poder (GRINOVER, 1984, p. 32).

O planejamento urbano, como exposto, é multidimensional por excelência, na medida em que requer pensar a cidade em todos os seus aspectos, dentre os quais se destaca a ordem urbana como sua dimensão jurídica, para a qual se assegura uma tutela diferenciada, tendo em vista a natureza difusa dos interesses envolvidos. Entende-se que a

²⁷ Assim expressa referido dispositivo legal:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

participação da sociedade em órgãos colegiados de planejamento urbano é uma das formas diferenciadas de tutela administrativa desses interesses difusos.

2.3. O ESTATUTO DA CIDADE E A DIRETRIZ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O advento da Lei Federal nº 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade, trouxe a complementação prevista no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, acerca das diretrizes da política urbana para cumprimento das funções sociais da cidade²⁸.

Inicialmente, importa considerar que o Estatuto da Cidade (EC), sendo uma lei complementar, extrai sua matriz valorativa diretamente da Constituição Federal. Portanto, dotada de eficácia legitimante e conformadora da unidade do sistema jurídico²⁹. Dessa forma, as leis que lhe são afetas, como, por exemplo, os Planos Diretores municipais, não podem estabelecer normas contrárias (dimensão material), além de observarem os requisitos formais para sua elaboração (dimensão formal), sob pena de caracterizarem uma inconstitucionalidade. Nesse sentido, por exemplo, julgamento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que acolheu a inconstitucionalidade do Plano Diretor aprovado sem observância aos requisitos previstos no Estatuto da Cidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOM JESUS. LEI MUNICIPAL N.º 2.422/06. PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO. PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (ART. 177, §5º, DA CE). INOBSERVÂNCIA. Ação direta em que se postula a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.422, de 23 de outubro de 2006, dispondo acerca do plano diretor urbano do Município de Bom Jesus. A norma do art. 177, § 5º, da CE, concretizando o princípio da democracia direta ou participativa, exige, como requisito de validade do processo legislativo, a efetiva participação da comunidade na definição do plano diretor do seu Município. Insuficiência da única consulta pública realizada pelo Município de Bom Jesus. Inconstitucionalidade formal, por afronta ao art. 177, §5º, da CE, da Lei n.º 2.422, de 23 de outubro de 2006, do Município de Bom Jesus. Concreção também da norma do art. 40, §4º, I, do Estatuto da Cidade. Precedentes. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO

²⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (grifou-se).

²⁹ Tal entendimento não é pacífico, uma vez que pressupõe uma hierarquia entre as leis. Celso Ribeiro Bastos (2000, p.358), embora reconheça que a lei complementar é uma norma que deriva de um processo legislativo diferenciado das demais e, pela sua matéria, vem integrar a Constituição Federal, assevera inexistir hierarquia entre as espécies normativas, à exceção da emenda constitucional (2000, p. 357). No caso, adota-se posicionamento contrário, com base em Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Alexandre de Moraes, no sentido de que justamente tais características não permitem equivalência com as leis ordinárias, a ponto destas terem aptidão para revogarem as complementares: “deve-se convir, não quis o constituinte deixar ao sabor de uma decisão ocasional a desconstituição daquilo para cujo estabelecimento exigiu ponderação especial” (FERREIRA FILHO, *apud* Moraes, 2011, p. 696). Ainda, José Afonso da Silva, defende expressamente a inconstitucionalidade de lei ordinária que ofende lei complementar: “lei ordinária que ofenda uma lei complementar está vulnerando a própria Constituição, visto que disciplinará interesses que esta determina sejam regulados por ela. Tratar-se-á, então, de conflito de normas, subordinado ao princípio da compatibilidade vertical, entroncando, pois, na norma de maior superioridade hierárquica, que é a que ficou ofendida – a Constituição.” (SILVA, 2012. p.248).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70029607819, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010)

Uma das diretrizes da política urbana é a gestão democrática, conforme expressa o inciso II do artigo 2º de referida lei:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

...

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Com efeito, essa diretriz legal extrai sua força normativa diretamente da Constituição Federal, matriz jurídica do sistema político, na qual consta que o país se constitui num Estado Democrático de Direito, onde “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”³⁰.

João Telmo Oliveira Filho afirma que o princípio democrático da Constituição Federal acolhe os postulados da democracia participativa e representativa, considerando que os conceitos jurídicos e políticos de participação popular e gestão democrática são distintos, mas complementares, de forma que esse dispositivo “acabou por estabelecer a compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa” (2004, p. 1).

Paulo Bonavides (2001, p. 18-19) enfatiza a importância da democracia participativa como legitimadora das ações do Estado:

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação (BONAVIDES, 2001, p. 18-19).

[...]

Em suma, a democracia participativa configura uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é a versão mais acabada e insubstituível do Estado social, este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização (BONAVIDES, 2001, p. 18-19).

Fernandes (2010, p. 69) considera a gestão democrática um direito difuso que vincula o Poder Público à garantia das funções sociais da cidade e da propriedade, na definição da política territorial urbana:

³⁰ Parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade consolidou um paradigma jurídico no qual existe um direito difuso à cidade, ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da política urbana, todos direitos da coletividade aos quais corresponde a obrigação do poder público de promover uma política urbana que garanta as funções sociais da cidade e da propriedade. Não se trata mais tão somente de uma questão da alçada do poder discricionário do Poder Público, que faz o que quer, quando e como quiser. [...] Resta criar um sólido pacto sociopolítico para garantir sua efetividade (FERNANDES, 2010, p. 69).

Como exposto no item 2.1, há vinculação entre a diretriz legal e os postulados teóricos da democracia deliberativa, considerando a necessidade de legitimar os processos democráticos em uma escala intermediária entre Estado e sociedade.

No aspecto, destacam-se as garantias de pluralidade, publicidade e acesso, expressamente previstas para o processo de elaboração do Plano Diretor, no § 4º do artigo 40 do E.C.:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

....

§ 4º **No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:**

I – a promoção de audiências públicas e debates com **a participação** da população e de associações representativas dos **vários segmentos da comunidade;**

II – **a publicidade** quanto aos documentos e informações produzidos;

III – **o acesso** de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A pluralidade se depreende pela expressão “vários segmentos da comunidade”. O legislador não utilizou “maioria” nem estabeleceu quais seriam os segmentos representativos, o que faz presumir um distanciamento dos preceitos normativos tradicionais, baseados em representações numéricas e específicas.

Por outro lado, a publicidade e o acesso aos documentos e informações são condicionantes fundamentais para validar o próprio discurso e debate relativos ao processo de elaboração do Plano Diretor, bem como a posterior fiscalização de sua implementação.

Habermas, ao palestrar sobre o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica³¹ defende que “a comunicação política mediada na esfera pública pode facilitar processos de legitimação deliberativa em sociedades complexas” (2008, p. 09).

³¹ Trata-se de apresentação feita pelo autor em 20 de junho de 2006, por ocasião da 56o Annual International Communication Association Conference, ocorrida na cidade de Dresden, Alemanha. Gerou um artigo, publicado em 2008, e traduzido do inglês por Ângela Cristina Salgueiro Marques, Doutora em Comunicação Social pela UFMG, com a permissão da Blackwell editora. Referência original: Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research”. Communication Theory, v.16, 2006, pp. 411-426.

Ele sintetiza o paradigma deliberativo referindo as mesmas garantias previstas no Estatuto da Cidade, a saber:

O paradigma deliberativo oferece como seu ponto de referência empírico principal um processo democrático que supostamente deveria gerar a legitimidade através de um procedimento de formação da opinião e da vontade que garante (a) **publicidade e transparência para o processo deliberativo**, (b) **inclusão e igual oportunidade para a participação**, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da troca de argumentos [...].(HABERMAS, 2008, p.11)

A gestão democrática é comumente associada ao processo de elaboração da lei do Plano Diretor, considerando os dispositivos legais antes transcritos, mas observa-se que o Estatuto da Cidade discorre sobre ela em um capítulo específico, que compreende os artigos 43 a 45. Dessa forma, a legislação assegura a participação da sociedade na política urbana como um todo.

No artigo 43 são destacados, em caráter exemplificativo, alguns instrumentos para garantir a gestão democrática:

- 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;

Como já foi observado, interessam, para a presente pesquisa, os órgãos colegiados de política urbana em nível municipal (inciso I do artigo 43 do EC), mas importa conceber que a legislação arrolou como instrumentos verdadeiras expressões de democracia participativa, descrevendo espaços públicos onde é possível ir além da mera explanação e divulgação da política urbana. A lei assegurou à sociedade o poder de deliberar e até regulamentar a política urbana, sendo tais instrumentos dotados de eficácia constitucional, vale reiterar:

O princípio da gestão democrática das cidades foi plenamente endossado pela Constituição Federal de 1988 por uma série de instrumentos jurídico-políticos que tem por objetivo ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo (FERNANDES, 2010, p.59).

O artigo 44 assegura a participação na gestão orçamentária municipal, e o artigo 45 nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Portanto, a análise da incidência da lei no caso concreto deve-se ater a esses postulados normativos.

Extrai-se desse conjunto que a gestão democrática viabiliza a participação da sociedade no ordenamento urbano, sendo que essa participação compreende duas

dimensões fundamentais: acesso e controle. Ou seja: o exercício pleno da gestão democrática pressupõe uma participação dotada de acesso e controle da política urbana, como dimensões essenciais e complementares da participação da sociedade na gestão pública. Legitima-se plenamente a gestão quando se dá num processo de colaboração e diálogo entre o governo e o cidadão governado, mas também pela possibilidade deste monitorar, avaliar e identificar eventuais patologias e desvirtuamentos do próprio governo. Uma participação sem controle corresponderá a uma legitimação meramente formal da política, desprovida de conteúdo valorativo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005) aborda tais dimensões, considerando os avanços do Estado liberal para o Estado social, no qual se abre ao cidadão a possibilidade de exigir prestações ao Estado, visando desenvolver-se com liberdade e igualdade:

Democratiza-se a Administração com a implantação de novas formas de participação do cidadão, seja **para garantir a transparência e o controle**, seja **para ampliar as formas de colaboração privada com o poder público**, por diferentes tipos de parceria (concessão, convênio, contratos de gestão, etc). (grifou-se) (DI PIETRO, 2005, p. 3).

Ferrari (2012) considera o controle social um atributo de efetividade da participação:

Mas, a participação popular, na formulação das políticas públicas, não garante a sua efetividade, e, assim, de nada adianta chamar a população a participar do processo de decisão e de sua formulação, se esta atuação for apenas formal e não garantir nenhuma efetividade. É neste cenário que o controle social assume importância ímpar.

Isto porque, infelizmente, em um Estado Democrático de Direito, nem sempre o cidadão está garantido pela certeza de que o Estado, como ele, está submetido ao princípio da legalidade, a participação nas decisões que irão afetar a sua vida vem assegurar sua ascensão como cidadão e como sujeito da concretização de seus direitos fundamentais a uma vida digna (FERRARI, 2012, p. 66).

A participação meramente formal, então, consiste em limitar a atuação da sociedade à dimensão do acesso a espaços e instituições democráticas, bem como informações e documentos, privando-a, contudo, do controle sobre a política urbana, na forma prevista na lei.

A legitimação da política pelo processo democrático exige mais que mero cumprimento dos requisitos legais. Nesse aspecto, a legitimidade se diferencia da legalidade, na medida em que a legalidade é atributo relacionado à validade formal do ato (cumprimento dos ritos legais), enquanto a legitimidade agrega valores, exige uma conformação num plano mais amplo, vinculado a princípios e normas fundamentais. Com base nessa perspectiva, adota-se o entendimento de Antonio Carlos Wolkmer:

A construção crítica de uma legitimidade democrática que venha fundamentar o Poder político e o Direito justo tem seu ponto de referência deslocado da antiga lógica da legitimação, calcada na legalidade tecno-

formal, para uma legitimidade “instituinte”, formada no justo consenso da comunidade e num sistema de valores aceitos e compartilhados por todos. Não se trata mais de identificar e reduzir o conceito de legitimidade ao aspecto simplesmente jurídico, ou seja, a estrita vinculação com a validade e eficácia enquanto produção de efeitos normativos. Numa cultura jurídica pluralista, democrática e participativa, a legitimidade não se funda na legalidade positiva, mas resulta da consensualidade das práticas sociais instituintes e das necessidades reconhecidas como “reais”, “justas” e “éticas” (WOLKMER, 1994, p. 184).

Ainda, a clássica obra de Direito Administrativo, originalmente escrita por Hely Lopes Meirelles (2011, p. 90), conjuga a legalidade à “moralidade e finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação”. A administração pública legítima pressupõe a “legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública” (2011, p. 90).

Então, a participação pura e simples não é suficiente para legitimar a gestão pública, pois é preciso que essa participação seja dotada de poder de controle para cumprir uma determinada finalidade.

Esse controle, no caso da política urbana, se dá pela obrigatoriedade de o Estado assegurar o acesso nas instituições participativas, no processo legislativo, assim como fornecer-lhes documentos e informações gerais (tal como previsto no Estatuto da Cidade). Contudo, para que esse controle seja eficaz, é preciso que o acesso se concretize em uma participação destinada a cumprir com a finalidade da própria atividade, ou seja, assegurar o cumprimento das diretrizes normativas da política urbana.

É justamente a sintonia com as diretrizes normativas que irá legitimar a gestão democrática na política urbana, de forma que, tanto a participação como a própria gestão podem resultar viciadas e irregulares quando um (sociedade) ou outro (governo) descumprirem a finalidade da própria atuação. Assim, mesmo que o governo assegure o acesso à sociedade, será ilegítima a gestão na qual a participação se restringir à ocupação de espaços e manipulação de informações, sem exercer, no entanto, qualquer controle sobre eles, no sentido de influenciar, concretamente, para atingir os fins previstos para a política urbana.

Entende-se, portanto, que a gestão democrática é uma diretriz legal que extrai sua força normativa diretamente da Constituição Federal, possuindo capacidade de legitimar a política urbana desde que exercida plenamente, ou seja, tanto pelo acesso a espaços e informações públicos como também pelo controle sobre a política urbana.

Quando a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade asseguram a gestão democrática, e esta pressupõe acesso e controle, é o Plano Diretor o instrumento legal, por

excelência, dotado do poder regulador e complementar para estabelecer a forma de acesso e controle da política urbana, conforme estabelece o artigo 30, I, II e VIII, da Carta Magna³².

2.4. PLANO DIRETOR COMO BALIZADOR DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Plano Diretor é o “instrumento básico” da política de desenvolvimento e de expansão urbana, além de servir de parâmetro para aferir o cumprimento da função social da propriedade (artigo 182, §§1º e 2º).

Embora o Plano Diretor não seja novidade no ordenamento territorial urbano, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade inovaram ao estabelecer sua vinculação a fundamentais institutos jurídicos como o da função social da propriedade e da gestão democrática.

Sobre a gestão democrática, o artigo 39 do Estatuto da Cidade faz a vinculação ao referir-se às diretrizes do artigo 2º:

“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”. (grifos da autora)

Ocorre que essa inovação teve repercussão diferenciada na literatura: de um lado há os que se frustraram, considerando o papel do Plano Diretor na história das cidades, de outro, os que viram a consagração desse instrumento como forma de dar efetividade local a aos princípios e direitos abstratamente previstos em nível federal.

Segundo Ermínia Maricato (2002), o texto original da emenda popular no processo constituinte não previa a figura do Plano Diretor; objetivava diretamente o controle sobre a propriedade fundiária para o cumprimento de sua função social. O instrumento teria sido introduzido como uma forma de postergar a efetivação desse controle:

A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a “iniciativa popular” destacou a gestão democrática das cidades”, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos. A inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade (aplicação essa que deve se dar

³² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

...

sucessivamente no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez) constituem um verdadeiro aparato de proteção da aplicação da função social da propriedade privada (MARICATO, 2002, 175).

Souza (2015, p. 161) considera que a inovação constitucional significou uma “derrota estratégica”, acarretando uma supervalorização aos planos e garantias formais, em detrimento de uma discussão profunda sobre as diferenças sociais em torno da propriedade urbana. Na mesma linha, Flávio Villaça (2005, p. 10), considerando o tempo de existência dos Planos Diretores, pelo menos desde 1930, afirma “impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país”.

Para Villaça (1999, p. 173)³³, é comum associar planejamento urbano à ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano, que se cristalizaria na figura do Plano Diretor. Ele resume a sua visão histórica em três grandes períodos³⁴, os quais revelariam o papel central do Plano Diretor no planejamento urbano, observando-se que sempre se manteve o objetivo de ordenamento das cidades voltado ao seu desenvolvimento, ora por critérios estéticos (ou higienistas), ora por critérios científicos (funcionais e racionais) e, mais recentemente, por critérios democráticos, tendo em vista o momento de questionamento desses critérios – e até da própria noção do que venha a ser ordenamento e desenvolvimento³⁵.

Apesar do contexto político de sua introdução na Carta Magna de 1988 e das duras críticas quanto a sua insuficiência para efetiva aproximação do planejamento aos fins sociais da propriedade urbana, o fato é que o sistema jurídico acolhe o Plano Diretor como a principal lei do ordenamento urbano, sendo impositiva sua elaboração e conformação jurídica por meio de um processo legislativo democrático regrado, como explica Silva:

A institucionalização do processo de planejamento importou convertê-lo num tema de do Direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser

³³ O autor atenta para a “diferença entre o discurso e a ação real do Estado”, referindo a existência de diversas formas de planejamento, oferecendo características que auxiliariam a distinguir plano de projeto (VILLAÇA, 1999, p. 174). Ele refere, também, que a palavra planejamento era mais associada à ordem, racionalidade e eficiência. Apenas recentemente houve associação do planejamento ao urbanismo, conceito que era mais ligado à arte e embelezamento urbanos, considerando uma das razões porque o ensino de urbanismo surgiu no Brasil junto ao ensino de arquitetura (VILLAÇA, 1999, p. 285).

³⁴ O primeiro período é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil). É o urbanismo de Versalhes, de Washington, de Haussmann e de Pereira Passos. O segundo, que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. Finalmente o último, que mal está começando, é o período marcado pela reação ao segundo (VILLAÇA, 1999, p.182)

³⁵ Vale aqui reiterar o conceito abrangente de desenvolvimento abordado por Souza (2015, p. 60-82), envolvendo critérios de qualidade de vida e justiça social, aferidos subsidiariamente ao parâmetro de autonomia individual e coletiva, num processo dialético singular entre o saber local e a reflexão teórica.

uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. [...] O processo de planejamento encontra fundamentos sólidos na CF de 1988, quer quando, no art. 21, IX, reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, quer quando, no artigo 174, § 1º, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, estatuidando que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento de desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”, ou, ainda, mais especificamente, atribui aos Municípios competência para estabelecer *o planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território* (arts. 30, VIII, e 182). O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma previsão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciadores do respectivo processo (SILVA, 2011, p.88).

Considerando, então, apenas a dimensão normativa, entende-se que o Plano Diretor é fundamental não apenas porque a Constituição Federal de 1988 lhe deu o atributo de “instrumento básico”, mas sim porque ela estabeleceu que seja fruto de um processo legal democrático, tanto na sua formação como na sua implementação (artigo 40 do Estatuto da Cidade).

Dessa forma, o sistema jurídico completou o círculo normativo, pois o Plano Diretor é um instrumento que legitima enquanto é legítimo, ou seja, extrai sua validade de sua concepção democrática e, justamente por ela, terá o poder de validar o ordenamento urbano e a propriedade privada.

Essa dimensão normativa é tomada aqui como sinônimo do “dever ser”, aspecto fundamental a reger a atividade jurídica, que é a responsável por conferir efetividade à previsão legal. Por esse ângulo, é preciso enfatizar a importância do Plano Diretor na realidade jurídica,

Entende-se que há uma distinção entre efetividade jurídica e efetividade social, bem como que a primeira depende, em parte, da segunda, considerando que uma lei pode estar formalmente vigente, mas não ser aplicada porque não adotada pela sociedade (vulgarmente chamada como “lei que não pegou”). Daí a importância de enfatizar a validade dos Planos Diretores, não só como instrumentos formalmente válidos, mas principalmente com lei valiosa para a sociedade, sendo que seu principal valor está na sua potencialidade de conformação de interesses conflitantes. É justamente essa potencialidade que explica a resistência de sua integral aplicação na sociedade, e aí reside o perigo de avaliar a efetividade jurídica com base na efetividade social. O estudo realizado sobre os Planos Diretores de todo o país revelou que a maior parte dos municípios aprovou leis meramente programáticas e repetitivas, desprovidas de conteúdo mínimo, carente de regulamentação para aplicação dos principais instrumentos do Estatuto da Cidade (SANTOS JR. et al, 2011, p. 28-29).

Nesse contexto, não se pode taxar de ineficaz uma lei que sequer foi implementada integralmente, em sintonia e conformação com os valores preconizados na Constituição Federal e Estatuto da Cidade. É preciso considerar que é muito recente a caracterização dos Planos Diretores como instrumentos juridicamente válidos para restrições no direito de propriedade individual em nome da coletividade e, por essa razão, é natural que ocorram conflitos e equívocos na sua implementação. Tal, contudo, não pode servir de justificativa para defender a ineficácia do instrumento jurídico.

Sendo a propriedade um direito fundamental individual, está assegurada a sua proteção, ao mesmo tempo em que se permite a sua limitação pelo Estado, por força de uma lei fruto de amplo processo democrático. Entende-se que processo democrático diferenciado da lei é o que a torna tão relevante para o ordenamento urbano, encerrando, no plano normativo, um verdadeiro pacto territorial. A inovação legislativa permite construir um ideário de que as intervenções urbanas não seriam mais apenas fruto da cabeça de um determinado gestor e/ou de sua equipe técnica, mas se constituem em um projeto de desenvolvimento construído pela própria sociedade. Assim, não se permitiria ao indivíduo opor seu direito apenas amparado no caráter fundamental de sua propriedade privada; é preciso conformar esse direito frente a outro, que é o direito fundamental à cidade.

Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (2009), ao lançarem um olhar crítico sobre a efetividade do Estatuto da Cidade, defendem que grande parte da descrença se deve a uma noção ingênua da lei como instrumento de resolução de conflitos, pressupondo que sua mera aprovação fosse suficiente para estabelecer de imediato cidades mais justas e sustentáveis. Os autores esclarecem que lei é tanto instrumento como processo, e em permanente disputa, não apenas para sua elaboração e aprovação, mas também para sua implementação, “incluindo aí as disputas pelas condições de gestão administrativa da política urbana e pelas interpretações doutrinárias e jurisprudenciais” (FERNANDES E ALFONSIN, 2009, p. 4). Afirmam que o Estatuto rompeu com uma tradição formalista e positivista ao fornecer, na própria lei, os meios de implementar os princípios e direitos nela reconhecidos, consolidando o paradigma jurídico do direito à cidade “nos diversos instrumentos, mecanismos, processos e recursos que são necessários para sua materialização” (2009, p. 5). Consideram fundamental defender esse paradigma inovador para permitir novos avanços na reforma urbana, diferenciando o papel do Estatuto do papel dos Planos Diretores, tendo estes como responsáveis pela concretude local das diretrizes federais:

Não existe um conceito jurídico único e fechado de plano diretor, cabe aos processos locais construir o conceito que mais lhes sirva. A disparidade na qualidade técnica e política dos planos diretores não é senão uma expressão das desigualdades regionais e das disparidades nos processos sociopolíticos e da capacidade técnica de ação encontrados nos municípios brasileiros. (2009, p. 5).

Plano diretor, portanto, não se reduz à mera lei reguladora do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, mas também, e sobretudo, deve ser uma lei fundiária essencial, responsável pela garantia das funções sociais da cidade para a totalidade do território municipal. Com esse novo papel jurídico e perfil sociopolítico assumido pelo plano diretor após a Constituição Federal de 1988, é evidente que a gestão do plano, bem como a participação popular e o controle social dos processos decisórios acerca de temas de planejamento urbano, são de enorme importância. (2009, p. 7).

Portanto, é possível e necessário defender a validade e a eficácia dos Planos Diretores, em termos normativos, como instrumentos de gestão da política urbana, aptos a concretizar a função social da cidade e da propriedade. Agora, a forma como as leis municipais estão concretizando as ferramentas conferidas pelo Estatuto é outra discussão.

Pesquisa realizada em nível nacional, publicada em 2011 e base para o presente trabalho, avaliou que a implementação da gestão democrática “ainda é frágil e incompleta” (SANTOS, 2011, p. 255), referindo a proliferação de leis desprovidas de suporte para um sistema de gestão e participação.

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade asseguraram a gestão democrática no planejamento urbano, estabelecendo requisitos mínimos para seu exercício, dispondo sobre normas gerais, ou seja, prevendo que se assegure a participação de diversos segmentos da sociedade em todas as etapas, mas relegando à legislação municipal a definição da forma de sua implementação. Em outras palavras, a legislação federal disse “o que”, “quando”, “para que” e “por que”, mas deixou o “como” a ser regrado pelos municípios, como explica Santos (2011):

Os Planos Diretores deveriam definir **uma estratégia própria para implantação de um projeto de gestão democrática coerente com os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, de forma a integrar os mecanismos de participação e as políticas públicas**. Além disso, deveriam explicitar o sentido e os casos obrigatórios para utilização desses mecanismos (SANTOS, 2011, p. 257). (grifos da autora)

O ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade frisou a participação popular como condição para que fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária. (SANTOS, 2011, p. 257)

Entretanto, após analisarem um terço dos Planos Diretores dos municípios que estavam obrigados a aprová-los na vigência do Estatuto da Cidade, (SANTOS Jr. et al, 2011, p. 21), os pesquisadores constataram que as leis careciam de efetividade justamente nos pontos que lhes competiam, o desenvolvimento urbano e a gestão democrática. Concluíram pela “clara necessidade de se aprofundar a discussão nos municípios acerca da gestão democrática das cidades, de forma a dar efetividade aos canais de participação instituídos” (SANTOS Jr, 2011, p. 47).

É nesse contexto que se inclui a presente dissertação, onde o aparato jurídico fornece elementos para a gestão democrática da política de desenvolvimento urbano, mas sua efetividade e concretude dependerão do nível de densidade que lhe conferir a legislação local, ou seja, o Plano Diretor municipal. Entende-se que o Plano Diretor é a chave para abrir a grande porta da democracia participativa na política urbana, mas alguns municípios oferecem à população uma chave que não encaixa ou repleta de segredos, onde poucos têm acesso ao real conteúdo por trás dessa porta.

Se a gestão democrática é a diretriz que assegura o acesso e controle da política urbana, os Planos Diretores deverão fornecer os meios para que a população cumpra esse mister integralmente.

2.5. NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Para concluir a base teórica da dissertação, é necessário enfrentar o aspecto jurídico dos conselhos municipais, uma vez que a análise da sua efetividade é associada à diretriz *legal* da gestão democrática e sua capacidade de produzir resultados na política de desenvolvimento urbano.

A aptidão para produzir resultados exige a compreensão da natureza jurídica dos conselhos municipais para enquadrá-los no sistema jurídico.

Entende-se, então, por natureza jurídica a identificação do objeto estudado com a área na qual ele se relaciona no campo jurídico³⁶.

De início, importa ressaltar que o estudo para este tópico revelou a escassez (para não afirmar a completa ausência) de abordagem específica sobre a natureza jurídica dos conselhos municipais.

Como os conselhos estão vinculados com a Administração Pública, o estudo do tema se dá no campo do Direito Administrativo. As obras consultadas nessa área e, mais especificamente, as de Direito Administrativo Municipal, praticamente, ignoram a existência

³⁶ Sobre natureza: “A natureza da coisa põe em evidência sua própria essência ou substância, que dela não se separa, sem que a modificação ou a mostre diferente ou sem os atributos que são de seu caráter. É, portanto, a matéria de que se compõe a própria coisa, ou que lhe é inerente ou congênita.” (PLÁCIDO E SILVA, 2013, p. 948).

dos conselhos municipais, apesar das diversas pesquisas científicas sobre o tema³⁷, desconsiderando, inclusive, os dispositivos constitucionais³⁸, bem como leis e decretos³⁹, que regem suas atividades dentro da Administração Pública⁴⁰, estabelecendo formas de integração entre o governo e a sociedade na gestão de bens e serviços públicos.

Nem os manuais tradicionais (MEIRELES, 2012 e 2013, GASPARINI, 2012, DI PIETRO, 2001; MELLO, 2014) nem os autores mais contemporâneos, como Lucia Valle Figueiredo (1998), Odete Medauar (2013), Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014) e Marçal Justen Filho (2013) oferecem um enquadramento jurídico específico à figura dos conselhos municipais.

Observa-se que as obras se repetem ao abordar as formas de vinculação entre o setor público e o privado, referindo-se às hipóteses elencadas no Decreto-Lei nº 200/67, utilizado para regulamentar a descentralização da Administração Pública, mediante a criação de pessoas jurídicas próprias para a execução de determinados serviços públicos. Não enfrentam a hipótese de participação da sociedade para fins de gestão compartilhada e controle social. Hely Lopes Meirelles faz referência a um “controle externo popular” (2012, p. 731), que não se aproxima da figura dos conselhos, pois se trata do caso da publicação das contas municipais, conforme artigo 31, § 3º, da Constituição Federal⁴¹. A sua obra específica ao Direito Municipal, coordenada por Adilson Abreu Dallari, igualmente não enfrenta as atividades dos conselhos. Há um “*sub-sub-sub-item*” (1.4.2.13) sobre gestão democrática da

³⁷ No repositório digital da UFRGS, consultando “conselhos”, em 26.12.2015, resultou 438 itens pelo critério “produção científica”: [http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40513/filter-search?ANY=conselhos&author=&title=&keyword=&tipo=&date.year=&mimetype=\[A+TO+Z\]&language=&rpp=10&sort_by=0&order=DESC&submit=Enviar](http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40513/filter-search?ANY=conselhos&author=&title=&keyword=&tipo=&date.year=&mimetype=[A+TO+Z]&language=&rpp=10&sort_by=0&order=DESC&submit=Enviar)

³⁸ Mariana Mencioni (2006, p. 2) arrola os dispositivos na Constituição Federal que versam sobre os institutos de participação popular na gestão pública: artigos 10, 11 (para as relações de trabalho e emprego), 31, parágrafo 3º (controle das contas municipais), 37, parágrafo 3º (participação dos usuários dos serviços públicos), 74, parágrafo 2º (controle da gestão), 194, VII (colegiados para gestão da seguridade social), 206, VI (gestão democrática do ensino), 216, parágrafo 1º (colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural).

³⁹ Aqui, merece destaque o recente e polêmico Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social.

⁴⁰ Renato Monteiro de Rezende (2014, p. 28-29) exemplifica os colegiados, em âmbito federal, instituídos por lei: Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9.131/1995); o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981); o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242/1991); o Conselho Nacional de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993); o Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (Lei nº 9.615/1998); o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado pela Lei nº 10.683/2003; o Conselho Nacional da Juventude (Lei nº 11.129/2005). Por Decreto: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979); o Conselho Federal de Entorpecentes (Decreto nº 85.110, de 2 de setembro de 1980); o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (Decreto nº 91.469, de 24 de julho de 1985); o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999); o Conselho Nacional de Política Cultural (Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005); o Conselho Nacional de Segurança Pública (Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009).

⁴¹ “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

cidade, onde o autor elaborou uma descrição do que consta no Estatuto da Cidade, sem fazer menção, contudo, aos colegiados (2013, p. 556-558).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro coordena a obra *Tratado de Direito Administrativo* (2014), cujo volume 2, específico para Administração Pública e Servidores Públicos, não oferece qualquer classificação ou enquadramento para os conselhos, como órgãos colegiados e sua relação com a Administração Pública. Os demais volumes (são sete ao total) também não oferecem análise específica da instituição participativa.

Petrônio Braz também não explora nem identifica o tema da natureza jurídica dos conselhos municipais no *Tratado de Direito Municipal* (2009) nem no *Direito Municipal na Constituição* (2010).

Dessa forma, este tópico será enfrentado a partir dos fundamentos teóricos do Direito Administrativo, mas considerando também a literatura especializada e atualizada sobre instituições participativas.

Conforme referido, o estudo jurídico dos conselhos municipais tem lugar na área do Direito Administrativo, conceituado por Hely Lopes Meirelles como “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (2012, p. 40). No seu livro, faz menção a órgãos administrativos de função colegiada quando analisa um critério de classificação dos órgãos quanto à atuação funcional, não oferecendo, contudo, enquadramento específico aos conselhos municipais (2012, p. 75).

Propõe-se, dessa forma, construir tal enquadramento, a partir do conceito amplo de Administração Pública (compreendendo entidades e órgãos estatais) e da distinção entre Governo e Administração, oferecida por Meirelles (2012). Para ele, *Governo* é a “expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente”. *Administração* “é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Refere o autor que a Administração pratica somente atos de execução, de forma hierarquizada, neutra e técnica, com responsabilidade profissional, enquanto o Governo é conduta independente, discricionária e política, com responsabilidade “constitucional ou política” (2012, p. 65-66).

Em síntese, pode-se dizer que os conselhos municipais são uma espécie de **instituição participativa** (AVRITZER, 2008, CORTES, 2011 e GOHN, 2002), com **natureza jurídica de órgão da Administração Pública**⁴², vinculado ao Poder Executivo, com atuação funcional colegiada, na forma da lei.

⁴² O referido autor afirmou utilizar Administração Pública em letras maiúsculas para designar o sentido amplo (2012, p. 60) Após, esclarece: “O *Governo* e a *Administração*, como criações abstratas da Constituição e das leis, atuam por intermédio de suas *entidades* (pessoas jurídicas), de seus *órgãos* (centros de decisão) e de seus *agentes* (pessoas físicas investidas em cargos e funções)”

Explica-se, em detalhes, o entendimento ora construído a partir dos conceitos de instituição participativa e órgão da Administração Pública.

Wampler e Avritzer (2004, p. 215-216) realizam interessante aproximação teórica de Habermas e Dahl com a realidade dos espaços democráticos brasileiros, por meio do conceito de “públicos participativos”:

O conceito de Públicos Participativos conjuga duas dimensões do debate sobre a democratização, apoiando-se na obra de Jürgen Habermas e Robert Dahl. De Habermas, extraiu-se a ideia-chave de que a renovação social e política tem lugar no nível público. Debate, negociação e proliferação de “espaços democráticos”, baseados em encontros abertos e públicos, representam as ferramentas conceituais e as estratégias políticas empregadas pelos setores democráticos e reformistas no Brasil. Já a obra de Dahl sobre a democracia local ajuda a perceber como a emergência de uma forte dimensão pública pode ajudar a afastar os abusos de poder que pertencem às sociedades com fortes estratificações hierárquicas (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 215-216).

Associado a esse conceito está o de instituições participativas, com o diferencial da incorporação da participação dos cidadãos e da sociedade na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p.45).

Os conselhos municipais, portanto, são aqui definidos como instituições participativas, tendo em vista que a participação ali se dá através de um envolvimento regrado e continuado dos cidadãos com a administração pública, sendo o vínculo estabelecido por elementos característicos da gestão pública (CORTES, 2011, p.136).

Soraya Vargas Cortes (2011, p. 137) esclarece o conceito de instituição participativa (IP), referindo-se a um processo regrado para sua formação e atuação, sendo esta vinculada à administração pública. Identifica quatro grandes grupos de IPs nos municípios brasileiros, incluindo os conselhos municipais, a saber:

O conceito se refere a **mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência.** São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira. **Existem quatro tipos básicos de IPs nos municípios brasileiros:** canais de expressão individual de preferências, como pesquisas de satisfação, serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, ouvidorias; processos conferencistas; orçamentos participativos (OPs); e conselhos de políticas públicas e de direitos (CORTES, 2011, p.137). (grifos da autora)

(MEIRELLES, 2012, p. 66). Portanto, a lei ou outra norma de criação de cada conselho deve definir se se trata de órgão do governo ou da administração.

Nesse grande grupo, que compreende os conselhos de políticas públicas e de direitos, a autora distingue os conselhos na área da saúde, assistência social, educação, trabalho e planejamento urbano, dentre outros, dos que garantem direitos às crianças e adolescentes, negros, idosos e mulheres, por exemplo (CORTES, 2011, p.142).

Maria da Gloria Gohn (2002, p. 21-22) refere-se, ainda, aos conselhos gestores, como sendo os que atuam na gestão de recursos públicos, normalmente oriundos de um fundo específico, exemplificando os conselhos de saúde, assistência social e infância e juventude. Ela apresenta um estudo sobre a forma "conselho" na gestão das políticas urbanas, oferecendo um histórico do conceito, associando-o ao de governança local⁴³, a partir da Constituição de 1988, com o processo de descentralização de determinadas políticas públicas e fortalecimento do chamado "poder local"⁴⁴. Caracteriza os conselhos gestores como sendo os que se inserem na esfera pública por força de lei, vinculados ao Poder Executivo "para execução de políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam", diferenciando-se dos conselhos comunitários, que não contam a participação de representantes do governo e dos antigos conselhos de "notáveis", ocupados apenas por especialistas.

Por outro lado, sendo os conselhos municipais vinculados à Administração Pública, importa compreender como se dá essa relação, o que requer a definição do sentido de Administração Pública. Trata-se de expressão conceituada pela literatura especializada sob diversos enfoques⁴⁵, mas que aqui será abordada a partir de Hely Lopes Meirelles, que compreende nela todos os órgãos e entidades administrativos (2012, p. 60), fazendo distinção entre Governo (ação política, autônoma e discricionária) e Administração (execução técnica, vinculada e hierarquizada), como visto.

⁴³ A autora esclarece que o próprio conceito de governança está sendo introduzido na ciência política "para dar conta dos novos processos que as políticas de globalização impuseram, enfraquecendo o conceito então vigente, que era o de governabilidade" (p. 15). Governança reflete um novo paradigma de ação pública estatal, na qual ingressam na estrutura pública nova demandas por equipamentos coletivos públicos, melhores condições materiais e ambientais de vida, direitos sociais, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, geracional, etc. A governança local expressaria as forças sociais territorialmente localizadas, um conceito híbrido que dialoga com o conceito de poder local e "diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do Orçamento Participativo" (p. 17).

⁴⁴ Eva Samios (2000, p. 42) refere que essa expressão pode representar diferentes abordagens, ora vinculada ao conceito de empreendedorismo urbano (citando David Harvey), relativa a um modelo conservador, "que enfatiza a ação local no sentido de projetos claramente capitalistas de dinamização da economia local", mas também permite uma leitura de "esquerda", que é a adotada neste trabalho, uma vez que se refere a "uma estratégia para o aprofundamento da democratização da sociedade, enfatizando a participação popular como meio de assegurar apoio para políticas redistributivas".

⁴⁵ Marçal Justen Filho refere-se à expressão dizendo possível sua definição em sentido subjetivo ou objetivo, além do enfoque funcional (2013, p. 266). Diógenes Gasparini fala em critérios, negativista ou residual, formal e material para definição da expressão (2012, p. 97). Maria Sylvania Z. di Pietro apresenta a expressão em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional (2001, p. 54).

Meirelles afirma que, enquanto “*Entidade* é pessoa jurídica, pública ou privada, *órgão* é elemento despersonalizado incumbido da realização das atividades da entidade a que pertence, através de seus agentes” (2012, p. 66).

A partir dessa caracterização, surge importante questionamento decorrente da natureza do vínculo mantido com o Poder Estatal, envolvendo o grau de autonomia das deliberações do colegiado.

Bonfante e Vieira (2011, p. 143) atentam para o risco de considerar os conselhos órgãos da administração, referindo-se ao fenômeno da desconcentração⁴⁶, que seria caracterizado por Odete Medauar como aquele que “implica a permanência de vínculos de hierarquia, integrantes da mesma pessoa jurídica ou da mesma entidade”.

Segundo os autores, tal entendimento poderia sustentar o argumento de que as deliberações estariam sujeitas a homologação do chefe do Poder Executivo, no caso, o Prefeito, o que conflita com as diretrizes da democracia participativa:

Ora, se os conselhos foram criados justamente com o objetivo de garantir a participação social nas ações públicas, no auxílio à gestão da coisa pública, com propostas e deliberações vindas da sociedade, é a vontade desta que deve prevalecer, não a do poder central. [...] Além disso, a atribuição de fiscalizar o Poder Executivo nas ações vinculadas a cada conselho, prevista de maneira geral a todos os conselhos gestores e de direitos, resta totalmente prejudicada. Afinal, quais as possibilidades de um organismo subordinado efetivamente fiscalizar seu superior? (2011, p. 144).

Com efeito, revela-se incompatível entender que o colegiado deva fiscalizar o Poder Executivo ao mesmo tempo em que a ele esteja subordinando, devendo sujeitar à homologação dele as suas decisões. Por tal razão, os autores fazem uso da analogia com as autarquias para enquadrar os conselhos como organismos típicos da descentralização, mas assumindo, contudo, um certo controle por parte do poder central, que não se confundiria com hierarquização e submissão, afirmando que os conselheiros possuem atribuições conferidas por lei e responsabilidade não apenas para com a entidade que integra, mas também perante a sociedade (2011, p. 145-146).

O ponto nevrálgico dessa incompatibilidade está no entendimento de que todo órgão da administração se cria a partir do fenômeno da desconcentração e, por isso, estaria subordinado ao chefe do Poder Executivo. Ocorre que nem a referida autora sustenta isso. Odete Medauar refere que há órgãos integrantes da estrutura administrativa com diferenças na estrutura funcional que se refletem na questão da subordinação hierárquica:

⁴⁶ Esse fenômeno consiste, em verdade, num critério para identificar as atividades exercidas na Administração Pública, pelo ente federado (União ou Estado ou Município). Diz-se desconcentração quando essas atividades são exercidas de forma direta pelos próprios entes, por meio de seus órgãos despersonalizados, ao passo que na descentralização as atividades são exercidas de forma indireta, por entidades dotadas de personalidade jurídica própria (MEDAUAR, 2013, p. 71).

Há alguns órgãos que, do ponto de vista estrutural, integram a Administração direta. No entanto, do ponto de vista funcional, diferem da maior parte dos órgãos aí inseridos. As diferenças encontram-se, sobretudo, em aspectos atinentes à subordinação hierárquica. Sobre tais órgãos nem sempre incidem todas as consequências comuns da subordinação hierárquica, embora as normas que os criam e os organogramas venham a situá-los na estrutura de Ministérios, Secretarias Estaduais e Secretarias Municipais (2013, p. 77).

A autora exemplifica que muitos conselhos e comissões se enquadram na hipótese de maior subordinação hierárquica *porque*⁴⁷ a eficácia de seus atos depende de homologação ou aprovação de uma autoridade superior, mas também refere que há casos em que, “embora exista relação hierárquica, a autoridade superior não pode avocar competência do órgão, nem pode delegar, em virtude justamente do caráter específico das funções desse órgão, por vezes arroladas por lei” (2013, p. 77).

Por aí se vê que não é o simples fato de pertencer à Administração Pública Direta que assegura a subordinação hierárquica, uma vez que há casos em que se admite autonomia a determinados órgãos administrativos.

Ao dissecar os conceitos de órgão administrativo e de Administração Pública, é possível compreender as hipóteses em que os conselhos municipais serão dotados de maior autonomia e resolver o problema da incompatibilidade apontado por Bonfante e Vieira (2011, p. 143).

Sendo órgãos administrativos, os conselhos municipais se constituem em centros de competências aptos ao desempenho das funções estatais⁴⁸. Agora, a forma como essas funções serão desempenhadas pode variar e, conseqüentemente, também pode variar o grau de vinculação e hierarquia para com o poder estatal. Meirelles já atentava que múltiplas e variadas classificações podem advir ao considerarmos a multiplicidade de atividades governamentais e administrativas realizadas pela Administração Pública (2012, p. 71).

O conceito de Administração Pública, aqui considerado em sentido amplo, compreende tanto órgãos de governo como órgãos de administração, sendo essencial a distinção oferecida por Meireles (2012, p. 65-66) para compreender as hipóteses de atuação dos conselhos com maior ou menor autonomia.

Por isso, a incompatibilidade suscitada por Bonfante e Vieira surge quando se consideram as competências dos conselhos municipais para gestão e fiscalização de políticas públicas, mas se compreende a Administração Pública apenas pela sua dimensão

⁴⁷ Como será visto adiante, mais adequado seria a utilizar a palavra “quando”, pois nem sempre os conselhos estarão subordinados ao gestor local, como a própria autora reconhece, ao utilizar antes a palavra “muitos”, e não todos.

⁴⁸ Esse é o conceito de órgão administrativo oferecido por Meirelles (2012, p. 68).

executiva e técnica, onde os órgãos são criados pelo Poder Executivo Municipal para o desempenho de funções administrativas⁴⁹.

Ocorre que a Administração Pública compreende também uma dimensão governamental e política, onde se inserem todas as esferas de governo – federal, estadual e municipal – e se estabelece um regime de gestão compartilhada com a sociedade civil para o desenvolvimento de determinada política pública.

Quando um conselho municipal possui competências vinculadas à gestão e fiscalização de política pública ele se caracteriza como órgão de governo. Nesse aspecto, o órgão é criado em nível municipal, mas não por ato de liberalidade do Poder Executivo local, e sim como decorrência do processo de distribuição de competências com relação a determinadas políticas públicas, nos termos previstos na Constituição Federal⁵⁰ e legislação complementar. Assim, nessas hipóteses, não é cabível sustentar a subordinação dos conselhos municipais em relação ao gestor local.

Então, a distinção oferecida por Meireles entre Administração e Governo (2012, p. 65-66) explica a razão pela qual é possível conferir aos conselhos a natureza de órgão da administração sem que tal acarrete um vínculo de hierarquia, com sujeição das suas deliberações à homologação pelo Poder Executivo, pois a Administração deve ser compreendida como um centro de diversas competências em diversos níveis. Ademais, importa considerar que esses conselhos já são integrados pelo próprio governo, através dos membros que o gestor local indica, em situação de paridade ou até maioria, conforme regras de constituição previamente definidas.

Os conselhos municipais que tem origem e regulação vinculadas a determinada política pública ostentam características de órgãos de governo e, portanto, serão dotados de maior autonomia em relação aos demais órgãos de administração, eventualmente criados para exercer uma atividade vinculada à estrutura puramente administrativa. Pode-se perceber essa distinção pela base legal que constitui os conselhos, pois a legislação que rege determinada política pública, como saúde, assistência social e planejamento urbano, já prevê a criação dos conselhos para gerir essa política, como fruto da própria descentralização prevista na Constituição Federal. São os conselhos gestores, referidos por Gohn (2002).

⁴⁹Hipótese em que é cabível falar em subordinação e hierarquia porque tal é expressão do fenômeno da desconcentração

⁵⁰ O artigo 23 da Constituição Federal estabelece as competências comuns aos entes federados, dentre as quais se insere a saúde, assistência social, meio ambiente, moradia, patrimônio cultural, dentre outros direitos difusos e coletivos.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Compreender os conselhos municipais como órgãos da Administração Pública, que tanto podem assumir funções de administração como de governo, permite estabelecer o grau de vinculação com o Poder Executivo Municipal e, a partir daí, analisar os atributos dos atos emanados por cada colegiado, segundo sua natureza.

2.6. CONSELHOS MUNICIPAIS VINCULADOS AO PLANO DIRETOR E O CARÁTER DE SUAS DELIBERAÇÕES

Como visto nos itens anteriores, no campo normativo, as instituições participativas se constituem em espaços intermediários entre o Estado e a sociedade, com aptidão para legitimar a política, considerando suas deliberações como resultado de um processo democrático.

Se, no campo normativo, as deliberações são dotadas de aptidão para legitimar a política, resta abordar como essa aptidão gera efeitos na definição da política urbana.

Carla Almeida e Luciana Tatagiba atentam para a necessidade de enfrentar o problema da capacidade de os conselhos funcionarem como instâncias democráticas, olhando para as conexões que estabelecem com as demais instituições e públicos do seu entorno. Consideram que “não é suficiente analisar os conselhos olhando apenas para suas dinâmicas internas. É preciso recuperar o ambiente mais amplo no qual eles se situam e sobre o qual buscam incidir” (2012, p. 72).

A análise do tema da efetividade das decisões dos colegiados na política urbana, na linha do exposto no item anterior, se dá pela perspectiva jurídica que envolve o embate entre o poder político instituído pelos detentores de mandato eletivo (Executivo e Legislativo) e o poder político da sociedade civil, institucionalizada nos conselhos municipais.

Entende-se que, à luz do Direito, esse é um falso embate, pois a natureza jurídica dos conselhos municipais evidencia que a sua formação e configuração é fruto dos próprios poderes instituídos, na medida em que são criados por lei e compostos por membros indicados pelo chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, são os próprios poderes tradicionalmente instituídos que estabelecem o âmbito de atuação e, conseqüentemente, o alcance das decisões emanadas pelos colegiados. O grau de sua efetividade, portanto, é definido, primordialmente, pelo desenho institucional conferido pelos representantes políticos. O diferencial está em identificar a natureza jurídica do conselho municipal, conforme sua configuração política, conferida no âmbito das competências legislativas de cada unidade federativa.

Assim, a legislação assume relevância fundamental para estabelecer a atuação do conselho, sendo ela definida como ordem jurídica submetida aos princípios constitucionais. Essa compreensão do sistema jurídico ordenado pela distribuição de competências dos

poderes políticos permite entender as hipóteses de relativa autonomia dos conselhos municipais frente ao próprio poder político local, como explicado no item anterior.

Os conselhos municipais vinculados à política urbana ostentam a natureza jurídica de órgãos de governo, caracterizados como conselhos gestores, juntamente com os da assistência social, saúde e infância. Entretanto, diferentemente dos demais, não possuem na legislação federal específica um regramento mínimo quanto à sua estrutura e funções, limitando-se o Estatuto da Cidade a arrolá-los dentre os instrumentos a serem utilizados “para garantir a gestão democrática das cidades” (artigo 43, I, da Lei nº 10.257/2001⁵¹).

Entende-se que é justamente essa omissão um dos fatores que contribui para o problema da efetividade dos colegiados no âmbito do planejamento urbano, na medida em que não se assegurou um mínimo de elementos para impulsionar a atividade nas três esferas da federação e, com isso, assegurar uma maior autonomia em âmbito local.

Veja-se, por exemplo, a lei orgânica da assistência social, que estabeleceu constituírem-se os conselhos em instâncias deliberativas, permanentes e de composição paritária entre governo e sociedade civil, definindo ainda o órgão ao qual se vinculam para fins de receber os recursos materiais, humanos e financeiros (artigo 16 da Lei nº 8.742/93⁵²). A lei também definiu a competência para realizar a inscrição e fiscalização de todas as entidades e organização de assistência social, bem como atuar em defesa dos seus direitos (artigo 9º da referida lei⁵³). Na mesma linha, agora na área da saúde, a Lei nº 8.142/90 dispõe sobre a participação da sociedade na gestão do SUS, regrando a composição e competência dos conselhos (artigo 2º, § 2º⁵⁴), em complementação ao que já dispõe a Lei nº 8.080/90. Ainda, na área da infância e juventude, o Estatuto da Criança e do Adolescente assegurou, pelo menos, o caráter deliberativo e controlador, bem como a composição

⁵¹ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, 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;

V – (VETADO)

⁵² Art. 16. As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

⁵³ Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

⁵⁴ § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

paritária dos conselhos, além de sua função institucional (inciso II do artigo 88 da lei nº 8.069/90⁵⁵).

Então, na ausência de maiores especificações no Estatuto da Cidade, no que respeita ao planejamento urbano, os conselhos municipais podem adotar o desenho institucional que a legislação local lhe conferir, no caso, o Plano Diretor municipal e demais normas pertinentes (por exemplo, regimento interno).

Se os conselhos vinculados ao Plano Diretor podem adotar os mais variados formatos institucionais, o mesmo não se pode dizer de suas deliberações, assim compreendidas as decisões emanadas pelo colegiado no exercício de suas competências. Nessas hipóteses, necessário assegurar um caráter vinculante em relação ao gestor público, dada sua natureza de órgão de governo, sob pena de frustrar a matriz constitucional estabelecida para a gestão democrática da política urbana, conforme exposto no item 2.3 retro.

Nesse sentido, importa ressaltar o conceito de deliberações oferecido por Meirelles:

Deliberações **são atos administrativos** normativos ou decisórios emanados de órgãos colegiados. Quando normativas, são *atos gerais*; quando decisórias, são *atos individuais*. Aquelas são sempre superiores a estas, de modo que o órgão que as expediu não pode contrariá-las nas decisões subsequentes: uma deliberação normativa só se revoga ou modifica por outra deliberação normativa; nunca por uma deliberação individual do mesmo órgão. As deliberações devem sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado. **Quando expedidas em conformidade com as normas superiores são vinculantes para a Administração e podem gerar direitos subjetivos para seus beneficiários** (grifou-se, 2012, p. 191-192).

Portanto, sendo o conselho municipal um órgão de governo, a consequência lógica dessa natureza é que suas decisões se constituam em atos administrativos e, como referiu Meirelles, dotados de caráter vinculante perante a própria Administração Pública, ou seja, são de observância obrigatória. Dessa forma, é cabível impugnar ato administrativo emanado por órgão ou agente (inclusive o Prefeito) que venha a contrariar uma deliberação do colegiado, emanada em decorrência do exercício regular de suas competências.

O caráter vinculante decorre da própria natureza do colegiado e das suas competências legalmente estabelecidas.

O Estatuto da Cidade assegurou a gestão democrática da política urbana, sendo os conselhos municipais um dos seus principais instrumentos (artigo 43, I, da Lei nº

⁵⁵ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

...

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

10.257/2001). As competências estabelecidas para os colegiados nos Planos Diretores municipais e demais normas pertinentes configuram o desenho institucional e normativo pelo qual se exerce, na prática, uma parcela da democracia participativa em termos de política urbana. As deliberações emanadas nesse contexto normativo, então, correspondem ao resultado concreto dessa participação e, por tal razão, são dotadas de poder político e eficácia cogente.

Entretanto, a atuação junto aos conselhos e Municípios evidenciou um entendimento no sentido de que nem sempre as deliberações seriam obrigatórias, pois haveria uma distinção entre os colegiados, segundo a qual alguns emanariam decisões vinculantes enquanto outros não, caracterizando-se em conselhos deliberativos os primeiros, e consultivos os demais. Basicamente, se construiu esse entendimento a partir das legislações federais anteriormente referidas (saúde, assistência social e infância), sustentando-se que, na omissão do Estatuto da Cidade, no caso dos conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor, apenas ostentariam o caráter deliberativo e, portanto, vinculante, os conselhos em que a legislação que os instituísse assim previsse expressamente⁵⁶.

Entende-se, contudo, que o caráter vinculante das deliberações dos conselhos em questão não depende de previsão expressa na lei local, pois se trata de consequência inerente ao próprio ato do colegiado, tal como exposto por Meirelles (2012, p. 191-192). É uma decorrência da competência do colegiado, conforme sua configuração institucional.

Dessa forma, as deliberações dos conselhos municipais na área do planejamento urbano possuem sempre caráter vinculante quando emanadas no âmbito de suas competências legalmente atribuídas, independentemente de ser caracterizado pela administração local de “consultivo” ou “deliberativo”. Uma vez exercida a competência legalmente prevista para o colegiado, sua deliberação é soberana, não se sujeitando a homologação, modificação ou veto de outro órgão ou agente público.

2.7. MODELO IDEAL

O referencial teórico traçado neste capítulo permite delinear os contornos de um “modelo ideal” de conselho municipal vinculado ao Plano Diretor, construído num processo dedutivo, a partir da teoria da Democracia Participativa, pela sua vertente deliberativa.

A diretriz legal da gestão democrática é o vetor normativo da participação da sociedade no planejamento urbano. Ela assegura o acesso e controle à política urbana, sendo os conselhos municipais uma das formas de institucionalizar essa participação.

⁵⁶ A literatura consultada não abordou essa questão, envolvendo a dicotomia “consultivo/deliberativo” e sua relação com a obrigatoriedade das deliberações dos conselhos. Trata-se de constatação empírica.

Os Planos Diretores se constituem no instrumento legal com aptidão para definir os limites dessa participação sem, contudo, restringir o conteúdo essencial relacionado à própria gestão democrática: o acesso e controle. A legislação deverá prever a forma pela qual se dará esse acesso e a gestão da política urbana.

O Plano Diretor, na condição de norma complementar, em nível local, irá fornecer os meios para concretizar a diretriz abstratamente prevista na Constituição Federal e Estatuto da Cidade. Essa concretização se orienta nos postulados teóricos da Democracia Deliberativa e na caracterização do planejamento urbano como gestão de interesses difusos e coletivos.

Ostentando natureza jurídica de órgãos da Administração Pública, criados em decorrência do processo de descentralização da política urbana, os conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor se caracterizam como órgãos de governo. Nessa condição, possuem autonomia perante o gestor local e suas deliberações são dotadas de caráter vinculante no âmbito de suas competências legalmente estabelecidas.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo descreve a metodologia da pesquisa adotada para o desenvolvimento desta dissertação.

Em vista da complexidade do objeto, optou-se por adequar a metodologia à pesquisa, na linha defendida por Becker (1999, p 12), que prefere “um modelo artesanal de ciência, no qual cada trabalhador produz as teorias e métodos necessários para o trabalho que está sendo feito”:

Os princípios gerais encontrados em livros e artigos sobre metodologia são uma ajuda, mas, sendo genéricos, não levam em consideração as variações locais e peculiaridades que tornam este ambiente e este problema aquilo que são de modo único. Assim, o sociólogo ativo não somente pode como deve improvisar as soluções que funcionam onde ele está e resolve os problemas que ele quer resolver (BECKER, 1999, p. 12).

Considerou-se como atividade as competências legalmente atribuídas aos conselhos (no Plano Diretor, dimensão abstrata = ideal) e se fez um paralelo com as efetivamente exercidas (debates e deliberações nas atas de reunião, dimensão concreta = real). Entende-se por deliberação, para o propósito desta pesquisa, o resultado final da decisão coletiva⁵⁷, classificando-se como positiva a aprovação de determinado processo e negativa sua rejeição. Para fins de quantificação, foram consideradas deliberações positivas o exercício de determinada competência que não comporta parecer, como são as apresentações e conferências.

O parâmetro para avaliação das competências foi o ideal normativo exposto no Capítulo 2, considerando, basicamente, que o planejamento urbano e a gestão democrática são a própria expressão dos interesses difusos, vinculados à qualidade de vida e justiça social.

Então, com inspiração na abordagem tipológica de Max Weber, adotou-se o comparativo com um tipo ideal (MARCONI & LAKATOS, 2010, 93-94) para estabelecer que a atividade dos conselhos vinculados ao Plano Diretor será mais efetiva se estiver voltada a satisfazer interesses dessa natureza. Por outro lado, se os conselhos priorizarem atividades voltadas à satisfação de interesses de natureza individual ou coletiva há um prejuízo na efetividade, pelo distanciamento aos seus fins institucionais. Essa é, cabe lembrar, a **hipótese central** deste trabalho⁵⁸.

⁵⁷ “Geralmente é o vocábulo mais propriamente empregado para indicar a decisão ou resolução tomada pelas entidades coletivas, nas quais, por maioria de votos das pessoas físicas que a integram, se tem a deliberação como tomada” (DE PLACIDO e SILVA, 2013, p. 433)

⁵⁸ Importante questionamento foi apresentado durante a qualificação desta pesquisa, envolvendo a atividade dos conselhos pelo viés do controle social. Questionou-se se não estaria justamente no controle sobre questões individuais uma forma de tornar eficaz o trabalho do conselho, considerando que, às vezes, o Poder Público utiliza subterfúgios para favorecer indivíduos em detrimento da

Como identificar, então a natureza difusa na atividade dos conselhos?

Partiu-se de dois elementos disponíveis: Plano Diretor e atas, selecionando as competências previstas para os conselhos na legislação de cada Município, conforme demonstrado no apêndice 1.

No Plano Diretor foram destacadas as competências expressamente previstas para o conselho e classificadas como de natureza difusa, individual ou coletiva, segundo o critério do alcance da norma⁵⁹.

Adotou-se, então, a distinção referida por Kazuo Watanabe⁶⁰:

Na conceituação dos interesses ou direitos “difusos”, optou-se pelo critério da indeterminação dos titulares e da inexistência entre eles de relação jurídica-base, no aspecto subjetivo, e pela indivisibilidade do bem jurídico, no aspecto objetivo. [...] Nas duas modalidades de interesses ou direitos “coletivos”, o traço que os diferencia dos interesses ou direitos “difusos” é a determinabilidade das pessoas titulares, seja através da relação jurídica base que as une (membros de uma associação de classe ou ainda acionistas de uma mesma sociedade), seja por meio do vínculo jurídico que as liga à parte contrária (contribuintes de um mesmo tributo, prestamistas de um mesmo sistema habitacional ou contratantes de um segurador com um mesmo tipo de seguro, estudantes de uma mesma escola) (WATANABE, 2000, p. 720 e 723).

Em um segundo momento, essas competências foram identificadas nas atas de reunião⁶¹, de forma que, cada item de pauta foi enquadrado em uma competência, para fins de apontar quais eram as competências mais exercidas (com e sem deliberação). Também foi analisada a natureza jurídica (pública ou privada) da pessoa interessada na deliberação (autoria do expediente administrativo em análise), a fim de identificar eventual relação desta com a natureza da competência exercida. Por fim, foram destacadas as competências que

coletividade. Depois de refletir sobre a natureza da atividade dos conselhos municipais e o controle social que lhes é atribuído, concluo que o controle sobre questões individuais incumbe ao Poder Público por excelência, através dos órgãos democraticamente estabelecidos para limitações individuais, na forma que a lei estabelece. O controle social que a Constituição Federal atribui aos colegiados, por força dos preceitos da Democracia Participativa, envolve um controle da administração e política pública sobre a sociedade em geral. Não se legitima um controle social sobre questões individuais, sob pena de desonerar o Poder Público de cumprir com seu poder-dever de polícia administrativa. Os colegiados não podem ser utilizados para suprir as deficiências da Administração Pública ou de entes constitucionalmente legitimados para fiscalizar a atividade pública e coibir desvios de conduta no exercício da Administração. Por isso é que questões individuais devem ser tratadas no dia-a-dia do aparato burocrático administrativo e, eventuais desvios, devem ser coibidos pelos entes que possuem competência e recursos materiais e humanos (à custa da sociedade) para tal. As instituições participativas, de regra, funcionam como apêndices na burocracia estatal. Seus agentes, representantes da sociedade civil, sequer são remunerados, atuando de forma voluntária e com pouco tempo disponível para essa função. Assim, sua atividade deve ser canalizada para questões de alto impacto e despersonalizadas, até como uma forma de otimizar o próprio trabalho do colegiado e resguardar a conduta de seus membros.

⁵⁹ São chamadas Tabelas de Competência, cuja explicação se dará no item 3.4.1.

⁶⁰ Embora a obra se destine a comentar o artigo 81 do código de defesa do consumidor, trata-se de critério juridicamente aceito e aplicável na definição desses interesses.

⁶¹ Gerando as chamadas Tabelas de Deliberação, conforme explicitado no item 3.4.1

foram objeto de deliberação positiva (aprovação ou apresentação), negativa (rejeição) ou simplesmente debatidas, sem deliberação.

Dessa forma, a pesquisa empírica buscou conhecer a estrutura dos conselhos municipais em cada Município (dimensão política) e analisou, nos Planos Diretores, as competências para eles previstas, classificando-as conforme o seu alcance, enquadrando-as em natureza difusa, coletiva ou individual, a fim de avaliar, em um primeiro momento, a efetividade normativa da atividade em um plano local (a gestão democrática em abstrato = dimensão normativa). Depois, essas competências foram localizadas e selecionadas nas atas de reunião, com o objetivo de analisar a efetividade da atividade no plano concreto (a gestão democrática na prática = dimensão concreta).

Os dados obtidos foram inseridos em tabelas e planilhas, viabilizando uma análise quantitativa e qualitativa da atividade dos conselhos (competências previstas = plano normativo e competências exercidas = plano concreto), conforme será especificado na sequência.

Adrián Gurza Lavallo (2011, p. 33-51) aborda os estudos sobre a participação desde a década de 60, e identifica, após a década de 90, uma geração de estudos em “tom de denúncia, elencando iniquidades e carências pelas quais as práticas de participação nos conselhos não mereciam, a rigor, ser chamadas de participação”. A segunda geração de estudos já seria voltada para descrição sistemática daquilo que efetivamente é realizado nos diferentes conselhos e, no seu entender, “tem enriquecido a nossa compreensão sobre os conselhos e levantado evidências de índole variadas sobre seus efeitos” (2011, p. 35).

Pode-se afirmar, então, que esta dissertação se encaixa na segunda geração de estudos sobre a participação, e contribui para a lacuna do conhecimento relativa ao problema da efetividade no interior dos processos deliberativos, oferecendo um procedimento de análise específico e comparativo.

3.1. MÉTODO DE ABORDAGEM

A pesquisa explorou um aspecto comum ao Planejamento Urbano e ao Direito, que é a gestão democrática, analisando a questão com base na literatura afeta a ambas disciplinas (tese), para confrontar com a realidade dos dados empíricos (antítese) e oferecer a síntese conclusiva.

Dessa forma, o tema da dissertação (democracia participativa – gestão democrática) é abordado a partir de bases jurídicas, mas em permanente diálogo com a literatura e pesquisas afetas ao planejamento urbano, enquanto campo de atuação.

A formação do quadro teórico se deu num processo dedutivo, partindo da Democracia Participativa até os conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor. Através dele se permitiu estabelecer a comparação entre doutrina e prática.

3.2. MÉTODO DE PROCEDIMENTO

Foram utilizadas três unidades de análise, objetivando a comparação entre os aspectos estruturais e funcionais dos conselhos de cada município, a partir de critérios preestabelecidos, tanto para a escolha dos municípios como para a própria comparação.

O critério de escolha das unidades de análise se deu a partir de elementos utilizados pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos⁶², quais sejam: aprovação do Plano Diretor após 2001 (ano de vigência do Estatuto da Cidade) e número de habitantes, como explicam Santos Jr. et al. (2011, p. 21-22):

Os municípios que tiveram seus planos analisados foram selecionados pelas coordenações estaduais, obedecendo-se a três critérios. Em primeiro lugar, o plano diretor deveria ter sido aprovado pós Estatuto da Cidade. O segundo critério vinculava-se à distribuição populacional dos municípios, de forma a preservar a diversidade dos municípios em relação ao porte e à tipologia de municípios estabelecida no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que classifica os municípios conforme indicadores intra-municipais e características microrregionais. Nesse caso, a divisão obedeceu à divisão apresentada no Quadro 1:

Quadro 1 – Municípios por população

Municípios por população	Até 20.000		De 20.000 a 50.000		De 50.000 a 100.000		De 100.000 a 500.000		Acima de 500.000		Rio de Janeiro e São Paulo		Total	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Quant. e percentual	23	4%	226	43%	120	23%	130	25%	25	5%	2	<1%	526	100%

Fonte: SANTOS Jr et al. (2011, p. 21-22)

Dessa forma, os três municípios se enquadram nas três diferentes faixas populacionais acima representadas, sendo Sapiroanga na inferior a cem mil habitantes, Caxias do Sul, acima, e Porto Alegre, com mais de 500 mil habitantes.

Os resultados de cada unidade de análise na pesquisa podem ser comparados com os dados nacionais, caso haja interesse em o presente estudo ser replicado (projeto de replicação de casos múltiplos, YIN, 2010, p. 78).

3.3. COLETA DE DADOS

Considerando o problema da efetividade da participação da sociedade no planejamento urbano, através dos conselhos municipais, duas principais perguntas moveram a investigação:

⁶² Projeto que serviu de base para esta pesquisa e realizou a avaliação qualitativa de Planos Diretores em todo o Brasil, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), que culminou na obra “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas” (2011)

a) Como se constituem e se organizam os Conselhos dos Planos Diretores visando o efetivo exercício de suas finalidades?

b) Os temas sobre os quais deliberam correspondem ao efetivo exercício destas finalidades?

Para orientar a coleta de dados e assegurar a confiabilidade dos resultados, adotou-se a ferramenta do protocolo, sugerida por Robert Yin (2010, p. 106-108), cujo conteúdo está no Apêndice 2.

Realizou-se uma pesquisa histórica documental, limitada ao período de dois anos, considerando o tempo de mandato dos conselheiros, visando manter a unidade de procedimentos.

Os dados foram coletados, em um primeiro momento, por contato direto e pessoal na Prefeitura, através de e-mail padronizado dirigido à Secretaria do Planejamento e/ou Urbanismo (conforme o Município), a fim de ter acesso aos documentos e informações necessárias à pesquisa.

Os documentos solicitados aos Municípios foram: lei do Plano Diretor, atas, regimento interno e relatórios anuais. As informações complementares, envolvendo estrutura, recursos humanos e materiais, foram obtidas através do *site*, na internet, ou diretamente com a secretaria executiva de cada conselho municipal.

3.4. ANÁLISE DOS DADOS A PARTIR DO CASO-PILOTO

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) do Município de Porto Alegre serviu como caso-piloto (YIN, 2010, p. 118), tendo em vista a diversidade de competências e a maior estrutura, presumindo-se que a complexidade de informações a serem deduzidas serviria para montar os dados dos demais municípios.

Uma vez recebida a documentação básica, os dados relativos à atividade do conselho foram sendo distribuídos em tabelas e planilhas.

A primeira tabela destacou o artigo do Plano Diretor, a competência atribuída ao CMDUA e a sua natureza (difusa ou individual/coletiva).

Uma competência que possui classificação individual ou coletiva é aquela na qual a previsão legal envolve uma atividade do conselho que permite a identificação dos destinatários ou do objeto da norma, como é a previsão do parágrafo único do artigo 38, que atribui ao conselho a competência de apreciar recurso do empreendedor (destinatário específico = individual), e a do artigo 130, que prevê análise do colegiado envolvendo garagens/ estacionamentos (objeto específico = coletivo).

Já as competências classificadas como de destinatário difuso não permitem essa identificação de forma imediata, caracterizando-se pela indefinição, podendo atingir a todos

e, por isso, a ninguém em especial. Foram assim enquadradas as competências que estabelecem uma atividade normativa ou regulamentar do conselho, seja para estabelecer critérios de análise de projetos (art. 38, I e II), seja para revisar o próprio Plano Diretor (artigo 39,I) ou, ainda, para aprovar planos, valores e metodologia sobre o instituto do solo criado (artigos 39, XII a XIV).

Tabela 1 – Exemplo de classificação das competências do CMDUA

ARTIGO	MATÉRIA	DESTINATÁRIO
38, I e II	Aprovar critérios e procedimentos administrativos para que as comissões técnicas procedam à análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Grau	DIFUSO
38 parágrafo único	Apreciar recurso interposto pelo empreendedor versando sobre deliberações das comissões específicas criadas na forma do inciso I do art. 38	INDIVIDUAL
39, I	Zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA	DIFUSO
39, II	Promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento	COLETIVO
39, III	Propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental	DIFUSO
39, IV	Receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo	COLETIVO
39, XI	Aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus	DIFUSO
39, XII	Aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado	DIFUSO
39, XIII	Aprovar os valores semestrais do Solo Criado	DIFUSO
130	Definir áreas urbanas críticas (carência de estacionamento/garagem comercial) e aprovar o EVU para fins de Transferência do Potencial Construtivo de imóvel	COLETIVO (vinc.aos estac./garagens)

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Posteriormente, foram analisadas as atas de reunião para destacar as competências que eram objeto de análise da presente pesquisa. Cada item de pauta foi enquadrado em uma competência, para fins de apontar quais eram as competências mais exercidas (ficaram de fora os itens arrolados ao final da ata como adiados). Também foi analisada a natureza jurídica (pública ou privada) da pessoa interessada na deliberação (autoria do expediente administrativo em análise), a fim de identificar eventual relação desta com a natureza da competência exercida (se, por exemplo, um processo de origem individual gerava também uma deliberação de natureza privada).

Por exemplo, na ata abaixo, os destaques em “PRIV”/“PUB”, a partir da informação sobre o “interessado” e o artigo do Plano Diretor vinculado ao “assunto”, conforme representado na Figura 1:

ATA N.º 2509

1 Aos dez dias do mês de julho do ano de dois mil e doze, reuniram-se, em caráter ordinário, às dezeto
 2 horas e trinta minutos, na Sala de Reuniões do sexto pavimento do prédio das Secretarias de Obras e Viação
 3 e do Planejamento Municipal, os seguintes conselheiros do Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
 4 (CMDUA): **José Euclésio dos Santos**, Vice-presidente titular da Associação Gaúcha de Direito Imobiliário e
 5 Empresarial e presidindo a reunião; **Rogério Gustavo de Los Santos**, primeiro suplente do Departamento
 6 Municipal de Habitação; **Julio Miranda**, titular da Empresa Pública de Transporte e Circulação
 7 (EPTC); **Jussara Pires**, primeira suplente da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
 8 (METROPLAN); **Rodrigo de Castilhos**, segundo suplente do Gabinete do Prefeito (GP); **René de Souza**,
 9 titular da Secretaria municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico; **Pedro Alberto da Silva**
 10 **Souza**, titular da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM); **Gilmara Muller**, primeira suplente da
 11 Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV); **Fabiana Figueiró**, titular da Associação Brasileira de
 12 Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES); **Jorge Diego de Jesus**, segundo suplente da Associação
 13 Riograndense dos Escritórios de Arquitetura (AREA); **Fernando Campus Costa**, titular do Instituto dos
 14 Arquitetos do Brasil (IAB); **José Luis Seabra Domingues**, titular da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio
 15 Grande do Sul (OAB-RS); **Sérgio Koren**, primeiro suplente do sindicato das indústrias da Construção Civil
 16 (SINDUSCON); **Jorge Lame**, primeiro suplente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção
 17 Civil de Porto Alegre (STIC); **Diogo Schiaffino**, titular da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul
 18 (SERGS); **Ibira Lucas**, primeiro suplente da Região de Gestão de Planejamento Um (RGP 1); **Osório**
 19 **Queiroz Junior**, titular; e **Jorge Tadeu Conceição de Souza**, primeiro suplente da Região de Gestão de
 20 Planejamento Dois (RGP 2); **Luis Carlos Pires dos Santos**, titular da Região de Gestão de Planejamento
 21 Três (RGP 3); **Clarita Parizotto**, titular da Região de Gestão de Planejamento Quatro (RGP 4); **Ricardo**
 22 **Antonio Angelini**, titular da Região de Gestão de Planejamento Cinco (RGP 5); **José Ronaldo Leite Silva**,
 23 primeiro suplente da Região de Gestão de Planejamento Seis (RGP 6); **Altay Barison**, titular, e **Eduino de**
 24 **Mattos**, primeiro suplente da Região de Gestão de Planejamento Sete (RGP 7); **Alceu da Rosa Silva**, titular
 25 da Temática do Orçamento Participativo Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Ambiental
 26 (OCDUA), e **Ana Paula Tomasi**, Secretária Executiva e relatora dos trabalhos. **Presidente** fez a abertura da
 27 Sessão e deu início à **Votação da Ata**. Conselheiro **Ronaldo** (RGP 6) informou solicitação de retificação
 28 enviada pela conselheira Anadir por e-mail. A ata com retificação proposta foi colocada em votação e foi
 29 **aprovada** por vinte votos favoráveis, nenhum voto contrário e uma abstenção. **Presidente** deu início ao
 30 período de **Comunicações**. Conselheiro **Eduino** (RGP 7) informou sobre as condições precárias do Parque
 31 Dorneles, e disse que em resposta à matéria de denúncia do descaso a qual enviou cópia à Casa Civil e ao
 32 Ministério Público Estadual, os três municípios envolvidos foram notificados. Informou que o Conselho do
 33 Parque **Saint Hilaire**, o qual integra, foi descredenciado por falta de comitê gestor por oito anos, informou
 34 outros motivos relacionados a estado de abandono do parque, e lamentou o ato, tendo em vista que o local
 35 perde oportunidade de captar recursos. Conselheiro **Alceu** (OCDUA) disse sobre prefeito que cuidou melhor
 36 de Viamão. Falou sobre a importância de criação de faixas de trânsito exclusivas e de que haja o
 37 cumprimento à legislação regulamentadora do trânsito de motocicletas. Informou sobre a necessidade de
 38 apresentação de laudos das caixas d'água para proteger moradores. Falou sobre o processo licitatório para
 39 o trânsito de táxi na capital, falou sobre a doação de licenças a empresas, disse que a ATP também participa
 40 do processo, e que são necessárias providências. Conselheiro **Ronaldo** (RGP 6) informou sobre a realização
 41 da próxima reunião do Fórum de Planejamento 6, conjunta com o Fórum de Planejamento 5, com o debate
 42 sobre os pontos críticos de trânsito da região e a sua relação com as obras da copa. Informou local e horário
 43 e convidou a todos a participarem. Conselheiro **Osório** (RGP 2) informou que encaminhará solicitação formal
 44 para solicitação de apresentação no CMDUA sobre a criação do Instituto de Planejamento, estudo em
 45 elaboração pela Secretaria do Planejamento. Sugeriu que o assunto fosse pautado em oportunidade
 46 próxima. **Presidente** informou sobre a realização do Congresso Internacional de Trânsito em Porto Alegre,
 47 com a presença de diversos palestrantes internacionais, e opinou importante a participação de representante
 48 do CMDUA. Informou o site eletrônico para a realização da inscrição: www.congressodetransito.rs.br.
 49 Solicitou à Secretaria Executiva a divulgação por e-mail. **Presidente** informou o novo prazo para a entrega
 50 das propostas de estudos prioritários pelo Conselheiros, em dezesseis de julho próximo. Informou a
 51 divulgação por e-mail desta informação, assim como o detalhamento das propostas aprovadas em 2010 e
 52 2011, com as respectivas comissões técnicas. E deu início à **Ordem do Dia**. **Processo Quatro Ponto Um**.
 53 **Expediente: 002.073510.11.4. Interessado: SPM. Assunto: Resolução – Alteração de Regime de**
 54 **Atividades, De GA 1 para GA 3. Local: Rua Vinte e Nove de Abril, 1100, 3º andar, 91130-100, Porto Alegre, RS. Relator: SMGAE. Processo em vistas à AGADIE**
 55 **em 14 de fevereiro de 2012. Encaminha: PUB 164.III. GADIE em 14/02/2012. Em diligências à EPTC,**
 56 **SMOV e SMIC em 15/03/2012. Não retornou. Adiado. Processo Quatro Ponto Dois. Expediente: 002**

Página 1 de 2

ATA N.º 2509

1 **245141.00.7. Interessado: VIVO. Assunto: ERB – ROOFTOP. Local: Rua Vinte e Nove de Abril, 1100, 3º andar, 91130-100, Porto Alegre, RS. Relator: ABES. Encaminhamentos: Em diligência em 8/3/2012 (para comparecimento do requerente). Não retornou. Adiado. Processo Quatro Ponto Três. Expediente:**
 2 **002.07.1115.12.9. Interessado: SPM. Assunto: Resolução – Alteração de Traçado Viário. Local: Rua Vinte e Nove de Abril, 1100, 3º andar, 91130-100, Porto Alegre, RS. Relator: UFRIGS. Encaminhamentos: Vistas com diligência em 19/06/2012. Relator ausente. Adiado. Processo Quatro Ponto Quatro. Expediente: 002.318595.00.8. Interessado: Elizabeth Kleiman Poczaruk. Assunto: EVU de Empreendimento de Grande Porte Residencial. Local: Avenida Assis Brasil, 3966. Relator: ABES. Encaminhamentos: Vistas à RGP 3 e Metroplan em 12/6/2012. Retornou ao relator em 19/06/2012. Conselheira Fabiana (ABES), relatora do processo, apresentou o mesmo. Informou sobre os trâmites, teor, qualização, entre outros detalhes. Informou proposta primeira indeferida, e requerimento atual. Informou número de torres, unidades privativas, área construída, vagas de estacionamento. Informou detalhes sobre o parecer da CAUGE. Informou seu posicionamento favorável à aprovação. Conselheiro **Luis Carlos** (RGP 3) informou o seu posicionamento favorável. Houve questionamentos e esclarecimentos. Finalizados os debates, o parecer foi colocado em votação e foi aprovado por quinze votos favoráveis, nenhum voto contrário e quatro abstenções. **Processo**
 16 **Aprovado. Processo Quatro Ponto Cinco. Expediente: 002.307571.00.0. Interessado: Vição Belém Novo. Assunto: Alteração do Termo de Compromisso nº Livro 538-D, fl. 066, Reg. 36528. Local: Rua Vinte e Nove de Abril, 1100, 3º andar, 91130-100, Porto Alegre, RS. Relator: ÁREA. Encaminhamentos: Vistas à RGP 8 em 12/06/2012. Interrompidas por solicitação da CAUGE, processo remetido à Comissão em 26/06/2012, processo retornou da comissão. **Processo devolvido para vistas à RGP 8. Processo Quatro Ponto Seis. Expediente: 002.328192.00.2. Interessado: Elizabeth Kleiman Poczaruk. Assunto: EVU de Empreendimento de Grande Porte Residencial. Local: Avenida Assis Brasil, 3966. Relator: ÁREA. Encaminhamentos: Vistas à RGP 8 em 12/06/2012. Solicitado o parecer do Conselheiro **Domingues** (OAB), relator do processo. **Processo devolvido para vistas à RGP 2, RGP 3 e RGP 4. Expediente: 002.315698.00.2. Quadra B Comércio e Serviços; e 002.306680.00.0. Quadra D Residencial. Local: Avenida Assis Brasil 3400 e outros. Relator: Sinduscon. Vistas concedidas à RGP 2, RGP 3 e RGP 4. Expediente: 002.073372.11.0. Interessado: SPM. Assunto: Resolução – Alteração de Gravame: Desgravame de Área de Escola e Gravame de Área Verde de Rua Cel. Jaime Roemberg de Lima e a Rua Pedro Golombiewski – Vila Mapa. Local: Rua Cel. Jaime Roemberg de Lima e a Rua Pedro Golombiewski – Vila Mapa. Relator: EPTC. Encaminhamentos: Vistas à RGP 7. **Processo Quatro Ponto Treze. Expediente: 002.070348.12.0. Interessado: SPM. Assunto: Resolução – Inclusão de Gravame de Cui-De-Sac. Local: Rua Vinte e Nove de Abril, 1100, 3º andar, 91130-100, Porto Alegre, RS. Relator: Luis Carlos (RGP 3), relator do processo, solicitou maior prazo para apresentação de parecer. **Processo devolvido para vistas à RGP 7. Assuntos Gerais. Conselheiro Fernando** (IAB) informou sobre a Cúpula dos Povos, e debate sobre o tema Justiça Ambiental durante os trabalhos da Conferência Ambiental Rio Mais Vinte. Informou detalhes e disponibilizou folders. **Presidente** solicitou atenção à pontualidade para o início dos trabalhos na próxima reunião. As dezoito horas e quarenta minutos foram encerrados os trabalhos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Eu, **Ana Paula Tomasi**, juntamente com o **Presidente**, assinou e lavrou a presente ata.**********

-----	-----
Ana Paula Tomasi	José Euclésio dos Santos
Secretária Executiva	Presidente

4 PUB
5 PRIV = 1 AP
39.IX

Não foram sugeridas retificações a presente ata.

A íntegra desta sessão encontra-se disponível em áudio junto à Secretaria Executiva deste Conselho.

Página 2 de 2

Figura 1 – Exemplo de ata de reunião do CMDUA

Fonte: SMURB http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/ata_2509_10_julho.pdf

Para assegurar a confiabilidade dos resultados, os lançamentos eram simultâneos, nas atas e no Plano Diretor, de forma a interligar a base de dados. Assim, enquanto nas atas se inseriam os artigos do Plano Diretor, neste se inseriam o número das atas e uma breve descrição, conforme representado na Figura 2

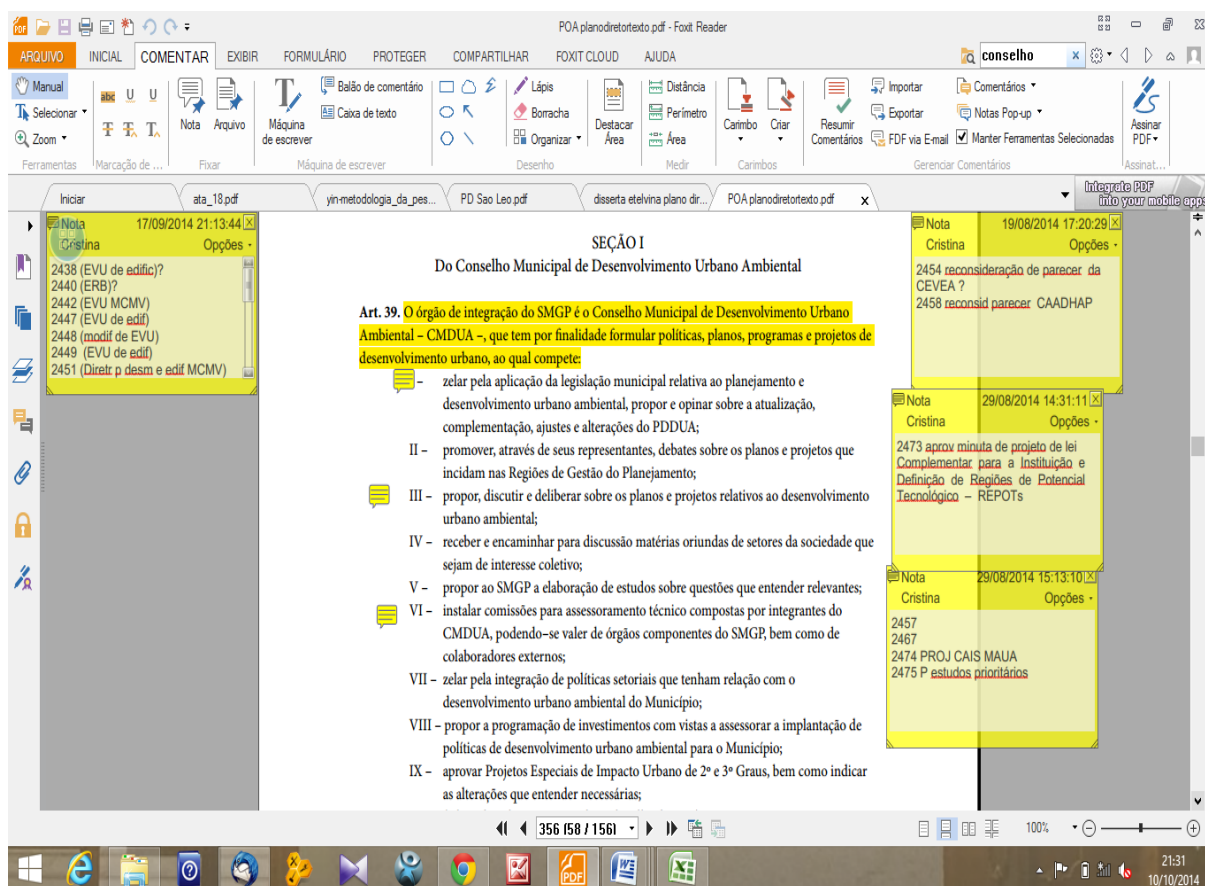


Figura 2 – Tela com exemplo de trabalho sobre o arquivo do Plano Diretor de Porto Alegre
Fonte: própria autora (2015)

Para análise das competências previstas e exercidas foram feitas tabelas e planilhas, objetivando a análise quantitativa e qualitativa das competências e deliberações, em termos absolutos e relativos.

Em um primeiro momento, se tratou de identificar o plano ideal (normativo), relacionando as competências dos conselhos municipais no Plano Diretor e identificando sua natureza (artigo – matéria – destinatário). Após, buscou-se identificar a atuação do conselho na prática (concreto), analisando as atas, destacando as deliberações por competência e por interessado (privado-público), assim como os adiamentos.

Cada unidade de análise gerou até 4 (quatro) **tabelas**, sendo uma para as **competências atribuídas (plano normativo = sobre a lei local = Plano Diretor)**, conforme Tabela 1, e outras três sobre as **competências exercidas (plano concreto = sobre as atas = deliberações)**, ora chamadas de **Tabelas de Deliberação**.

As Tabelas de Deliberação, então, correspondem ao resultado da coleta dos dados obtidos com as atas e estão no apêndice deste trabalho. Em um primeiro momento, se fez o levantamento, por ata, dos resultados das competências que foram objeto de deliberação (coluna RESULT), com indicação do dispositivo legal extraído da pauta⁶³ de acordo com o enquadramento realizado nas atas de audiência (coluna ART. PDDUA), destacando o número de processos apreciados pela natureza da pessoa que figurava como interessado na descrição do item de pauta (pública ou privada), conforme representado na Tabela 2:

Tabela 2 – Exemplo de tabela para o levantamento do resultado das competências por matéria e origem da pauta

ATA	PRIV	RESULT.	ART. PDDUA	PUBL	RESULT.	ART. PDDUA
2449	6	1 APROV	39, IX e 164, II	6	3 APROV	39, IX e 164, II
2450	4	-		0	-	-
2453	4	-		2	-	-
2454	-	-		2	2 APROV	38 §un e 39, XIII
2455	5	-		3	1 APROV	164, II
2456	0	-		1	1 APROV	39,V
2457	5	1 APROV	164,II	4	2 APROV	39, VI e 164, II
2458	1	1 APROV	38 §un	-		-

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

PRIV = natureza jurídica PRIVADA do interessado e/ou proponente do assunto analisado

PUB = natureza jurídica PÚBLICA do interessado e/ou proponente do assunto analisado

RESULT = com deliberação (aprovado ou rejeitado ou apresentação)

*** não integram a relação PUB / PRIV os assuntos pautados, analisados, mas não deliberados, cujo resultado se extrai da soma dos PUB e PRIV e diferença dos RESULT⁶⁴

Especificamente para a Tabela 2, enquanto para a inserção de dados relativos aos interessados (PUB / PRIV) se adotou um critério quantitativo (todos os itens de pauta foram contabilizados), para os dados relativos às competências o critério foi qualitativo, ou seja, indicava-se apenas o dispositivo legal, independentemente do número de vezes que ele foi objeto de deliberação na mesma ata. Por exemplo, acima, na ata 2449, sabe-se que 12 processos foram analisados (6 privados + 6 públicos), sendo apenas um privado deliberado, cuja matéria versava sobre a previsão contida nos artigos 39, IX e 164,II, do PDDUA, bem como 3 (três) processos deliberados de origem pública, cujas matérias envolviam os mesmos dispositivos legais. Os dispositivos foram sendo relacionados nas atas, mas somente eram transportados para as colunas quando eram efetivamente deliberados. Então, sabe-se que nessa ata foram analisados 12 (doze) processos, dos quais apenas 4 (quatro) foram deliberados e a pesquisa destacou, dentre esses, o dispositivo legal pertinente, para aferir, então, quais as competências que geram efetivamente deliberações. Ao final, as

⁶³ vide figura 1

⁶⁴ Por exemplo, na ata 2455, foram analisados 8 assuntos, mas apenas um deliberado (logo, 7 foram adiados), com resultado aprovado, envolvendo a competência prevista no artigo 164, II, do PDDUA.

competências mais deliberadas foram destacadas e, ai sim, se fez um levantamento quantitativo para permitir a comparação entre os processos de origem pública e privada. O levantamento completo está nas tabelas do apêndice.

Depois do levantamento das deliberações por dispositivo legal, passou-se ao levantamento do número de reuniões que cada dispositivo foi tratado no período. Assim, foram relacionadas as competências previstas e exercidas, destacando o artigo no Plano Diretor, a ata na qual foi tratado o tema e o total de reuniões em que o assunto foi debatido (coluna nº reun.). No exemplo, em vermelho, a indicação de que o tema previsto no artigo 38 § único foi debatido nas atas indicadas, mas não houve deliberação. Diversamente do anterior, este levantamento buscou aferir o número de reuniões em que a competência (matéria) foi exercida, independentemente de ter sido ou não deliberada. Assim, o critério foi quantitativo para as reuniões, já que todas as reuniões em que apareceu o tema foram consideradas, independente de o tema ter sido ou não deliberado, conforme representado na Tabela 3:

Tabela 3 – Exemplo de levantamento do número de reuniões por competência

ARTIGO	MATÉRIA	ATA	Nº REUN
38, I e II	Aprovar critérios e procedimentos administrativos para que as comissões técnicas procedam à análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Grau		0
38 parágrafo o único	Apreciar recurso interposto pelo empreendedor versando sobre deliberações das comissões específicas permanentes criadas na forma do inciso I do art. 38	2451	09
		2454	
		2455	
		2457	
		2458	
		2493	
		2494	
		2496	
		2497	

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Uma terceira Tabela tratou de depurar as competências exercidas por seu resultado, relacionando as deliberações (positivas ou negativas ou sem deliberação) e a natureza jurídica da pessoa que figurava como interessada no processo (pública ou privada):

Tabela 4– Exemplo de levantamento, por ata, dos resultados e a origem da pauta (pub x priv)

ATA	APROV - SUG - INFO	REJEITADO	S/DELIBERAÇÃO
2451	1	2	3
2452		2	4
2453			2
2454	2		0
2455	1		2
2456	1		5
2457	2	1	2
2458		1	4

LEGENDA: PÚBLICO PRIVADO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

3.4.1.1. PLANILHAS E RESULTADOS

Após a inserção dos dados nas tabelas, os resultados foram transferidos para planilhas, para análise em termos relativos, ou seja, buscando calcular percentuais de aproveitamento, a partir do número total de competências apuradas nas atas de reunião.

A Tabela abaixo apresenta o levantamento das competências exercidas em Porto Alegre, onde o percentual foi calculado sobre o total de reuniões em que aquele determinado dispositivo foi objeto de pauta por ata. A base de dados foi a Tabela 2 das competências, ou seja, computou a presença do dispositivo na ata de reunião.

Tabela 5– Dados compilados para levantamento do percentual de aproveitamento das deliberações

ARTIGO	Nº REUNIÕES	COMPET. X REUNIÕES
38, I e II	0	0,0%
38 § único	9	9,5%
39, I	39	41,1%
39, II	26	27,4%
39, III	1	1,1%
39, IV	4	4,2%
39, V	7	7,4%
39, VI	9	9,5%
39, VII	0	0,0%
39, VIII	0	0,0%
39, IX	68	71,6%
39, X	0	0,0%
39, XI	3	3,2%
39, XII	0	0,0%
39, XIII	10	10,5%
39, XIV	0	0,0%
40 § 4º	7	7,4%
45	0	0,0%
59, § 1º	5	5,3%
82	0	0,0%
130	0	0,0%
164, I	10	10,5%
164, II	51	53,7%
164, III	37	38,9%
164, V	0	0,0%
164, VII	0	0,0%
164, VIII	0	0,0%
164, IX	0	0,0%
164, X	0	0,0%
164, XI	0	0,0%
164, XII	0	0,0%

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Dessa forma, pode-se constatar quais competências foram mais exercidas, destacando-se as previstas no artigo 39, IX e 164, II, de natureza individual ou coletiva, conforme Tabela 6:

Tabela 6 – Competências mais exercidas no biênio

ART	MATÉRIA	DESTINATÁRIO
39, IX	Aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias.	INDIVIDUAL, OU COLETIVO (conforme autoria do projeto)
164, II	Expedir resolução sobre ajustes no traçado das vias e dos equipamentos constantes do PDDUA, inclusão de novas vias e novos equipamentos, dimensionados e localizados de acordo com os padrões determinados em lei.	INDIVIDUAL OU COLETIVO (conforme autoria do projeto)

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Para essas, realizou-se uma nova análise em todas as atas, a fim de aferir eventual relação com a natureza jurídica da pessoa que figurava como interessado nos projetos, calculando-se todas as vezes que essa competência apareceu em cada uma das 95 atas e depurando-se os resultados, conforme a deliberação e a natureza jurídica da pessoa que figurava como interessada nos processos.

Para o artigo 39, IX, constatou-se que o tema foi tratado 197 vezes, das quais apenas 58 resultaram em deliberação, sendo que desses, apenas 3 envolveram demanda de origem pública, conforme Tabela 7:

Tabela 7– Levantamento quantitativo (ata e pauta) da competência prevista no artigo 39,IX

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL
2438		1				2	3
....							
2532						2	2
TOTAL	3	55	0	1	1	137	197

LEGENDA: ■ PÚBLICO ■ PRIVADO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Para o artigo 164, II, constatou-se que o tema foi tratado 125 vezes, das quais 44 resultaram em deliberação, sendo que desses, 33 envolveram demanda de origem pública, conforme Tabela 8:

Tabela 8 – Levantamento quantitativo (ata e pauta) da competência prevista no artigo 164,II

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL
2438					1	3	4
....							
2532	5						5
TOTAL	33	11	0	0	46	35	125

LEGENDA: ■ PÚBLICO ■ PRIVADO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Vale a pena salientar que demanda de origem pública diz com a origem do processo administrativo levado a análise do colegiado (pauta), enquadrando-se nessa categoria não só os expedientes encaminhados por secretarias e departamentos da prefeitura como também atividades de iniciativa do próprio colegiado. Já as demandas de origem privada são os processos em que figuram como interessados pessoas físicas (cidadãos) ou jurídicas (empresas); fora da Prefeitura, portanto.

De forma complementar, após apuração do percentual de aproveitamento, os resultados foram sintetizados no formato de gráficos, envolvendo a análise sobre o Plano Diretor e sobre as atas, apresentando a relação competências exercidas por reuniões (Figura 3), assim como a análise apenas das deliberações nas atas, onde se destaca a forma e a origem das deliberações: positivas ou negativas ou sem, públicas ou privadas (Figura 4):

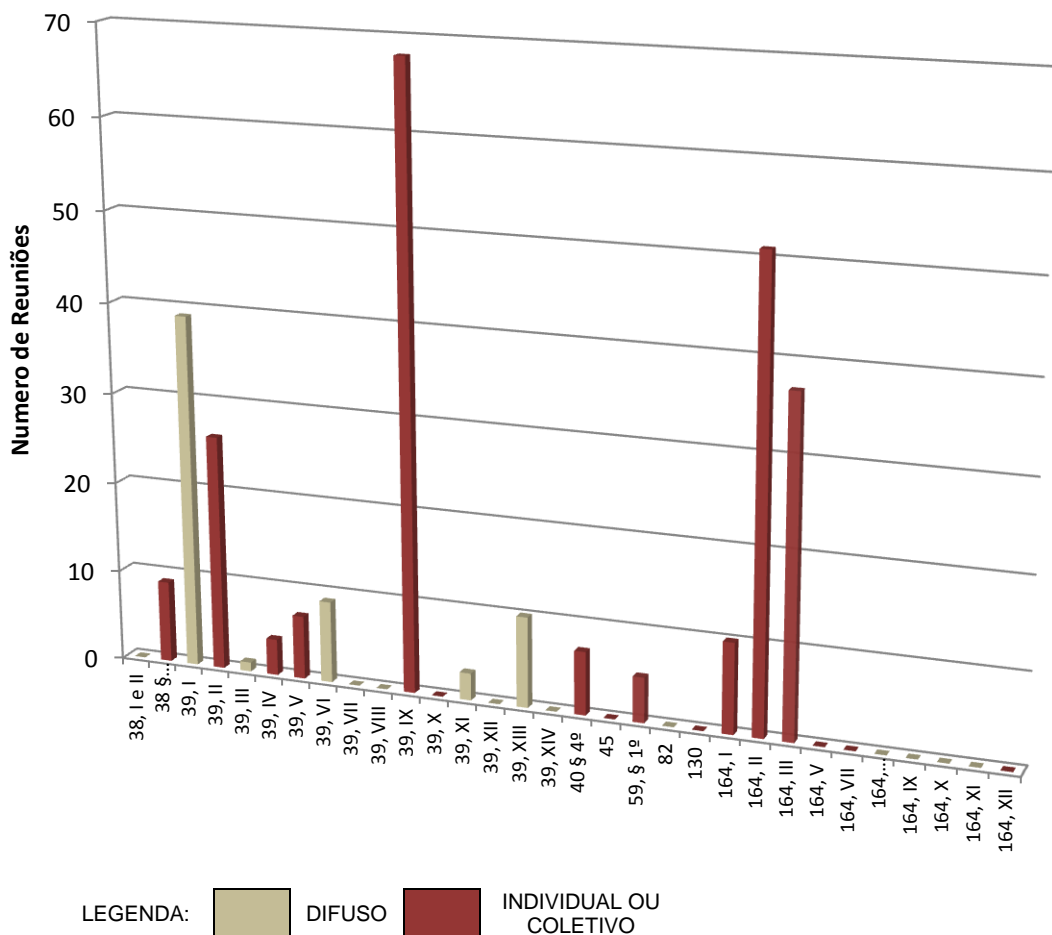


Figura 3 – Relação de competências exercidas por reuniões no CMDUA
Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

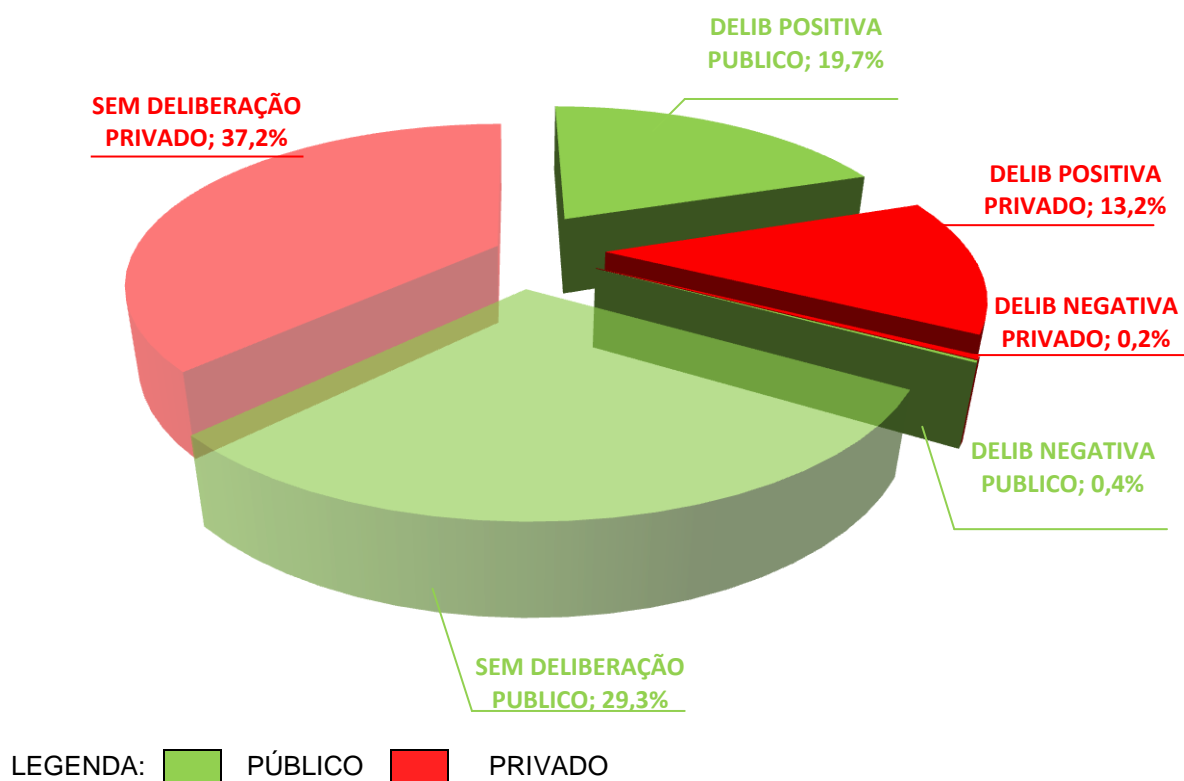


Figura 4 – Análise das deliberações nas atas do CMDUA
Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

A explicitação dos dados será feita no capítulo 4 da presente pesquisa.

4. ESTUDO EMPÍRICO – UNIDADES DE ANÁLISE

Conforme exposto anteriormente, tendo em vista os dados já coletados na pesquisa realizada em nível nacional com os Planos Diretores (Santos e Montandon, 2011), optou-se por estudar os conselhos municipais de três municípios com faixas populacionais diferentes, seguindo os critérios desse estudo, por um período de dois anos, considerando ser essa a média de tempo dos mandatos dos membros.

O presente capítulo explora cada um dos conselhos municipais, informando a população e estrutura administrativa do Município e seu colegiado, assim como o caráter das deliberações e forma de acesso dos membros. Após, passa-se à análise das competências legalmente atribuídas e realmente exercidas, apresentando os resultados da pesquisa.

4.1. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

A pesquisa, inicialmente, baseou-se nos dados disponíveis na internet, no sítio da Prefeitura Municipal, no campo da Secretaria Municipal de Urbanismo, onde há uma guia específica para o “Conselho do Plano Diretor”, permitindo acesso a informações sobre a trajetória, estrutura, regimento interno, pautas, atas, eleições e contato, conforme Figura 5:

The screenshot shows the website of the Municipality of Porto Alegre, specifically the Urbanism Secretariat. The page is titled "URBANISMO > Conselho do Plano Diretor (CMDUA) > Trajetória". The main content area contains the following text:

Trajetória
O Conselho do Plano Diretor existe desde o final da década de 30. Era restrito inicialmente à participação de um grupo de notáveis, que representavam as camadas mais elevadas da sociedade, mas com o passar dos anos foi passando por várias modificações. Hoje conta com uma maior representatividade popular, sendo integrado por entidades de classe, comunidade e por representantes do Poder Público, possibilitando que sejam cotejadas diferentes visões da cidade.

1939: Criação
O Conselho do Plano Diretor foi instalado em 3 de março de 1939, pelo prefeito José Loureiro da Silva, como uma comissão de caráter consultivo "para a qual apelarei nas horas que concerne ao bem-estar da coletividade porto-alegrense".

de criá-lo havia surgido da própria natureza do problema de "com a colaboração de todos os homens que convivem, na sua cidade".

Conselho - integrado por representantes da indústria, proprietários e engenheiros - que o arquiteto Arnaldo dos estudos que vinha desenvolvendo, à época, com o diretor para Porto Alegre.

zadas em forma de debate, durante um período de cinco dias em 21 de outubro de 1942.

Fale conosco
representavam organizações públicas e particulares. As entidades eram a Associação dos Proprietários de Imóveis, Centro de Indústria Fabril, Associação Comercial de Porto Alegre, Rotary Club, Associação Rio-Grandense de Imprensa, Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, Secretaria de Obras Públicas, Escola de Engenharia, Faculdade de Medicina, Viação Férrea do Rio Grande Do Sul; Inspetoria Federal De Estradas e 3ª Região Militar.

The sidebar on the left contains a tree view with the following items:

- A Secretaria
- Serviços / Consultas
- Planejamento Urbano
- Cidade
- Plano Diretor
- Conselho do Plano Diretor (CMDUA)
- Aprovação - Edificações
- Aprovação - Parcelamento Solo
- Licenças
- Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU)
- Vistorias - Habite-se
- Fiscalização
- Manutenção de Edificações

The right sidebar contains various services and information, including weather, image bank, radio, TV, official diary, webcams, and social media links.

Figura 5 – Sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – campo da Secret. Mun. de Urbanismo
Fonte: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=300. Acesso em 22.06.2015

O conselho se reúne semanalmente e elabora um relatório anual, no qual sintetiza o trabalho do colegiado. Os relatórios de 2011 e 2012 não estão disponíveis na internet, assim como o decreto que estabelece sobre a estrutura e funcionamento do conselho, o

Decreto nº 16.836, de 25 de outubro de 2010, tendo sido obtidos por contato pessoal com a secretaria executiva do conselho.

4.1.1. DADOS GERAIS

4.1.1.1. População da cidade e estrutura administrativa do Poder Executivo

População estimada em 2015, segundo o IBGE⁶⁵: 1.476.867, enquadrando-se, nesta pesquisa, na faixa de municípios com mais de 500 mil habitantes, segundo os critérios adotados pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (SANTOS Jr e MONTANDON, 2011, p. 21).

O Poder Executivo contava, em junho de 2015, com 21 Secretarias Municipais (arroladas no Anexo 2), sendo que o conselho do Plano Diretor está vinculado à Secretaria de Urbanismo, criada em dezembro de 2012, em substituição à Secretaria do Planejamento Municipal, incorporando atribuições da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV). Conforme informações no sítio da secretaria na internet, ela trata, especificamente, do planejamento urbano de curto prazo, sendo a guardiã do Plano Diretor e a executora do Plano Regulador: das tarefas relacionadas às edificações, tais como aprovação, licenciamento e vistoria, bem como atividades relativas à manutenção e conservação das edificações e seus equipamentos.

O planejamento a longo prazo, desde dezembro de 2012, fica com a Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO), que tem por missão “Garantir a efetividade das políticas públicas por meio de uma gestão estratégica e orçamentária eficiente, democrática e transparente, objetivando maior benefício à sociedade”⁶⁶.

4.1.1.2 Gestão Democrática no Plano Diretor

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) em vigor corresponde à Lei Complementar nº 434/99, parcialmente alterada pela Lei Complementar nº 646/2010. Conforme consta no sítio da Prefeitura, a lei é composta por quatro partes, além de anexos e figuras.

A Parte I trata do Desenvolvimento Urbano Ambiental, onde estão inseridas sete estratégias, que são os caminhos que o Município deve seguir para promover o desenvolvimento da Capital gaúcha, Porto Alegre.

⁶⁵ Disponível no site <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431490>. Acesso em 22.03.2016

⁶⁶ Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=8 Acesso em 22.06.2015

A Parte II trata do Sistema de Planejamento e introduz questões importantes, como a participação da comunidade. Nela, ainda estão previstos instrumentos urbanísticos, como o Solo Criado e a criação de Áreas Especiais, que buscam fazer com que seja cumprida a função social da propriedade.

A Parte III é a do Plano Regulador, que define as regras com vistas a organizar a paisagem da cidade, construída ou não.

A Parte IV contém as Disposições finais e transitórias, ou seja, orientações sobre os vários procedimentos e prazos que a Prefeitura precisa atender com vistas à aplicação da lei.

A referência à **gestão democrática** surge logo no inciso I do artigo 1º da lei, na abertura dos princípios, como garantia da função social da cidade e da propriedade urbana, a saber:

Art. 1º A promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica, **garantindo**:

*I – **a gestão democrática**, por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; ...*

Posteriormente, a diretriz do Estatuto da Cidade é repetida justamente na parte que toca aos conselhos municipais, arrolando os órgãos colegiados de política urbana dentre os instrumentos de garantia da gestão democrática:

Art. 44. Além da **participação global da comunidade na gestão do planejamento urbano**, a qual **se dará por meio do CMDUA**, fica assegurada a participação comunitária em nível regional e local. (Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

§ 1º Para garantir **a gestão democrática** da Cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: (incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

I – **representações em órgãos colegiados de política urbana**; (incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

II – divulgação de informações sobre empreendimentos e atividades; (incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

III – debates, consultas e audiências públicas; (incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

IV – conferências municipais sobre assuntos de interesse urbano e ambiental. (incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

V – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

§ 2º Para os Projetos Especiais de Impacto Urbano, fica assegurada a divulgação referida no inc. II do § 1º deste artigo. (incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

§ 3º Os instrumentos previstos no inc. III do § 1º deste artigo serão utilizados nos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus. (NR) (incluído pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

4.1.1.3 Estrutura do Conselho Municipal e o caráter de suas decisões

O Plano Diretor estabelece que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) é o órgão de integração do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP), tendo por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, sendo composto por 28 membros, conforme artigo 40, destacado pela autora:

Art. 40. O CMDUA compõem-se de 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, designados pelo Prefeito, com renovação bienal e a seguinte composição: (Alterado pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

I – 09 (nove) representantes de entidades governamentais que tratem de matéria afim, assim distribuídos: (Alterado pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

a) 01 (um) representante do nível federal;

b) 01 (um) representante do nível estadual;

c) 07 (sete) representantes do nível municipal; (Alterada pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

II – 09 (nove) representantes de entidades não governamentais, constituídas por entidades de classe e afins ao planejamento urbano, entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil, entidades ambientais e instituições científicas. (Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).

III – 09 (nove) representantes da comunidade, sendo 08 (oito) das Regiões de Gestão do Planejamento e 01 (um) da temática do Orçamento Participativo – Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental; (Alterado pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

IV – o titular do órgão responsável pelo gerenciamento do SMGP, na qualidade de Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

§ 1º As representações das entidades não-governamentais, constantes do inciso II deste artigo, deverão ser alteradas em três fóruns específicos a serem realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor, previstas no inciso VI do art. 36, observadas as seguintes proporções:

I – 05 (cinco) representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano; (Alterado pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

II – 02 (dois) representantes de entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil;

III – 02 (dois) representantes de entidades ambientais e instituições científicas.

§ 2º O Regimento Interno de funcionamento dos fóruns será estabelecido em conjunto pelos representantes de cada fórum.

§ 3º A escolha dos representantes das Regiões de Gestão do Planejamento ocorrerá nas respectivas regiões, através de convocação de plenárias da comunidade, e o representante da Temática do Orçamento Participativo será escolhido em plenária do Orçamento Participativo.(Alterado pela L.C. nº 488, de 14 de janeiro de 2003).

§ 4º O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo.

§ 5º Os membros do CMDUA perceberão, a título de representação, uma gratificação pela presença nas reuniões, na forma de jetom, observando-se os valores e limites estabelecidos na Lei que dispõe sobre as normas gerais para os Conselhos Municipais. (NR)

O funcionamento do conselho está regulamentado no Decreto nº 16.836, de 25 de outubro de 2010, cujo inteiro teor está no Anexo 3. Essa norma prevê reuniões semanais, nas dependências da Prefeitura, bem como a seguinte estrutura interna:

Art. 4º Compõem a estrutura interna do CMDUA:

I – a Presidência;

II – a Vice-Presidência;

III – a Secretaria Executiva;

IV – os Conselheiros; e

V – os Suplentes.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva do CMDUA será dirigida por Secretário Executivo designado, mediante ato do Prefeito, no qual será atribuída função gratificada.

O conselho possui estrutura permanente, viabilizada pela Secretaria do Urbanismo (SMURB), antiga Secretaria de Planejamento Municipal, contando com estagiária, além da servidora designada por ato do Prefeito para ser a Secretaria Executiva. Essa função é exclusivamente de apoio, ou seja, não é exercida na condição de membro do conselho.

Trata-se de setor específico, ligado ao Gabinete do Secretário da SMURB, dispondo de linha telefônica, e-mail, mesa e dois computadores, assim como sala de reuniões equipada com computadores e projetor de imagens.

Os Quadros 2 e 3 apresentam a composição do conselho e o percentual de assiduidade dos membros nos anos de 2011 e 2012:

Quadro 2 – Composição e frequência nas reuniões do CMDUA de 2011

MEMBROS	Nº de presenças	Percentual de assiduidade
UFRGS – Universidade Federal do RS	39 de 46	84,8%
METROPLAN – Fund Est. de Planej Metropolitan e Regional	44 de 46	95,65%
DEM HAB – Departamento Municipal de Habitação	43 de 46	93,47%
EPTC – Empresa Pública Transportes e Circulação	45 de 46	97,82%
GP – Gabinete Prefeito	43 de 46	93,47%
SPM – Secretaria do Planejamento Municipal	38 de 46	82,60%
SMGAE – Sec. Mun. de Gestão e Acompanhamento Estratégico	38 de 46	82,60%
SMOV - Secretaria Municipal de Obras e Viação	40 de 46	86,95%
SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente	45 de 46	97,82%
ABES/RS – Assoc Bras. de Engenharia Sanitária e Ambiental	40 de 46	86,95%
ASBEA/RS – Assoc. Brasileira dos Escritórios de Arquitetura	43 de 46	93,47%
AGADIE – Assoc. Gaúcha dos Adv. Dir. Imobiliário Empresarial	42 de 46	91,30%
IPES – Instituto de Planejamento e Estudos SócioAmbientais	38 de 46	82,60%
OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil	30 de 46	65,21%
SINDUSCON/RS – Sindicato da Indústria da Construção Civil	26 de 46	56,52%
SINDIMÓVEIS – Sindicato dos Corretores de Imóveis	45 de 46	97,82%
STICC – Sind. dos Trab. nas Ind. da Construção Civil POA	46 de 46	100%
SERGS – Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul	40 de 46	86,95%
RGP1 - Região de Planejamento Um	42 de 46	91,30%
RGP2 – Região de Planejamento Dois	43 de 46	93,47%
RGP3 - Região de Planejamento Três	22 de 46	47,82%
RGP4 - Região de Planejamento Quatro	41 de 46	89,13%
RGP5 - Região de Planejamento Cinco	37 de 46	80,43%
RGP6 - Região de Planejamento Seis	45 de 46	97,82%
RGP7 - Região de Planejamento Sete	44 de 46	95,65%
RGP8 - Região de Planejamento Oito	46 de 46	100%
OP-OCDUA - Temática Org. da Cidade Des Urbano e Ambiental	44 de 46	95,65%

Fonte: Secretaria Executiva do CMDUA

Quadro 3 – Composição e frequência nas reuniões do CMDUA de 2012

FREQUÊNCIA		
Número total de reuniões: 49		
Entidade:	Presenças (Nº)	Frequência (%)
DEM HAB – Departamento Municipal de Habitação	44	90%
EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação	43	88%
METROPLAN – Fund. Est. de Planej Metropolitan e Regional	44	90%
GP – Gabinete do Prefeito	43	88%
SPM – Secretaria do Planejamento Municipal	36	73%
SMGAE – Sec. Municipal de Gestão e Acomp. Estratégico	35	71%
SMOV - Secretária Municipal de Obras e Viação	39	80%
SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente	49	88%
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul	39	96%
ABES – Assoc. Bras. de Engenharia Sanitária Ambiental	43	88%
AGAIDE – Assoc. Gaúcha dos Advog. Dir. Imob. Empresarial	47	96%
AREA – Assoc. Rio-grandense dos Escritórios de Arquitet.	43	88%
IAB – Institutos dos Arquitetos do Brasil	25	51%
IUA – Instituto Urbano Ambiental	41	84%
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil/RS	36	73%
SINDUSCON – Sindicato das Ind. da Construção Civil	23	47%
STICC – Sind dos Trab. nas Ind. da Constr. Civil de POA	49	100%
SERGS – Soc. de Engenharia do Rio Grande do Sul -	27	55%
RGP 1 – Região de Gestão de Planejamento Um	49	100%
RGP 2 - Região de Gestão de Planejamento Dois	48	98%
RGP 3 - Região de Gestão de Planejamento Três	43	88%
RGP 4 - Região de Gestão de Planejamento Quatro	41	84%
RGP 5 - Região de Gestão de Planejamento Cinco	47	96%
RGP 6 - Região de Gestão de Planejamento Seis	48	98%
RGP 7 - Região de Gestão de Planejamento Sete	49	100%
RGP 8 - Região de Gestão de Planejamento Oito	46	94%
OCDUA – Temática do Orçam. Part: Org. da Cidade Des. Urbano e Reg.	49	100%

Fonte: Secretaria Executiva do CMDU

Diferenciando-se de alguns municípios, onde o Plano Diretor já menciona que o conselho atua como órgão deliberativo⁶⁷, não há previsão expressa nesse sentido, mas o caráter deliberativo do conselho se extrai do texto das próprias competências arroladas na lei: Por exemplo, no inciso III do artigo 39: “propor, discutir e **deliberar** sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento”, bem como todos os demais dispositivos que estabelecem competência para aprovar determinadas questões. Ademais, no artigo 25, o Plano Diretor estabelece que a participação da comunidade em espaços para deliberação sobre políticas de desenvolvimento é uma estratégia do sistema de planejamento:

Art. 25. Compõem a Estratégia do Sistema de Planejamento:

[...]

II – Programa de Regionalização e Participação da Comunidade que busque a concretização de canais de participação, assegurando às Regiões de Gestão do Planejamento o espaço de deliberação sobre políticas de desenvolvimento regional;

[...]

O regimento interno discrimina e conceitua os atos do colegiado, valendo transcrever, com destaque:

Art. 10 - As decisões do CMDUA serão prolatadas sob a forma de pareceres e resoluções, sujeitas à homologação do Prefeito Municipal.

Art. 11 - Parecer é a manifestação do Conselho, via processo, sobre matéria submetida à sua consideração, relatado por conselheiro adrede designado.

Parágrafo Único - O parecer será emitido por escrito nos autos do processo, contendo histórico, análise da matéria e conclusão.

Art. 12 - Resolução é o ato normativo do Conselho, de caráter geral, destinado a disciplinar matéria de sua competência específica.

Atenta-se que o artigo 10 inovou ao estabelecer que as decisões sujeitam-se à homologação do prefeito, uma vez que tal limitação não consta na lei nem no próprio Decreto, cujo artigo 11 simplesmente refere que as “decisões do CMDUA serão dadas sob a forma de pareceres e resoluções”.

Estabelecer que as decisões se sujeitam a “homologação” do prefeito, além de criar atribuição ao prefeito⁶⁸, conflita com a própria Lei Orgânica do Município, que assegura o poder deliberativo ao colegiado no seu artigo 101:

⁶⁷ Por exemplo, Sapiranga. Já o Plano Diretor de Caxias, sequer usa a expressão deliberar, sendo possível deduzir um caráter meramente opinativo pelas próprias competências, uma vez que nenhuma refere o termo aprovar ou condiciona determinado ato a prévia manifestação do colegiado, como ocorre com os demais planos analisados.

⁶⁸ Vale reiterar que o decreto, ato próprio do prefeito, nada referiu nesse sentido; logo, o regimento interno, que é ato próprio do colegiado e de caráter limitado a regulamentar atos internos, veio a extrapolar esses limites, criando atribuição para o chefe do poder executivo, qual seja, a de homologar as decisões do colegiado.

Art. 101 – Os conselhos municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, **tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar** matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar⁶⁹.

Parágrafo único – Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal.

A Lei Complementar nº 661, de 7 de dezembro de 2010, estabelece o poder deliberativo dos conselhos municipais nos artigos 2º e 3º⁷⁰, referindo-se a homologação apenas do Regimento Interno, no artigo 10⁷¹.

Meirelles (2012, p. 191) caracteriza as deliberações como “atos normativos ou decisórios emanados de órgãos colegiados [...] Quando expedidas em conformidade com as normas superiores são vinculantes para a Administração e podem gerar direitos subjetivos para seus beneficiários”.

Conforme exposto no Capítulo 1, item 1.7, o poder deliberativo é inerente à natureza do colegiado e, quando exercido no âmbito das competências previstas na lei, não se sujeita a homologação porque não há uma relação de hierarquia e subordinação com o gestor municipal.

4.1.1.4 Forma de acesso dos membros

Porto Alegre estabelece no próprio Plano Diretor como se dá a composição dos membros do CMDUA, prevendo fóruns periódicos, consoante parágrafos 1º a 3º do artigo 40:

§ 1º As representações das entidades não-governamentais, constantes do inciso II deste artigo, deverão ser alteradas em três fóruns específicos a serem realizados por ocasião das Conferências Municipais do Plano Diretor, previstas no inciso VI do art. 36, observadas as seguintes proporções:

I – (cinco) representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano;

⁶⁹ Trata-se da Lei Complementar nº 661/2010, cujo artigo 2º repete o dispositivo, a saber:

“Art. 2º Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública e têm por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a cada setor da Administração Pública”(disponível em <http://leismunicipa.is/jbnsd>).

⁷⁰ Art. 2º Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública e têm por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a cada setor da Administração Pública.

Art. 3º Os Conselhos Municipais têm por competência geral:

...

IV - deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política setorial;

...

⁷¹ Art. 10 Os Conselhos Municipais elaborarão seus respectivos regimentos, os quais, após aprovação por maioria absoluta de seus membros, serão submetidos à homologação do Prefeito Municipal.

II – 02 (dois) representantes de entidades empresariais, preferencialmente da área da construção civil;

III – 02 (dois) representantes de entidades ambientais e instituições científicas.

§ 2º O Regimento Interno de funcionamento dos fóruns será estabelecido em conjunto pelos representantes de cada fórum.

§ 3º A escolha dos representantes das Regiões de Gestão do Planejamento ocorrerá nas respectivas regiões, através de convocação de plenárias da comunidade, e o representante da Temática do Orçamento Participativo será escolhido em plenária do Orçamento Participativo.

No entanto, a redação não esclarece como se dá o acesso dos cidadãos ao colegiado (se por eleições, aclamação, escolha, etc.). Faz apenas remissão às Conferências Municipais previstas no inciso VI do artigo 36, cuja redação também é lacônica:

Art. 36. São atribuições do SMGP:

[...]

VI – promover, no terceiro ano de cada gestão administrativa, 1 (uma) conferência municipal de avaliação deste PDDUA;

Por e-mail, foi esclarecido que o mandato dos conselheiros é bianual, ocorrendo eleições, então, a cada dois anos. São eleitos delegados e conselheiros (1 titular e 2 suplentes) para representar a respectiva região no segmento comunitário. Foi encaminhado o link para acesso ao Diário Oficial de Porto Alegre, com o edital das eleições em 2015⁷².

4.1.2. COMPETÊNCIAS DO CMDUA NO PLANO DIRETOR

Conforme exposto no capítulo 3, as competências do CMDUA foram destacadas e classificadas conforme o alcance da norma.

No caso de Porto Alegre, destacaram-se os seguintes dispositivos que faziam referência ao conselho, conforme representado na Tabela abaixo:

⁷² http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1491_ce_20150817_executivo.pdf, p. 39-42

Tabela 9– Classificação das competências do CMDUA

ARTIGO	MATÉRIA	DESTINATÁRIO
38, I e II	Aprovar critérios e procedimentos administrativos para que as comissões técnicas procedam à análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Grau	DIFUSO
38 parágrafo único	Apreciar recurso interposto pelo empreendedor versando sobre deliberações das comissões específicas criadas na forma do inciso I do art. 38	INDIVIDUAL (empreendedor)
39, I	Zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA	DIFUSO
39, II	Promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento	COLETIVO (regiões de gestão)
39, III	Propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental	DIFUSO
39, IV	Receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo	COLETIVO (setores da sociedade)
39, V	Propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes	COLETIVO (do próprio conselho)
39, VI	Instalar comissões para assessoramento técnico, compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos	DIFUSO
39, VII	Zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município	DIFUSO
39, VIII	Propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município	DIFUSO
39, IX	Aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias	IND. OU COL. (conf. autoria do projeto)
39, X	Aprovar os estoques construtivos do Solo Criado	COLETIVO (vinc. aos imóveis onde se aplica o instituto solo criado)
39, XI	Aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus	DIFUSO
39, XII	Aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado	DIFUSO
39, XIII	Aprovar os valores semestrais do Solo Criado	DIFUSO
39, XIV	Aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores	DIFUSO
40 § 4º	“O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo”.	COLETIVO (do próprio conselho)
45	Manifestar-se sobre ajustes por Unidade de Estruturação Urbana quanto a usos, regime volumétrico e índices do Solo Criado	IND. OU COL (conf. autoria do projeto)
59, § 1º	Analisar alteração de enquadramento de atividade ou projeto especial urbano	IND. OU COL. (conf. autoria do projeto)
82	Emitir Resolução para detalhar as Áreas de Revitalização, observado o disposto no art.164.	DIFUSO
130	Definir áreas urbanas críticas (carência de estacionamento/garagem comercial) e aprovar o EVU para fins de Transferência do Potencial Construtivo de imóvel	COLETIVO (vinc.aos estac./garagens)
164, I	Expedir resolução sobre ajustes nos limites das Áreas de Ocupação Intensiva, Macrozonas, UEUs, Áreas e Lugares de Interesse Cultural, Áreas de Ambiência Cultural e Áreas de Proteção do Ambiente Natural;	IND. OU COL. (conf. autoria do projeto)
164, II	Expedir resolução sobre ajustes no traçado das vias e dos equipamentos constantes do PDDUA, inclusão de novas vias e novos equipamentos, dimensionados e localizados de acordo com os padrões determinados em lei	IND. OU COL. (conf. autoria do projeto)
164, III	Expedir resolução sobre alteração do regime de atividades nas vias das UEUs, nos termos do art.102;	IND. OU COL. (conf. autoria do projeto)
164, V	Expedir resolução sobre alteração da hierarquia e função das vias nas UEUs;	IND. OU COL. (conf. autoria do projeto)
164, VII	Expedir resolução sobre ajuste dos limites das Regiões de Gestão do Planejamento, consultadas as regiões envolvidas;	IND. OU COL. (conf. autoria do projeto)
164, VIII	Expedir resolução sobre detalhamento de Áreas de Revitalização, salvo alterações de capacidade construtiva;	DIFUSO
164, IX	Expedir resolução sobre conceituação de atividades;	DIFUSO
164, X	Expedir resolução sobre definição de critérios e parâmetros para análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º Grau;	DIFUSO
164, XI	Expedir resolução sobre conceituação e classificação dos elementos que equipam o espaço público, assim como a definição de critérios gerais para a sua implantação;	DIFUSO
164, XII	Expedir resolução sobre padrões e parâmetros de projetos para condomínios por unidades autônomas.	IND. OU COL. (conf. autoria do projeto)

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Dessa forma, a classificação das competências considerou a atividade do conselho tal como prevista no Plano Diretor, ou seja, no plano normativo (abstrato).

4.1.3. ANÁLISE DAS ATAS

Foram analisadas as atas dos anos de 2011 e 2012, totalizando 95, duas a menos que a soma das reuniões informadas nos relatórios. Em contato com a secretaria executiva, constatou-se equívoco na informação do relatório de 2011, uma vez que totalizaram 46 reuniões, e não 48, no ano.

As atas permitem identificar a organização das reuniões em alguns momentos bem definidos:

1. Lista de presenças;
2. Votação da ata anterior;
3. Comunicações;
4. Ordem do dia;
5. Assuntos gerais.

Em cada ata foi destacada a sua aprovação e a ordem do dia, sendo nesta considerados apenas os temas debatidos, deixando de fora os processos arrolados ao final como adiados. Dentre os debatidos, foram divididos os processos de acordo com a pessoa interessada, considerando público quando proveniente da prefeitura ou outro órgão público, comissão interna ou próprio conselho (pessoa jurídica de natureza pública); privados os demais (pessoa física ou jurídica de natureza privada), conforme explicitado no capítulo anterior desta pesquisa.

Em uma reunião do colegiado, vários assuntos integram a ata, formando a pauta. Para cada item de pauta se realizou o enquadramento legal, ou seja, foi considerado o exercício da competência prevista no Plano Diretor. Os enquadramentos foram inseridos em Tabelas, onde foi possível realizar o levantamento das competências mais exercidas (Tabela 2) e sua relação com a pessoa que figurava como interessado no processo levado a análise (Tabela 4), bem como o percentual de aproveitamento das reuniões, por meio do levantamento do número de processos deliberados e não deliberados (Tabela 5).

Em um segundo momento, as duas competências mais exercidas (artigos 39, IX e 164, II) tiveram um levantamento específico por ata (Tabelas 7 e 8). Assim, foram consideradas todas as vezes em que esse enquadramento se deu nos itens de pauta de cada ata, a fim de avaliar os processos deliberados e não deliberados e sua relação com a pessoa que figurava como interessado, bem como o percentual de aproveitamento das reuniões.

A integralidade dos levantamentos está no apêndice 3.

4.1.4. RESULTADOS DA ANÁLISE SOBRE AS COMPETÊNCIAS EXERCIDAS NAS REUNIÕES

Os dados coletados restaram assim compilados, considerando apenas a existência de debate de determinado assunto por ata, ou seja, competências exercidas por reunião, conforme Tabela 10:

Tabela 10– Relação de incidência das competências por reuniões do CMDUA (ata)

ARTIGO	MATÉRIA	REUN.	COMPET X REUNIÕES
38, I e II	Aprovar critérios e procedimentos administrativos para que as comissões técnicas procedam à análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Grau	0	0,0%
38 § único	Apreciar recurso interposto pelo empreendedor versando sobre deliberações das comissões específicas criadas na forma do inciso I do art. 38	9	9,5%
39, I	Zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planej. e desenv. urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA	39	41,1%
39, II	Promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento	26	27,4%
39, III	Propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental	1	1,1%
39, IV	Receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo	4	4,2%
39, V	Propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes	7	7,4%
39, VI	Instalar comissões para assessoramento técnico, compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos	9	9,5%
39, VII	Zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município	0	0,0%
39, VIII	Propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município	0	0,0%
39, IX	Aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias	68	71,6%
39, X	Aprovar os estoques construtivos do Solo Criado	0	0,0%
39, XI	Aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus	3	3,2%
39, XII	Aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado	0	0,0%
39, XIII	Aprovar os valores semestrais do Solo Criado	10	10,5%
39, XIV	Aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores	0	0,0%
40 § 4º	"O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo".	7	7,4%
45	Manifestar-se sobre ajustes por Unidade de Estruturação Urbana quanto a usos, regime volumétrico e índices do Solo Criado	0	0,0%
59, § 1º	Analisar alteração de enquadramento de atividade ou projeto especial urbano	5	5,3%
82	Emitir Resolução para detalhar as Áreas de Revitalização, observado o disposto no art.164.	0	0,0%
130	Definir áreas urbanas críticas e aprovar o EVU para fins de Transferência do Potencial Construtivo de imóvel	0	0,0%
164, I	Expedir resolução sobre ajustes nos limites das Áreas de Ocupação Intensiva, Macrozonas, UEUs, Áreas e Lugares de Interesse Cultural, Áreas de Ambiência Cultural e Áreas de Proteção do Ambiente Natural;	10	10,5%
164, II	Expedir resolução sobre ajustes no traçado das vias e dos equipamentos constantes do PDDUA, inclusão de novas vias e novos equipamentos, dimensionados e localizados de acordo com os padrões determinados em lei	51	53,7%
164, III	Expedir resolução sobre alteração do regime de atividades nas vias das UEUs, nos termos do art.102;	37	38,9%
164, V	Expedir resolução sobre alteração da hierarquia e função das vias nas UEUs;	0	0,0%
164, VII	Expedir resolução sobre ajuste dos limites das Regiões de Gestão do Planejamento, consultadas as regiões envolvidas;	0	0,0%
164, VIII	Expedir resolução sobre detalhamento de Áreas de Revitalização, salvo alterações de capacidade construtiva;	0	0,0%
164, IX	Expedir resolução sobre conceituação de atividades;	0	0,0%
164, X	Expedir resolução sobre definição de critérios e parâmetros para análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º Grau;	0	0,0%
164, XI	Expedir resolução sobre conceituação e classificação dos elementos que equipam o espaço público, assim como a definição de critérios gerais para a sua implantação;	0	0,0%
164, XII	Expedir resolução sobre padrões e parâmetros de projetos para condomínios por unidades autônomas.	0	0,0%
TOTAL		95	100%

LEGENDA: DIFUSO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Dessa forma, constatou-se que, das 31 competências previstas no PDDUA (dispositivos do Plano Diretor arrolados), apenas 15 foram efetivamente exercidas no biênio.

Para o cálculo do percentual de competências exercidas, foi considerado o número total de reuniões (95).

De todas as atas analisadas, somente não foi possível realizar o enquadramento legal de três temas, analisados ao longo de dez reuniões:

1. Alienação de Estoques de Índices de Ajuste de Solo Criado. Interessado: Café Borges (PRIVADO). Atas: 2438, 2440 e 2465 (aprovado). Interessado: Ruimar Ruy da Silva (PRIVADO). Atas: 2468 e 2469 (aprovado).
2. Na ata 2482 consta resolução aprovada sem indicar o assunto, o que inviabilizou o enquadramento nos incisos do artigo 164. Interessado: SPM (Secretaria de Planejamento Municipal = PÚBLICO).
3. Reconsideração ao CMDUA para regularização residência unifamiliar. Interessado: Daniela Silva Souza (PRIVADO). Atas 2500, 2505, 2506 e 2508 (aprovado).

A soma de todos os itens de pauta objeto de análise nas 95 atas resultou em 529. Esse número incluiu os processos que foram adiados, mas discutidos. Somente não entraram nessa contagem os processos simplesmente arrolados ao final da reunião. Assim, o total de 529 temas é obtido pelo número de itens de pauta que resultaram deliberados ou concluídos (no caso de competências que envolviam apresentações e estudos) mais o número de itens que não resultaram concluídos (sem deliberação). Embora se trate de valores flutuantes, ou seja, esses temas sem conclusão permanecem somando enquanto figuram nas atas até sua deliberação, entende-se relevante sua consideração, pois refletem o trabalho do colegiado envolvendo as competências exercidas em cada item de pauta. Por não envolverem qualquer reflexão ou manifestação do colegiado, não foram considerados os itens de pauta que eram simplesmente arrolados ao final da reunião (e foram muitos, pois era comum não ser possível concluir a pauta nas reuniões), conforme Tabela 11:

Tabela 11- Levantamento das atas, por resultado e origem da pauta

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL
2438	2	1				3	6
....							
2532	7	1			1	7	16
TOTAL	104	70	2	1	155	197	529

LEGENDA: PÚBLICO PRIVADO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Os dados levantados nas quatro tabelas (item 2.1.1.1) restaram assim compilados, considerando apenas as 15 competências efetivamente exercidas conforme representado na Tabela 12:

Tabela 12– Resultado do levantamento das competências exercidas no biênio

ART.	Nº REUN.	DESTINATÁRIO	REQUER PUB	REQUER PRIV	S/DELIB
38 § único	9	individual	1	2	6
39, I	39	difuso	4	0	35
39, II	26	coletivo	26	0	0
39, III	1	difuso	1	0	0
39, IV	4	coletivo	4	0	0
39, V	7	coletivo	7	0	0
39, VI	9	difuso	8	0	1
39, IX	68	individual ou coletivo	3	56	9
39, XI	3	difuso	0	1	2
39, XIII	10	difuso	2	0	8
40 § 4º	7	coletivo	2	0	5
59, § 1º	5	individual ou coletivo	2	0	3
164, I	10	individual ou coletivo	1	0	9
164, II	51	individual ou coletivo	33	11	7
164, III	37	individual ou coletivo	5	1	31

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Por outro lado, a tabela abaixo apresenta os dados relativos. Do total de 529 temas debatidos nas 95 atas, constata-se a dificuldade de o conselho deliberar, efetivamente, sobre os temas propostos, pois é muito alto o número de adiamentos (352 de 529 = 66,5%).

Dos temas deliberados, apenas 177, verifica-se que o setor público foi o responsável pelo maior número de deliberações (59,88%), pois teve definidos por 106 vezes (104 + 2) os itens encaminhados, ao passo que o setor privado logrou definir 71 vezes (70 + 1), resultando num percentual de 40,11%.

Tabela 13 – Levantamento do percentual de aproveitamento do CMDUA

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		SEM DELIBERAÇÃO		TOTAL
2438	2	1			0	3	6
....							
2532	7	1			1	7	16
TOTAL	104	70	2	1	155	197	529
TOTAL	DELIBERADOS = 177 = 100,0%				SEM DELIBERAÇÃO = 352 = 100,0%		
% DOS ANALISADOS	19,7%	13,2%	0,4%	0,2%	% SEM DELIBERAÇÃO 44,0% PUB 55,9% PRIV		

LEGENDA: **PUBLICO** **PRIVADO**

Fonte: Elaboração própria autora (2015)

Ainda, considerando a classificação das competências previstas na lei, constata-se, primeiro, que das 31, apenas 15 foram exercidas pelo colegiado nas 95 reuniões. Dessas 15 competências exercidas, duas predominaram em quase todas as reuniões: artigo 39, IX (individual ou coletivo), que foi analisado em 68 reuniões, e artigo 164,II (individual ou coletivo), em 51 reuniões. Ambas as competências não tem natureza difusa.

Ademais, abrindo as tabelas que apuraram todas as incidências das competências mais deliberadas (artigos 39, IX e 164,II do PDDUA) é possível constatar a predominância do setor privado nas demandas levadas à análise do colegiado.

Na competência prevista no inciso IX do artigo 39⁷³ foram enquadrados, por exemplo, todos os processos que envolviam deliberações sobre estudos de viabilidade urbanística (EVUs), estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA-RIMA) e as estações de rádio-base (ERBs). Esse tema foi tratado 197 vezes, das quais 59 resultaram em deliberação, sendo que apenas 3 envolveram demanda de origem pública, conforme Tabela 14:

Tabela 14 - Levantamento de todas as pautas envolvendo o artigo 39, IX, do PDDUA

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL
2438		1				2	3
....							
2532						2	2
TOTAL	3	55	0	1	1	137	197

LEGENDA: ■ PUBLICO ■ PRIVADO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Para o artigo 164, II, constatou-se que o tema foi tratado 125 vezes, das quais 44 resultaram em deliberação, sendo que 33 envolveram demanda de origem pública, conforme Tabela 15:

Tabela 15 – Levantamento de todas as pautas envolvendo o artigo 164,II, do PDDUA

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL
2438					1	3	4
....							
2532	5						5
TOTAL	33	11	0	0	46	35	125

LEGENDA: ■ PUBLICO ■ PRIVADO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

⁷³ aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias;

É possível identificar, com base nos dados aqui apontados, que a competência prevista no inciso IX do artigo 39 é a que mais envolve a atuação do colegiado, pois correspondeu a 59 das 177 deliberações no biênio (31,6%). O setor privado foi responsável pela iniciativa em 56 das 59 vezes que foram deliberados nas reuniões (94,9%).

Então, embora o setor privado tenha obtido menor número de deliberações, é possível constatar que é o principal responsável pelos temas pautados e deliberados, considerando que foram inseridos na classificação de público as apresentações e atividades realizadas pelo próprio conselho.

Relativamente ao segundo tema mais deliberado, envolvendo a competência prevista no artigo 164, II⁷⁴, das 125 vezes que o tema foi debatido nas reuniões, o setor público foi o responsável pela sua proposição em 79 vezes, mas teve apenas 33 das 44 deliberações. Trata de uma competência que se destina a expedir resolução nas hipóteses de intervenção em áreas públicas/institucionais, sendo nela enquadrados os processos pautados como alteração de gravame de equipamento público comunitário, assim como alteração, supressão ou inclusão de traçado viário. Exige-se, por exemplo, manifestação do conselho sempre que houver uma intervenção urbanística em equipamento público (por exemplo: praças) ou alteração de sistema viário (rua). Normalmente as intervenções são solicitadas pela iniciativa privada, embora figure como interessado um departamento da prefeitura.

Por outro lado, foi possível observar que a lei distribuiu a análise de planos e projetos em dois incisos do artigo 39, sendo no inciso II a competência prevista de forma mais abrangente, sem utilizar a palavra “deliberar”, razão por que foram enquadradas nelas as apresentações técnicas sobre temas específicos, como planos de drenagem urbana e restrição de altura, o binário da Borges e Praia de Belas, Cais Mauá, ou sobre ações de setores da prefeitura, como grupos de trabalho (Zona Sul e mobiliário urbano), ou ainda dos próprios conselheiros (estudos prioritários) e audiências públicas (sobre lei de limites dos bairros). Como no inciso III há a referência a deliberação, somente foi nele enquadrada a reunião em que os estudos prioritários foram votados, de forma que todas as apresentações prévias dos próprios estudos figuraram no inciso II.

Nessa linha, destaca-se que o enquadramento no inciso IV do artigo 39⁷⁵ também pressupôs uma deliberação coletiva, pois em praticamente todas as reuniões os conselheiros traziam questões oriundas de setores da sociedade de interesse coletivo, as quais eram reproduzidas na seção “comunicações”. No entanto, como a legislação é clara

⁷⁴ Expedir resolução sobre ajustes no traçado das vias e dos equipamentos constantes do PDDUA, inclusão de novas vias e novos equipamentos, dimensionados e localizados de acordo com os padrões determinados em lei.

⁷⁵ Receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo

ao prever “encaminhar para discussão”, não foi possível enquadrar as inúmeras manifestações que constaram nas atas como forma de avisos, queixas, denúncias⁷⁶, elogios, mas sem que houvesse um encaminhamento específico dirigido ao colegiado. As quatro reuniões destacadas envolveram, de fato, situações que ensejaram uma votação:

1. 2446 – homenagem ao ver. João Dib (prêmio de Mérito Urbanístico sugerido pelo presidente);
2. 2447 – encerrar trabalhos mais cedo para prestigiar homenagem à Nanci Guino na câmara de vereadores;
3. 2464 - Apresentação: V Congresso - Balanço das Atividades e;
4. 2526 - solicitações de informações em relação ao entorno da Arena do Grêmio, quanto à mobilidade, tendo em vista a inauguração próxima, e a falta de informações sobre as providências do poder público.

Cabe ressaltar, ainda, que não foi exercida nenhuma vez a competência que tem vinculação direta com o Estatuto da Cidade, a de aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado, de acordo com o disposto nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores (artigo 39, XIV).

Essa matéria pertinente ao solo criado foi a mais recorrente no Plano Diretor dentre as competências do conselho, pois distribuída em cinco dispositivos⁷⁷, sendo quatro incisos do artigo 39, mais o artigo 45. Entretanto, o colegiado deliberou definitivamente apenas duas vezes sobre esse tema (atas 2454 e 2502), como se verifica na Tabela 16, onde as fontes que estão em o vermelho indicam que a matéria foi objeto de análise sem a sua deliberação:

Tabela 16 – Levantamento das reuniões envolvendo o tema “Solo Criado”

ARTIGO	MATÉRIA	ATA – PAUTA	Nº REUNIÕES
39, X	Aprovar os estoques construtivos do Solo Criado		0
39, XII	Aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado	<i>VER INCISO V PQ HOUVE REUNIÕES PARA CAPACITAÇÃO SOBRE O TEMA, mas o assunto, mesmo, não chegou a ser deliberado OBS ata 2456 aponta gargalo e ponto de tensão</i>	0
39, XIII	Aprovar os valores semestrais do Solo Criado	2448 reajuste de valor 2449 IDEM 2451 IDEM 2453 IDEM 2454 reajuste de valor 2494 Alteração de valores 2496 IDEM 2497 IDEM 2500 IDEM 2502 Alteração de valor	10
39, XIV	Aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores		0
45	Manifestar-se sobre ajustes por Unidade de Estruturação Urbana quanto a usos, regime volumétrico e índices do Solo Criado		0

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

⁷⁶ p.ex. ata 2446: “Presidente Márcio(SPM) informou duas denúncias de irregularidades feitas por conselheiros através de abertura de processos, os quais culminaram em notificações emitidas pelo Município. Informou que Conselheira Clarita (RP 4) denunciou edificação irregular na Avenida Protásio Alves e que o Conselheiro Eduíno (RP 7) denunciou despejo de terra no Arroio Dilúvio. Informou que os processos ficariam à disposição dos conselheiros para levarem ao conhecimento da comunidade.”

⁷⁷ De um total de 31 matérias, 5 sobre o mesmo tema representa pouco mais de 16%

Ainda, uma análise envolvendo a matéria já permite identificar uma maior resistência ou dificuldade em concluir processos que envolvam a competência prevista no inciso I do artigo 39⁷⁸, no qual foram enquadradas as minutas de decretos ou projetos na forma de lei. Na Tabela abaixo, consta que essa competência foi tema em 39 reuniões, mas desse total somente foram deliberados 4 processos:

1. Minuta de Projeto de Lei REPOTs
2. Minuta de Projeto de Lei EIV
3. Minuta de Decreto – Regulamentação dos artigos 19, 20, 21 da LC 630/09 – Instituição do Comitê de Desenvolvimento da Operação Urbana Consorciada da Lomba do Pinheiro.
4. Minuta de Decreto que Regulamenta o art. 126 da LC 434 de 99 – PDDUA – Postos de Combustíveis.

Na Tabela 17, com as fontes destacadas na cor vermelha, constam as atas e temas dos processos sem deliberação até chegar o dia em que o conselho define a matéria (em fontes na cor preta preto):

⁷⁸ Zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA

Tabela 17 – Levantamento das reuniões com pautas e deliberações sobre projetos de lei (competência de natureza difusa)

ART.	MATÉRIA	ATA – PAUTA	REUN.
39, I	Zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA	<p>2438 minuta de proj de lei REPOT 2440 minuta de proj de lei REPOT 2441 minuta de proj de lei REPOT 2442 minuta de proj de lei REPOT 2443 minuta de proj de lei REPOT 2448 Minuta de Decreto – Regulamentação doas Artigos 19, 20, 21 da LC 630/09 – Instituição do Comitê de Desenv da Operação Urbana Consorciada 2449 IDEM 2451 IDEM 2453 idem 2455 idem 2457 IDEM 2459 IDEM 2465 idem + minuta de proj de lei REPOT 2467 minuta lei EIV 2468 minuta lei EIV + REPOT 2469 Minuta de Decreto –Instit. do Comitê de Desenv da Operação Urbana Consorciada + REPOT 2470 IDEM IDEM 2471 IDEM IDEM 2472 SÓ REPOT 2473 Minuta de Projeto de Lei REPOTs 2476 Minuta de Decreto – Regulamentação doas Artigos 19, 20, 21 da LC 630/09 – Instituição do Comitê de Desenv da Operação Urbana Consorciada 2477 IDEM 2479 IDEM 2480 IDEM 2481 IDEM 2482 IDEM 2483 IDEM 2484 IDEM 2487 Minuta de Decreto – Regulamentação doas Artigos 19, 20, 21 da LC 630/09 – Instituição do Comitê de Desenv da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro 2493 Minuta de Decreto que Regulamenta o art. 126 da LC 434 de 99 – PDDUA – Postos de Combustíveis 2494 IDEM 2496 IDEM 2497 IDEM 2500 IDEM 2502 IDEM 2504 IDEM 2505 IDEM 2506 IDEM 2508 Minuta de Decreto que Regulamenta o art. 126 da LC 434 de 99 – PDDUA – Postos de Combustíveis</p>	39

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Exceção foi a análise da minuta de lei para Instituição do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança, pois foi a única que foi aprovada de uma reunião para outra (2467 e 2468). As demais minutas passaram por, pelo menos, 6 reuniões, destacando-se a relativa ao projeto de Lei Complementar para instituição e definição de Regiões de Potencial Tecnológico (REPOT), que foi aprovada após 18 reuniões.

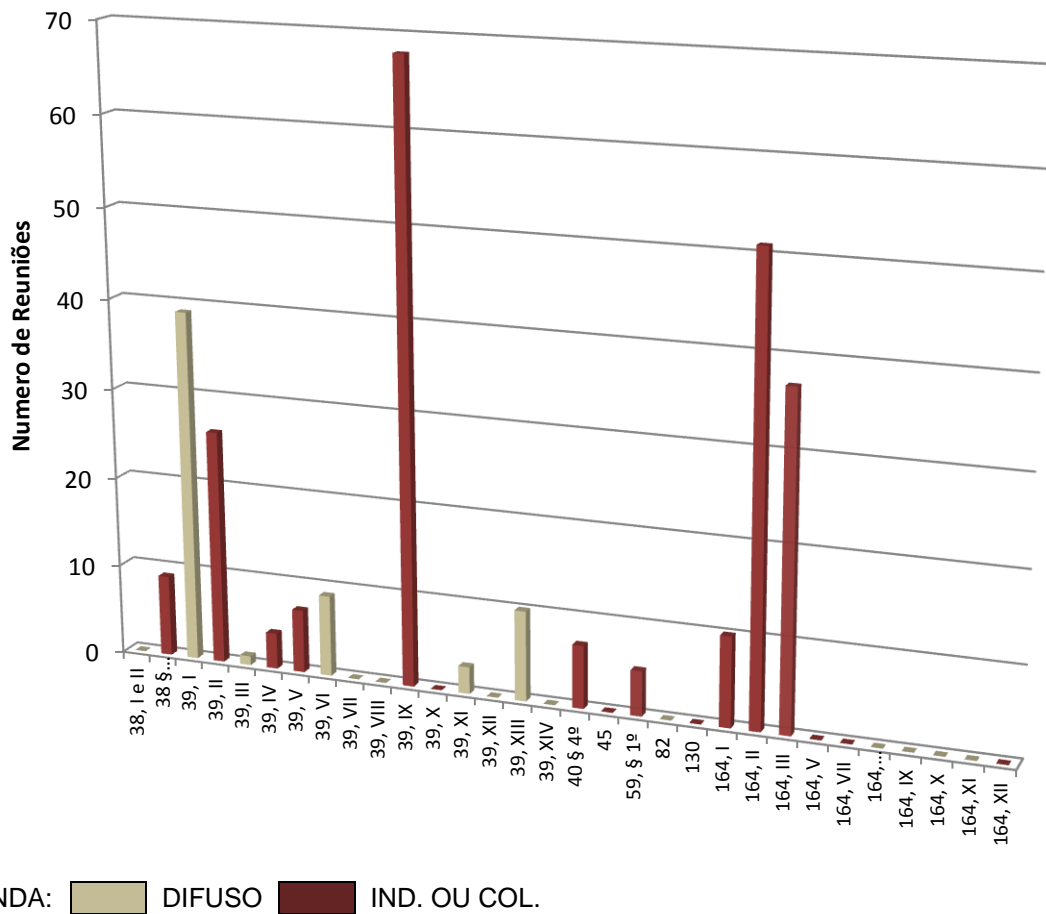
Por fim, observa-se que praticamente não há processos rejeitados. De fato, só houve dois processos rejeitados⁷⁹, sendo o primeiro processo apresentado na ata nº 2511 (após 6 reuniões, pois surgiu na ata 2505), envolvendo matéria enquadrada no inciso IX do artigo 39: “*Alteração do Termo de Compromisso n° Livro 11 538-D, fl 066, Reg. 36520*”, considerando tratar-se de situação pertinente aos Estudos de Viabilidade Urbana – EVU, onde surge a figura do termo de compromisso. Nesse caso, pelo teor da ata, presume-se que o empreendedor não tenha cumprido as contrapartidas (pavimentação) e apresentou pedido de alteração, o que foi rejeitado pelo colegiado que, inclusive, sugeriu encaminhamento para aplicação de multa. O outro processo foi rejeitado na ata nº 2523, destacando-se ter sido debatido por 10 reuniões, entre agosto e outubro de 2012, envolvendo o tema “Resolução – Ajuste de limites de Unidade de Estruturação Urbana na Área de Ocupação Intensiva”, enquadrado no inciso I do artigo 164⁸⁰.

4.1.5. AVALIAÇÃO CRÍTICA

A análise do Plano Diretor e das atas de reunião permitiu estabelecer um paralelo entre a atuação do conselho na teoria e na prática, considerando as competências legalmente previstas e as deliberações havidas em determinado período, conforme Figura 6.

⁷⁹ A rejeição computada na ata 2475 não diz especificamente a um processo, mas com uma proposta de estudo prioritário, enquadrada no inciso II do artigo 39: “Participação do Fórum da RP 5 no Projeto de Duplicação da Av. Tronco”.

⁸⁰ Expedir resolução sobre ajustes nos limites das Áreas de Ocupação Intensiva, Macrozonas, UEs, Áreas e Lugares de Interesse Cultural, Áreas de Ambiência Cultural e Áreas de Proteção do Ambiente Natural



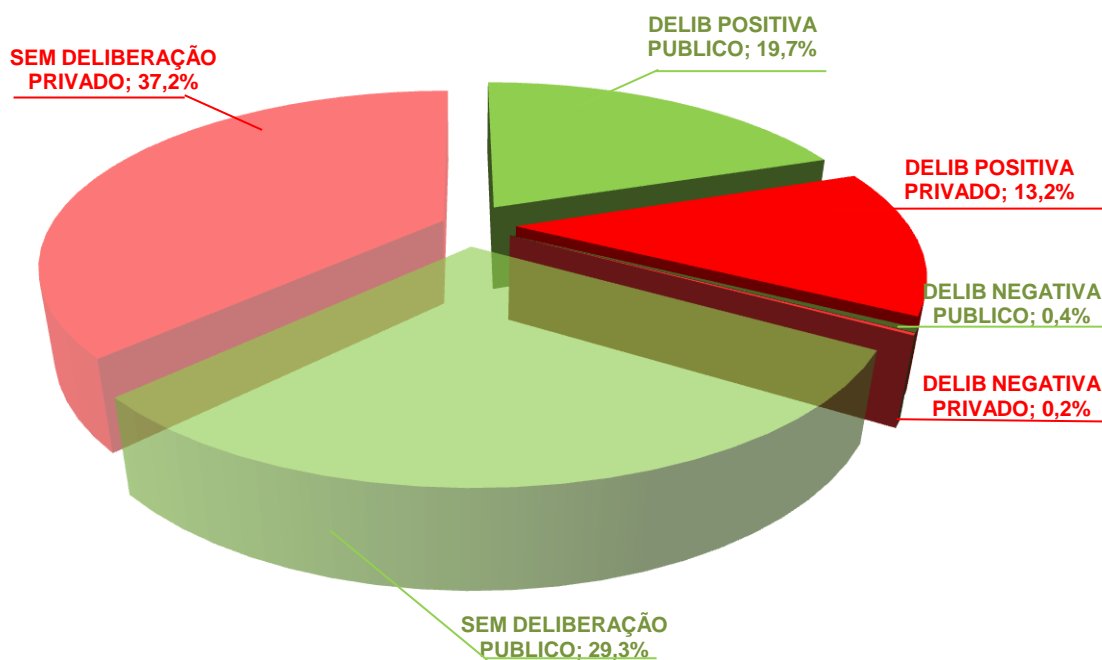
LEGENDA: DIFUSO IND. OU COL.

Figura 6 – Relação de competências exercidas por reuniões no CMDUA
Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Com base na Figura 6, foi possível observar que as competências que envolvem matérias de cunho individual ou coletivo são deliberadas com mais frequência das que envolvem questões com repercussão essencialmente difusa, como são as minutas de leis e decretos.

Dessa forma, embora pelo critério qualitativo, os dados apresentem uma certa equivalência de matérias apresentadas pelo setor público e pelo setor privado, o critério quantitativo revela que, dentre os temas efetivamente deliberados, o setor privado é responsável por 95% das deliberações sobre o tema mais recorrente, qual seja, a análise sobre projetos urbanos específicos.

A partir do exposto com base nos resultados desta pesquisa, é possível inferir que a atividade do CMDUA é preponderantemente voltada a analisar demandas específicas do setor privado, conforme representado na Figura 7:



LEGENDA: ■ PÚBLICO ■ PRIVADO

Figura 7 –Análise das deliberações na atas do CMDUA

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Como há certa equivalência entre os processos com e sem deliberação, tanto de iniciativa pública como privada, resta demonstrado que o ponto de controvérsia e tensão não está no sujeito que apresenta o processo, mas naquele sujeito que será o destinatário efetivo da decisão, havendo maior fluidez nos processos que envolvem destinatários conhecidos (individuais ou coletivos), ao passo que os processos que versam sobre matérias de interesse difuso demandam maiores discussões e diligências.

4.2. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Para o levantamento de informações, foram coletados os dados disponíveis na internet, no sítio da Prefeitura Municipal, no campo da Cidade, onde logo aparecem três opções de pesquisa, sendo uma específica para conselhos municipais, na qual se tem acesso a informações gerais sobre o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial e suas atribuições. Não consigna, contudo o Plano Diretor⁸¹ e as demais normas que regem a atividade, apenas pauta e atas de reuniões, conforme Figura 8:

⁸¹ O Plano Diretor está acessível na guia relativa à Secretaria do Planejamento, que não está vinculada ao conselho: <https://www.caxias.rs.gov.br/planejamento/texto.php?codigo=300>. Acesso em 14.01.2016.



Figura 8 – Informações gerais sobre o CONSEPLAN e as suas atribuições no sítio da Prefeitura
 Fonte: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=300 Acesso em 22.06.2015

Com isso, transcrevem-se as informações ali disponibilizadas em junho de 2015⁸²,

Instituído pela Lei Complementar 290, de 24 de setembro de 2007 - Plano Diretor Municipal, que através da Sessão III, Da gestão Democrática, no seu Art. 116 "A gestão democrática será implantada através das seguintes estruturas: I - órgão colegiados, tais como o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão territorial".

O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão territorial- CONSEPLAN, que substituiu o Conselho do Plano Físico Urbano, conta com participação paritária entre governo e a sociedade civil e é composto por representantes da sociedade civil, do Poder Executivo e por um representante de cada Conselho Diretor Distrital. Conta também como membros natos, os ex prefeitos, com direito a voz mas não a voto.

Possui as seguintes atribuições:

- emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei Federal nº 10 257 de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade e sobre os demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

[...]

⁸² https://www.caxias.rs.gov.br/conselho_planejamento/apresentacao.php Acesso em 22.06.2015

As atribuições correspondem aos incisos do artigo 117 do Plano Diretor, cujo teor está no Quadro 7 do Apêndice 1, bem como nas tabelas de competências, a seguir.

O material remanescente necessário foi disponibilizando por e-mail, mediante carta de apresentação da universidade para fins de pesquisa.

Em um momento posterior, realizou-se uma visita à Prefeitura, ocasião em que foi disponibilizado material envolvendo todo o histórico do conselho e as cópias das listas de presença de todas as reuniões. Ainda, esclarecimentos foram prestados quanto à natureza da atividade do conselho, estritamente vinculada a questões de revisão do Plano Diretor e em caráter consultivo. Consideram que o poder deliberativo do conselho seria prejudicial porque haveria o risco de diretrizes urbanísticas serem definidas ou alteradas de acordo com o entendimento majoritário da composição do colegiado, referindo ser mais adequada a formatação dessas normas em âmbito exclusivamente administrativo e legislativo, relegando ao conselho o poder de expressar sua opinião sobre elas.

Diferentemente de Porto Alegre, o conselho de Caxias não é instado a se manifestar sobre projetos específicos. A equipe consultada informou que tal atividade é eminentemente técnica e compete a setores específicos na Prefeitura, que decidem a partir das previsões legais para uso e ocupação do solo urbano. Só vai para o conselho o que não está previsto na lei e precisa ser regulado ou quando a lei precisa ser alterada. Por isso, o conselho está vinculado à Secretaria do Planejamento e não à de Urbanismo, que seria um órgão mais executivo, como será abordado com maior profundidade na continuidade da presente pesquisa.

4.2.1. DADOS GERAIS

4.2.1.1. População da cidade e estrutura administrativa do Poder Executivo

A população estimada em 2015, segundo o IBGE⁸³: 474.853, enquadrando-se, nesta pesquisa, na faixa de municípios com mais de 100 mil e menos de 500 mil habitantes, segundo os critérios adotados pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos⁸⁴.

O Poder Executivo contou, em junho de 2015, com 18 Secretarias Municipais (ver anexo 2), sendo que o conselho do Plano Diretor está vinculado à Secretaria de Planejamento e não à de Urbanismo.

A Secretaria Municipal do Planejamento (SEPLAN) tem como principal função assessorar o Administrador Municipal nas tomadas de decisão para a implantação de planos, projetos e programas, com ênfase na adequação do seu plano de governo à política

⁸³ <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430510>. Acesso em 28.03.2016.

⁸⁴ Ver SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. (orgs.), 2011, p. 21.

geral do Município, pela qual é expressa na Lei Orgânica e demais normas. A SEPLAN é a unidade de governo responsável pelo conhecimento e evolução do Município, acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento atual e, a partir deste conhecimento, segundo as diretrizes gerais legais, propor futuras ações⁸⁵. É o órgão ao qual está vinculado o CONSEPLAN (Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial), objeto da pesquisa.

Já a Secretaria Municipal do Urbanismo (SMU) desenvolve atividades destinadas ao efetivo controle do uso e parcelamento do solo urbano, assim como das edificações, na qualidade de órgão responsável pela aplicação da legislação do Código de Obras e do Código de Posturas do Município. Ela realiza o licenciamento e fiscalização de alvarás e de projetos de construções particulares e públicas, de acordo com a legislação em vigor. Também coordena os serviços de topografia, orienta e fiscaliza a comunidade caxiense quanto à Lei 372 (Anti-fumo) e aplica as normas referentes às edificações em geral, a estética urbana, ao zoneamento, aos loteamentos e seus desmembramentos⁸⁶.

4.2.1.2. Gestão Democrática no Plano Diretor

O Plano Diretor atual entrou em vigor em 24 de setembro de 2007, pela Lei Complementar nº 290.

A referência à **gestão democrática** no Plano Diretor surge apenas em seção específica no título relativo ao acompanhamento e controle do Plano Diretor, entre os artigos 114 e 124⁸⁷, como uma interface entre governo e sociedade, a saber:

Art. 114. A gestão democrática tem como objetivo estabelecer uma relação entre a Administração Pública e a população, construída com base na democracia comunitária e na cidadania, assegurando o controle pela sociedade e visando a sustentabilidade do Município.

Destaque para a referência ao controle social como uma das diretrizes da gestão democrática:

Art. 115. São diretrizes gerais da gestão democrática:
I - valorizar o papel da sociedade civil organizada e do cidadão como participantes ativos e colaboradores, co-gestores e fiscalizadores das atividades da Administração Pública;
II - ampliar e promover a interação da sociedade com o Poder Público;
III - garantir o funcionamento dos instrumentos de participação e controle social previstos nesta Lei e em legislação específica;
IV - promover formas de participação e organização, ampliando a representatividade da sociedade; e
V - garantir uma gestão integrada, envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a sociedade civil.

⁸⁵ Conforme <https://www.caxias.rs.gov.br/planejamento/> (acesso em 22.06.2015)

⁸⁶ Conforme <https://www.caxias.rs.gov.br/urbanismo/apresentacao.php> (acesso em 22.06.2015)

⁸⁷ Seção III, do Título VII do capítulo.

Ainda, a vinculação direta da gestão democrática com o conselho municipal:

Art. 116. A gestão democrática será implementada através das seguintes estruturas:

I - órgãos colegiados, tais como o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial;

[...]

A legislação estabeleceu a paridade entre governo e sociedade civil na composição do conselho⁸⁸, mas não assegurou o caráter deliberativo das decisões, atribuindo competências meramente consultivas, como se verá de forma mais detalhada na sequência desta pesquisa.

4.2.1.3. Estrutura do Conselho Municipal e o caráter de suas decisões

O conselho foi instituído pela Lei nº 7.030/2009 (Ver anexo 7), cujo artigo 2º refere que se trata de órgão de *assessoramento* do Poder Público Municipal, quanto à implantação e à fiscalização do Plano Diretor Municipal, sendo composto por 24 membros, acrescidos de representantes distritais e ex-prefeitos, estes sem direito a voto:

Art.2º O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN, será composto por representantes das entidades da sociedade civil e por representantes do Poder Executivo na forma que segue:

I – doze (12) membros sem qualquer vinculação com o Poder Executivo, representantes da sociedade civil com direito a voto:

- a) um (01) representante da Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul – CIC;
- b) um (01) representante do Sindicato dos Trabalhadores de Caxias do Sul, que apresentar o maior número de filiados ao seu quadro social;
- c) um (01) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caxias do Sul;
- d) um (01) representante da União das Associações de Bairros de Caxias do Sul – UAB;
- e) um (01) representante da Associação de Engenheiros, Arquitetos, Agrônomos, Químicos e Geólogos de Caxias do Sul – SEAAQ;
- f) um (01) representante de instituições de Ensino Superior, sendo a entidade a que congrega maior número de cursos de graduação;
- g) um (01) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Caxias do Sul – OAB;
- h) um (01) representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Caxias do Sul – SINDUSCON;
- i) um (01) representante do Diretório Central de Estudantes – DCE de ensino superior com maior número de alunos;
- j) um (01) representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA;
- k) . um (01) representante da Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL;e
- l) um (01) representante dos Conselhos Distritais.

II - doze (12) representantes do Poder Executivo com direito a voto:

- a) Secretário Municipal de Habitação;

⁸⁸ Art. 117. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial contará com a participação paritária entre o governo e a sociedade civil; será composto por representantes das entidades da sociedade civil, do Poder Executivo e por um representante de cada Conselho Diretor Distrital; e terá as seguintes atribuições:

- b) Secretário Municipal da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- c) Secretário Municipal de Urbanismo;
- d) Diretor-Geral do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE;
- e) Secretário Municipal de Planejamento;
- f) Procurador-Geral do Município;
- g) Secretário Municipal do Meio Ambiente;
- h) Secretário Municipal de Gestão e Finanças;
- i) Secretário Municipal da Receita;
- j) Secretário Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana;
- k) Secretário Municipal da Cultura; e
- l) um (1) representante dos Conselhos Distritais.

III – um (1) representante de cada Conselho Diretor Distrital, com direito a voz que, dentre eles, elegerão um representante da Sociedade Civil e outro do Poder Executivo para os fins de compor os incisos anteriores; e

IV – os ex-prefeitos eleitos do Município de Caxias do Sul integrarão o CONSEPLAN, como membros natos, sem direito a voto, com direito a voz.

Essa composição foi alterada nos anos de 2011 e 2013, incluindo mais 4 membros, um representante do Observatório Regional de Turismo e Cultura (OBSERVATUR) e um representante do Conselho de Arquitetos e Urbanistas (CAU), assim como dois representantes do Poder Executivo (Secretários Municipais de Turismo e de Obras)⁸⁹.

Os membros, após indicação pela entidade, são nomeados pelo prefeito e possuem mandato de dois anos, permitida uma recondução, sendo que o mandato dos representantes do Poder Executivo coincidirá com o da Administração que representam⁹⁰.

O Poder Executivo é responsável por fornecer a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho, inclusive servidor para secretariar os trabalhos⁹¹. O secretário não é membro do conselho.

A presidência e vice-presidência são exercidas no tempo do mandato (dois anos) e decorrem de livre escolha de seus membros:

Art.8º O Conselho elegerá, bianualmente, por maioria simples e votação secreta, dentre seus membros, um Presidente e um Vice-Presidente, cujas atribuições serão definidas em Regimento Interno.

O regimento interno⁹² prevê que as reuniões ordinárias serão mensais, tendo ocorrido nas segundas-feiras, mediante prévia convocação, entre 17 e 19h. A pauta é definida pela presidência. Os temas são enviados pela Secretaria Municipal do Planejamento (SEPLAN) ou pela Coordenadoria de Planejamento e Gestão Territorial – COPLAN para o conselho, cuja secretária é responsável por encaminhar à presidência.

⁸⁹ Leis nº 7.300/2011 e 7.611/2013

⁹⁰ Artigos 5º a 7º da lei nº 7.030/2009.

⁹¹ Artigo 11 da lei nº 7.030/2009.

⁹² Aprovado pelo decreto nº 15090, de 5 de janeiro de 2011. Ver Anexo 8.

O regimento inova ao estabelecer a assistência de um representante da COPLAN nas reuniões⁹³, assim como a necessidade de o conselho enviar à Câmara de Vereadores cópias de todas as Resoluções, normas, pareceres e sugestões para conhecimento⁹⁴. Há, ainda, um capítulo específico para estabelecer a forma análise dos processos⁹⁵, prevendo, por exemplo, a distribuição por rodízio e a existência de um relator e um revisor, exceto quando a matéria for de deliberação imediata (o que não se sabe, já que as normas não identificam tais matérias ou hipóteses).

Embora a previsão legal (inciso IX do artigo 117 do Plano Diretor) e regimental⁹⁶ para elaborar resoluções, que são definidos como atos normativos inerentes ao caráter deliberativo (Meirelles, 2012, p. 191), o conselho não tem reconhecido esse poder, sendo considerado órgão meramente consultivo.

Nesse aspecto, ilustra-se o fato que envolveu o processo nº 154/2012, que estabelece área de zona de interesse turístico - ZIT GOLF CLUB, objeto de pauta nas atas 34 e 35/2012, pois o conselho rejeitou, em 10.12.2012, a pretensão de alterar o zoneamento, considerando incabível estender a zona urbana naquela área, realizando grande debate e apontando diversos empecilhos, tanto de ordem técnica como política⁹⁷. Entretanto, em 18.12.2012, o prefeito Ivo Sartori, contrariando deliberação do colegiado, sancionou a Lei Complementar nº 423, criando a Zona de Interesse Turístico - ZIT Golf Club, estabelecendo, em seu artigo 1º, que a área “passa a integrar o perímetro urbano do Município de Caxias do Sul”. Ver íntegra da lei no Anexo 9.

Percebe-se, assim, que a decisão do colegiado não foi vinculante para o gestor público, pois não impediu que aprovasse a modificação do Plano Diretor.

Dessa forma, embora o Plano Diretor atribua ao conselho o controle social, esse poder se limita a informação e comunicação social, uma vez que o controle pressupõe o poder de decidir, como consta na diretriz do Conselho Nacional da Cidade (Resolução nº 25).

Em contato com a SEPLAN, constatou-se que, na visão dos técnicos, é salutar não reconhecer o caráter deliberativo ao conselho, considerando que se resguardaria o planejamento urbano de decisões desprovidas de responsabilidade técnica.

⁹³ Artigo 10 do RI

⁹⁴ Artigo 26 do RI

⁹⁵ Capítulo IV – DOS PROCESSOS, artigos 16 a 26.

⁹⁶ Inciso IX do artigo 6º do Regimento Interno, aprovado pelo decreto nº 15.090, de 5 de janeiro de 2011

⁹⁷ No aspecto, consta na ata 34 que o conselho atentou que o tema havia sido objeto de audiência pública e estava em tramitação na Câmara de Vereadores a alteração do Plano Diretor sem apreciação do colegiado, motivando manifestação pessoal junto aos vereadores para que tal fosse incluído na pauta do conselho.

4.2.1.4. Forma de acesso dos membros

A Lei nº 7.030/2009 não dispõe especificamente sobre a forma de acesso de novos membros, ou seja, se há audiência pública, eleições, edital, etc. Segundo informações obtidas junto à Secretaria Executiva, as entidades não mudam, e foram escolhidas no intuito de conferir maior representatividade à sociedade. Apesar de a lei referir vigência de dois anos para o mandato⁹⁸, normalmente são reconduzidas, sendo trocados os representantes quando a entidade sentir necessidade. Os membros representantes do governo mudam conforme haja alteração na administração⁹⁹.

4.2.2. COMPETÊNCIAS DO CONSEPLAN NO PLANO DIRETOR

Tendo em vista os objetivos da pesquisa, elaborou-se uma classificação das competências previstas na lei, considerando o destinatário da norma, individual, coletivo ou difuso, conforme descrito no capítulo 3, buscando avaliar o caráter normativo da atuação do conselho, em um plano abstrato, em tese.

No caso de Caxias, as competências do conselho restaram concentradas nos artigos 117 e 125 do Plano Diretor, conforme Tabela 18:

Tabela 18 - Classificação das competências do CONSEPLAN

ARTIGO	MATÉRIA	DESTINATÁRIO
117, I	Emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, e sobre os demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano	DIFUSO
117, II	Incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento do Município	DIFUSO
117, III	Propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul e a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano, rural e ambiental, podendo ouvir os demais Conselhos Municipais quando entender necessário	DIFUSO
117, IV	Apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação da legislação urbanística e do presente Plano Diretor	DIFUSO
1117, V	Apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas às operações urbanas consorciadas e outras propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico	INDIVIDUAL OU COLETIVO OU DIFUSO
1117, VI	Propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento sustentável do Município	INDIVIDUAL OU COLETIVO OU DIFUSO
1117, VII	Sugerir ao Poder Executivo adequações nas ações destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos referentes ao Desenvolvimento e ao planejamento sustentável	INDIVIDUAL OU COLETIVO OU DIFUSO
1117, VIII	Debater em plenário matérias relacionadas com o Plano Diretor Municipal, emitindo sugestões ao Poder Executivo	INDIVIDUAL OU COLETIVO OU DIFUSO
1117, IX	Manifestar-se previamente sobre pareceres emitidos pela Comissão Técnica Permanente Multidisciplinar nos equacionamentos e adaptações do Plano Diretor Municipal, decorrentes da evolução urbana, encaminhando suas resoluções ao Poder Executivo	INDIVIDUAL OU COLETIVO
117, X	Examinar e sugerir medidas para os casos que venham a ser submetidos ao seu critério pela legislação do Plano Diretor Municipal	INDIVIDUAL OU COLETIVO
117, XI	Emitir pareceres nos processos administrativos encaminhados a sua apreciação pelo Poder Executivo, inclusive nas indicações e requerimentos oriundos do Poder Legislativo, dirimindo dúvidas e opinando sobre os recursos interpostos, com referência à legislação do Plano Diretor ou no que mais for solicitado	INDIVIDUAL OU COLETIVO
117, XII	Elaborar e votar seu Regimento Interno	COLETIVO
117, XIII	Solicitar o assessoramento técnico que julgar necessário ao Poder Executivo	COLETIVO
125	Participar da elaboração dos Planos Diretores distritais, fornecendo informações e assessoria técnica, contando ainda com a orientação e apoio técnico das demais Secretarias e órgãos municipais.	COLETIVO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

⁹⁸ Artigo 6º da lei nº 7.030/2009, no Anexo 7.

⁹⁹ Artigo 7º da lei nº 7.030/2009, no Anexo 7.

A análise e classificação das competências legalmente previstas adota o critério da identificação do espectro normativo, ou seja, de acordo com a possibilidade ou não de identificar imediatamente os destinatários da regra, conforme explicitado anteriormente.

Nessa linha de pensamento, uma competência que possui classificação individual ou coletiva é aquela que permite atender especificamente o interesse de pessoa ou de um grupo determinado ou determinável. Foram assim classificadas as competências previstas nos incisos IX, X e XI, tendo em vista a referência e a análise de casos e processos específicos, inclusive, questões próprias ao colegiado, como seu regimento interno e assessoramento técnico. No inciso XII foram enquadradas as deliberações e as análises envolvendo a composição do colegiado e as questões atinentes às próprias atribuições.

No caso de Caxias, verificou-se que há mais competências de natureza difusa se considerarmos as que também permitem classificação individual e coletiva (incisos V a VIII). Ocorre que o texto legal, nesses casos, conjuga hipóteses de atuação concreta e abstrata, na medida em que prevê a análise de projetos de leis e questões envolvendo a revisão do próprio Plano Diretor, ao mesmo tempo que consigna análise de medidas específicas (fontes destacadas pela autora no tom vermelho no Quadro 20).

Enquanto nas competências classificadas como individuais ou coletivas é possível identificar a quem se dirige a atividade do colegiado prevista na norma, nas difusas não é possível essa identificação de forma imediata, caracterizando-se pela indefinição, podendo atingir a todos e, por isso, a ninguém em especial. É o caso da previsão contida no inciso IV do artigo 117, na medida em que atribui ao CONSEPLAN a análise de propostas de revisão e adequação da legislação urbanística e do presente Plano Diretor. Nesse dispositivo, foram enquadradas a maior parte dos temas analisados e/ou deliberados, pois ensejavam a manifestação sobre propostas de alteração ou especificação de zoneamento ou índices urbanísticos. Quando foi possível identificar a origem (comissão específica) ou o destino (bairro ou zona determinada) da proposta de revisão do Plano Diretor, o enquadramento se deu pelo inciso IX.

Observa-se que foi classificada de natureza coletiva a competência prevista no artigo 125, uma vez que envolve atividade sobre determinado distrito.

4.2.3. ANÁLISE DAS ATAS

Foram analisadas as atas dos anos de 2011 e 2012, totalizando 24, sendo que em duas delas não houve quórum. No ano de 2011, foram realizadas 10 reuniões (atas 12 a 21), e 14 em 2012 (atas 22 a 35).

As atas permitem identificar a organização das reuniões em alguns momentos bem definidos:

1. Presenças;
2. Pauta;
3. Assuntos gerais.

Em cada ata foi destacada a sua aprovação e a ordem do dia dentro da pauta. Às vezes, houve deliberações dentro dos assuntos gerais, como no caso de questões envolvendo o funcionamento do conselho, sendo enquadrados, então, no inciso relativo ao Regimento Interno (inciso XII do artigo 117 do Plano Diretor). Dentre os temas debatidos, foram classificados os processos de acordo com a pessoa interessada, considerando público quando proveniente da prefeitura, comissão interna ou próprio conselho (pessoa jurídica de natureza pública); privados os demais (pessoa física ou jurídica de natureza privada)¹⁰⁰, conforme representado na Figura 9:



<p>1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48</p> <p style="text-align: center;">PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL</p> <p style="text-align: center;"> CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL - CONSEPLAN <small>Ata 26/2012</small></p> <p style="text-align: center;">ATA Nº 26 /2012</p> <p>Aos vinte e um dias do mês de maio de 2012, às dezessete horas, na Sala Nobre do Gabinete do Prefeito reuniu-se o CONSEPLAN em Sessão Extraordinária de nº 06, para assuntos constantes da convocação.</p> <p>PRESENCAS</p> <p>Olivir Viezzer (CIC), Rodrigo Romanini (CIC), Raimundo Bampi (STR), Orídes Tres (SINDUSCON), Pablo Uez (SEAAQ), Carlos Eduardo Mesquita Pedone (UCS), Sislaine Simonetto (OAB), Nadia Tannous (CREA), Nadia Zampieri Trentin (CREA), (CDL), Pedro de Alcântara Bittencourt César (Observator), João Batista Mosele (SMH), Nestor Pistorello (SMAPA, SEMMA), José Taiarol (SMAPA), Nelson Carlos Sartori (SMU), Gerson Antônio Panarotto (SAMAE), Gilmar Santa Catarina (SMGF), Ines Natália Colombo Bartelle (SRM), Aldair Bianchi (SMTTM), Liliana Henrich (SMC) e Flóri Campos Verilinde (SEMTUR) Contou com a presença da Arq. Sandra Mara E de Brun (COPLAN), Arq Tarciso Viero (COPLAN).</p> <p>PAUTA: A Presidente Sislaine Rossa Simonetto, agradece a presença dos Conselheiros. Primeiro item: INFORMAÇÕES DA PRESIDÊNCIA: Conselheiros que justificaram ausência Andressa Pianegonda (SEMMA), Ozório Alcides Rocha (SRM), Ivaldo Trentin (SEAAQ). Segundo item: Ata 25/2012. Foi aprovada por unanimidade dos Conselheiros. Com correção na pág 1, linha 10, correção do nome do Conselheiro Pedro de Alcântara Bittencourt César, pág 4, linha 46, corrigir "do entorno", e linha 37 corrigir, ZEU 2. Terceiro item: PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE FAZENDA SOUZA, A Arq Sandra M E de Brum da COPLAN diz que foram feitos os ajustes na Minuta de Lei e nos anexos, de acordo com as considerações que o Conselho propôs. A Conselheira do Sinduscon Orídes Tres, relata o processo e o Conselheiro da SMAG, José Taiarol, revisa. A Conselheira do SINDUSCON, Orídes Tres, coloca que os assuntos que precisarão ser alterados deverão sempre ser através de Lei. Também foi solicitado que ficasse grifado a questão dos três anos para a revisão, depois de analisar, concordar que não deveria ter prazo determinado e sim revisão sempre que for necessário, em especial este plano, que tem relação com o aeroporto. A questão da linha de ligação entre aeroporto e Município que não seja pelas bacias de captação de água, nem pelas vias de desenvolvimento que estão contidas no nosso PDM, e sim uma linha de fluxo rápido, seja viário ou de trem, que seja direto entre município e aeroporto. Foi colocado que será feito depois, com a questão do aeroporto. A intenção é fazer um levantamento para ver onde poderia acontecer. Uma via que não interfira no entorno. O Conselheiro da CIC, Rodrigo Romanini, coloca que, hoje, foi anunciado o projeto executivo do aeroporto. O Conselheiro do STR, Raimundo Bampi, pergunta qual a referência dos raios de abrangências nas capelas. A Arq Sandra M.E. De Brum, diz que as capelas são consideradas Áreas de Proteção e Conservação Ambiental e Cultural. Qualquer projeto que vai ser feito neste entorno deve ter uma análise prévia. O Conselheiro do STR Raimundo Bampi, coloca como exemplo, se uma comunidade quer ampliar o salão da igreja, isto deverá ter análise? A Arq Sandra M.E. De Brum, diz que pode não ter problemas, mas vai ser necessário a análise. O que não queremos é que haja construções que tirem o visual da igreja que é uma paisagem notável. O Conselheiro do STR Raimundo Bampi, diz que do ponto de vista histórico, concorda, mas acha que irá dar problemas para a comunidade. O Conselheiro da SMT, Flóri Campos Verilinde, pergunta sobre a Zona de Interesse Turístico, se já vai ter Parâmetros construtivos. A Arq Sandra M E de Brum diz que não. Terá que ser formado um</p> <p style="text-align: center;">-1-</p>	<p>1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26</p> <p style="text-align: center;">PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL</p> <p style="text-align: center;"> CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL - CONSEPLAN <small>Ata 26/2012</small></p> <p>1 conselho Gestor para a ZIT de Ana Rech. O Arq Tarciso Viero da Coplan, diz que cada ZIT terá um regimento específico. A Presidente Sislaine Rossa Simonetto pergunta aos Conselheiros se são anexadas as atas das reuniões que se deu as discussões sobre o assunto, no processo. Todos concordam que não é necessário, pois elas são públicas e estão na internet para pesquisa. Coloca em votação a Minuta de Lei Complementar que institui o Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Distrito de Fazenda Souza, que foi aprovada por unanimidade dos Conselheiros presentes. Quarto item: ASSUNTOS GERAIS: O Conselheiro da CIC, Olivir Viezzer, diz que foi na Audiência Pública realizada na Câmara de Vereadores, sobre a Contribuição do Poder Público para resolver problemas de alagamentos em Caxias do Sul, convite encaminhado pela Câmara de Vereadores para o CONSEPLAN, e solicitei que remetesse o Projeto de Lei para nossa análise, o que foi acatado. Diz respeito a drenagem urbana e tem a ver com as últimas enchentes, as medidas que estão sendo tomadas e mudanças na legislação prevendo que no futuro isto não ocorra. O Conselheiro da UCS, Carlos Eduardo Mesquita Pedone, diz que foi aprovada em plenária do Conselho de Arquitetura e Urbanismo os nomes dos colegas João Alberto Marchioro e Paulo Bertussi para compor o Conselho em nome do CAO. A presidente Sislaine Rossa Simonetto coloca que a próxima reunião será dia 04 de junho. ENCERRAMENTO Nada mais havendo a tratar, a Presidente Sislaine Rossa Simonetto agradece a presença de todos e encerra a sessão. E para constar eu, Mari Clara Vanoni, lavro a presente ata, que vai ser assinada por mim e pela Presidente Sislaine Rossa Simonetto.</p> <div style="border: 1px solid red; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <p>1 PUBL 117, VI</p> </div> <p style="text-align: center;">-2-</p>
---	--

Figura 9 – Exemplo de Ata do CONSEPLAN (nº 26/2012)

Fonte: https://www.caxias.rs.gov.br/uploads/conselhos_atas/ata_32.pdf. Acesso em 28/03/2016

As atas apresentam extensa reprodução de relatos e considerações, evidenciando a riqueza dos debates sobre os itens de pauta tratados nas reuniões.

¹⁰⁰ Importa referir, no entanto, que foram raras as vezes que constava na ata a pessoa interessada em determinado processo, de forma que a maior parte foi considerada como de origem pública, tendo em vista a informação de que a pauta era enviada pela SEPLAN

4.2.4. RESULTADOS DA ANÁLISE SOBRE AS COMPETÊNCIAS EXERCIDAS NAS REUNIÕES

Os temas debatidos foram enquadrados nos dispositivos legais pertinentes às competências do CONSEPLAN e posteriormente tabulados por reuniões para identificar os temas mais recorrentes no período. Embora tenham sido objeto de análise 24 atas, foram 22 reuniões com quórum mínimo, sendo esse o total considerado para calcular o percentual de matérias mais recorrentes no biênio em análise. Como cada ata pode reunir mais de uma competência e esta ser exercida mais de uma vez por reunião, conforme os itens objeto de pauta, em um segundo momento se realizou o levantamento também dos itens pautados para aferir quantas vezes essa matéria foi efetivamente deliberada.

Os dados do primeiro levantamento, apenas considerando a relação competência por ata, desconsiderando o número de itens em pauta, foram compilados conforme Tabela 19:

Tabela 19 – Relação de incidência das competências por reuniões (ata)

ARTIGO	MATÉRIA	Nº	COMPET X REUNIÕES
117, I	Emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, e sobre os demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano	0	0%
117, II	Incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento do Município	0	0%
117, III	Propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul e a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano, rural e ambiental, podendo ouvir os demais Conselhos Municipais quando entender necessário	1	4,5%
117, IV	Apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação da legislação urbanística e do presente Plano Diretor	5	22,7%
117, V	Apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas às operações urbanas consorciadas e outras propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico	0	0%
117, VI	Propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento sustentável do Município	4	18,2%
117, VII	Sugerir ao Poder Executivo adequações nas ações destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos referentes ao Desenvolvimento e ao planejamento sustentável	1	4,5%
117, VIII	Debater em plenário matérias relacionadas com o Plano Diretor Municipal, emitindo sugestões ao Poder Executivo	0	0%
117, IX	Manifestar-se previamente sobre pareceres emitidos pela Comissão Técnica Permanente Multidisciplinar nos equacionamentos e adaptações do Plano Diretor Municipal, decorrentes da evolução urbana, encaminhando suas resoluções ao Poder Executivo	3	13,6%
117, X	Examinar e sugerir medidas para os casos que venham a ser submetidos ao seu critério pela legislação do Plano Diretor Municipal	3	13,6%
117, XI	Emitir pareceres nos processos administrativos encaminhados a sua apreciação pelo Poder Executivo, inclusive nas indicações e requerimentos oriundos do Poder Legislativo, dirimindo dúvidas e opinando sobre os recursos interpostos, com referência à legislação do Plano Diretor ou no que mais for solicitado	5	22,7%
117, XII	Elaborar e votar seu Regimento Interno	6	27,3%
117, XIII	Solicitar o assessoramento técnico que julgar necessário ao Poder Executivo	0	0%
125	Participar da elaboração dos Planos Diretores Distritais, fornecendo informações e assessoria técnica, contando ainda com a orientação e apoio técnico das demais Secretarias e órgãos municipais.	4	18,2%

LEGENDA: DIFUSO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Com base na Tabela 19, pode-se observar que, das 14 competências previstas no Plano Diretor, cinco não foram exercidas no biênio. Das 9 competências exercidas, excluindo a que envolvia questões próprias do conselho (inciso XII – exercida em seis reuniões), a competência que envolveu a revisão do Plano Diretor (inciso IV – natureza difusa) foi a mais discutida, figurando por cinco reuniões.

Cabe salientar que, o número de reuniões que determinada competência foi exercida é um indicador importante para avaliar os temas que são mais recorrentes na realidade do colegiado.

No caso da cidade de Caxias, diferentemente de Porto Alegre, não houve uma competência que se destacasse significativamente quanto ao número de reuniões, na medida em que as exercidas levaram, em média, três e quatro reuniões. Além disso, diferentemente da cidade de Porto Alegre, a relação de matérias deliberadas por demanda (público ou privado) não se deu tão claramente, pois a maior parte dos temas pautados não indicava expressamente a origem ou o destinatário do processo administrativo. Para fins de tabulação de dados, só foram considerados privados os que consignaram expressamente a existência de pessoa física ou jurídica (atas 12, 24, 27, 28 e 29)¹⁰¹.

Um resultado bastante expressivo decorreu da conjugação da competência com a efetiva deliberação, pois se constatou que as competências mais exercidas de natureza difusa, envolvendo análise de projetos de lei (incisos IV e VI), restaram a maior parte das vezes sem deliberação, assim considerada a efetiva conclusão do colegiado sobre o tema levado a análise, com votação dos membros, conforme Tabela 20:

Tabela 20 – Relação de compet. e deliber. por reuniões e por pautas (percentual de aproveitam. do CONSEPLAN)

ARTIGO	MATÉRIA	NÚMERO REUNIÕES	COMPET X REUNIÕES	ITENS EM PAUTA	COM DELIB		S/DELIB	COMPET. X PAUTAS
					APRO	REJE		
117, I	DIFUSO	0	0%	0	0	0	0	0,0%
117, II	DIFUSO	0	0%	0	0	0	0	0,0%
117, III	DIFUSO	1	4,5%	3	1	0	2	33,3%
117, IV	DIFUSO	5	22,7%	5	1	0	4	20,0%
117, V	INDIVIDUAL OU COLETIVO OU DIFUSO	0	0%	0	0	0	0	0,0%
117, VI	INDIVIDUAL OU COLETIVO OU DIFUSO	4	18,2%	7	1	0	6	14,3%
117, VII	INDIVIDUAL OU COLETIVO OU DIFUSO	1	4,5%	1	1	0	0	100,0%
117, VIII	INDIVIDUAL OU COLETIVO OU DIFUSO	0	0%	0	0	0	0	0,0%
117, IX	INDIVIDUAL OU COLETIVO	3	13,6%	7	0	3	4	50,0%
117, X	INDIVIDUAL OU COLETIVO	3	13,6%	3	3	0	0	100,0%
117, XI	INDIVIDUAL OU COLETIVO	4	22,7%	4	1	0	3	20,0%
117, XII	COLETIVO	6	27,3%	9	9	0	0	20,9%
117, XIII	COLETIVO	0	0%	0	0	0	0	0,0%
125	COLETIVO	4	18,2%	4	1	0	3	25,0%
TOTAL DE REUNIÕES = 22					ITENS DE PAUTA = 43			

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

¹⁰¹ Nas atas 34 e 35 constatou-se que os processos continham referência à Câmara de Vereadores como requerente, mas pode-se considerar uma representação de interesses particulares da Associação de Moradores (processo 141/2012) e do Golf Club (154/2012).

Na Tabela 21, realizou-se o levantamento por atas, destacando os processos deliberados positivamente (aprovados ou concluídos, no caso de apresentações e sugestões), negativamente (rejeitados) e não deliberados, enquadrando-se nesta última categoria os assuntos que foram analisados, mas adiados. Conforme referido, foi mantida a classificação pela origem do processo, considerando-se público quando o tema foi proposto pela prefeitura ou próprio conselho e privado quando o requerente foi identificado como pessoa física ou jurídica, mas sem vínculo com o governo.

Tabela 21 – Exemplo do levantamento das atas por resultado e origem dos processos pautados e apuração do percentual de aproveitamento do CONSEPLAN

ATA	APROV - SUG – INFO		REJEITADO		ADIADO - S/DELIB		TOTAL
12/2011	1			1			2
...							...
35/2012			2		1		3
TOTAL	16	1	2	1	20	3	43
TOTAL PAUTADOS 43	DELIBERADOS = 20 = 46,51%				SEM DELIBERAÇÃO = 23 = 53,48%		
% DOS PAUTADOS	37,2%	2,3%	4,7%	2,3%	86,95% PUB 13,04% PRIV		
% DOS DELIBERADOS (20)	80%	5%	10%	5%			

LEGENDA: PUBLICO PRIVADO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Por meio dos resultados obtidos, constatou-se que, das 43 pautas analisadas, 20 resultaram em deliberação (46% de aproveitamento). Como explicado anteriormente, a maior parte das deliberações foi considerada como de origem pública (90%), sendo que, dos que não foram deliberados, apenas 13% eram de origem privada.

De outra parte, foi possível identificar apenas dois processos de origem privada dentre os deliberados, sendo um rejeitado e outro que recebeu parecer elucidativo. Ambos foram demandados por pessoas jurídicas. O primeiro processo estava em nome de Igreja Evangélica Luz no Entardecer, no qual se solicitava alteração de zoneamento industrial para residencial, alegando moradias consolidadas na área (enquadrado na competência prevista no inciso IV na ata 12/2011). O segundo processo foi trazido pela empresa concessionária do terminal rodoviário, sendo debatido por três reuniões, ensejando à análise sobre a previsão de novo terminal rodoviário no Plano Diretor, com manifestação acerca da situação atual, tendo em vista licitação prevista pelo Governo Estadual (enquadrado na competência prevista no inciso XI nas atas 27, 28 e 29/2012).

4.2.5. AVALIAÇÃO CRÍTICA

Analisando exclusivamente as competências previstas no Plano Diretor e o seu enquadramento nas matérias levadas à deliberação do colegiado, é possível inferir que o CONSEPLAN prioriza questões vinculadas ao planejamento urbano em largo espectro, envolvendo análise de leis e diretrizes urbanísticas. Mesmo quando não há deliberação, constata-se que o tema é debatido de forma aprofundada, presumindo-se que as considerações dos membros sejam objeto de estudos delineados por parte do setor técnico.

Outro aspecto a ser considerado é que, mesmo quando os processos tinham origem privada, a deliberação não se restringiu a um projeto particular, pois os casos envolveram deliberação sobre proposta de alteração de zoneamento urbano (industrial para residencial) e equipamento urbano (terminal rodoviário). Dessa forma, é possível enquadrar a atividade do colegiado como de natureza eminentemente difusa, conforme Figura 10.

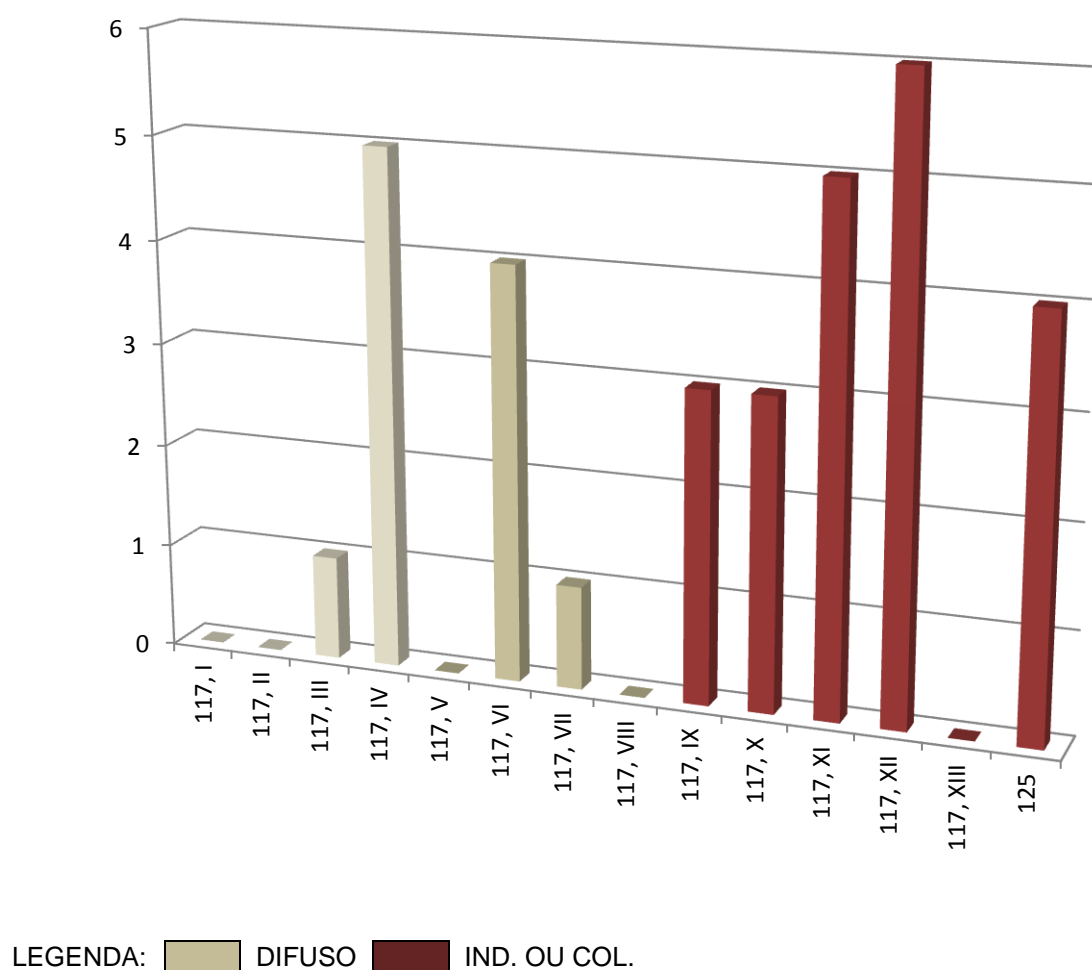


Figura 10 – Relação de competências exercidas por reuniões do CONSEPLAN
Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Importa destacar ainda que, em alguns casos, foi possível identificar o encaminhamento, pela Câmara de Vereadores, de matérias que envolviam um interesse eminentemente privado, como nas reuniões que trataram da proposta de zoneamento turístico (proc. 154/2012 – ata 35), pois os relatos das atas evidenciaram o interesse do proprietário da área (clube de golf) em ter um regime diferenciado para permitir condomínios residenciais dentro de zona rural. A proposta de alteração do Plano Diretor foi rejeitada pelo colegiado; entretanto, os relatos referiram que o interesse poderia ser contemplado por ocasião das diretrizes previstas no Plano Diretor distrital pertinente a essa região. De fato, constatou-se a alteração por iniciativa legislativa, conforme exposto anteriormente.

De concreto, a leitura das atas permitiu identificar o zelo e a preferência em relação a questões com alta repercussão, sendo recorrente o debate entre interesses privados e públicos, considerando os efeitos de determinada medida para a cidade como um todo, assim como o papel do colegiado nessa ponderação. Nesse sentido, destaca-se a fala dos conselheiros quando da rejeição do pedido de criação de ZIT na área de propriedade do Clube de Golf (ata 35/2012):

... diz que existem muitas chacinhas ilegais na área rural e no momento que for dado um tratamento diferenciado e for considerada urbana mesmo sendo zona de águas, todas estas áreas deverão ter o mesmo direito. Sem entrar na questão legal, sem fazer juízo de valor, este condomínio, na audiência pública, o próprio empreendedor falou que, 10% que é o que está previsto na área rural, seria o suficiente uma taxa de ocupação de 10 %. É o que é previsto na área rural e ficaria na área rural, ai tudo bem, não precisaria uma lei especial, tem a legislação das águas e o Plano Diretor que trata das áreas rurais. Quero alertar, pois se temos um área delimitada do espaço urbano, temos praticamente mais do que 60% do espaço com vazios urbanos e estamos aumentando, abrindo precedente para que toda esta ilegalidade passe a ser legal. É um perigo muito grande para a cidade, sem entrar no mérito do condomínio em si.[...] diz que a zona de águas são questões cruciais para o desenvolvimento da cidade precisamos ter a preservação dos recursos hídricos. A densificação nestas regiões é contrário a isto. Confronta diretamente com a questão do Plano Diretor Municipal. Parece que estamos retroagindo. [...] diz que a Comissão de Recursos Hídricos entendeu, que para o que eles se propõe não traria impacto negativo e é até bem a favor da preservação do meio ambiente. A questão talvez, seja a legalidade de se criar uma zona turística dentro da área rural. Impacto ambiental não teria, seria mais favorável do que existe hoje, esta é a análise do SAMAE. [...] diz que na verdade, eles querem colocar um condomínio residencial, o índice da zona rural vai limitar a densificação, isto é fundamental, [...] diz que o que tem que ser feito para condomínio residencial é chegar até lá o perímetro urbano. Só ZIT não adianta nada. A proposta disso, para ser condomínio ainda continua, mesmo com parâmetro urbano, está dentro de uma zona rural e não permite fazer nenhum tipo de loteamento. [...] como justificar a apresentação de proposta para formação de uma ZIT tão específica para um público tão seletivo e não contemplando a vocação do local que foi visto, pois é bem mais abrangente o turismo rural do que o que se propõe. ...

Por outro lado, o percentual de matérias não deliberadas é bastante alto, totalizando 46,51%, observando-se, pelo teor das atas, que os assuntos eram apresentados em uma reunião e deliberados em outra, sendo que as reuniões envolviam uma média de 2 assuntos por dia, no máximo.

Abaixo, a Figura 11 representa a atividade do conselho, considerando as competências exercidas sobre o total de itens de pauta no biênio.

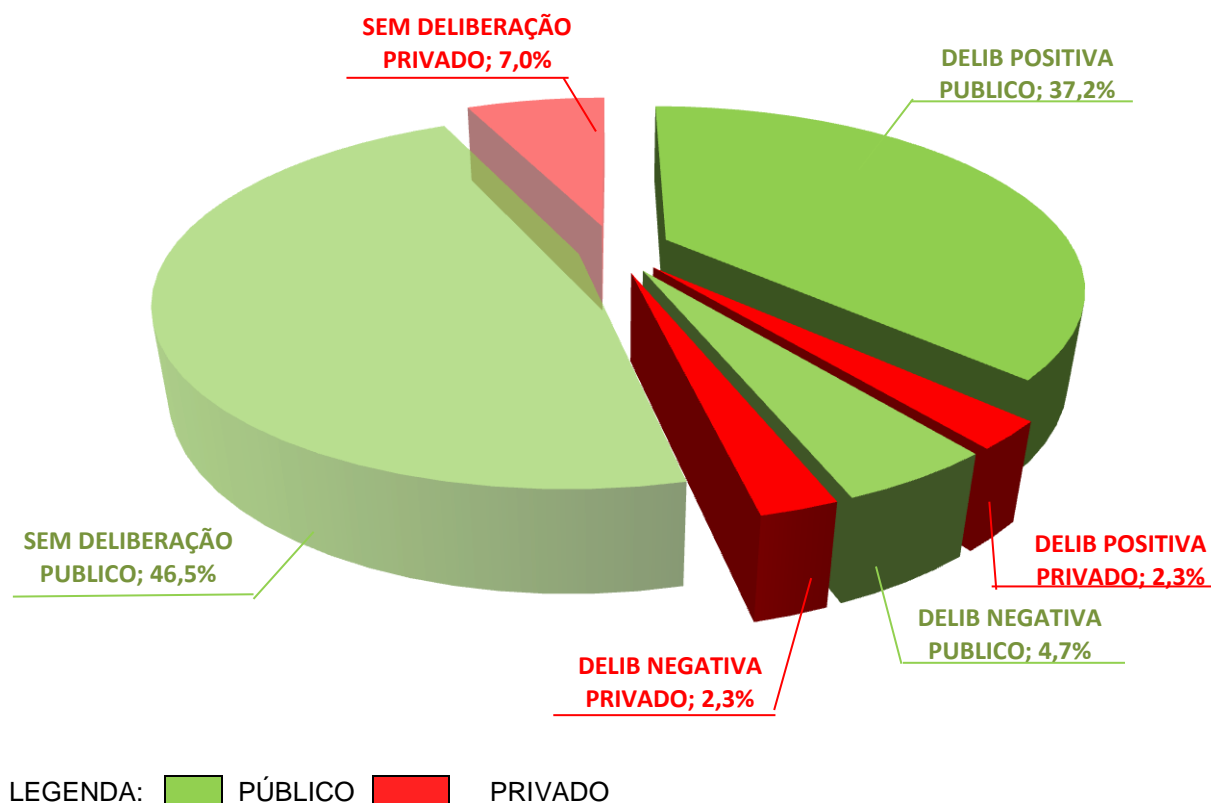


Figura 11 – Análise das deliberações nas atas do CONSEPLAN

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Observou-se que um alto número de reuniões por matéria pode significar apenas que um mesmo processo custou mais reuniões para ser deliberado, em vez de ser um tema efetivamente recorrente para análise (diversos processos por matéria). Nesse sentido, exemplifica-se o caso envolvendo a localização da estação rodoviária, enquadrado no inciso XI, pois se tratava de um pedido de parecer dos atuais concessionários, interessados em participar da próxima licitação. Foi debatido exclusivamente por três reuniões (atas 27, 28 e 29), até os membros chegarem a um parecer sobre o tema. Tal situação repercutiu no cálculo do número de vezes que a matéria é debatida. A tabela das matérias indica que essa matéria figurou em três reuniões, mas desse total duas delas foram para tratar do mesmo processo.

Por fim, o fato de o Plano Diretor não prever expressamente o caráter deliberativo nas decisões do conselho talvez explique o funcionamento voltado mais a analisar e debater

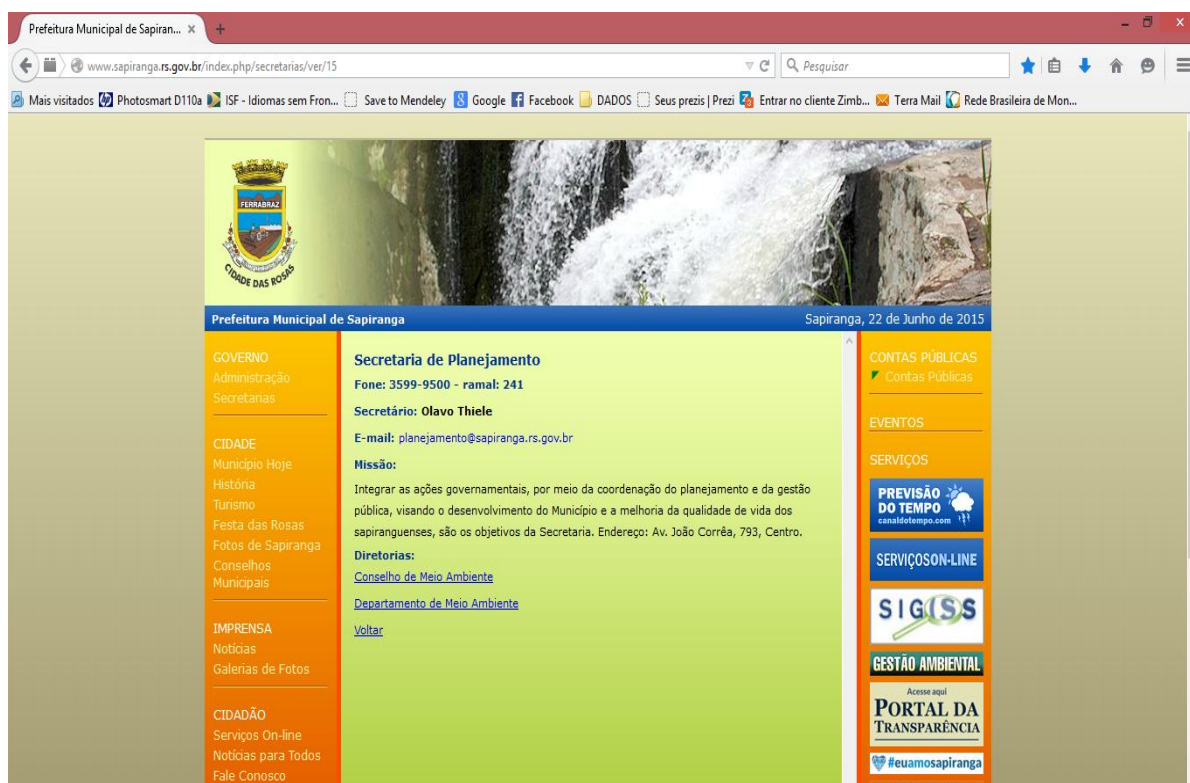
as propostas que envolvam alterações nas diretrizes urbanísticas da cidade, bem como a abertura para que as decisões sejam revistas por ocasião do debate legislativo, como surgiu em algumas atas.

4.3. MUNICÍPIO DE SAPIRANGA

Diferentemente das outras cidades abordadas nesta pesquisa, mas na mesma linha das demais na sua faixa populacional¹⁰², Sapiranga não disponibiliza o Plano Diretor e as atas na internet, de forma que o material foi obtido a partir de contato direto da pesquisadora com o técnico responsável na Secretaria do Planejamento.

A página do Município na internet, na parte específica ao Planejamento, sequer menciona o respectivo conselho ou disponibiliza qualquer legislação, conforme pode ser observado na Figura 12:

Figura 12 – Página do Município de Sapiranga



Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

¹⁰² Importa referir que a obra que serviu de base para esta pesquisa considerou outras faixas populacionais, partindo de Municípios com até 20 mil habitantes, de 20 a 50 mil, de 50 a 100 mil, de 100 a 500 mil e acima de 500 mil, destacando, ainda, Rio de Janeiro e São Paulo (SANTOS Jr. e MONTANDON, 2011, p. 22). De acordo com essa tabela, 70% dos Municípios possuem menos de 100 mil habitantes. Então, pode-se dizer que a maior parte dos Municípios brasileiros se assemelha às condições de Sapiranga, pois está na faixa entre 50 e 100 mil habitantes. Tais dados também devem contextualizar os resultados obtidos com os outros dois municípios, cada um em uma faixa populacional superior, Caxias – entre 100 e 500 mil (representa 25% dos Municípios) e Porto Alegre, com mais de 500 mil representa apenas 5% dos Municípios brasileiros.

Eis os dados obtidos em junho de 2015¹⁰³:

Secretaria de Planejamento

Fone: 3599-9500 - ramal: 241

Secretário:

Olavo Thiele

E-mail:

planejamento@sapiranga.rs.gov.br

Missão:

Integrar as ações governamentais, por meio da coordenação do planejamento e da gestão pública, visando o desenvolvimento do Município e a melhoria da qualidade de vida dos sapiranguenses, são os objetivos da Secretaria. Endereço: Av. João Corrêa, 793, Centro.

Diretorias:

Conselho de Meio Ambiente

Departamento de Meio Ambiente

Voltar

A legislação disponibilizada sobre o Plano Diretor e seu conselho é a Lei Municipal nº 4805, de 30 de agosto de 2011. Tendo em vista a data da vigência dessa lei, foi necessário alterar o período originalmente escolhido de análise das atas para considerar os anos de 2012 e 2013. O conselho não tinha Regimento Interno regularmente aprovado.

No final da coleta de dados, em pesquisa na internet, constatou-se que a referida legislação foi objeto de impugnação judicial (ação civil pública – processo nº 132/1.10.0005783-4), na qual o Ministério Público obteve sentença procedente, no sentido de compelir o Município de Sapiranga a assegurar a participação da população na elaboração do seu Plano Diretor, com base no Estatuto da Cidade¹⁰⁴. A sentença foi prolatada em 05.09.2013 e mantida sem qualquer modificação pelas instâncias recursais provocadas pelo inconformado Município, transitando em julgado em 22.06.2015, conforme informações obtidas por e-mail, junto a 1ª Vara Cível da Comarca de Sapiranga.

A leitura da sentença evidencia que a decisão judicial, apesar de proferida no período pesquisado (ano de 2013), não interfere diretamente na presente pesquisa, uma vez que aponta nulidade no processo prévio de elaboração do Plano Diretor, não atingindo, diretamente, as competências previstas para o conselho municipal no período de 2012 e 2013.

¹⁰³ <http://www.sapiranga.rs.gov.br/index.php/secretarias/ver/15> Acesso em 17.06.2015.

¹⁰⁴ Eis o “decisum”, da lavra da Dra. Patricia Antunes Laydner: Isso posto, julgo procedente o pedido formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO contra o MUNICÍPIO DE SAPIRANGA,, para determinar que o demandado proceda à readequação do plano diretor do município, nos termos da Lei nº 10.527/01, atentando notadamente para a necessidade de observância à participação da comunidade, no prazo de 6 meses, sob pena de fixação de multa diária.

4.3.1. DADOS GERAIS

4.3.1.1. População da cidade e estrutura administrativa do Poder Executivo

A Cidade de Sapiranga tem população estimada em 79.560 (IBGE, 2015¹⁰⁵), enquadrando-se, nesta pesquisa, na faixa de municípios entre 50 e 100 mil habitantes, segundo os critérios adotados pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos¹⁰⁶.

O Poder Executivo conta com 14 secretarias municipais (ver anexo 2), estando o conselho do Plano Diretor vinculado à Secretaria do Planejamento, que tem por missão “Integrar as ações governamentais, por meio da coordenação do planejamento e da gestão pública, visando o desenvolvimento do Município e a melhoria da qualidade de vida dos sapiranguenses”¹⁰⁷.

4.3.1.2. Gestão Democrática no Plano Diretor

A referência à **gestão democrática** no Plano Diretor (Lei Municipal nº 4805, de 30 de agosto de 2011) surge logo no Capítulo 1º, das Diretrizes Gerais, como uma das formas de organizar o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, a saber:

Art. 2º – A política de planejamento e gestão urbana e rural tem como objetivo organizar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade priorizando:

I – a garantia do direito à saúde, a moradia, ao saneamento ambiental, aos transportes coletivos e individuais, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer das presentes e futuras gerações;

II – a função social da propriedade territorial para garantir o bem estar de toda a coletividade;

III – a **gestão democrática da cidade** por meio de mecanismos diretos de aferição da opinião da população ou através das organizações sociais representativas da sociedade civil organizada através de reuniões, plenárias e audiências públicas, em especial, no processo de elaboração da Lei Anual de Orçamento;

IV – a cooperação entre o poder público, as organizações sociais e a iniciativa privada visando a integração dos interesses em prol de desenvolvimento coletivo sustentável;

V – a distribuição espacial da população, dos serviços públicos, das atividades econômicas, sociais e culturais visando o equilíbrio do uso do espaço territorial do município, evitando distorções e impactos indesejados;

VI - a preservação ambiental como elemento de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico duradouro;

¹⁰⁵ <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431990>

¹⁰⁶ Ver SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. (orgs.), 2011, p. 21.

¹⁰⁷ <http://www.sapiranga.rs.gov.br/index.php/secretarias/ver/15> (acesso em 22.06.2015):

VII – a integração regional como forma de otimizar o potencial turístico, econômico, social e ambiental;

Posteriormente, a diretriz do Estatuto da Cidade dá nome ao Capítulo VIII, que trata da gestão do Plano Diretor e do conselho municipal, nos artigos 120 a 122.

Observa-se, da estrutura e redação da legislação local, uma sutil, mas importante alteração no sentido da “gestão democrática” prevista no Estatuto da Cidade, uma vez que a legislação federal estabelece que ela se dá *“por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”*. Já o Plano Diretor de Sapiranga relegou a participação da sociedade a consultas públicas, estabelecendo que a gestão se dá por *“mecanismos diretos de aferição da opinião da população ou através das organizações sociais representativas da sociedade civil organizada através de reuniões, plenárias e audiências públicas”*, especificando a participação na lei orçamentária, nada referindo quanto aos planos e projetos do próprio desenvolvimento urbano.

Entretanto, no capítulo destinado à gestão democrática, abriu espaço para deliberação coletiva sobre planejamento urbano, ao dispor sobre o conselho municipal no artigo 120, com destaque::

Art. 120- A gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental será feita pelo Conselho Municipal da Cidade, sendo obrigatória a equidade entre o Poder Público Municipal, as organizações da sociedade civil e as entidades de representação das classes patronais e de empregados.

Parágrafo 1º – O Conselho Municipal da Cidade deverá ser regulamentado pelo executivo Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de vigência do Plano Diretor, onde constará a sua composição, a forma de escolha das entidades e dos conselheiros, a duração dos mandatos e a periodicidade das reuniões **e o caráter deliberativo do mesmo.**

Parágrafo 2º - No prazo acima referido fica mantido o atual conselho do plano diretor de desenvolvimento integrado.

A legislação estabeleceu a paridade entre governo, organizações sociais e sindicais, assim como o caráter deliberativo como premissas de funcionamento do conselho, relegando as questões sobre composição e reuniões para regulamento complementar (parágrafo 1º) no caso, o Decreto Municipal nº 4.675/2011, artigo 4º:

Art. 4o O ConCidade é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos:

I - Quatro representantes do Poder Público Municipal;

II - Um representante da METROPLAN;

III- Um representante de entidades dos movimentos populares;

IV- Um representante de entidades empresariais;

V -Um representante de entidades de trabalhadores;

VI- Um representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

§ 1o Consideram-se membros titulares e respectivos suplentes do ConCidade os órgãos e entidades indicados neste artigo.

§ 2o Poderão, ainda, ser convidados a participar das reuniões do ConCidade personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como outros técnicos, sempre que da pauta constar tema de suas áreas de atuação.

§ 3o Os membros referidos nos incisos I a VI deverão indicar seus respectivos representantes por meio de ofício ao Secretário Municipal de Planejamento, que os designará.

§ 4o Os membros do ConCidade terão mandato de três anos, podendo ser reconduzidos.

§ 5o Os membros do ConCidade reunir-se-ão ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente mediante convocação de seu Presidente.

O regulamento arrolou também diversas competências:

Art. 3o Ao ConCidade compete:

I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V- promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;

VII - estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;

VIII - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades;

IX - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;

X - propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano;

XII- propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos municipais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;

XII - promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros municipais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados;

XIII - dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;

XIV - convocar e organizar a Conferência Municipal das Cidades, nos termos do art. 15; e

XVI- aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Parágrafo único. Em consonância com as resoluções a serem emitidas pelo ConCidade, previstas no inciso IV, o Município de Saporanga disciplinará, no âmbito da suas competências, as matérias relativas à aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

No aspecto, importa esclarecer que, a partir de 2014, não houve mais atividade do Conselho Municipal da Cidade (CONCIDADE), pois em 30.09.2013¹⁰⁸ foi aprovada uma lei que alterou o artigo 120 do Plano Diretor, estabelecendo que a gestão do plano cabe ao conselho do Plano Diretor¹⁰⁹, com uma composição bastante diferenciada, exclusivamente técnica¹¹⁰. Do mesmo modo que a cidade de Caxias, a avaliação recebida, por ocasião do contato pessoal, é de que um conselho eminentemente técnico é mais salutar para a cidade. Considera-se que as decisões fluem melhor, em outra dinâmica, pois antes era necessário “perder” muito tempo explicando o tema e as discussões não avançavam. Uma composição mais técnica permite levar a discussão a um “nível” mais adequado, segundo se depreendeu dos relatos.

Portanto, a pesquisa baseou-se nas atividades do CONCIDADE, com atuação e composição definidas na Lei Municipal nº 4805/2011 e no Decreto Municipal nº 4.675, de 16.11.2011, antes da vigência da lei nº 5.212, aprovada pela Câmara de Vereadores em 30.09.2013.

¹⁰⁸ Conforme notícia publicada no site da câmara de vereadores , http://www.camarasaporanga.com.br/site/noticias/noticias_internas.php?id_noticia=99

¹⁰⁹ A nova redação alterou fundamentalmente a figura do colegiado, retirando a paridade entre governo e sociedade civil, estabelecendo uma composição exclusivamente técnica, a saber:

Art. 120 - A gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental será feita pelo Conselho do Plano Diretor, assim composto: 05 (cinco) vagas destinadas ao Poder Executivo Municipal, sendo uma para o Secretário de Planejamento, uma para arquiteto da Secretaria de Planejamento, indicado pelo Secretário, 01 (uma) vaga para engenheiro da Secretaria de Planejamento, indicado pelo Secretário, 01 (uma) vaga para biólogo do Departamento de Meio Ambiente, indicado pela Chefe deste Departamento, 01 (uma) vaga para advogado da Procuradoria do Município, indicado pelo Procurador-Geral; 02 (duas) vagas destinadas a METROPLAN, divididas: 01 (uma) para arquiteto e 01 (uma) para biólogo; 01 (uma) vaga para arquiteto indicado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU; 01 (uma) vaga para engenheiro, indicado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA; e, duas vagas de profissionais técnicos indicados pelo Concidade. (NR)

Parágrafo 1º - O Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental deverá ser regulamentado pelo executivo Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de vigência desta Lei, onde constará a duração dos mandatos e a periodicidade das reuniões e o caráter deliberativo do mesmo, entre outros. (NR)

¹¹⁰ Importa atentar que essa lei é aprovada logo após a prolação da sentença que anulou o plano diretor por falta de participação na sua elaboração, em 05.09.2013, evidenciando o descompasso entre o legislativo e o judiciário. Enquanto o judiciário reafirma a democracia participativa, o legislativo permanece cortando a participação popular e privilegiando o tecnocratismo.

4.3.1.3. Estrutura do Conselho Municipal e o caráter de suas decisões

No período de seu funcionamento, o CONCIDADE contou com recursos exclusivos da Secretaria do Planejamento do Municipal¹¹¹, realizando as reuniões nas suas dependências, normalmente no turno da tarde, de acordo com a pauta que era definida pela presidência. Quando não havia pauta, não havia reunião¹¹².

A presidência cabia ao Secretário Municipal do Planejamento Urbano e a secretaria executiva era exercida por servidor vinculado a essa secretaria, mas sem dedicação exclusiva, conforme informações no setor. A atividade deve ser remunerada, conforme artigo 14 do Decreto Municipal nº 4675/2011¹¹³.

Não há relatório anual de suas atividades e a maioria das decisões foi objeto de resolução¹¹⁴, conforme seguinte exemplo:

CONSELHO DA CIDADE - CONCIDADE	
RESOLUÇÃO N.º 036/2013	
<u>MATÉRIA:</u>	
<i>Viabilidade encaminhada pelo protocolo 12.546/2013 de Paulo Sergio Ancines para a instalação de um atelier de corte e cintos localizado na Rua Kraemer Eck, 2845 – Zona Rural de Sapiranga/RS</i>	
<u>CONSIDERAÇÕES</u>	
<i>- Considerando a Lei Municipal 4.805 – Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental de Sapiranga</i>	
<u>PARECER:</u>	
<i>Após análise, os conselheiros decidem por unanimidade que o uso não é viável para o zoneamento em que se encontra.</i>	
<i>Em 24.10.2013</i>	
<i>Arq. Eduardo Jaeger</i>	<i>Arq. Carlos Mauricio Regla</i>
<i>Secretário Concidade</i>	<i>Presidente Concidade</i>

O caráter deliberativo é expresso no artigo 120 do Plano Diretor, conforme transcrito anteriormente, sendo exercido, inclusive, por meio de tais resoluções normativas.

¹¹¹ Artigo 11 do Decreto Municipal nº 4675/2011: “Caberá a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano garantir o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do ConCidade, exercendo as atribuições de secretaria-executiva do Conselho e dos Comitês Técnicos”.

¹¹² Informações obtidas pessoalmente junto a Secretaria do Planejamento.

¹¹³ Art. 14. A participação no ConCidade será considerada função relevante, sendo remunerada.

¹¹⁴ Art. 8o As deliberações do ConCidade serão feitas mediante resolução aprovada por maioria simples dos presentes.

4.3.1.4. Forma de acesso dos membros

O conselho é composto por nove membros, sendo quatro representantes do governo, indicados pelo Prefeito, e os demais representantes de setores específicos da sociedade, conforme artigo 4º do Decreto Municipal nº 4.675/2011:

Art. 4o O ConCidade é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos:

I - Quatro representantes do Poder Público Municipal;

II - Um representante da METROPLAN;

III - Um representante de entidades dos movimentos populares;

IV - Um representante de entidades empresariais;

V - Um representante de entidades de trabalhadores;

VI - Um representante de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

Os representantes que atuaram no período foram escolhidos por ocasião da Conferência das Cidades, mediante Portaria do Executivo. Não foi possível obter a informação sobre os critérios e métodos que definiram tal escolha.

4.3.2. COMPETÊNCIAS DO CONCIDADE NO PLANO DIRETOR

Conforme já exposto no capítulo 2, classificaram-se os seguintes dispositivos da Lei Municipal nº 4805, de 30 de agosto de 2011, que faziam referência ao conselho, buscando avaliar o caráter normativo da atuação do conselho, em um plano abstrato, em tese.

Tabela 22 - Classificação das competências do CONCIDADE

ARTIGO	MATÉRIA	DESTINATÁRIO
32, III	Aprovar a criação de novas áreas especiais	INDIVIDUAL OU COLETIVO
46, I	Aprovar a desafetação de áreas caracterizadas como bens de uso comum do povo, atingido por Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS I, II e III	INDIVIDUAL OU COLETIVO
49, § 2º	Expedir resoluções sobre supressão de vegetação em Áreas de Interesse Ambiental (AIA)	INDIVIDUAL OU COLETIVO
110, par. único	Emitir parecer técnico sobre estudo de impacto ambiental em projetos de edificação em áreas de preservação ambiental	INDIVIDUAL OU COLETIVO
111 § 2º	Emitir parecer sobre usos na área rural que não estão expressamente previstos nesse dispositivo legal	INDIVIDUAL OU COLETIVO
120	Realizar a gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental	DIFUSO
120, § 1º	“O Conselho Municipal da Cidade deverá ser regulamentado pelo executivo Municipal ...”	COLETIVO (do próprio conselho)
122	Recomendar a alteração do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental antes do prazo previsto no artigo 121	INDIVIDUAL, COLETIVO OU DIFUSO
131, § 1º	Emitir parecer sobre projetos de reformas e ou ampliações essencialmente necessárias nas edificações de uso não conforme na zona em que se localizam	INDIVIDUAL OU COLETIVO
131, § 2º	Emitir parecer sobre regularização das edificações de uso não conforme na zona em que se encontram	INDIVIDUAL OU COLETIVO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Assim, a análise e classificação das competências legalmente previstas baseou-se na possibilidade ou não de identificar imediatamente os destinatários da regra.

Nessa linha, a previsão do parágrafo único do artigo 110 possui classificação individual ou coletiva porque se destina a atender especificamente o interesse de pessoa ou grupo determinado ou determinável.

Por outro lado, caracterizam-se como difusas as competências que podem atingir a todos e, por isso, a ninguém em especial. É o caso do artigo 120, na medida em que atribui ao CONCIDADE a gestão do Plano Diretor, considerando-se uma competência de largo espectro.

Por tal razão, foram enquadradas no artigo 120 diversas matérias que foram objeto de deliberação pelo conselho, mas sem conexão direta com outros artigos no Plano Diretor, uma vez que encontram ressonância nas competências especificadas no artigo 3º do decreto regulamentador. Por exemplo, a análise de propostas de regramento para Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) elaborado por equipe técnica da Secretaria de Planejamento Urbano (atas 01 e 02/2012). Além das deliberações envolvendo normas complementares ao Plano Diretor (p.ex. parcelamento do solo e código de obras), foram enquadrados no artigo 120 os desdobramentos previstos no decreto regulamentador nº 4675/2011, como sugestões envolvendo questões relacionadas à habitação popular, mobilidade urbana, diretrizes para regulamentação de Estações de Radio-Base (ERBs), conferência das cidades¹¹⁵. No parágrafo 1º do artigo 120 foram enquadradas as questões relacionadas ao funcionamento do próprio conselho (jeton e regimento interno).

Em outro momento da pesquisa, quando da análise das atas, nas deliberações sobre os protocolos, adotou-se um critério mais concreto, destacando os processos conforme a natureza pública ou privada da pessoa que apresentou o tema ao colegiado.

4.3.3. ANÁLISE DAS ATAS

Foram analisadas as atas disponibilizadas dos anos de 2012 e 2013, totalizando 20, sendo da 01 a 09 em 2012, e da 02 a 12 em 2013. Embora houvesse previsão normativa

¹¹⁵ Considerando que o decreto se propõe a regulamentar o que seja a “gestão do plano diretor” prevista no artigo 120 da lei, bem como o disposto nos incisos do artigo 3º do decreto, em especial: “II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; XIV - convocar e organizar a Conferência Municipal das Cidades, nos termos do art. 15; e XVI- aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

para reuniões mensais, a Secretaria do Planejamento informou que somente possuem essas atas, constatando o extravio da ata 01/2013.

As atas informam o nome dos presentes, o número do protocolo e sua origem, assim como o pedido e a deliberação. Praticamente não há reprodução de relatos e considerações; apenas breve e sucinta justificativa para a deliberação.

Em cada ata foram destacados os temas pelos protocolos, a sua aprovação, rejeição ou adiamento, bem como a sua origem, se privado ou público, assim considerado quando proveniente da prefeitura ou próprio conselho (pessoa jurídica de natureza pública), classificando como privados os demais (pessoa física ou jurídica de natureza privada).

Por fim, foram classificadas as deliberações em positivas e negativas, destacando-se, ainda, os temas que resultaram sem deliberação na reunião.

4.3.4. RESULTADOS DA ANÁLISE SOBRE AS COMPETÊNCIAS EXERCIDAS NAS REUNIÕES

Os temas debatidos foram enquadrados nos dispositivos legais pertinentes às competências do CONCIDADE, conforme exposto anteriormente. A coluna “nº reuniões” indica quantas vezes a matéria foi encontrada nas atas. O percentual foi calculado sobre o total de reuniões (20), conforme mostra a Tabela 23:

Tabela 23 – Relação de incidência das competências por reuniões (ata)

ARTIGO	MATÉRIA	NÚMERO REUNIÕES	COMPET X REUNIÕES
32, III	Aprovar a criação de novas áreas especiais	2	10%
46, I	Aprovar a desafetação de áreas caracterizadas como bens de uso comum do povo, atingido por Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS I, II e III	0	0%
49, § 2º	Expedir resoluções sobre supressão de vegetação em Áreas de Interesse Ambiental (AIA)	0	0%
110, par. único	Emitir parecer técnico sobre estudo de impacto ambiental em projetos de edificação em áreas de preservação ambiental	0	0%
111 § 2º	Emitir parecer sobre usos na área rural que não estão expressamente previstos nesse dispositivo legal	8	40%
120	Realizar a gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental (sugestões e explicitações em normas complementares, p.ex. diretrizes p/EVU, EIV e código de obras, conferência das cidades e demais desdobramentos previstos no decreto regulamentador nº 4675/2011)	13	65%
120, § 1º	“O Conselho Municipal da Cidade deverá ser regulamentado pelo executivo Municipal ...”	2	10%
122	Recomendar a alteração do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental antes do prazo previsto no artigo 121	6	30%
131, § 1º	Emitir parecer sobre projetos de reformas e ou ampliações essencialmente necessárias nas edificações de uso não conforme na zona em que se localizam	5	20%
131, § 2º	Emitir parecer sobre regularização das edificações de uso não conforme na zona em que se encontram	6	30%
TOTAL DE REUNIÕES NO BIÊNIO: 20 = 100%			

LEGENDA: **DIFUSO**

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Relativamente à análise das deliberações, realizou-se o levantamento por protocolo, destacando os processos deliberados positivamente (aprovados ou concluídos, no caso de sugestões), negativamente (rejeitados) e não deliberados, enquadrando-se nessa última categoria os assuntos que foram analisados, mas adiados. Do mesmo modo, foi classificada a pessoa que apresentou o protocolo, considerando-se pública quando a origem do protocolo estava na prefeitura ou próprio conselho, e privada quando vinha de pessoas físicas ou jurídicas sem vínculo com o governo, conforme Tabela 24:

Tabela 24 – Exemplo do levantamento das atas por resultado e origem dos processos pautados e apuração do percentual de aproveitamento do CONCIDADE

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		SEM DELIBERAÇÃO		TOTAL PAUTADOS
01/2012	1	1		1	1	2	6
....							
12/2013	1	1					2
TOTAL	22	17	0	6	3	15	63
RELAÇÃO SOBRE PAUTADOS	DELIBERADOS = 45 = 71,42%				SEM DELIBERAÇÃO = 18 = 27%		
% DOS PAUTADOS	34,9%	27%	0	9,5%	4,8% PUB		
% DOS DELIBERADOS (45)	48,8%	37,7%	0	13,3%	23,8% PRIV		

LEGENDA: **PUBLICO** **PRIVADO**

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Nesse ponto, pode-se perceber que há maior índice de aprovação dentre os processos de origem pública, os quais não contabilizaram rejeição ou adiamento.

4.3.5. AVALIAÇÃO CRÍTICA

Analisando exclusivamente as competências previstas no Plano Diretor e o seu enquadramento nas matérias levadas à deliberação do colegiado, é possível inferir que as atividades do CONCIDADE não espelharam a previsão normativa, na medida em que não exerceu quatro das nove competências previstas no Plano Diretor, e a maior parte de suas reuniões tiveram em pauta temas diversos dos previstos na lei.

A análise das atas revelou que, das 20 reuniões realizadas no biênio, em 16 delas foram levados à deliberação do colegiado temas diversos, sem previsão de competência ao CONCIDADE no Plano Diretor, conforme Quadro 4:

Tabela 25 – Pautas fora do Plano Diretor

TEMA	ATA/origem/resultado*
Referendar a comissão permanente para fins de EVU ¹¹⁶	05/2012 pub-ap
Análise projeto lei parcelamento do solo	06/2012 pub-ap
Análise regulamentação ERBs	02/2013 pub-sug
Projeto de loteamento/ Pedido de desmembramento/ Localização de área institucional ¹¹⁷	03/2012 priv-ap
	04/2012 1 priv e 1 pub ap
	07/2012 priv-ap
	08/2012 priv-ap
	09/2012 priv-ap
	02/2013 priv-adi
	03/2013 priv-adi
	06/2013 priv-ap
	07/2013 priv-adi
	08/2013 priv-adi
	08/2013 priv-adi
	09/2013 priv-adi (2x)
10/2013 priv-adi	
11/2013 pub-ap e 1 priv-rej	
Desafetação de área institucional	04/2012 pub-ap
Fechamento de rua	08/2012 priv/ap
Artigo 111, § 1º, do Plano Diretor ¹¹⁸	03/2012 priv

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Em contato pessoal, pode-se aferir junto ao setor que os temas eram levados ao conselho para respaldar as decisões do Município sobre esses processos.

Abstraindo os temas alheios ao Plano Diretor, os resultados apontariam uma atuação relativamente equilibrada, com certa predominância para competências de interesses difusos, priorizando processos de origem pública, sendo instado sobre questões vinculadas ao planejamento urbano em largo espectro, tendo em vista o enquadramento dos

¹¹⁶ Essa competência foi atribuída fora do Plano Diretor, por norma regulamentar, o art. 7º do Decreto Municipal nº 4.857/2012, que trata dos Estudo de Viabilidade Urbanística e Estudo de Impacto de Vizinhança.

¹¹⁷ A Secretaria do Planejamento encaminhava tais projetos como forma de prestigiar a atividade do colegiado e qualificar a sua análise através da deliberação coletiva, considerando ser fundamental para dar “sustentabilidade” ao parecer técnico. Entretanto, não informou se eram todos os projetos encaminhados indistintamente, ou se havia algum critério para pautar uns e outros não. Pelo pequeno número de projetos levados a análise, presume-se tenha havido algum critério de escolha.

¹¹⁸ Pela redação do dispositivo, depreende-se a competência do CONCIDADE apenas para as matérias previstas no parágrafo 2º, não no 1º:

Art. 111 – Na Área Rural serão permitidos os seguintes usos:

I - residencial unifamiliar (R);

II – Comércio e Serviços Geradores de Ruídos (CSR)

III – Recreacional e Turístico (RT);

Parágrafo 1º - também são permitidas atividades de agroindústrias, comércio de abastecimento, fabricação de produtos alimentares, matadouros de bovinos, ovinos, suínos e outros animais com ou sem fabricação de embutidos e industrialização de carnes.

*Parágrafo 2º - **Com exceção dos usos permitidos nos itens anteriores** os demais deverão ter autorização da Secretaria Municipal de Planejamento e parecer do Conselho Municipal da Cidade.*

temas pautados nos artigos 120 e 122 do Plano Diretor, envolvendo a análise de leis e diretrizes urbanísticas, conforme Figura 13:

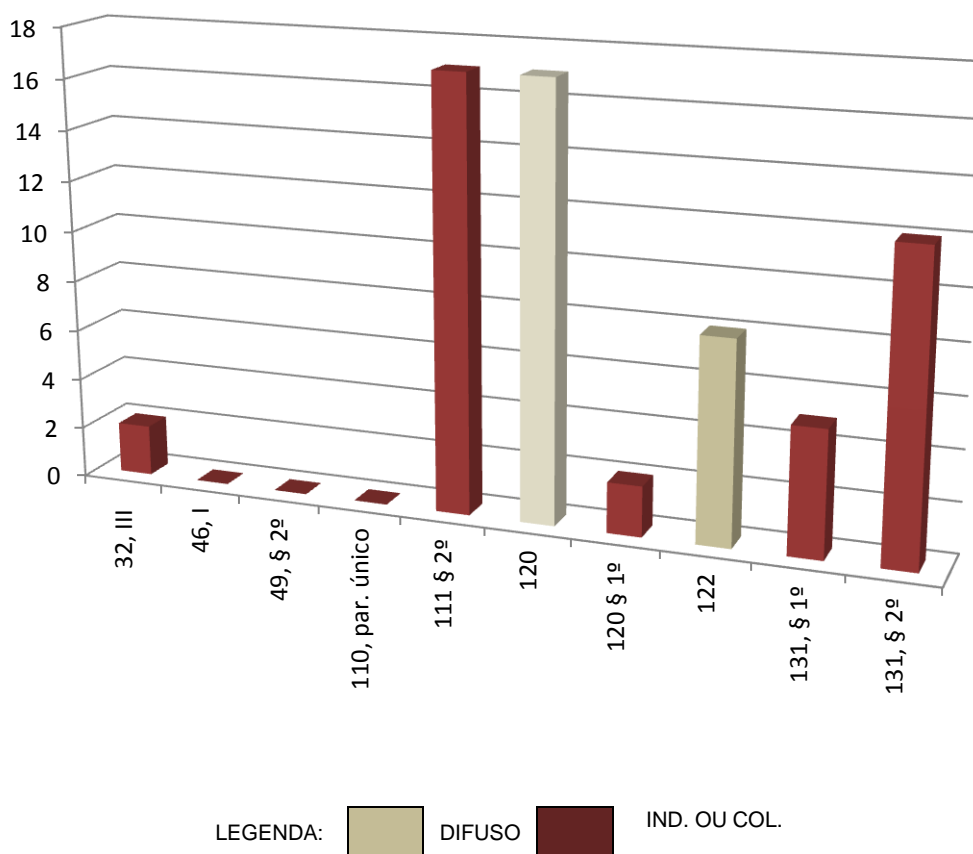


Figura 13 – Relação de competências por reuniões do CONCIDADE
Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Cabe ressaltar, no entanto, que esse resultado equilibrado não reflete a realidade da atuação do CONCIDADE, tendo em vista que a maior parte suas atas (14 das 20) continha pautas extraordinárias, que demandavam deliberações sobre temas para os quais não havia competência expressa no Plano Diretor. Ademais, quase todas (20 das 21) as pautas dessas 14 reuniões envolveram a deliberação sobre temas que contemplam interesses individuais. A única exceção foi a escolha da comissão para análise de EVU, em cumprimento à previsão contida no art. 7º do Decreto Municipal nº 4.857/2012¹¹⁹.

¹¹⁹ Tabelas 37, 38 e 40 no Apêndice 5.

Tabela 26 — Levantamento do percentual de aproveitamento com base no resultado de todas as deliberações do CONCIDADE no biênio, por natureza da atividade e origem da pauta

TEMA NO PLANO DIRETOR OU EXTRA	PAUTA (TOTAL = 86)		TEMA X PAUTA
	publico	privado	
32, III	2	0	2,3%
46, I	0	0	0%
49, § 2º	0	0	0%
110, par. Único	0	0	0%
111 § 2º	9	8	19,7%
120	15	2	19,7%
120 § 1º	2	0	2,3%
122	7	1	9,3%
131, § 1º	0	5	5,8%
131, § 2º	3	9	19%
Referendar a comissão permanente para fins de EVU	1	0	1,1%
Análise projeto lei parcelamento do solo	1	0	1,1%
Análise regulamentação ERBs	1	0	1,1%
Projeto de loteamento/ Pedido de desmembramento/ Localização de área institucional	2	15	2,3%
Desafetação de área institucional	1	0	1,1%
Fechamento de rua	0	1	1,1%
Artigo 111, § 1º, do Plano Diretor ¹²⁰	0	1	1,1%

LEGENDA: **DIFUSO**

Fonte: Elaboração da própria autora (2016)

Conforme Tabela 26, se somarmos as pautas extraordinárias, chega-se a um total de 86 pautas. Considerando que apenas 3 temas foram classificados como de natureza

¹²⁰ Pela redação do dispositivo, depreende-se a competência do CONCIDADE apenas para as matérias previstas no parágrafo 2º, não no 1º:

Art. 111 – Na Área Rural serão permitidos os seguintes usos:

I - residencial unifamiliar (R);

II – Comércio e Serviços Geradores de Ruídos (CSR)

III – Recreacional e Turístico (RT);

Parágrafo 1º - também são permitidas atividades de agroindústrias, comércio de abastecimento, fabricação de produtos alimentares, matadouros de bovinos, ovinos, suínos e outros animais com ou sem fabricação de embutidos e industrialização de carnes.

*Parágrafo 2º - **Com exceção dos usos permitidos nos itens anteriores** os demais deverão ter autorização da Secretaria Municipal de Planejamento e parecer do Conselho Municipal da Cidade.*

difusa, constata-se que do total de itens pautados, somente foram analisados 26 pautas difusas, correspondendo a 30%.

Assim, constata-se que o colegiado foi frequentemente instado a se manifestar sobre temas diversos das competências estabelecidas no Plano Diretor, os quais tinham origem, em sua maioria, em demandas de interesse privado. Por tal razão, não seria possível caracterizar a atividade do conselho como de natureza eminentemente difusa.

Por outro lado, a análise voltada à origem dos protocolos (ou processos) e o conteúdo das deliberações, evidencia que os conselheiros decidem, efetivamente, sobre pouco mais de 70% (72,9%) das matérias levadas à análise, deixando quase 30% sem deliberação, sendo todas de origem privada, conforme representado na Figura 14:

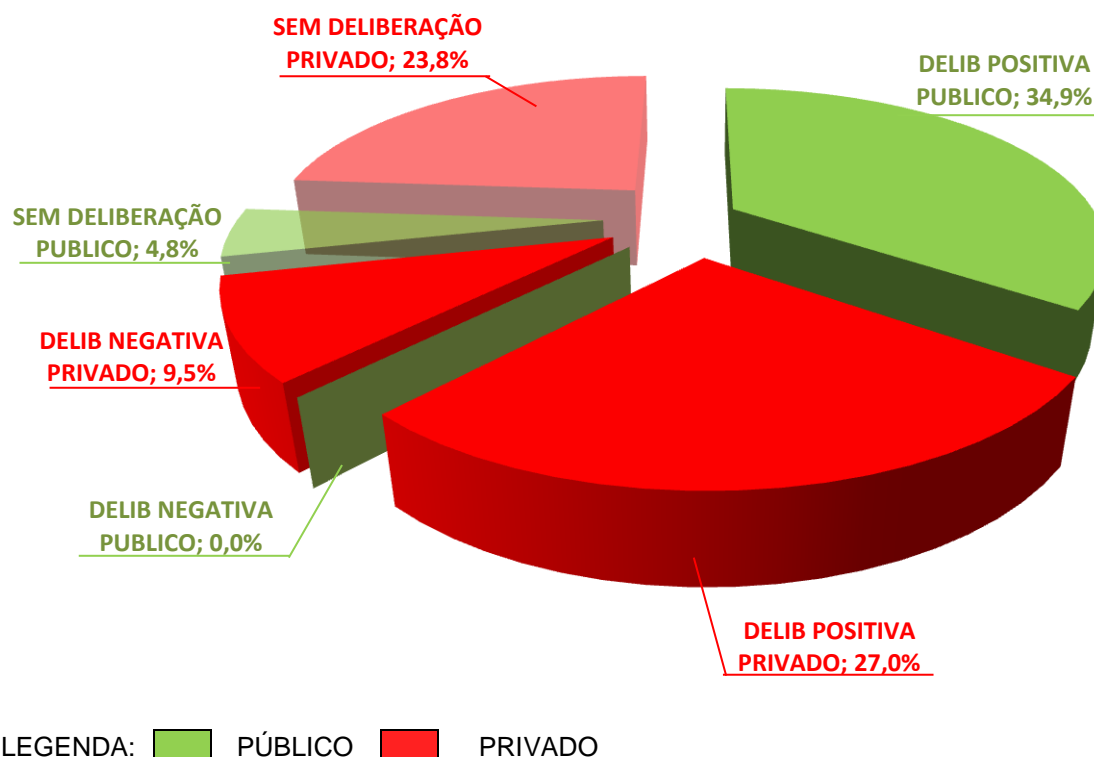


Figura 14 – Análise das deliberações nas atas do CONCIDADE
Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

4.4. RESULTADOS

4.4.1 ANÁLISE ESTRUTURAL, NORMATIVA E DELIBERATIVA

Os resultados das atividades dos conselhos são apresentados a partir dos três eixos de análise: estrutural (plano burocrático), normativo (plano abstrato) e deliberativo (plano concreto), sendo este último, em certa medida, traduzido em números obtidos por análise qualitativa e quantitativa, conforme Tabela 27.

Tabela 27 — Resultados compilados das unidades de análise

ESTRUTURA BUROCRÁTICA				PLANO DIRETOR			ATAS REUNIÃO ANÁLISE QUALITATIVA			ATAS REUNIÃO ANÁLISE QUANTITATIVA				
MUNI-CÍPIO	CON-SELHO	SECRE-TARIA	CARA-TER	COM-PET.	DIFU-AS	INDIV/COL.	COMPET/REUNIÕES	DIFU-SA	INDIV/COLET.	PAU-TA	DELIBE-RADOS	SEM DELIB.		
Porto Alegre	CMDUA	Urbanismo	Deliberativo	31	15	16	15 em 95 (semanais)	5	10	529	106 pub	71 priv	155 pub	197 priv
Caxias do Sul	CONSE-PLAN	Planejamento	Consultivo	14	8	6	9 em 22 (mensais)	4	5	43	19 pub	2 priv	19 pub	3 priv
Sapiranga	CON-CIDADE	Planejamento	Deliberativo	10	2	8	7 em 20 (mensais)	2	5	63	22 pub	23 priv	3 pub	15 priv

ESTRUTURAL
 NORMATIVO
 DELIBERATIVO

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Quanto à **Estrutura Burocrática**, constatou-se que as cidades com maior número de habitantes, Porto Alegre e Caxias do Sul, possuem estrutura semelhante, mas atuação fundamentalmente diversa. Caxias do Sul possui um conselho meramente consultivo, vinculado à Secretaria de Planejamento, com atuação voltada, basicamente, a questões envolvendo a revisão do próprio Plano Diretor. Porto Alegre e Sapiranga atribuem caráter deliberativo aos conselhos, que possuem atuação mais específica, sobre projetos urbanos. Embora a atuação semelhante, em Porto Alegre o conselho está vinculado à Secretaria de Urbanismo e em Sapiranga, à de Planejamento.

A vinculação dos colegiados a unidades burocráticas diversas, ora envolvendo Planejamento, ora envolvendo Urbanismo, apesar de serem criados com o objetivo de gerir o Plano Diretor, enseja a reflexão de como os gestores entendem e aplicam essa ferramenta legal. Não se aprofundou a discussão conceitual relativa à distinção entre Planejamento Urbano e Urbanismo, como já exposto no capítulo 1, pois o recorte do trabalho deixou clara a abordagem de Planejamento Urbano pelo seu aspecto político (CARVALHO, 2009, p.22), tendo em vista a análise do tema pela perspectiva da participação da sociedade através dos conselhos municipais vinculados a uma legislação regulatória. Oportuno enfatizar, contudo, que essas dificuldades teórico-conceituais se refletem no desenho institucional dos colegiados e, conseqüentemente, na vida prática da gestão das cidades.

No que respeita ao caráter das decisões do colegiado, constatou-se que apenas o Plano Diretor de Sapiranga refere expressamente o poder deliberativo do conselho no Plano Diretor. Em Porto Alegre, essa lei arrola competências deliberativas, mas o poder deliberativo está previsto expressamente na Lei Complementar nº 661/2010, como referido no item 4.1.1.3. Em Caxias, a lei complementar que constituiu o conselho refere tratar-se de órgão de assessoramento, não sendo reconhecido o caráter deliberativo, o que se verificou pelo próprio texto legal e por ocasião da coleta de dados junto ao setor.

Para a **análise sobre as competências previstas e exercidas**, partiu-se do pressuposto teórico que vincula o Planejamento Urbano e o Direito Urbanístico ao gerenciamento de interesses difusos, voltados à qualidade de vida e justiça social. Por isso, foram identificadas as competências previstas para os conselhos municipais que mais se alinhassem a essa perspectiva mais abrangente, diferenciando-as daquelas que previam uma atividade mais concreta e voltada a determinados indivíduos, grupos ou setores específicos da cidade.

Das cidades analisadas, as leis de Porto Alegre e Caxias do Sul se mantiveram na média, arrolando com pouca diferença mais competências de natureza difusa. Já o Plano Diretor de Sapiranga apresentou a maioria das competências voltadas para gestão de interesses individuais ou coletivos (das dez, apenas duas puderam ser classificadas como de natureza difusa).

Entretanto, todos os conselhos, na prática, deliberaram mais sobre questões individuais e coletivas, sendo que nenhum exerceu a integralidade das competências previstas no Plano Diretor.

Porto Alegre exerceu 15 das 31 competências previstas, sendo que, entre as exercidas, apenas cinco eram de natureza difusa. Dessas cinco, a que foi mais recorrente nas reuniões¹²¹, a prevista no artigo 39, I, do Plano Diretor¹²², resultou em apenas 4 deliberações. Trata-se de análise de projetos de normas destinadas a regulamentar questões determinadas no Plano Diretor, matéria de grande importância para conformar e explicitar as regras gerais prevista nessa norma. Por um lado, se entende a dificuldade de deliberar, mas por outro, constata-se que a maior parte do tempo do colegiado é destinada a outras questões. As competências mais exercidas em Porto Alegre foram as que se voltavam para aprovar ou regulamentar projetos específicos apresentados pela iniciativa privada. Constatou-se que a competência que foi mais recorrente nas reuniões¹²³, a prevista no inciso IX do artigo 39¹²⁴ foi classificada como de natureza individual ou coletiva, envolvendo análise de projetos específicos, como Estudos de Viabilidade Urbanística, sendo que 95% dos processos deliberados eram oriundos da iniciativa privada.

O conselho de Porto Alegre não deliberou sobre questões altamente controversas, relativas à definição da política urbana em matéria de solo criado, como metodologia e demais questões abrangentes (incisos X, XII e XIV do artigo 39). Sequer foi pautada matéria envolvendo a competência do inciso VIII do artigo 39: *“Propor a programação de*

¹²¹ Constatou em 39 das 95 reuniões (41%)

¹²² Zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA.

¹²³ Constatou em 68 das 95 reuniões (71,6%)

¹²⁴ *Aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias.*

investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município". Dentre os itens pautados (529), chamou a atenção e a dificuldade em deliberar, pois a maior parte restava sem deliberação (352), principalmente quando os processos eram de origem pública. Isso porque, considerando apenas os números absolutos, o setor privado teve o maior número de processos sem deliberação (197 contra 155 dos públicos). Entretanto, considerando o total de itens pautados, constata-se que o colegiado colocou em pauta mais processos da iniciativa privada (268 contra 261). Ademais, o alto número de deliberações computadas para o setor público resulta dos itens de pauta envolvendo sugestões e apresentações, que foram considerados deliberados.

Em Sapiranga foi diferente. Embora o Plano Diretor previsse o maior número de competências para definir questões individuais, constata-se que as duas únicas competências classificadas como de natureza difusa, (artigos 120 e 122) foram efetivamente exercidas, envolvendo sugestões e explicitações em normas complementares, p.ex. diretrizes para EVU, EIV e código de obras, conferência das cidades e demais desdobramentos previstos no decreto regulamentador nº 4675/2011, assim como a própria alteração do Plano Diretor. Essas competências totalizaram 19 reuniões e 25 itens de pauta; a maioria de origem pública (apenas dois processos foram de iniciativa privada). Entretanto, a atuação do colegiado priorizou demandas individuais e, ainda por cima, estranhas à sua competência, na medida em que a maior parte das reuniões (17 das 20) incluiu itens de pauta relativos a loteamentos (13 reuniões) e outras matérias que não foram arroladas no Plano Diretor para análise pelo colegiado. Ademais, a segunda competência mais exercida (totalizando 13 reuniões e 18 itens de pauta) envolveu a aprovação de situações em desacordo com o próprio regime urbanístico, previstas nos parágrafos 1º e 2º do artigo 131¹²⁵.

É relevante considerar que os resultados obtidos com o Município de Sapiranga¹²⁶ podem configurar uma representativa amostra da realidade brasileira, tendo em vista que a imensa maioria dos municípios possui menos de 100.000 habitantes (95,54%), conforme estimativas populacionais dos municípios em 2015, divulgadas pelo IBGE¹²⁷.

¹²⁵ § 1º *Emitir parecer sobre projetos de reformas e ou ampliações essencialmente necessárias nas edificações de uso não conforme na zona em que se localizam* § 2º *Emitir parecer sobre regularização das edificações de uso não conforme na zona em que se encontram*

¹²⁶ Observando, ainda, que seu plano diretor foi anulado justamente por descumprimento à diretriz legal da gestão democrática, e o colegiado ali previsto (CONCIDADE) foi recentemente dissolvido para dar lugar a outro com composição eminentemente técnica

¹²⁷ <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2972>

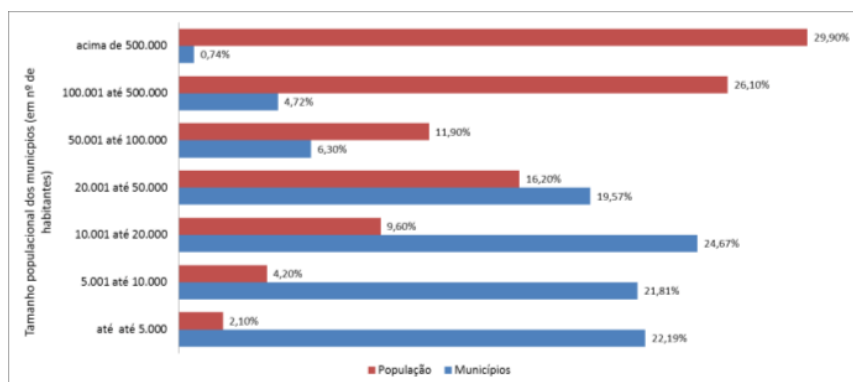


Figura 15 – Distribuição da população e dos municípios segundo grupos de tamanho populacional dos municípios
Fonte: IBGE (2015)

Caxias do Sul caracterizou-se por uma atuação diferenciada, devido, especialmente à ambiguidade das competências previstas no Plano Diretor, cujo texto, ao contrário dos demais, não atribuiu o caráter deliberativo ao conselho. As reuniões envolveram debates intensos sobre poucos temas, que ocuparam, em média, duas ou três sessões para deliberação. Assim, o percentual de deliberação é baixo, embora tenha sido o conselho que mais se aproximou do tipo ideal, pela profundidade das discussões entre seus membros, evidenciando clara preocupação com a repercussão de suas decisões no Planejamento Urbano.

A maior parte das competências previstas no Plano Diretor foi classificada de natureza difusa e as deliberações também. Nem todas as competências foram exercidas, restando quatro sem análise. Foram poucos os processos apresentados como de interesse da iniciativa privada, observando-se que a pauta era apresentada pela equipe governamental, normalmente pela Secretaria do Planejamento (SEPLAN), sendo considerado na pesquisa, então, como de iniciativa pública. A maior parte dos itens apreciados¹²⁸ envolveram análise sobre alterações do Plano Diretor e legislação urbanística (inciso IV do artigo 120)¹²⁹, voltadas para zoneamento e índices de ocupação.

Entretanto, constatou-se que, apesar do rico processo de participação e deliberação dentro do colegiado, envolvendo análise das propostas para alteração da legislação, tal não assegurou fossem efetivamente cumpridas pelo Poder Público, como foi o caso da lei que alterou o zoneamento envolvendo área do Clube de Golf, na zona rural do Município, passando a caracterizá-la como zona especial, à revelia dos intensos debates e rejeição pelo conselho.

¹²⁸ debatido em 5 das 22 reuniões (23%)

¹²⁹ *Apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação da legislação urbanística e do presente Plano Diretor*

4.5 LIMITAÇÕES E DELIMITAÇÕES DA PESQUISA

O estudo teve as limitações inerentes à pesquisa social de organizações dinâmicas e responsáveis por políticas públicas, cujos dados são de difícil acesso e confiabilidade. Daí por que se buscou estabelecer critérios objetivos de escolha dos Municípios (número de habitantes) e para seleção dos dados para análise (Plano Diretor e atas de reunião), desenvolvendo uma metodologia que propiciasse uma investigação objetiva, baseada em cálculos e critérios padronizados.

Em um primeiro momento, foram selecionados os municípios que estavam inseridos na região metropolitana, por exemplo: Porto Alegre, Canoas e Esteio, considerando que possuíam a faixa populacional utilizada pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos¹³⁰ (estudo nacional que serve de fonte para esta pesquisa). Porto Alegre serviu como caso-piloto, fornecendo ampla documentação e informações.

No entanto, as duas outras cidades escolhidas tiveram que ser descartadas logo após o início dos contatos, por dificuldade de acesso às informações e documentos fundamentais. Apesar de diversas tentativas, restaram frustrados os contatos com os representantes dos conselhos de Canoas (cujas atividades foram recentemente vinculadas a uma entidade privada, o Instituto Canoas XXI) e de Esteio, que não forneceram esclarecimentos sobre as atas e regulamentos relativos aos anos de 2011 e 2012, nem ofereceram alternativas para pesquisa¹³¹.

Segundo Yin (2014), é necessário ter definido um conjunto de critérios operacionais para identificar os casos a serem estudados. Um critério é, justamente, a informação clara e precisa quanto ao número de reuniões e deliberações do Conselho Municipal no período de análise:

A meta do procedimento de triagem é garantir que você identifique os casos finais apropriadamente, antes da coleta formal de dados. A pior das hipóteses ocorreria quando, depois de iniciada a coleta formal de dados, o caso se mostrasse inviável ou representativo de algo que não corresponde ao que você pretendia estudar¹³² (YIN, 2004, p. 118).

Diante da omissão, optou-se pelos casos dos Municípios de Caxias do Sul e Sapiranga, sendo que este último teve alterado o período de análise para os anos de 2012 e 2013, pois foram os únicos anos que o Conselho da Cidade atuou. Ademais, o próprio Plano Diretor do Município de Sapiranga foi objeto de impugnação judicial, por meio de Ação Civil

¹³⁰ Ver SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. (orgs.), 2011.

¹³¹ Conforme pedido formalizado por correspondência entregue em 17.10.2014, com prazo de 30 para resposta.

¹³² Ob. Citada, (p. 117-118).

Pública, promovida pelo Ministério Público, e julgada procedente pelo descumprimento da diretriz da gestão democrática¹³³. Apesar dos problemas identificados, entendeu-se possível e cabível adotar o estudo sobre esse Município, pois atendia aos critérios objetivamente estabelecidos quanto à região metropolitana e à faixa populacional, além de um Plano Diretor aprovado após o Estatuto da Cidade e conselho atuante no período de análise. Caxias do Sul, embora situada fora da área metropolitana, possui população compatível, atas na internet e disponibilizou a documentação e informações complementares com presteza e agilidade.

A metodologia criada também buscou aproveitar os critérios de uma pesquisa maior para a escolha das unidades de análise, mas ao ingressar no plano empírico de cada unidade foi necessário estabelecer outros critérios para viabilizar a identificação dos dados para comparação (análise nos eixos estrutural, normativo e deliberativo).

Assim, para cada eixo de análise foram estabelecidos os mesmos critérios. Adotou-se o critério do alcance da norma para a classificação das competências previstas no plano diretor de cada Município, destacando quais se caracterizavam como de natureza difusa. Para análise das atas, destacaram-se as deliberações (concluídas ou adiadas) e as pessoas que encaminhavam as pautas (pública ou privada)..

Os resultados, então, oferecem uma ideia aproximada da atividade dos conselhos com o fim de permitir a comparação entre as unidades de análise e, depois, com o modelo ideal.

A exposição minuciosa dos procedimentos, a partir do caso-piloto, teve por objetivo contribuir para pesquisas futuras.

5. CONCLUSÕES

Este capítulo expõe as principais conclusões da dissertação, e apresenta recomendações para futuras pesquisas, buscando contribuir para o desenvolvimento de sua problemática.

A dissertação tratou da diretriz legal gestão democrática da política urbana, prevista no Estatuto da Cidade, considerando o tema da Democracia Participativa. Estudou mais especificamente uma instituição participativa: o conselho municipal do Plano Diretor. O problema da pesquisa, relativo à efetividade da participação da sociedade no planejamento urbano, através desses conselhos, se alinhou ao questionamento contemporâneo acerca da qualidade das instituições participativas.

Compreendendo *efetividade* como um conceito relacionado ao cumprimento dos fins institucionais (atividade-fim), a hipótese principal da pesquisa associou o problema ao

¹³³ Vide ementa do julgamento pelo Tribunal de Justiça e sentença nos Anexos

descumprimento da integralidade das funções para as quais as instituições foram criadas, o que ensejou o estudo das relações entre as competências previstas e as deliberações realizadas pelo colegiado. Em outras palavras, procurou-se analisar se havia um desvio de finalidade na atuação dos conselhos municipais vinculados ao Plano Diretor, causado pelo descompasso entre o sistema jurídico (teoria/doutrina) e o sistema político local (prática) quanto ao alcance da gestão democrática no Planejamento Urbano.

No capítulo 1, definiu-se a abordagem interdisciplinar e se estabeleceram suas bases conceituais, destacando-se a questão da gestão democrática no planejamento urbano. Partiu-se do entendimento de Marcelo Lopes de Souza, no sentido que o planejamento e gestão urbanos são ferramentas para o desenvolvimento sócio-espacial, de forma a associar o conceito de desenvolvimento urbano a uma melhora de qualidade de vida e justiça social. Considerou-se que a gestão democrática desafia o planejamento urbano a se integrar, de fato, nas políticas públicas, comprometendo-se com resultados no plano concreto. Considerou-se, ainda, que o Direito permite analisar esse comprometimento, por suas bases constitucionais, administrativas e urbanísticas, à luz do conceito de interesses difusos.

Tomando por base o processo de elaboração dos Planos Diretores e a fiscalização de sua gestão, através dos Conselhos Municipais, pode-se dizer que o sistema jurídico nacional (lei, doutrina e jurisprudência) dotou de *eficácia* os processos participativos no Planejamento Urbano, tornando obrigatória a participação da sociedade no Planejamento Urbano. Essa obrigatoriedade integrou o problema de pesquisa, na medida em que os gestores municipais se viram compelidos a oferecer à sociedade espaços de discussão coletiva para tratar das questões do planejamento urbano. Dialogando com a literatura focada em avaliar o incremento dessas instituições participativas, a dissertação se propôs a comparar o sistema jurídico nacional com o sistema político local, confrontando normas e fatos, eficácia e efetividade, questionando se a diretriz legal era, de fato, instrumento de democratização da gestão.

O capítulo 2 descortinou o referencial teórico da pesquisa, num processo dedutivo, abordando, especialmente, a questão da Democracia Participativa, a natureza jurídica dos conselhos municipais e o caráter de suas deliberações.

O recorte da democracia deliberativa, pelo princípio do discurso (Habermas), ofereceu o suporte teórico sobre as condições necessárias para legitimar os processos democráticos localizados, considerando a natureza dos interesses em disputa e a ideia do uso de espaços intermediários de comunicação entre governo e sociedade.

Pesquisa aprofundada na literatura especializada possibilitou configurar a natureza jurídica dos conselhos municipais, aspecto considerado fundamental para definir as bases normativas em nível de eficácia (causa) e efetividade (efeito). Com isso, sustentou-se a

possibilidade de atribuir caráter vinculante a suas deliberações, quando emanadas no âmbito de suas competências legalmente estabelecidas.

Porém, se os conselhos municipais são dotados de eficácia teórica e jurídica para legitimar a participação da sociedade no Planejamento Urbano, como se dá essa participação na prática? Para responder a essa questão, foi necessário criar um método de avaliação específico, focado nos documentos pertinentes à instituição participativa e nos resultados que ela produziu, buscando um diferencial na análise dos processos democráticos, tomando por base a natureza difusa dos interesses envolvidos (qualidade de vida e justiça social).

Dessa forma, a metodologia, exposta no capítulo 3, permitiu analisar a atividade dos conselhos em duas dimensões. A primeira, em nível local, analisou o desempenho das deliberações do colegiado em relação às competências previstas no Plano Diretor: o que a lei diz que deve fazer e o que ele fez, de fato. A segunda dimensão analisou o desempenho do colegiado local em relação às competências previstas no Estatuto da Cidade: o que o Plano Diretor oferece em relação à lei federal e ao sistema jurídico em geral (modelo ideal). Essa abordagem viabilizou a comparação entre os sistemas jurídico e o político da instituição participativa, assim como a compreensão da influência de cada um no desempenho da sua atividade, ou seja, na avaliação de sua efetividade frente ao modelo ideal.

No capítulo 4 foram apresentados os dados coletados e elaborados ao longo da pesquisa. A análise de cada conselho foi apresentada sob três enfoques: estrutural (plano burocrático), normativo (plano abstrato) e deliberativo (plano concreto), sendo este último, em certa medida, traduzido em números obtidos por análise qualitativa e quantitativa. Com isso, ofereceu-se uma análise objetiva das atividades dos colegiados, descrevendo cada estrutura burocrática e comparando competências legalmente previstas e efetivamente deliberadas.

Finalmente, o presente capítulo se destina à conclusão da dissertação, com tratamento global do problema e dos resultados da pesquisa.

5.1 CAMPO ABERTO NA LITERATURA JURÍDICA

O estudo para construção do modelo teórico revelou lacunas no sistema jurídico e na própria literatura. A começar pela literatura especializada, bastante minuciosa na classificação e identificação dos atos e fatos pertinentes à Administração Pública, mas omissa quanto ao papel jurídico dos conselhos municipais no sistema político dos municípios, ignorando a vasta e ampla discussão nas áreas sociais sobre a participação da sociedade civil na fiscalização e implementação das políticas públicas, especialmente após

1988, com a introdução dos Municípios no sistema federativo e seus reflexos na repartição de competências.

Constatou-se que essa grande discussão nas áreas sociais repercutiu na legislação em nível federal, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social e planejamento urbano, caracterizando os conselhos gestores e assegurando a participação da sociedade na gestão e fiscalização de determinadas políticas públicas. Entretanto, a literatura tradicional, especializada na área do Direito Público, mais especificamente Direito Constitucional, Administrativo e, até, Urbanístico, não acompanhou o fenômeno da participação da sociedade na gestão pública nem desenvolveu os conceitos de governança local e instituições participativas, ignorando a existência dos conselhos municipais e a necessidade de compreensão de sua natureza jurídica.

Essa omissão enfraquece a atuação dos conselhos, especialmente quando a lei federal não define suas atribuições, como é o que ocorre na área do Planejamento Urbano, tendo em vista que o Estatuto da Cidade não dispõe sobre o caráter deliberativo, composição e mandato dos membros.

5.2 CARÁTER VINCULANTE DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

Rege a Administração Pública um princípio intransponível ao gestor público, que é o da legalidade. Enquanto a iniciativa privada pode fazer tudo que a lei não proíba, o gestor público só pode fazer o que a lei permitir. Tal princípio, então, tem sido largamente utilizado para restringir a participação da sociedade, sob o argumento de que se não há lei expressa dispondo sobre ela, o gestor não pode inovar.

Associada a essa premissa está a resistência do Poder Legislativo local em abrir mão de parcela de seu poder para assegurar e delimitar a área de atuação dos conselhos. Desta forma, os Planos Diretores, na maior parte dos casos, não oferecem meios de conferir efetividade às diretrizes do Estatuto da Cidade, especialmente quanto ao acesso e controle do Planejamento Urbano através da gestão democrática. As regras sobre forma de acesso, estrutura, duração de mandato e deliberações, praticamente inexistem na legislação local, o que deixa os conselhos à mercê do gestor público, que dispõe sobre elas na forma e no tempo que desejar, através de normas esparsas sobre as quais possui total autonomia.

Esta dissertação procurou estabelecer as conexões necessárias para a configuração da natureza jurídica dos conselhos e o caráter vinculante de suas deliberações, mostrando como o sistema jurídico se vincula ao poder político, formando o elo que legitima e fortalece a sociedade na configuração do planejamento e desenvolvimento urbano.

A democracia se exerce nos limites do Direito, como estabelece o princípio republicano, previsto no artigo 1º da Constituição Federal, constituindo o Estado

Democrático de Direito¹³⁴. A legislação, em âmbito federal, diz que é importante e necessária a participação da sociedade na gestão da cidade (o que encontra amparo na doutrina e jurisprudência), mas não esclarece como, dando abertura para a legislação local definir¹³⁵. Por isso, o Plano Diretor serviu como parâmetro de avaliação da efetividade dos conselhos municipais, uma vez que nele se estabelecem as competências desse órgão. Pelo princípio da legalidade, o gestor é obrigado a cumprir o que está na lei. Isto é: se a lei diz que compete ao conselho decidir determinada questão, não pode o gestor contrariar o que foi deliberado. Logicamente, não serão vinculantes as deliberações do conselho fora do âmbito de sua competência. Esse é um ponto bastante importante para avaliar a efetividade do colegiado em nível local (ou dimensão política). Um conselho pode ser efetivo em nível local porque atua sobre as competências que o Plano Diretor lhe estabelece, mas pode não ser efetivo frente ao modelo teórico (ou dimensão jurídica e social) quando essas competências não o habilitam ao acesso e controle da política de Planejamento Urbano.

5.3 DIFERENTES DIMENSÕES DE EFETIVIDADE

O quadro teórico evidenciou que a aproximação do modelo ideal e, portanto, a maior efetividade da instituição participativa, depende das disposições contidas no Plano Diretor e também das matérias levadas à apreciação pelo colegiado. Entretanto, embora seja importante a previsão legal para dar concretude aos meios de exercer a gestão e fiscalização da política pública, é preciso que o conselho exerça suas competências para cumprir os fins a que foi destinado pela Constituição Federal.

Como já foi dito, um conselho que se limita a cumprir competências previstas no Plano Diretor pode ser eficaz em nível local; porém, não o será em relação a seus fins institucionais se suas deliberações não configurarem acesso e controle sobre a política urbana.

O modelo ideal, construído pela teoria e ordem jurídica, constitui esses colegiados em ferramentas para concretizar a gestão democrática das cidades, sendo suas deliberações dotadas de eficácia vinculante na definição das políticas de planejamento urbano, na forma prevista na lei local. Como lei local se entende o Plano Diretor, pois a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade estabelecem que esse é o instrumento básico

¹³⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:...

¹³⁵ Isso porque à lei federal cabe estabelecer normas gerais e, na falta dela, os demais entes podem legislar (§ 1º do art. 24 da CF). Aqui vale referir sobre a discussão envolvendo a competência da União para legislar questões urbanas, considerando que há competência concorrente para todos os entes sobre Direito Urbanístico (art. 24, I, da CF), mas cabe ao Município legislar sobre matéria que é de seu interesse local, inclusive o planejamento urbano (art. 30, I e VIII da CF). No caso específico dos conselhos municipais, parece evidente que as regras envolvendo sua composição e forma de acesso, como o caráter de suas decisões, não caracterizam interesse local a ponto de impedir a definição em nível federal. Entretanto, o legislador, ao que tudo indica, mais uma vez, lançou a questão urbana à sorte da realidade local.

da política de desenvolvimento e expansão urbana, cuja validade e legitimidade dependem da participação direta da sociedade na sua elaboração.

Concluindo, então, a análise normativa pelo viés legislação local x legislação federal, observou-se o descompasso entre a gestão democrática ideal e a real – em nível local, uma vez que, por um lado, a legislação federal dotou a sociedade de poder legitimador da política urbana através da participação na elaboração e acompanhamento do Plano Diretor; mas, por outro, a legislação local se revelou incompleta e remissiva no que respeita à forma de concretizar essa participação através dos conselhos municipais, privando as instituições de regras claras que definam até que ponto lhes cabe o acesso e controle da política urbana, identificando o que se constitui o *interesse local*¹³⁶ para fins de desenvolvimento urbano.

5.4 HIPÓTESES

Caracterizando-se a diretriz legal da gestão democrática como um direito difuso, supomos que a efetividade do trabalho dos conselhos municipais se relacionaria a atividades voltadas à satisfação de interesses difusos; uma atuação voltada, prioritariamente, à satisfação de interesses individuais ou coletivos se afastaria do tipo ideal. A hipótese foi a de que o problema da efetividade da instituição se relaciona às competências e deliberações do conselho, considerando que o colegiado pode estar descumprindo suas finalidades institucionais ao deliberar sobre questões diversas das suas competências.

O método de análise compreendeu a comparação entre o ideal e o real, a teoria e as práticas na gestão democrática. O plano ideal foi construído através do modelo teórico de instituições participativas e democracia deliberativa na área do Planejamento Urbano, delimitado pela natureza jurídica dos conselhos municipais, para fins de estabelecer a dimensão e o alcance de sua atuação na política de desenvolvimento urbano, considerando a diretriz legal da gestão democrática. Esse modelo teórico permitiu concluir que um conselho municipal vinculado ao Plano Diretor é um órgão colegiado da Administração Pública, constitucionalmente habilitado a deliberar sobre a política de Planejamento Urbano, caracterizado, então como gestor de política pública, provido de autonomia em relação ao gestor público municipal, sendo suas deliberações dotadas de caráter vinculante no âmbito de suas competências estabelecidas na legislação local.

O estudo dos Planos Diretores e atas de reunião permitiu a análise da atividade dos conselhos no plano real. Ou seja: buscou-se compreender como se dá a gestão democrática

¹³⁶ Tal é o que estabelece a Constituição Federal, em seu artigo 24, § 3º: "Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades."

na prática e, conseqüentemente, avaliar a efetividade da instituição participativa pelo prisma da concretização de seus fins institucionais (modelo ideal).

A verificação da hipótese considerou as duas dimensões da efetividade dos conselhos: a dimensão jurídica e a política, onde a jurídica se alinhou ao modelo ideal, construído na teoria e a política se alinhou ao modelo legal, construído pelo Plano Diretor, conferindo os limites legais de atuação do colegiado, através da descrição de suas competências.

Assim, em tese, um conselho pode ser caracterizado como efetivo por dar cumprimento à integralidade das competências previstas no Plano Diretor. Porém, pode não merecer essa caracterização na dimensão jurídica, quando essas competências são desprovidas de meios de acesso e controle às políticas de planejamento urbano, vetores essenciais à diretriz legal da gestão democrática.

A hipótese sobre o problema da efetividade se verificou nas duas dimensões, nas três unidades de análise. Demonstrou-se que os conselhos não apenas descumpriram a integralidade das competências previstas no Plano Diretor como atuaram, prioritariamente, em questões de natureza individual ou coletiva, portanto, alheias à natureza difusa da gestão democrática e do próprio Planejamento Urbano.

Nesse aspecto, o modelo ideal aproximou as competências do colegiado para questões de natureza difusa, tendo em vista o enquadramento do Planejamento Urbano e do Direito Urbanístico nessa categoria de interesses, essencial e permanentemente conflitantes, envolvendo questões de larga escala e abrangência. Entretanto, a maioria das competências previstas para os conselhos tinham natureza individual ou coletiva, priorizando a atuação do colegiado para questões de determinado grupo de indivíduos ou setor (por exemplo, aprovação de Estudos de Viabilidade Urbana para determinados projetos privados), em detrimento de definição sobre matérias difusas, como, por exemplo, estabelecer critérios e parâmetros para análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano, assim como para o instituto do solo criado, em Porto Alegre.

Vale lembrar que a gestão democrática assegura a participação no Planejamento Urbano, e o conselho em análise estava vinculado ao Plano Diretor, ou seja, a um instrumento de definição e controle de *política pública*, mas as atividades analisadas demonstraram que sua atuação priorizou a *regulação de determinadas atividades/projetos* urbanos.

A análise das competências revelou, então, a instrumentação do conselho mais para legitimar decisões regulatórias específicas do que para conformar interesses conflitantes em matéria de política e desenvolvimento urbano. O Plano Diretor de Caxias, embora arrolasse competências essencialmente difusas e fosse o único a vincular a gestão

democrática ao controle social¹³⁷, não dotou os conselheiros do poder de deliberar sobre as matérias que lhe competiam, utilizando expressões vagas e abrangentes como propor, apreciar, sugerir, avaliar, mas nunca *decidir* ou *aprovar*, sendo considerado, por isso, um exemplo da retórica legislativa. Não se pode falar em controle social quando a participação se restringe a opinar e sugerir. Já as leis de Porto Alegre e Sapiranga, sem empregar a expressão “controle social”, asseguraram competências deliberativas sobre questões de natureza difusa. Entretanto, na prática, as deliberações se concretizaram em questões individuais.

A participação da sociedade na gestão de interesses difusos é essencial na política pública, mas precisa ser melhor explorada em termos jurídicos para que se concretize em alternativa viável a legitimar as deliberações dos colegiados. Da forma como está, lamentavelmente, evidencia que os conselhos são instrumentos de validação de opções políticas dos governos locais. Na prática, não são ferramentas de gestão democrática aptas a legitimar uma política de desenvolvimento urbano, nos termos preconizados pela Constituição Federal e Estatuto da Cidade.

Conclui-se, então, que a efetividade da participação nos órgãos colegiados está relacionada à ancoragem legal e institucional *da política pública*. Assim, é a legislação que rege a própria política a responsável por conferir maior ou menor autonomia às instituições participativas, incumbindo à sociedade, em última instância, fazer uso dos instrumentos políticos e jurídicos a seu alcance para assegurar a efetividade da própria participação.

5.5 ESTUDOS FUTUROS

O desenvolvimento urbano, associado à qualidade de vida e justiça social, diz com interesses da sociedade como um todo e, por tal razão, se sustenta que o planejamento urbano trata de interesses difusos, dotados de conflituosidade intrínseca. Assim, a definição dos rumos para o desenvolvimento das cidades não pode ser resultado, apenas, de fórmulas técnicas e/ou políticas pré-concebidas e projetos abrangentes, em processos típicos da democracia representativa indireta.

¹³⁷ Assim dispõe:

Art. 115. São diretrizes gerais da gestão democrática:

I - valorizar o papel da sociedade civil organizada e do cidadão como participantes ativos e colaboradores, co-gestores e fiscalizadores das atividades da Administração Pública;
II - ampliar e promover a interação da sociedade com o Poder Público;
III - garantir o funcionamento dos instrumentos de participação e **controle social** previstos nesta Lei e em legislação específica;
IV - promover formas de participação e organização, ampliando a representatividade da sociedade; e
V - garantir uma gestão integrada, envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a sociedade civil.

Nessa perspectiva, se aponta a necessidade de aprofundar os estudos sobre os processos democráticos vinculados à natureza difusa dos interesses que permeiam o planejamento urbano. Importa conceber que esses interesses exigem constante cooperação e contemporização, daí a relevância das instituições participativas e o poder de suas deliberações.

Como visto, a questão do poder político das instituições participativas é objeto de diversos estudos acadêmicos, mas é pouco explorado na área jurídica. A literatura especializada em Direito Público segue fortemente influenciada pela dicotomia público/privado, e aborda as questões da Administração Pública como pertinentes a serviços e funções governamentais. Não enfrenta a realidade da Democracia Participativa no contexto dos interesses difusos e seus reflexos no exercício de governança local. Falta explorar e analisar a diversidade de relações que influenciam o espaço público na defesa, justamente, de interesses que são públicos, mas não podem ser vinculados exclusivamente ao governo, em oposição ou simples sujeição da iniciativa privada.

Em síntese, a sociedade dispõe, atualmente, de diversos estudos sociais e legislação sobre democracia participativa e gestão democrática, mas carece de instrumentos jurídicos eficazes que lhe permitam exercer, de fato, o controle social da política de planejamento urbano, com autonomia e responsabilidade perante as autoridades locais.

Dessa forma, ao direcionar o foco da dissertação para o problema da efetividade da participação da sociedade pelo viés institucional, se procurou contribuir para um olhar mais específico sobre os objetivos da participação, mostrando como são desvirtuados no longo percurso entre a teoria e a prática. Defendeu-se, assim, a importância de conectar as disciplinas sociais às jurídicas, como forma de dotar a sociedade de um poder político mais efetivo e concreto, mostrando as fragilidades do sistema jurídico frente ao poder político local.

O referencial teórico revelou vasta literatura que oferece forte ancoragem social e política ao modelo institucional dos conselhos municipais. Entretanto, carece ainda o colegiado de ancoragem jurídica, pela falta de regras claras quanto à forma de atuação na gestão da política urbana, associada à ausência de literatura especializada que discorra sobre o tema.

Os resultados do estudo revelaram que o desenho institucional dos conselhos, na omissão do Estatuto da Cidade, impacta fortemente na concretização da gestão democrática, na medida em que os Planos Diretores não lhe atribuem meios de acesso e controle à política de planejamento urbano. A população em geral, ou seja, a sociedade que seria legatária desse poder, não tem acesso ao mínimo de informações sobre a própria participação nesses colegiados e estes, por sua vez, não recebem as competências que lhe

asseguem exercer com autonomia o controle social sobre a política urbana, nos termos previstos pela Constituição Federal e Estatuto da Cidade.

A recomendação que se extrai desses resultados envolve o fortalecimento da instituição participativa através da aprovação de regras mínimas de acesso e controle à política municipal de planejamento urbano, ainda em nível federal, no próprio Estatuto da Cidade, uniformizando os critérios para o desempenho dessa atividade, a exemplo das demais leis federais criadas a partir do processo de descentralização de determinadas políticas públicas, como a saúde, serviço social e infância. Questões como forma de escolha, tempo de mandato e cálculo de número de membros, autonomia e poder deliberativo com caráter vinculante, gestão de recursos públicos, dentre outras, ficariam previamente definidas na legislação federal.

Dessa forma, caberia ao Plano Diretor apenas estabelecer o que seja de interesse local, delimitando a atuação do colegiado em vez de limitá-la. A legislação municipal, ao discorrer sobre as matérias de competência do colegiado em nível de regulação urbanística, dentro do sistema de gestão e planejamento urbano, estabeleceria a área de atuação do colegiado. Essa atuação deveria priorizar o debate e a deliberação sobre questões vinculadas à qualidade de vida e justiça social, conformando e definindo o que se compreende por política de desenvolvimento para fins de planejamento e gestão de determinada cidade.

Por outro lado, os resultados da pesquisa agora permitem aprofundar o estudo do problema da participação também pelo viés subjetivo, restando como proposição a investigação sobre a existência de relação entre as competências, deliberações e a composição dos colegiados para fins de identificar um padrão de atuação de acordo com a composição.

Todas as unidades analisadas possuíam uma composição relativamente paritária, contando com representantes da sociedade civil e governo. Ocorre, contudo, que essa representação da “sociedade civil” engloba um universo de pessoas (como, lideranças comunitárias, clubes de serviço, sindicalistas e empresários) escolhidas, na maior parte das vezes, sem qualquer critério, previa e publicamente definido.

Esta pesquisa não avaliou o caráter subjetivo dos conselhos, pois se limitou a explorar minuciosamente apenas as competências previstas e estabelecidas. A questão que fica para aprofundar, portanto, é se uma composição mais específica, considerando um mínimo de afinidade com o tema “Planejamento Urbano”, sem perder, contudo, o caráter pluralista, refletiria numa maior efetividade no cumprimento das competências estabelecidas para o colegiado, inclusive, com maior controle e autonomia nas suas decisões.

Essa frente de estudo se alinha à pesquisa sobre o problema da representação no interior das instituições participativas, considerando que a forma de acesso dos membros,

com critérios mais ou menos restritivos, já sinalizaria a perpetuação de um padrão elitista pela reprodução do modelo representativo, através da inserção de associações de classe e entidades coletivas (LÜCHMANN, 2011, 115-140 e 2007, 139-170).

Não foi essa a proposta inicial desta dissertação porque se entendia inviável estabelecer, *a priori*, qual o modelo ideal de representação coletiva para fins de estudo comparativo sobre a composição do colegiado. Entretanto, uma vez conhecido o modelo ideal de atuação, identificando qual é o objetivo da instituição participativa, entende-se possível buscar a existência da relação entre a atividade e a composição, identificando o que seria a pertinência temática ideal para a participação efetiva. Assim, considerando que os colegiados aqui analisados não teriam competência e/ou atribuições para deliberar sobre questões individuais e particularizadas, fica a questão sobre o interesse e/ou relevância de dotar os colegiados de uma composição representativa de determinados segmentos sociais (comunitários, corporativos ou profissionais) desprovidos de qualquer vinculação com os objetivos dessa instituição.

Uma vez estabelecidas as premissas necessárias sobre o sentido objetivo da participação, abre-se uma diretriz de atuação capaz de viabilizar a análise de critérios que permitam definir sobre a representação ideal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGACHE, Alfred. **Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação, embelezamento**. Paris: Foyer Brésilien, 1930.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 109-123.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109. Acesso em 09.01.2016.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 13-25

BECKER, Howard S. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais. 4ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 503 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 862 p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001. 280 p.

BONFANTE, Patrícia dos Santos; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Considerações sobre o regime jurídico dos conselhos gestores e de direitos no Brasil. In: CUSTÓDIO, André Viana e VIEIRA, Reginaldo de Souza (org). **Estado, política e direito**. Criciúma: UNESC, 2011 v. 3, p. 127-152

BRASIL, Luciano de Faria. Notas metodológicas sobre a interpretação do direito urbanístico. In: **Congresso de Direito Urbano-Ambiental**. Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011. p. 57-68,

BRASIL, Luciano de Faria. **O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance**. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 69, maio 2011 – ago. 2011, p. 157-177.

BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e

direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 8.080/90, de 19 de dezembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 8.069/90, de 13 de junho de 1990. Estatuto da criança e do adolescente.

BRASIL, Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências

BRAZ, Petrônio. **Direito municipal na constituição**. 7. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2010. 871 p.

BRAZ, Petrônio. **Direito Tratado de direito municipal**. 3. ed. Leme, SP: Mundo Jurídico, 2009. 761 p.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, pp. 21-67.

CASTRO, C. de Moura. A prática da pesquisa. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

CAXIAS DO SUL (Município), Lei Complementar 290, de 24 de setembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Município de Caxias do Sul, e dá ou tras providências.

CAXIAS DO SUL (Município), Lei Complementar nº 423, de 19 de dezembro de 2001.

CAXIAS DO SUL (Município), Lei nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos Municípios Brasileiros, In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: IPEA, 2011, p. 137-149.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 712 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Regulação, Poder Estatal e Controle Social**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE Belo Horizonte, n. 11, ano 3 Julho / Setembro 2005

Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31157>. Acesso em: 15 maio 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 7 v.

FARIA, Claudia Feres, **Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa**. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 63-81, 2012.

FARIA, Claudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 125-135.

FEDOZZI, L. O lugar da participação e da construção da consciência de cidadania nas teorias democráticas. In FEDOZZI, L. **O Eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre. Tomo Editorial. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2008. (Capítulo I).

FERNANDES Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: **O Estatuto da Cidade: comentado**/organizadores Celso Santos Carvalho, Ana Claudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70. Disponível em <http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>. Acesso em 11/06/14

FERNANDES Edesio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio (orgs). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo?. Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, set./out. 2009. Disponível em: Biblioteca Digital Fórum de Direito Público - Cópia da versão digital <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=63129>>. Acesso em: 15 maio 2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle social das instituições democráticas**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 73, p. 61-76, maio/jun. 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1180 p.

GASPARINI, Diogenes. **Aspectos jurídicos do plano diretor**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais Edição 2005_08_11_0001.2xt de 02 – Ano www.tce.mg.gov.br/revista. Acesso em 26/08/2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrôpole, n. 7, 1º sem. 2002, p. 9-31.

GONDIM, Linda Maria de Pontes, LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto e MOREIRA, Sandra Mara Vale. **Democracia, Tecnocracia e Política: Encontros e Desencontros na Elaboração do Plano Diretor Participativo** . Interesse Público - IP Belo Horizonte, n. 35, ano 8 Janeiro / Fevereiro 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49317>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A problemática dos interesses difusos. In: **A tutela dos interesses difusos** (Coord.). São Paulo: Max Limond, 1984, p. 29-45.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, vol. 1 e 2011 o vol. 2.

HABERMAS, Jurgen. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. *Líbero*, v. 11, n. 21, p. p. 9-22, 2008. Extraído do original: **“Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research”**. *Communication Theory*, v.16, 2006, pp. 411-426. Disponível em <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/libero/article/viewArticle/5394>. Acesso em 12.08.2015.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 2922 p.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 33-51.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à Cidade**. 5ª edição, 3ª reimp. 2011, São Paulo: Editora Centauro, 2001.

LÜCHMANN, Lígia Helena. Associativismo civil e representação democrática. In SCHERER-WARREN, Ilse e LÜCHMANN, Lígia H. (org.). **Movimentos Sociais e Participação**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2011, p. 115-140.

LÜCHMANN, Lígia Helena. 2007. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5ª Ed. São Paulo: Ática, 2010.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Olivia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 121-192.

MARICATO, Erminia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **O Estatuto da Cidade: comentado**. organizadores Celso Santos Carvalho, Ana Claudia Roszbach. – São Paulo : Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 05-22. Disponível em <http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>. Acesso em 11/06/14

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 334 p.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador, 2010. Disponível em: < <http://www.paulomascarenhas.com.br/ManualdeDireitoConstitucional.pdf>>. Acesso em 05.11.2015.

MARTINS, Gilberto de Andrade e THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 489 p

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 910p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 870 p.

MENCIO, Mariana. **O regime jurídico da participação popular na elaboração e aprovação do Plano Diretor**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 29, set./out. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=37934>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

MILARÉ, Edis e Lucas Tamer. Interdisciplinaridade no ordenamento urbano. In: MOROMIZATO, C. Y.; AHMED, F.; CAVALCA, R. F. (Coord.), **Temas fundamentais de direitos difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 299-319.

MILESKI, Helio Saul. **Controle social: um aliado do controle oficial**. Revista Interesse Público (IP). Belo Horizonte, n. 36, ano 8 Março / Abril 2006 Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>>. Acesso em: 15 maio 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 822 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, 212p.

MUKAI _____ **O direito urbanístico na construção de uma cidade democrática**. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 67, jan-fev 2013, p.84-87.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 426 p.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera S.P. e NOBRE, Carlos (org.). **Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, Ed. 34, 2004, p. 21-40.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de e VASCONCELLOS, Carla Portal. Os dez anos do Estatuto da Cidade e a necessária revisão dos instrumentos de participação popular. In: **Congresso de Direito Urbano-Ambiental**, 2, 2011, Porto Alegre. Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre : Exclamação, 2011, p. 207-220

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **O Estatuto da Cidade, fundamentos e principais instrumentos**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 347, 19 jun. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5370>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

PORTO ALEGRE (Município), Lei Complementar nº 434, de 1 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras pro- vidência

PORTO ALEGRE (Município), Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010. Altera e inclui dispositivos, figuras e anexos na Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) –, e alterações posteriores, e dá outras providências.

REZENDE, Renato Monteiro. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 158). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 13 Out. 2014.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação – gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz; PECHMAN, Roberto (org.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, pp. 53-78.

ROVATI, João Farias. Direito ao planejamento urbano. In: **Congresso de Direito Urbano-Ambiental**, 2, 2011, Porto Alegre. Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 49-55.

ROVATI, João Farias. **Urbanismo Versus Planejamento Urbano?**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol.15, nr. 1, 2013, p. 33-58.

SAMIOS, Eva Machado Barbosa. **Poder local e cultura democrática: elementos para uma abordagem multi-escópica em ciências sociais**. Sociologias. Porto Alegre. Vol. 2, n. 3 (jan./jun. 2000), p. 36-73.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos e MONTANDON. Síntese, desafios e recomendações. In: **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectiva**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 27-56.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectiva**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 255-279.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7ª edição, 1ª reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SAPIRANGA (Município), Lei nº 4805, de 30 de agosto de 2011. Estabelece o Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental do Município de Sapiiranga, englobando à área urbana, e dá outras providências.

SAPIRANGA (Município), Decreto nº 4.675, de 16.11.2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2009. 493 p.

SILVA, Oscar José de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 1502 p.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, 471 p.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 319 p.

_____. **Direito urbanístico e meio ambiente**. Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental | vol. 3 | p. 1177 | Mar / 2011. DTR\2012\2801

_____. **Poder constituinte e poder popular (estudos sobre a Constituição)**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, 308 p.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992. 767 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de, **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, 558p.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 3. ed. São Paulo : Malheiros, 2010. p. 45-60

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P. NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, Ed. 34, 2004, p. 93-106

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S.(org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP/FUPAN, 1999, p. 171-243.

WATANABE, Kazuo. Capítulo I - Disposições Gerais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 706-762.

WILHEIM, Jorge. Cidades: o substantivo e o adjetivo. São Paulo: Perspectiva, 1978.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária**. Revista de informação legislativa, v. 31, n. 124, p. 179-184, out./dez. 1994. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176273>. Acesso em Set/2015.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE 1 Competências no Plano Diretor das unidades de análise

Quadro 4 – Competências no Plano Diretor

CCID ADE/HABI T. EM 2014	PORTO ALEGRE 1.472.482	CAXIAS 470.223	SAPIRANGA 79.152
COMPETÊNCIAS NO PLANO DIRETOR	<p>Art. 38. Para dar suporte à decisão técnico-administrativa serão criadas Comissões Técnicas vinculadas à estrutura do SMGP, com características diferenciadas segundo seu objeto:</p> <p>I – Comissões Específicas, de caráter permanente, integradas por diversos órgãos da Administração Municipal, tendo por atribuições o exame e a deliberação de matérias relativas aos empreendimentos e às atividades objetos de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º Grau, mediante critérios e procedimentos administrativos</p> <p>Art. 39. O órgão de integração do SMGP é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental – CMDUA – que tem por finalidade formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao qual compete:</p> <p>I – zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA;</p> <p>II – promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;</p> <p>III – propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;</p> <p>IV – receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;</p> <p>V – propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;</p> <p>VI – instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos;</p> <p>VII – zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município;</p> <p>VIII – propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município;</p> <p>IX – aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias; (Alterado pela L.C. n.º 646, de 22 de julho de 2010).</p> <p>X – aprovar os estoques construtivos do Solo Criado;</p> <p>XI – aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus; (Alterado pela L.C. n.º 646, de 22 de julho de 2010).</p> <p>XII – aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado;</p> <p>XIII – aprovar os valores semestrais do Solo Criado;</p> <p>XIV – aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores. (NR) (Alterado pela L.C. n.º 646, de 22 de julho de 2010).</p> <p>40 § 4º “O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo”.</p> <p>45 Manifestar-se sobre ajustes por Unidade de Estruturação Urbana quanto a usos, regime volumétrico e índices do Solo Criado</p> <p>59, § 1º Analisar alteração de enquadramento de atividade ou projeto especial urbano</p> <p>82 Emitir Resolução para detalhar as Áreas de Revitalização, observado o disposto no art.164.</p> <p>130 Definir áreas urbanas críticas (carência de estacionamento/garagem comercial) e aprovar o EVU para fins de Transferência do Potencial Construtivo de imóvel</p> <p>164, I Expedir resolução sobre ajustes nos limites das Áreas de Ocupação Intensiva, Macrozonas, UEU, Áreas e Lugares de Interesse Cultural, Áreas de Ambiência Cultural e Áreas de Proteção do Ambiente Natural;</p> <p>164, II Expedir resolução sobre ajustes no traçado das vias e dos equipamentos constantes do PDDUA, inclusão de novas vias e novos equipamentos, dimensionados e localizados de acordo com os padrões determinados em lei</p> <p>164, III Expedir resolução sobre alteração do regime de atividades nas vias das UEUs, nos termos do art.102;</p> <p>164, V Expedir resolução sobre alteração da hierarquia e função das vias nas UEUs;</p> <p>164, VII Expedir resolução sobre ajuste dos limites das Regiões de Gestão do Planejamento, consultadas as regiões envolvidas;</p> <p>164, VIII Expedir resolução sobre detalhamento de Áreas de Revitalização, salvo alterações de capacidade construtiva;</p> <p>164, IX Expedir resolução sobre conceituação de atividades;</p> <p>164, X Expedir resolução sobre definição de critérios e parâmetros para análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º Grau;</p> <p>164, XI Expedir resolução sobre conceituação e classificação dos elementos que equipam o espaço público, assim como a definição de critérios gerais para a sua implantação;</p> <p>164, XII Expedir resolução sobre padrões e parâmetros de projetos para condomínios por unidades autônomas.</p>	<p>Art. 117. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial contará com a participação paritária entre o governo e a sociedade civil; será composto por representantes das entidades da sociedade civil, do Poder Executivo e por um representante de cada Conselho Diretor Distrital; e terá as seguintes atribuições:</p> <p>I - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, e sobre os demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;</p> <p>II - incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento do Município;</p> <p>III - propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul e a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano, rural e ambiental, podendo ouvir os demais Conselhos Municipais quando entender necessário;</p> <p>IV - apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação da legislação urbanística e do presente Plano Diretor;</p> <p>V - apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas às operações urbanas consorciadas e outras propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico;</p> <p>VI - propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento sustentável do Município;</p> <p>VII - sugerir ao Poder Executivo adequações nas ações destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos referentes ao desenvolvimento e ao planejamento sustentável;</p> <p>VIII - debater em plenário matérias relacionadas com o Plano Diretor Municipal, emitindo sugestões ao Poder Executivo;</p> <p>IX - manifestar-se previamente sobre pareceres emitidos pela Comissão Técnica Permanente Multidisciplinar nos equacionamentos e adaptações do Plano Diretor Municipal, decorrentes da evolução urbana, encaminhando suas resoluções ao Poder Executivo;</p> <p>X - examinar e sugerir medidas para os casos que venham a ser submetidos ao seu critério pela legislação do Plano Diretor Municipal;</p> <p>XI - emitir pareceres nos processos administrativos encaminhados a sua apreciação pelo Poder Executivo, inclusive nas indicações e requerimentos oriundos do Poder Legislativo, dirimindo dúvidas e opinando sobre os recursos interpostos, com referência à legislação do Plano Diretor ou no que mais for solicitado;</p> <p>XII - elaborar e votar seu Regimento Interno; e</p> <p>XIII - solicitar o assessoramento técnico que julgar necessário ao Poder Executivo.</p> <p>Parágrafo único. Os representantes dos Conselhos Diretores Distritais ficam excluídos da contagem para estabelecimento da paritariedade.</p> <p>Art. 125. Os Planos Diretores Distritais serão elaborados pelo Poder Executivo através da participação efetiva dos distritos, do órgão de planejamento do Município, do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial e do órgão gestor permanente, os quais fornecerão informações e assessoria técnica à elaboração dos mesmos, contando ainda com a orientação e apoio técnico das demais Secretarias e órgãos municipais.</p> <p>Parágrafo único. Cada Plano Diretor Distrital será regulamentado por lei complementar específica.</p>	<p>Art. 32 - As diferentes características sociais, econômicas ou físicas da Macro-zona de Ocupação Prioritária poderá requerer a criação de novas áreas especiais; devendo seguir os seguintes critérios:</p> <p>I - a iniciativa de proposição de uma área especial será do Poder Executivo Municipal;</p> <p>II - uma vez determinada pela Secretaria responsável pela gestão do Plano Diretor de Planejamento e Gestão Municipal, serão integradas ao Plano Diretor de uma lei específica, que detalhará ou complementar os dados fixados para a zona.</p> <p>III - As propostas específicas para cada área especial, depois de aprovadas pelo Conselho da Cidade e Câmara Municipal, serão integradas ao Plano Diretor de Planejamento e Gestão Municipal na forma de Lei;</p> <p>IV - Na elaboração da lei específica de cada área especial, haverá participação da comunidade, mediante audiência pública.</p> <p>Art. 46 - As áreas caracterizadas como bens de uso comum do povo atingido por Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS I, II e III somente serão objeto de processo de desafetação:</p> <p>I - Com parecer favorável do Conselho da Cidade e realização de audiência pública.</p> <p>II - Mediante aquisição outra área de mesmo tamanho, preferencialmente no mesmo bairro; ou a realização de obras de interesse público na área atingida pela AEIS; ou o pagamento do valor correspondente em moeda corrente a ser destinado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS.</p> <p>Art. 49 - As Áreas de Interesse Ambiental (AIA) devem respeitar:</p> <p>I - as faixas de proteção previstas na Lei Federal n.º 4.771/65, Lei Federal n.º 6.766/79, Resolução 369 do CONAMA, e em seus regulamentos;</p> <p>II - 15m (quinze metros) para cada lado, contados a partir do extremo da borda do talude de contenção, nos cursos d'água canalizados dentro do perímetro urbano;</p> <p>III - 300m (trezentos metros) das encostas dos morros, cachoeiras e cascatas;</p> <p>Parágrafo 1º - No processo de licenciamento de cada empreendimento, a Secretaria Municipal de Planejamento poderá estabelecer exigências específicas para faixas maiores do que as previstas em lei, em função do respectivo plano de bacia hidrográfica ou da preservação ambiental.</p> <p>Parágrafo 2º - Admite-se a supressão da vegetação de Áreas de Interesse Ambiental (AIA) por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, nos casos previstos pela Lei n.º 4.771/65, e seus regulamentos e resoluções do Conselho Municipal da Cidade.</p> <p>Art. 110 - Quando incidirem em áreas de preservação ambiental os projetos de edificação, bem como, os usos propostos deverão ser precedidos de estudo de impacto ambiental, com base em levantamento planialtimétrico completo do terreno, onde a Secretaria Municipal de Planejamento indicará as diretrizes para a ocupação da área, que obedecerá no mínimo os seguintes condicionantes.</p> <p>I - faixa de preservação ao longo dos cursos d'água, conforme o disposto no Código Florestal;</p> <p>II - ocupação somente das porções do terreno com declividade natural inferior a 30%;</p> <p>III - preservação da vegetação nativa existente;</p> <p>IV - manejo adequado do solo evitando a erosão e o assoreamento dos cursos d'água.</p> <p>Parágrafo Único - O parecer da Secretaria Municipal de Planejamento deverá ser acompanhado do parecer técnico do Conselho da Cidade e do Conselho Municipal de Meio Ambiente.</p> <p>Art. 111 - Na Área Rural serão permitidos os seguintes usos:</p> <p>I - residencial unifamiliar (R);</p> <p>II - Comércio e Serviços Geradores de Ruídos (CSR)</p> <p>III - Recreacional e Turístico (RT);</p> <p>Parágrafo 1º - também são permitidas atividades de agroindústrias, comércio de abastecimento, fabricação de produtos alimentares, matadouros de bovinos, ovinos, suínos e outros animais com ou sem fabricação de embutidos e industrialização de carnes.</p> <p>Parágrafo 2º - Com exceção dos usos permitidos nos itens anteriores os demais deverão ter autorização da Secretaria Municipal de Planejamento e parecer do Conselho Municipal da Cidade.</p> <p>Art. 120- A gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental será feita pelo Conselho Municipal da Cidade, sendo obrigatória a equidade entre o Poder Público Municipal, as organizações da sociedade civil e as entidades de representação das classes patronais e de empregados.</p> <p>Parágrafo 1º - O Conselho Municipal da Cidade deverá ser regulamentado pelo executivo Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de vigência do Plano Diretor, onde constará a sua composição, a forma de escolha das entidades e dos conselheiros, a duração dos mandatos e a periodicidade das reuniões e o caráter deliberativo do mesmo.</p> <p>Parágrafo 2º - No prazo acima referido fica mantido o atual conselho do plano diretor de desenvolvimento integrado.</p> <p>Art. 121 - O Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental deverá ser revisado através de projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, após transcorridos 10 (dez) anos de sua vigência, observando-se o disposto no art. 123, I, II e III e parágrafo único, da presente Lei.</p> <p>Art. 122 - Antes deste prazo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental somente poderá ser alterado através de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, devendo acompanhar o referido projeto:</p> <p>I - Parecer do Conselho Municipal da Cidade recomendando a alteração;</p> <p>II - Embasamento técnico indicando os benefícios da alteração para implementação das diretrizes do atual Plano Diretor;</p> <p>III- Realização de audiência pública.</p> <p>Parágrafo Único - As alterações a presente lei somente serão válidas se aprovadas com um quorum de 2/3 (dois terços) dos vereadores.</p> <p>Art. 131 - Nas edificações de uso não conforme na zona em que se localizam, serão autorizados reparos essenciais à segurança das edificações, instalações, equipamentos ou mesmo pequenas ampliações desde que essencialmente necessárias para o funcionamento das atividades anteriormente existentes.</p> <p>Parágrafo 1º - Os projetos de reformas e ou ampliações essencialmente necessárias devem ser analisados pela Secretaria Municipal de Planejamento ouvido o parecer do Conselho Municipal da Cidade.</p> <p>Parágrafo 2º - A regularização das edificações de uso não conformes na zona em que se encontram poderão ser requeridas pelos proprietários, as quais mediante parecer técnico do órgão competente do município serão analisadas pelo Conselho Municipal da Cidade.</p>

Fonte: Elaboração da própria autora (2015) com base no texto dos respectivos Planos Diretores

APÊNDICE 2
Protocolo para o Estudo empírico

PROTOCOLO:

Robert Yin (2010, p. 106-108) afirma que:

... o protocolo é uma maneira importante de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso, e se destina a orientar o pesquisador na realização da coleta de dados de um caso único [...].

Em geral, o protocolo do estudo de caso deve ter as seguintes seções:

- (1) uma visão geral do projeto do estudo de caso (objetivos e patrocínios do projeto, assuntos do estudo de caso e leituras relevantes sobre o tópico sendo investigado)
- (2) procedimentos de campo (apresentação de credenciais e acesso aos “locais” do estudo de caso, linguagem pertencente à proteção dos participantes, fontes de dados e advertências de procedimentos).
- (3) questões do estudo de caso (questões específicas de estudo de caso que o pesquisador do estudo de caso deve manter em mente na coleta de dados, estrutura das tabelas para séries específica de dados e potenciais fontes de informações para responder à cada questão – [...]), e
- (4) um guia para o relatório do estudo de caso (esboço, formato para os dados, uso e apresentação de outra documentação e informação bibliográfica).

Na presente dissertação, assim restou formatado o protocolo:

- VISÃO GERAL, onde se reproduziu a síntese do projeto de pesquisa.
- PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS, a descrição já foi exposta no item 3.3. da presente dissertação.
- RELATÓRIO, no qual foram especificadas as etapas de conclusão da pesquisa e entregues na Secretaria do PROPUR, semestralmente.
- QUESTÕES PARA AS UNIDADES DE ANÁLISE:
 1. Qual é a população do município?
 2. Qual é a estrutura burocrática da Prefeitura e onde se insere o conselho municipal vinculado ao Plano Diretor?
 3. Como está prevista a gestão democrática no Plano Diretor?
 4. Qual é a estrutura (recursos humanos e materiais) do conselho?
 5. Qual é o caráter das decisões do conselho?
 6. Possui Regimento Interno?
 7. Qual é a forma de acesso dos membros e onde está prevista: no Plano Diretor ou normas internas? Essa forma está acessível aos cidadãos em geral?
 8. Quais são as competências que o Plano Diretor atribui ao conselho?
 9. Dessas competências, quais podem ser classificadas como de natureza difusa?
 10. As atas de reunião guardam sintonia com as competências previstas no Plano Diretor?
 11. Qual é a origem (pública ou privada) das matérias que são objeto de deliberação pelos conselheiros?
 12. Como é definida a pauta das reuniões?
 13. Como é definida a presidência do conselho?
 14. Quais são as competências mais exercidas?
 15. Quais são as competências menos exercidas?
- GLOSSÁRIO, com palavras e expressões para serem identificadas na redação da dissertação. As expressões mais significativas foram destacadas no início da dissertação e as demais foram sendo esclarecidas à medida em que surgiram no texto.

APÊNDICE 3
Tabelas de Deliberação do CMDUA
Porto Alegre/RS

PORTO ALEGRE/RS
TABELA DE RESULTADOS POR MATÉRIA
(Quais matérias são mais aprovadas ou adiadas?)

PRIV = natureza jurídica PRIVADA do interessado e/ou proponente do assunto analisado

PUBL = natureza jurídica PÚBLICA do interessado e/ou proponente do assunto analisado

*** não integram a relação PUB / PRIV os assuntos pautados e adiados

REG INT = assuntos deliberados próprios do Conselho (interna corporis)

RESULT = com deliberação: aprovado (APR), apresentado (APRES) ou rejeitado (REJ)

Tabela 28 – Tabela de Resultados por Matérias – Porto Alegre

ATA	PRIV	RESULT.	ART. PDDUA	PUBL	RESULT.	ART. PDDUA
1. 2438	4	1 APR	39, IX	2	APRES	39,II
2. 2439		-		1	APRES	39, II
3. 2440	6	1 APR	39, IX	2	-	-
4. 2441	3	-		2	-	
5. 2442	3	1 APR	39, IX	2	1	164, III
6. 2443	3	-		1	-	
7. 2444	3	1	164, III	0	-	
8. 2445	2	-		0		
9. 2446	-		-	2	1 APR + APRES	39, IV e II
10. 2447	3	1	39, IX	1	1 APR	39,IV
11. 2448	7	1	39, III	4	-	
12. 2449	6	1	39, IX e 164, II	6	3 APR	39, IX e 164, II
13. 2450	4	-		0		
14. 2451	6	2	39, IX e XI	4	1	164, II
15. 2452				2	2 APRES	39, II e V
16. 2453	4	-		2	-	-
17. 2454	-	-		2	2 APRO	38 §un e 39, XIII
18. 2455	5	-		3	1 APRO	164, II
19. 2456	0	-		1	1	39,V
20. 2457	5	1	164,II	4	2	39, VI e 164, II
21. 2458	1	1	38 §un			
22. 2459	4	1	39, IX	1	-	
23. 2460	1	-		1	APRES	39,II
24. 2461	1	1	39,IX	1	APRES	39,II
25. 2462	2	2	39, IX E 164,II	1	APRES	39,II
26. 2463	1	1	39, IX	1	APRES	39,II
27. 2464				1	APRES	39,IV
28. 2465	4	3	1 s/enq +39, IX	3	1	164, II
29. 2466				1	APRES	39,II
30. 2467				3	1 + 1APRES	39, VI E 39, II
31. 2468	6	2	39, IX	4	2	39,I e 164, II
32. 2469	6	2	1 s/enq +164, II	3	1	164,II
33. 2470	4	1	39, IX	3	1APRES	39, V
34. 2471	3	-		3	1APRES	39, V
35. 2472				1		
36. 2473	2	-		1	1	39, I
37. 2474				2	APRES	39, II e VI
38. 2475	2	-		9	1 REJ E 6 AP	39, III E VI
39. 2476	5	2	39, IX	1	-	-
40. 2477	3	1	39, IX	1	-	-
41. 2478	1	1	164,II e 39,IX	2	APRES + 1	39, II E VI
42. 2479	5	2	39, IX	4	2	164,II
43. 2480	6	1	164,II	4	2	164,II
44. 2481	6	2	39, IX	5	1	164,II
45. 2482	4	2	39, IX	5	2	164 e 164,III
46. 2483	5	2	39, IX	2	-	-

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Tabela 29 – Tabela de Resultados por Matérias - 2012

ATA	PRIV	RESULT.	ART. PDDUA	PUBL	RESULT.	ART. PDDUA
1. 2484	6	2	164,II E 39,IX	3	-	
2. 2485	1	-		-		
3. 2486	-			1	-	-
4. 2487	5	1	39,IX	8	4	39,I E VI , 164, II E III
5. 2488				1	1APRES	39,II
6. 2489	1			1	1APRES	39,II
7. 2490	7	1	39, IX	4	1	164, III
8. 2491	1	1	39,IX	1	1	39,IX
9. 2492				1	1APRES	39,II
10. 2493	4	3	39,IX	3	1	164, II
11. 2494	5			5	1	164, II
12. 2495	1	1	39,IX			
13. 2496	4	1	164, II	7		
14. 2497	4	2	38, §un e 39,IX	10	2	164, II e III
15. 2498				2	1APRES	39,II
16. 2499				2	2	39, V e VI
17. 2500	6	1	39,IX	9	2	40, § 4º e 164, II
18. 2501				1	1APRES	39, V
19. 2502	3	-	-	5	2	39,XIII e 164,II
20. 2503				1	1 APRES	39, V
21. 2504	3	2	39,IX	5	1	164,II
22. 2505	5			6	1	164,II
23. 2506	8	1	39,IX	6	2	40§4º e 164,II
24. 2507				1	1APRES	39, II
25. 2508	3	2	39,IX e sem enqu	3	2	39, I e 164,II
26. 2509	5	1	39,IX	4	-	
27. 2510	5	-	-	4	2	164,II
28. 2511	5	3 (1 rej)	39,IX	3	1	164,II
29. 2512	3	1	39,IX	2	-	
30. 2513		-		1	APRES	39,II
31. 2514	2	-		4	2	59, § 1º,II e 39,VI
32. 2515	2	-		2	-	
33. 2516	3	-		3	APRES	39,II
34. 2517	3	1	39,IX	4	APRES	39,II
35. 2518	2	1	39,IX	4	APRES	39,II
36. 2519	1	-		5	-	
37. 2520	3	-		4	-	
38. 2521	3	1	164,II e 39,IX	5	1	59, § 1º,II
39. 2522	1	-		3	1	164,II
40. 2523	2	1	39,IX	2	1 REJ	164,I
41. 2524	-	-		1	APRES	39,II
42. 2525				1	APRES	39,II
43. 2526	5	1	39,IX	2	2	39,IV e 164,II
44. 2527	8	2	39,IX	3	1	164,II
45. 2528				1	APRES	39,II
46. 2529	1	1	39,IX	-	-	
47. 2530	5	-		2	-	
48. 2531	-			1	1	39,II
49. 2532	8	1	39,IX	8	7	39, II e IX E 164,II

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

TABELA DE COMPETÊNCIAS DELIBERADAS POR ATA
(Quais foram as competências mais exercidas no biênio?)

OBS.: Em vermelho, pautas discutidas, mas não deliberadas

Tabela 30 - Tabela de competências deliberadas por ata

ARTIGO	MATÉRIA	ATA – PAUTA	Nº REUN
38, I e II	Aprovar critérios e procedimentos administrativos para que as comissões técnicas procedam à análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Grau	0	0
38 parágrafo o único	Apreciar recurso interposto pelo empreendedor versando sobre deliberações das comissões específicas permanentes criadas na forma do inciso I do art. 38	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2451 reconsideração de parecer da CEVEA ? INTERESSADO NÃO É EMPREENDEDOR MAS SPM ???? 2. 2454 reconsideração de parecer da CEVEA ? 3. 2455 reconsid parecer CAADHAP 4. 2457 IDEM 5. 2458 reconsid parecer CAADHAP = a discussão e deliberação tomou uma reunião inteira 6. 2493 Reconsi parecer CEVEA 7. 2494 IDEM 8. 2496 IDEM 9. 2497 reconsid parecer CEVEA 	09
39, I	Zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2438 minuta de proj de lei REPOT 2. 2440 minuta de proj de lei REPOT 3. 2441 minuta de proj de lei REPOT 4. 2442 minuta de proj de lei REPOT 5. 2443 minuta de proj de lei REPOT 6. 2448 Minuta de Decreto – Regulamentação doas Artigos 19, 20, 21 da LC 630/09 – Instituição do Comitê de Desenv da Operação Urbana Consorciada 7. 2449 IDEM 8. 2451 IDEM 9. 2453 idem 10. 2455 idem 11. 2457 IDEM 12. 2459 IDEM 13. 2465 idem + minuta de proj de lei REPOT 14. 2467 minuta lei EIV 15. 2468 minuta lei EIV + REPOT 16. 2469 Minuta de Decreto – Instit. do Comitê de Desenv da Operação Urbana Consorciada + REPOT 17. 2470 IDEM IDEM 18. 2471 IDEM IDEM 19. 2472 SÓ REPOT 20. 2473 Minuta de Projeto de Lei REPOTs 21. 2476 Minuta de Decreto – Regulamentação doas Artigos 19, 20, 21 da LC 630/09 – Instituição do Comitê de Desenv da Operação Urbana Consorciada 22. 2477 IDEM 23. 2479 IDEM 24. 2480 IDEM 25. 2481 IDEM 26. 2482 IDEM 27. 2483 IDEM 28. 2484 IDEM 29. 2487 Minuta de Decreto – Regulamentação doas Artigos 19, 20, 21 da LC 630/09 – Instituição do Comitê de Desenv da Operação Urbana Consorciada 30. 2493 Minuta de Decreto que Regulamenta o art. 126 da LC 434 de 99 – PDDUA – Postos de Combustíveis 31. 2494 IDEM 32. 2496 IDEM 33. 2497 IDEM 34. 2500 IDEM 35. 2502 IDEM 36. 2504 IDEM 37. 2505 IDEM 38. 2506 IDEM 39. 2508 Minuta de Decreto que Regulamenta o art. 126 da LC 434 de 99 – PDDUA – Postos de Combustíveis 	39
39, II	Promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2438 apres estudos prioritários 2. 2439 Apres binário PRAIA DE BELAS – BORGES apresentação do GT Zona Sul 14. 2492 Audiência Pública para provação de Proposta de Anteprojeto de Lei de Limites dos Bairros de Porto Alegre TERCEIRA FASE: APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO GERAL DE ENCERRAMENTO 15. 2498 apresentação MOBILIDADE URBANA 16. 2507 apresentação projeto Rua Voluntários 	26

	<p>3. 2452 Apresentação GT Zona Sul</p> <p>4. 2460</p> <p>5. 2461</p> <p>6. 2462</p> <p>7. 2463</p> <p>8. 2466 Apresentação pelo DEP: Plano Diretor de Drenagem Urbana do LOTE 4</p> <p>9. 2467</p> <p>10. 2474 apresent estudos prioritários e CAIS MAUÁ</p> <p>11. 2478 apres GT Mobiliário urbano</p> <p>12. 2488 Audiência Pública para provação de Proposta de Anteprojeto de Lei de Limites dos Bairros de Porto Alegre Primeira Fase: Reunião de Abertura</p> <p>13. 2489 Apres proj Orla</p>	<p>17. 2511 Data p estudos prioritários</p> <p>18. 2513 apres estudos prioritários</p> <p>19. 2516 Apresentação Plano de Restrição de Altura das Edificações</p> <p>20. 2517 Apresentação pela CAADHAP – Comissão Análise e Aprovação de Demanda Habitacional Prioritária</p> <p>21. 2518 Entrega da publicação do Plano Estratégico da Zona Sul pela SPM</p> <p>22. 2524 PISA. Ações do Projeto Integrado Sócio Ambiental.</p> <p>23. 2525 APRES mobilidade urbana</p> <p>24. 2528 APRES mobilidade urbana</p> <p>25. 2531 APRES mobilidade urbana</p> <p>26. 2532 Apresentação de Relatório Geral da Audiência Pública e Programação de Reuniões por Grupo de Bairro</p>	
39, III	Propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental	2475 estudos prioritários	1
39, IV	Receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo	<p>EMBORA todas as reuniões dispusessem de momento para COMUNICAÇÕES de REPORTAR SITUAÇÕES COMUNITÁRIAS, considerou-se O ENCAMINHAMENTO com algum tipo de manifestação expressa do colegiado, seja por meio de votação, seja pela formação de pauta específica para focar o grupo</p> <p>1. 2446 – homenagem ao ver. João Dib (prêmio de Mérito Urbanístico sugerido pelo presidente)</p> <p>2. 2447 – encerrar trabalhos mais cedo para prestigiar homenagem à Nanci Guino na camara vereadores</p> <p>3. 2464 - Apresentação: V Congresso - Balanço das Atividades</p> <p>4. 2526 - solicitações de informações em relação ao entorno da Arena do Grêmio, quanto à mobilidade, tendo em vista a inauguração próxima, ea falta de informações sobre as providências do poder público.</p> <p>p.ex. ata 2446: <i>Presidente Márcio(SPM) informou duas denúncias de irregularidades feitas por conselheiros através de abertura de processos, os quais culminaram em notificações emitidas pelo Município. Informou que Conselheira Clarita (RP 4) denunciou edificação irregular na Avenida Protásio Alves e que o Conselheiro Eduino (RP 7) denunciou despejo de terra no Arroio Dilúvio. Informou que os processos ficariam à disposição dos conselheiros para levarem ao conhecimento da comunidade.</i></p>	4
39, V	Propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes	<p>1. 2452 esclarecimentos da SMF sobre valor do solo criado</p> <p>2. 2456 Apresentação metodologia calculo valor solo criado</p> <p>3. 2470 apresentação sobre Inovação Tecnológica no contexto de análise da minuta de lei REPOT</p> <p>4. 2471 Apresentação do Observatório de Porto Alegre e da XII 26 Conferência do Observatório internacional de Democracia Participativa</p> <p>5. 2499 REALIZOU curso de capacitação sobre sistema de planejamento</p> <p>6. 2501 REALIZOU curso de capacitação sobre parcelamento do solo</p> <p>7. 2503 REALIZOU curso de capacitação sobre projetos especiais</p>	7
39, VI	Instalar comissões para assessoramento técnico, compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos	<p>1. 2457 para estudo de metodologia a ser utilizada na atualização dos valores do Solo Criado</p> <p>2. 2467</p> <p>3. 2474 comissão técnica p termo referencia viaduto Otavio rocha</p> <p>4. 2475 Diversas comissões técnicas p estudos prioritários</p> <p>5. 2478 Comissão para estudar tema trazido por conselheira em face processo 002.329306.008</p> <p>6. 2487 Comissão de Estudo relativa à Restauração da Zona Rural da cidade/conforme art.141º do PDDUA</p> <p>7. 2498 p mobilidade</p> <p>8. 2499 P mobilidade urbana</p> <p>9. 2514 Comissão Tripartite para sistematizar as propostas de estudos/projetos prioritários</p>	9
39, VII	Zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município	0	0

39, VIII	Propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município	0	0
39, IX	<p>Aprovar Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Grau, bem como indicar as alterações que entender necessárias</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2438 2. 2440 3. 2441 4. 2442 5. 2443 6. 2444 7. 2445 8. 2447 9. 2448 10. 2449 11. 2450 12. 2451 13. 2453 14. 2455 15. 2457 16. 2459 17. 2460 18. 2461 19. 2462 20. 2463 21. 2465 EVU de Ampliação do Shopping 22. 2468 2468 ERB ? 23. 2469 24. 2470 25. 2471 26. 2475 Termo de Referência EIA/RIMA. Cais Maua e EVU edif 27. 2476 EIA /RIMA Cais Mauá (?) 28. 2477 29. 2478 aprov EVU 30. 2479 2479 31. 2480 32. 2481 2481 ERB (?) 33. 2482 2482 ERB 34. 2483 2483 EVU 	<ol style="list-style-type: none"> 35. 2484 (Termo de Referência Antecipação de Prazo) 36. 2485 IDEM 37. 2487 2487 Termo de Referência 38. 2489 39. 2490 2490 EVU EM APAN (?) 40. 2491 EVU Orla Guaíba e desmembram gleba 41. 2493 EVU de loteamento e desmembramento 42. 2494 43. 2495 aprovação das complement técnicas propostas ao Termo de Referência 44. 2496 45. 2497 46. 2500 EVU Multifamiliar e Comercia 47. 2502 48. 2504 Termo de Referência p EIA/RIMA 49. 2505 Alteração do Termo de Compromisso ??? 50. 2506 IDEM e 2506 EVU Edifício garagem 51. 2508 EVU 52. 2509 Alter do Termo Compr ??? 53. 2510 Alter do Termo Compr ??? + outros 54. 2511 Alter do Termo Compr ??? + outros 2511 EVU empreend gde pte 55. 2512 56. 2514 57. 2515 58. 2516 59. 2517 EVU para ampliação do Hospital Mãe de Deus 60. 2518 ERB Vivo? Diz q MP mandou CMDUA analisar 61. 2520 62. 2521 EVU Loteamento e Condomínio de Habitação Unifamiliar 63. 2523 EVU Supermercado 64. 2526 EVU para Indústria. 65. 2527 66. 2529 EVU para Pavilhão "Cristo Redentor" 67. 2530 68. 2532 EVU para ampliação de cemitério E EVU de Edificações para Equipamento Administrativo 	68 41p 3pu
39, X	Aprovar os estoques construtivos do Solo Criado	0	0
39, XI	Aprovar critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Grau	<ol style="list-style-type: none"> 1.2448 Diretrizes para Desmembr e Edificação para o Programa Minha Casa, Minha Vida ??? 2.2449 IDEM 3.2451 IDEM 	3
39, XII	Aprovar a metodologia para definição do valor do Solo Criado	VER INCISO V PQ HOUVE REUNIÕES PARA CAPACITAÇÃO SOBRE O TEMA, mas o assunto, mesmo, não chegou a ser deliberado OBS ata 2456 aponta gargalo e ponto de tensão	0
39, XIII	Aprovar os valores semestrais do Solo Criado	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2448 reajuste de valor 2. 2449 IDEM 3. 2451 IDEM 4. 2453 IDEM 5. 2454 reajuste de valor 6. 2494 Alteração de valores 	10

		7. 2496 IDEM 8. 2497 IDEM 9. 2500 IDEM 10. 2502 Alteração de valor		
39, XIV	Aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores		0	0
40 § 4º	“O funcionamento do CMDUA será disciplinado por decreto do Poder Executivo”.	1. 2486 discussão sobre a presidência 2. 2487 Alteração do RI sugerida 3. 2493 IDEM 4. 2494 IDEM 5. 2497 IDEM 6. 2500 aprovou alteração do Regimento Interno 7. 2506 – eleição vice presidente		7
45	Manifestar-se sobre ajustes por Unidade de Estruturação Urbana quanto a usos, regime volumétrico e índices do Solo Criado		0	0
59, § 1º	Analisar alteração de enquadramento de atividade ou projeto especial urbano	1. 2512 2. 2514 3. 2519 4. 2520 5. 2521		5
82	Emitir Resolução para detalhar as Áreas de Revitalização, observado o disposto no art.164.		0	
130	Definir áreas urbanas críticas (carência de estacionamento/garagem comercial) e aprovar o EVU para fins de Transferência do Potencial Construtivo de imóvel		0	0
	OBS: ATA 2482 aprovou Resolução sem especificar o que se trata – assim também está a ata anterior 2481 e o relatório de 2011: Expediente 001.104931.11.6, acompanhando o 002.328028.00.4.			
164, I	Expedir resolução sobre ajustes nos limites das Áreas de Ocupação Intensiva, Macrozonas, UEUs, Áreas e Lugares de Interesse Cultural, Áreas de Ambiência Cultural e Áreas de Proteção do Ambiente Natural;	1. 2514 2. 2515 3. 2516 4. 2517 5. 2518 6. 2519 7. 2520 8. 2521 9. 2522 10. 2523 – REJEIÇÃO		10
164, II	Expedir resolução sobre ajustes no traçado das vias e dos equipamentos constantes do PDDUA, inclusão de novas vias e novos equipamentos, dimensionados e localizados de acordo com os padrões determinados em lei 1. 2448 Modificação de Gravames de Área Verde, Escola e Passagem de Pedestres e inclusão de Rua no traçado viário 2. 2449 – inclusão de traçado viário (+ Minuta de Lei - Desafetação de Ruas ainda não implementadas, dentre outros = resolução p/gravames) 3. 2450 4. 2451 - desafetação de rua (?), inclusão de rua, dentre outros = resolução p/gravames) 5. 2453 6. 2455 7. 2457 8. 2459 9. 2462 10. 2465 alteração de gravame de equipamento público comunitário 11. 2468 inclusão e alteração de traçado viário	26. 2487 (Exclusão de Gravame Cul-de-Sac??.) 27. 2490 28. 2493 29. 2494 30. 2496 2496 31. 2497 32. 2500 33. 2502 34. 2504 35. 2505 36. 2506 37. 2508 38. 2509 (Inclusão de Gravame Cul-de-Sac??.) 39. 2510 (Inclusão de Gravame Cul-de-Sac??.) 2510 Alteração de TRAÇADO VIÁRIO (tirar previsão de rua para supermercado) E DE GRAVAME: Desgravame de Área de Escola e Gravame de Área Verde 40. 2511 INCLUSÃO de gravame 41. 2517 42. 2518 43. 2519 44. 2520 Reconsideração de Diretriz Viária 45. 2521 Reconsideração de Diretriz Viária 46. 2522 EXCLUSÃO de Gravame de		51

	<p>2. 2469 supressão e alteração de gravame viário</p> <p>13. 2470</p> <p>14. 2471</p> <p>15. 2473</p> <p>16. 2475</p> <p>17. 2476</p> <p>18. 2477</p> <p>19. 2478 Inclusão de Gravame de Terminal de Transporte Coletivo 2478</p> <p>Resolução de Desgrame de Área de Interesse Institucional</p> <p>20. 2479</p> <p>21. 2480 2480 gravame viário e de terminal de ônibus(?)</p> <p>22. 2481 2481</p> <p>23. 2482</p> <p>24. 2483</p> <p>25. 2484 (Exclusão de Gravame Cul-de-Sac??.) 2484</p>	<p>Área Verde</p> <p>47. 2523</p> <p>48. 2526 Eliminação de Gravame de passagem de Pedestre.</p> <p>49. 2527 Alteração Gravame de Área de Escola</p> <p>50. 2530</p> <p>51. 2532 Desgravame de Área de Escola (2X) e Gravame de Área para Implementação de Equipamento de Saúde e Gravame de Área Verde</p>	
164, III	<p>Expedir resolução sobre alteração do regime de atividades nas vias das UEUs, nos termos do art.102;</p> <hr/> <p>1. 2440</p> <p>2. 2441</p> <p>3. 2442 - grupamento de atividades</p> <p>4. 2443</p> <p>5. 2444</p> <p>6. 2481</p> <p>7. 2482 retificação grup ativ</p> <p>8. 2484</p> <p>9. 2487</p> <p>10. 2490</p> <p>11. 2493</p> <p>12. 2494</p> <p>13. 2497</p> <p>14. 2500</p> <p>15. 2502</p> <p>16. 2504</p> <p>17. 2505</p> <p>18. 2506</p>	<p>19. 2508</p> <p>20. 2509</p> <p>21. 2510</p> <p>22. 2511</p> <p>23. 2512</p> <p>24. 2514</p> <p>25. 2515</p> <p>26. 2516</p> <p>27. 2517</p> <p>28. 2518</p> <p>29. 2519</p> <p>30. 2520</p> <p>31. 2521</p> <p>32. 2522</p> <p>33. 2523</p> <p>34. 2526</p> <p>35. 2527</p> <p>36. 2530</p> <p>37. 2532</p>	37
164, V	Expedir resolução sobre alteração da hierarquia e função das vias nas UEUs;		0 0
164, VII	Expedir resolução sobre ajuste dos limites das Regiões de Gestão do Planejamento, consultadas as regiões envolvidas;		0 0
164, VIII	Expedir resolução sobre detalhamento de Áreas de Revitalização, salvo alterações de capacidade construtiva;		0 0
164, IX	Expedir resolução sobre conceituação de atividades;		0 0
164, X	Expedir resolução sobre definição de critérios e parâmetros para análise de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º Grau;		0 0
164, XI	Expedir resolução sobre conceituação e classificação dos elementos que equipam o espaço público, assim como a definição de critérios gerais para a sua implantação;		0 0
164, XII	Expedir resolução sobre padrões e parâmetros de projetos para condomínios por unidades autônomas.		0 0

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

MATÉRIA DIVERSA

1. 2438, 2440 e 2465 APROVADO Interessado: Café Borges. Assunto: Alienação de Estoques de Índices de Ajuste de Solo Criado
2. 2468 e 2469 Interessado: Ruimar Ruy da Silva. Assunto: Alienação de Estoque de Índices de Ajuste de Solo Criado.
3. 2500, 2505, 2506 e 2508 Reconsid ao CMDUA p regularização residência

TABELA RESULTADOS DAS DELIBERAÇÕES POR ATA E POR ORIGEM (PÚBLICO OU PRIVADO)
(Qual é a origem das matérias levadas à análise e qual é seu resultado?)

Tabela 31 - Tabela resultados das deliberações por ata e por origem (público ou privado)

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL
	DELIB POSITIVA PUBLICO	DELIB POSITIVA PRIVADO	DELIB NEGATIV A PUBLICO	DELIB NEGATIVA PRIVADO	SEM DELIBERAÇÃO PUBLICO	SEM DELIBERAÇÃO PRIVADO	
2438	2	1			0	3	6
2439	1						1
2440		1			2	5	8
2441					2	3	5
2442	1	1			1	2	5
2443					1	3	4
2444		1				2	3
2445						2	2
2446	2						2
2447	1	1				2	4
2448		1			4	6	11
2449	3	1			3	5	12
2450						4	4
2451	1	2			3	4	10
2452		2					2
2453					2	4	6
2454	2				0	0	2
2455	1				2	5	8
2456	1						1
2457	2	1			2	4	9
2458		1					1
2459		1			1	3	5
2460	1					1	2
2461	1	1					2
2462	1	2					3
2463	1	1					2
2464	1						1
2465	1	3			2	1	7
2466	1						1
2467	2				1		3
2468	2	2			2	4	10
2469	1	2			2	4	9
2470	1	1			2	3	7
2471	1				2	3	6
2472					1		1
2473	1					2	3
2474	2						2
2475	6		1		2	2	11
2476		2			1	3	6
2477		1			1	2	4
2478	2	1					3
2479	2	2			2	3	9
2480	2	1			2	5	10
2481	1	2			4	4	11
2482	2	2			2	3	9
2483	0	2			2	3	7
2484		2			3	4	9
2485						1	1
2486					1		1
2487	4	2			4	3	13
2488	1						1
2489	1					1	2
2490	1	1			6	3	11

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL
	DELIB POSITIVA PUBLICO	DELIB POSITIVA PRIVADO	DELIB NEGATIV A PUBLICO	DELIB NEGATIVA PRIVADO	SEM DELIBERAÇÃO PUBLICO	SEM DELIBERAÇÃO PRIVADO	
2491	1	1					2
2492	1						1
2493	1	3			2	1	7
2494	1				4	5	10
2495	1						1
2496		1			7	3	11
2497	2	2			8	2	14
2498	1				1		2
2499	2						2
2500	2	1			7	5	15
2501	1						1
2502	2				3	3	8
2503	1						1
2504	1	2			4	1	8
2505	1				5	5	11
2506	2	1			4	7	14
2507	1						1
2508	2	2			2		6
2509		1			4	4	9
2510	2				2	5	9
2511	1	2		1	2	2	8
2512		1			2	2	5
2513	1						1
2514	2				2	2	6
2515					2	2	4
2516	1				2	3	6
2517	1	1			3	2	7
2518	1	1			3	1	6
2519					5	1	6
2520					4	3	7
2521	1	1			4	2	8
2522	1				2	1	4
2523		1	1		1	1	4
2524	1						1
2525	1						1
2526	2	1				4	7
2527	1	2			2	6	11
2528	1						1
2529		1					1
2530					2	5	7
2531	1						1
2532	7	1			1	7	16
TOTAL	104	70	2	1	155	197	529
	19,7%	13,2%	0,4%	0,2%	29,3%	37,2%	100,0%

Publico	49,3%	s/delib	352
Privado	50,7%	c/delib	177
		total	529

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

TABELA RESULTADOS DAS DELIBERAÇÕES POR COMPETÊNCIA E POR ORIGEM (PÚBLICO OU PRIVADO)

(Qual é a origem das matérias mais deliberadas?)

ARTIGO 39, IX DO PDDUA

Tabela 32 - Tabela resultados das deliberações por competência e por origem (público ou privado)

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL DE PAUTAS
	DELIB POSITIVA PUBLICO	DELIB POSITIVA PRIVADO	DELIB NEGATIVA PUBLICO	DELIB NEGATIVA PRIVADO	SEM DELIBERAÇÃO PUBLICO	SEM DELIBERAÇÃO PRIVADO	
2438		1				2	3
2440		1				3	4
2441						2	2
2442		1					1
2443						1	1
2444						1	1
2445						1	1
2447		1				1	2
2448		1				4	5
2449	1	1				2	4
2450						2	2
2451		1				2	3
2453						2	2
2455						2	2
2457						2	2
2459		1				2	3
2460						1	1
2461		1					1
2462		1					1
2463		1				1	2
2465		2					2
2468		2				2	4
2469						3	3
2470		1				2	3
2471						2	2
2475						2	2
2476		2				2	4
2477		1				1	2
2478		1					1
2479		2				1	3
2480						4	4
2481		2				3	5
2482		2				2	4
2483		2				2	4
2484		1				4	5
2485						1	1
2487		2				3	5
2489						1	1
2490		1			1	6	8
2491	1	1					2
2493		2				2	4
2494						3	3
2495		1					1
2496						2	2
2497		1				2	3

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL DE PAUTAS
	DELIB POSITIVA PUBLICO	DELIB POSITIVA PRIVADO	DELIB NEGATIVA PUBLICO	DELIB NEGATIVA PRIVADO	SEM DELIBERAÇÃO PUBLICO	SEM DELIBERAÇÃO PRIVADO	
2500		1				3	4
2502						3	3
2504		2				1	3
2505						4	4
2506		1				6	7
2508		1				1	2
2509		1				4	5
2510						4	4
2511		2		1		1	4
2512		1				1	2
2514						1	1
2515						1	1
2516						2	2
2517		1				1	2
2518		1					1
2520						2	2
2521		1				1	2
2523		1					1
2526		1				3	4
2527		2				6	8
2529		1					1
2530						5	5
2532	1	1				6	8
	3	55	0	1	1	137	197

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

ARTIGO 164, II DO PDDUA

Tabela 33 - Tabela resultados das deliberações por competência e por origem (público ou privado)

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		S/DELIB		TOTAL DE PAUTAS
	DELIB POSITIVA PUBLICO	DELIB POSITIVA PRIVADO	DELIB NEGATIVA PUBLICO	DELIB NEGATIVA PRIVADO	SEM DELIBERAÇÃO PUBLICO	SEM DELIBERAÇÃO PRIVADO	
2448					1	3	4
2449	2	1			1	2	6
2450						2	2
2451	1					2	3
2453						2	2
2455		1			1	2	4
2457	1	1			1	1	4
2459						1	1
2462		1					1
2465	1					1	2
2468	1					1	2
2469		2				1	3
2470						1	1
2471						1	1
2473						2	2
2475						1	1
2476						2	2
2477						2	2
2478		1					1
2479	2				1	2	5
2480	2	1			1	1	5
2481	1				1	1	3
2482					1	1	2
2483					1	1	2
2484		1			1		2
2487	1				1		2
2490					1		1
2493	1						1
2494	1					1	2
2496		1			3		4
2497	1				4		5
2500	1				4		5
2502	1				1		2
2504	1				2		3
2505	1				3		4
2506	1				2		3
2508	1						1
2509					3		3
2510	3						3
2511	1						1
2517					1		1
2518					1		1
2519					2		2
2520					2	1	3
2521		1			2		3
2522	1				1		2
2523					1		1
2526	1						1
2527	1				1		2
2530					1		1
2532	5						5
	33	11	0	0	46	35	125
					81		

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

APÊNDICE 4
Tabelas de Deliberação do CONSEPLAN
Caxias do Sul/RS

CAXIAS DO SUL/RS
TABELA DE RESULTADOS POR MATÉRIA
(Quais matérias são mais aprovadas ou adiadas?)

PRIV = natureza jurídica PRIVADA do interessado e/ou proponente do assunto analisado

PUB = natureza jurídica PÚBLICA do interessado e/ou proponente do assunto analisado

*** não integram a relação PUB / PRIV os assuntos pautados e adiados

REG INT = assuntos deliberados próprios do Conselho (interna corporis)

RESULT = com deliberação: aprovado (AP), apresentado (APRES) ou rejeitado (REJ)

Tabela 34 - Tabela de resultados por matéria de Caxias do Sul

ATA	PRIV	RESULT	ART. 117 PD	REG INT	PUBL	RESULT.	ART. 117 PD
12/2011	1	REJ	IX e X		1	APROV	XII
13/2011					1	ADIADO	IV
14/2011				1 = art. 2º	2	APROV	IV e XII
15/2011					1	S/DELIB	IV
16/2011						S/QUORU	
17/2011				OBS: PAUTA DIF	2	1 APROV	VI
18/2011					5	1 AP 4 AD	III,VI, X, 125
19/2011					1	S/DELIB	IV
20/2011					3	S/DELIB	VI
21/2011				2 = arts. 5º e 39	3	APROV	VII e XII (2x)
22/2012				1 = 2º	1	APROV	XII
23/2012				3 = 2º, 5º e 7º	3	APROV	XII
24/2012	1	ADIADO	XI		2	1 AP 1 AD	XII, 125
25/2012					1	ADIADO	125
26/2012					1	APROV	125
27/2012	1	ADIADO	XI				
28/2012	1	ADIADO	XI				
29/2012	1	PARCER	XI, X				
30/2012					1	ADIADO	IV
31/2012					1	ADIADO	IV
32/2012					1	ADIADO	VI
33/2012						S/ quorum	
34/2012					3	ADI	IX (2x) XI
35/2012				ZIT GOLF CLUB	3	2 REJ 1 AD	IX

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

TABELA DE COMPETÊNCIAS DELIBERADAS POR ATA E PAUTA (Quais foram as competências mais exercidas no biênio?)

Tabela 35 - Competências deliberadas por ata e pauta

ARTIGO	MATÉRIA	ATA	APRO	REJ	S/D	PAUT.
117, I	Emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, e sobre os demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano					0
117, II	Incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento do Município					0
117, III	Propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul e a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano, rural e ambiental, podendo ouvir os demais Conselhos Municipais quando entender necessário	18	1		2	3
117, IV	Apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação da legislação urbanística e do presente Plano Diretor	13			1	5
		14	1			
		19			1	
		30			1	
		31			1	
117, V	Apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas às operações urbanas consorciadas e outras propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico					0
117, VI	Propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento sustentável do Município	17	1		1	7
		18			1	
		20			3	
		32			1	
117, VII	Sugerir ao Poder Executivo adequações nas ações destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos referentes ao Desenvolvimento e ao planejamento sustentável	21	1			1
117, VIII	Debater em plenário matérias relacionadas com o Plano Diretor Municipal, emitindo sugestões ao Poder Executivo					0
117, IX	Manifestar-se previamente sobre pareceres emitidos pela Comissão Técnica Permanente Multidisciplinar nos equacionamentos e adaptações do Plano Diretor Municipal, decorrentes da evolução urbana, encaminhando suas resoluções ao Poder Executivo	12		1pr		6
		34			2	
		35		2	1	
117, X	Examinar e sugerir medidas para os casos que venham a ser submetidos ao seu critério pela legislação do Plano Diretor Municipal	12	1			3
		18	1			
		29	1			
117, XI	Emitir pareceres nos processos administrativos encaminhados a sua apreciação pelo Poder Executivo, inclusive nas indicações e requerimentos oriundos do Poder Legislativo, dirimindo dúvidas e opinando sobre os recursos interpostos, com referência à legislação do Plano Diretor ou no que mais for solicitado	24			1pr	5
		27			1pr	
		28			1pr	
		29	1pr			
		34			1	

ARTIGO	MATÉRIA	ATA	APRO	REJ	S/D	PAUT.
117, XII	Elaborar e votar seu Regimento Interno	12	1			9
		14	1			
		21	2			
		22	1			
		23	3			
		24	1			
117, XIII	Solicitar o assessoramento técnico que julgar necessário ao Poder Executivo					0
125	Participar da elaboração dos Planos Diretores Distritais, fornecendo informações e assessoria técnica, contando ainda com a orientação e apoio técnico das demais Secretarias e órgãos municipais. (Fazenda Souza)	18			1	4
		24			1	
		25			1	
		26	1			

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

S/D = Sem Deliberação

pr = privado

TABELA RESULTADOS DAS DELIBERAÇÕES POR ATA E POR ORIGEM (PÚBLICO OU PRIVADO)

(Qual é a origem das matérias mais deliberadas?)

Tabela 36 - Deliberações por ata e por origem (público ou privado)

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		ADIADO - S/DELIB		TOTAL PAUTAS
	DELIB POSITIVA PUBLICO	DELIB POSITIVA PRIVADO	DELIB NEGATIVA PUBLICO	DELIB NEGATIVA PRIVADO	SEM DELIBERAÇÃO PUBLICO	SEM DELIBERAÇÃO PRIVADO	
12/2011	1			1			2
13/2011					1		1
14/2011	2						2
15/2011					1		1
16/2011					0		0
17/2011	1				1		2
18/2011	2				4		6
19/2011					1		1
20/2011					3		3
21/2011	3						3
22/2012	1						1
23/2012	3						3
24/2012	1				1	1	3
25/2012					1		1
26/2012	1						1
27/2012						1	1
28/2012						1	1
29/2012	1	1					2
30/2012					1		1
31/2012					1		1
32/2012					1		1
33/2012					0		0
34/2012					3		3
35/2012			2		1		3
TOTAL	16	1	2	1	20	3	43
	37,2%	2,3%	4,7%	2,3%	46,5%	7,0%	100,0%

Publico 88,4%
Privado 11,6%

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

APÊNDICE 5
Tabelas de Deliberação do CONCIDADE
Sapiranga/RS

SAPIRANGA/RS
TABELA DE RESULTADOS POR MATÉRIA
(Quais matérias são mais aprovadas ou adiadas?)

PRIV = natureza jurídica PRIVADA do interessado e/ou proponente do assunto
PUB = natureza jurídica PÚBLICA do interessado e/ou proponente do assunto
RESULT = com deliberação: aprovado ou rejeitado ou adiado
sem deliberação: assunto pautado apresentado e/ou discutido

Tabela 37 - Resultados por matéria 2012

ATA	REQUERENTE	RESULTADO	DISPOSITIVO	RESOLUÇÃO	TOTAL POR REUNIÃO
01/2012	PRIV	APROVADO	111, § 2º		3
	PRIV	ADIADO	111, § 2º	001/2012	
	PRIV	REJEITADO	111, § 2º		
	PUB	SUGESTÃO	120		
	PRIV	ADIADO	122		
	PUB	ADIADO	120		
02/2012	PUB	APROVADO	120		1
03/2012	PRIV	APROVADO	111, § 1º		1 + 2
	PRIV	APROVADO	? proj loteamen		
	PUB	SUGESTÃO	120		
04/2012	PRIV	ADIADO	131, § 1º	002/2012	2 + 2
	PUB	APROVADA	desafetação AI	003/2012	
	PRIV	APROVADO	? proj loteamen	004/2012	
	PUB	SUGESTÃO	120	005/2012	
05/2012	PUB	APROVADO	7º Dec Mun nº 4.857/2012		1 + 1
	PRIV	ADIADO	131, § 2º	006/2012	
	PRIV	ADIADO	131, § 2º	007/2012	
06/2012	PUB	APROVADO	120		3
	PRIV	APROVADO	111, § 2º		
	PUB	APROVADA	122		
07/2012	PRIV	APROVADA	111, § 2º	007/2012 (≠ ata)*	2 + 1
	PRIV	ADIADO	111, § 2º	008/2012	
	PRIV	ADIADO	131, § 2º	009/2012	
	PRIV	ADIADO	131, § 2º	010/2012	
	PRIV	ADIADO	131, § 2º	011/2012	
	PRIV	APROVADA	111, § 2º		
	PRIV	REJEITADO	? proj desmembr	012/2012	
08/2012 (nov)	PRIV	REJEITADO	131, § 2º	013/2012 (out)*	1 + 2
	PRIV	APROVADA	131, § 2º	014/2012 (out)*	
	PRIV	APROVADA	131, § 2º	015/2012 (out)*	
	PRIV	APROVADA	131, § 2º	016/2012(??)*	
	PRIV	APROVADA	? fech rua	017/2012(out)*	
	PRIV	APROVADO	? proj loteamen		
09/2012	PRIV	APROVADO	? proj loteamen		1

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Tabela 38 - Resultados por matéria - 2013

ATA	REQUERENTE	RESULTADO	DISPOSITIVO	RESOLUÇÃO	TOTAL POR REUNIÃO
02/2013(#arquivo)*	PRIV	REJEITADO	111, § 2º	005/2013	3 + 2
	PRIV	ADIADO	111, § 2º	006/2013	
	PRIV	SUGESTÃO	131 § 1º	007/2013	
	PRIV	ADIADO	?ped desmembr	008/2013	
	Interno	ADIADO	120 § 1º		
	Interno	SUGESTÃO	120 (conf cidade)		
	PUB	sugestao	Regul ERBs		
03/2013	PRIV	APROVADA	111, § 2º	009/2013	2 + 1
	PRIV	APROVADA	120	010/2013	
	PRIV	REJEITADO	111, § 2º	011/2013	
	PRIV	INFORMA	120	012/2013	
	PRIV	REJEITADO	111, § 2º	013/2013	
	PRIV	ADIADO	? proj loteamen	014/2013(#arq uivo)*	
	Interno	ADIADO	120 § 1		
04/2013	PRIV	APROVADA	111, § 2º	015/2013	1
	PRIV	APROVADA	111, § 2º	016/2013	
05/2013	PRIV	ADIADO	131, § 2º	017/2013	2
	PRIV	ADIADO	131, § 2º	018/2013	
	PUB	APROVADA	120 Criação conselho PD	019/2013	
06/2013	PUB	APROVADA	120 membros do conselho do Plano Diretor	020/2013	2 + 1
	PUB	APROVADA	122	021/2013	
	PUB	APROVADA	122	022/2013	
	PRIV	APROVADA	?local área inst	023/2013	
07/2013	PUB	INDICAÇÃO	120	024/2013	3 + 1
	PRIV	ADIADO	131, § 2º	025/2013	
	PUB	APROVADA	122	026/2013	
	PRIV	ADIADO	? local área inst	027/2013	
	PUB	INFORMAÇÃO	120	028/2013	
08/2013	PUB	INDICAÇÃO	120		3 + 1
	PRIV	APROVADA	111, § 2º	029/2013	
	PRIV	APROVADA	111, § 2º	030/2013	
	PRIV	ADIADO	? local área inst	031/2013	
	PUB	APROVADA	32,III	032/2013	
09/2013	PRIV	ADIADO	131, § 1º		2 + 2
	PUB	INFORMAÇÃO	120	033/2013	
	PRIV	ADIADO	? local área inst		
	PRIV	ADIADO	? proj loteamen	034/2013	
10/2013	PRIV	APROV PARTE	131, § 1º	035/2013	6 + 1
	PRIV	REJEITADO	111, § 2º	036/2013	
	PUB	APROVADA	32,III	037/2013	
	PUB	APROVADA	122	038/2013	
	PUB	APROVADA	122	039/2013	
	PRIV	ADIADO	? local área inst	040/2013	
	PUB	APROVADA	120 membros do conselho PD	041/2013	
	PRIV	ADIADO	131, § 2º	042/2013(#arq uivo)*	
11/2013	PRIV	REJEITADO	? local área inst	043/2013	1
	PUB	APROVADO	?proj lot popu	44/2013	
12/2013	PUB	APROVADA	122	045/2013	2
	PRIV	APROVADA	131, § 1º		

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

**TABELA DE COMPETÊNCIAS DELIBERADAS POR ATA E PAUTA
(Quais foram as competências mais exercidas no biênio?)**

Tabela 39 - Competências deliberadas por ata e pauta

ARTIGO	DESTINAT	MATÉRIA	ATA	Nº	PUB	PRIV	S/D	PAUTA
32, III	Individual ou coletivo	Aprovar a criação de novas áreas especiais	08/2013 10/2013	2	1ap 1ap			2
46, I	Individual ou coletivo	Aprovar a desafetação de áreas caracterizadas como bens de uso comum do povo, atingido por Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS I, II e III		0				0
49, § 2º	Individual ou coletivo	Expedir resoluções sobre supressão de vegetação em Áreas de Interesse Ambiental (AIA)		0				0
110, par. único	Individual ou coletivo	Emitir parecer técnico sobre estudo de impacto ambiental em projetos de edificação em áreas de preservação ambiental		0				0
111 § 2º	Individual ou coletivo	Emitir parecer sobre usos na área rural que não estão expressamente previstos nesse dispositivo legal	01/2012 06/2012 07/2012 02/2013 03/2013 04/2013 08/2013 10/2013	8		1ap 1R 1ap 2ap 1rej 1A 2R 2A 2ap 1rej	1pr 1pr 1pr	17
120	Difuso	Realizar a gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental (sugestões e explicitações em normas complementares, p.ex. diretrizes p/EVU, EIV e código de obras, conferência das cidades e demais desdobramentos previstos no decreto regulamentador 4675/2011)	01/2012 02/2012 03/2012 04/2012 06/2012 02/2013 03/2013 05/2013 06/2013 07/2013 08/2013 09/2013 10/2013	13	1sug 1ap 1sug 1sug 1ap 1sug 1AP 1AP 3inf 1inf 1inf 1ap	1A 1inf	1pu	17
120, § 1º	Coletivo	"O Conselho Municipal da Cidade deverá ser regulamentado pelo executivo Municipal ..."	02/2013 03/2013	2			1pu 1pu	2
122	Individual ou coletivo ou difuso	Recomendar a alteração do Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental antes do prazo previsto no artigo 121 (correções)	01/2012 06/2012 06/2013 07/2013 10/2013 12/2013	6	1ap 2AP 1ap 2ap 1ap		1pr	8
131, § 1º	Individual ou coletivo	Emitir parecer sobre projetos de reformas e ou ampliações essencialmente necessárias nas edificações de uso não conforme na zona em que se localizam	04/2012 02/2013 09/2013 10/2013 12/2013	5		1sug 1rej 1ap	1pr 1pr	5
131, § 2º	Individual ou coletivo	Emitir parecer sobre regularização das edificações de uso não conforme na zona em que se encontram	05/2012 07/2012 08/2012 05/2013 07/2013 10/2013	6		3a1r	2pr 3pr 2PR 1pr 1pr	13

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

Tabela 40 - Pautas Extras

TEMA	ATA/ ORIGEM/ RESULTADO	PAUTA
Referendar a comissão permanente para fins de EVU (art. 7º Decreto Municipal nº 4.857/2012)	005/2012 pub-ap	1
Análise projeto lei parcelamento do solo	006/2012 – pub-ap	1
Análise regulamentação ERBs	002/2013– pub-sug	1
Projeto de loteamento/ Pedido de desmembramento/ Localização de área institucional	03/2012 priv-ap 04/2012 priv-ap 07/2012 priv-REJ 08/2012 priv-ap 09/2012 priv-ap 02/2013 pub-adi 03/2013 priv-adi 06/2013 priv-ap 07/2013 priv-adi 08/2013 priv-adi 09/2013 priv-adi (2) 10/2013 priv-adi 11/2013 priv-rej + pub-aprov	13
Desafetação de área institucional	04/2012 pub-ap	1
Fechamento de rua	08/2012 priv/ap	1
Artigo 111, § 1º	03/2012 priv	1

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

TABELA RESULTADOS DAS DELIBERAÇÕES POR ATA E POR ORIGEM (PÚBLICO OU PRIVADO)

(Qual é a origem das matérias mais deliberadas?)

Tabela 41 - Resultados das deliberações por ata e por origem (público ou privado)

ATA	APROV - SUG - INFO		REJEITADO		ADIADO		TOTAL
	DELIB POSITIVA PÚBLICO	DELIB POSITIVA PRIVADO	DELIB NEGATIVA PÚBLICO	DELIB NEGATIVA PRIVADO	SEM DELIBERAÇÃO PÚBLICO	SEM DELIBERAÇÃO PRIVADO	
01/2012	1	1		1	1	2	6
02/2012	1						1
03/2012	1						1
04/2012	1					1	2
05/2012						2	2
06/2012	2	1					3
07/2012		2				4	6
08/2012		3		1			4
09/2012							0
02/2013	1	1		1	1	1	5
03/2013		3		2	1		6
04/2013		2					2
05/2013	1					2	3
06/2013	3						3
07/2013	3					1	4
08/2013	2	2					4
09/2013	1					1	2
10/2013	4	1		1		1	7
11/2013							0
12/2013	1	1					2
TOTAL	22	17	0	6	3	15	63
	34,9%	27,0%	0,0%	9,5%	4,8%	23,8%	100,0%
	22	17	0	6	3	15	

Fonte: Elaboração da própria autora (2015)

ANEXO 1

Ementas do TJRS invalidando Planos Diretores por inobservância da Gestão Democrática

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PLANO DIRETOR. ESTATUTO DA CIDADE. PARTICIPAÇÃO POPULAR. MULTA DIÁRIA. SENTENÇA MANTIDA. Caso em que o procedimento de elaboração e aprovação da atualização do Plano Diretor careceu de necessária participação popular, conforme é exigido por lei. [...]Tendo em vista que o documento apresentado não atende a todos os requisitos impostos pelo Estatuto da Cidade - especialmente no que tange à participação da comunidade - impõe-se a readequação do plano diretor, com observância de todas as determinações contidas na Lei nº 10.527/01. [...] Prequestionada a matéria, porquanto não se negou vigência a qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional. APELAÇÃO DESPROVIDA. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70057716334, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 16/04/2014) - **SAPIRANGA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 663, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, PARÁGRAFO 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Preliminar de declaração incidental de inconstitucionalidade do parágrafo 5º do art. 177 da Constituição Estadual rejeitada. O referido dispositivo, cujo conteúdo normativo é auto aplicável, está em consonância com os arts. 182 ("A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.") e 29, XII ("cooperação das associações representativas no planejamento municipal"), ambos da Constituição Federal. 2. É inconstitucional a Lei Complementar Municipal 663, de 28 de dezembro de 2010, do Município de Porto Alegre, pois editada sem que promovida a participação comunitária para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. REJEITADA A PRELIMINAR DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053930061, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 18/05/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.195/2008. MUNICÍPIO DE TORRES. VÍCIO FORMAL. REGULARIZAÇÃO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES REALIZADAS EM DESCONFORMIDADE COM O PLANO DIRETOR. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. Lei que afronta o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, por autorizar o Poder Executivo a regularizar as obras e edificações realizadas em desconformidade com o plano diretor municipal, sem a participação da comunidade na discussão da matéria. Vício formal. Obrigatoriedade do planejamento participativo. Art. 1º, caput e parágrafo único, e art. 29, inc. XII, ambos da Constituição Federal. Lei declarada inconstitucional. Efeitos ex nunc, com modulação. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033881541, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 13/06/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional a Lei nº 1.468/2001, do Município de Horizontina, pois editada sem que promovida a participação comunitária, para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028427466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009)

ANEXO 2
Secretarias Municipais de Porto Alegre

O Poder Executivo de Porto Alegre, contava, em junho de 2015, com 21 secretarias municipais¹³⁸:

1. Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social – SMACIS
2. Secretaria Municipal de Administração - SMA
3. Secretaria Especial de Direitos Animais - SEDA
4. Secretaria Municipal de Governança Local - SMGL
5. Secretaria Municipal da Cultura - SMC
6. Secretaria Municipal de Direitos Humanos – SMDH
7. Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer - SME
8. Secretaria Municipal de Educação - SMED
9. Secretaria Municipal da Fazenda - SMF
10. Secretaria Municipal de Gestão - SMGES
11. Secretaria Municipal da Juventude - SMJ
12. Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMAM
13. Secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV
14. Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento- SMPEO
15. Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio - SMIC
16. Secretaria Municipal da Saúde - SMS
17. Secretaria Municipal da Segurança - SMSEG
18. Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego - SMTE
19. Secretaria Municipal de Turismo - SMTUR
20. Secretaria Municipal de Urbanismo - SMURB
21. Secretaria de Comunicação Social – GCS

¹³⁸ Conforme http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_secao=58. Acesso em 22.06.2015

ANEXO 3

Decreto nº 16.836/2010, que determina a organização e a estrutura do CMDUA

DECRETO Nº 16.836, de 25 de outubro de 2010

Determina a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e revoga o Decreto nº 14.185, de 9 de maio de 2003.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso de suas atribuições legais, e em conformidade com o disposto no artigo 40, § 4º, da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, e alterações posteriores – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA);

considerando a necessidade da atualização e reestruturação da composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA);

considerando o interesse da Municipalidade na adequada e proporcional representatividade da sociedade de Porto Alegre no CMDUA,

D E C R E T A:

Art. 1º Ficam regidas pelo disposto neste Decreto a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), criado pela Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, e alterações posteriores – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), como órgão de integração governamental, cujas decisões ficam sujeitas à homologação do chefe do Executivo Municipal.

Art. 2º As competências do CMDUA estão expressas no art. 39 da Lei Complementar nº 434, de 1999.

Art. 3º As medidas indispensáveis ao funcionamento do CMDUA ficam afetas à Secretaria do Planejamento Municipal (SPM).

Art. 4º Compõem a estrutura interna do CMDUA:

I – a Presidência;

II – a Vice-Presidência;

III – a Secretaria Executiva;

IV – os Conselheiros; e

V – os Suplentes.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva do CMDUA será dirigida por Secretário Executivo designado, mediante ato do Prefeito, no qual será atribuída função gratificada.

Art. 5º O CMDUA é composto de 28 (vinte e oito) membros titulares e seus suplentes, com renovação bienal, escolhidos conforme segue:

I – 9 (nove) representantes de entidades governamentais, que tratem de matéria afim:

a) 1 (um) da SPM;

b) 1 (um) do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB);

c) 1 (um) da Secretaria Municipal dos Transportes (SMT);

d) 1 (um) da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE);

e) 1 (um) da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV);

f) 1 (um) do Gabinete do Prefeito (GP);

g) 1 (um) da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM);

h) 1 (um) da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN); e

i) 1 (um) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);

II – 9 (nove) representantes de entidades, conforme dispõe o inc. II do art. 40 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores;

III – 9 (nove) representantes, sendo 8 (oito) das Regiões de Gestão do Planejamento e 1 (um) da

temática do Orçamento Participativo – Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental; e

IV – o titular da SPM, responsável pelo gerenciamento do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento (SMGP), na qualidade de Presidente do CMDUA.

Art. 6º Os representantes e respectivos suplentes, referidos no art. 5º, inc. I, serão indicados pelo Prefeito, à exceção dos relacionados nas als. “h” e “i”, cuja indicação caberá às respectivas entidades governamentais.

Art. 7º Para designação dos representantes das entidades, referidas no art. 5º, inc. II, o Secretário do Planejamento Municipal solicitará às respectivas instituições as suas indicações, através do nome de 1 (um) titular e de 1 (um) suplente.

Parágrafo único. A renovação das entidades não governamentais será realizada de acordo com o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 40 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores.

Art. 8º Os representantes das Regiões de Gestão do Planejamento serão escolhidos sempre nas respectivas regiões, a partir de uma convocação de plenárias da comunidade, e o representante da Temática do Orçamento Participativo será escolhido em plenária do Orçamento Participativo.

Art. 9º O CMDUA reunir-se-á todas as terças-feiras, na Sede da SPM, em caráter ordinário, ficando a realização de sessões extraordinárias estabelecidas ou definidas em função da ocorrência de fatos novos, por convocação do Presidente ou a critérios dos membros do CMDUA.

Art. 10. Perderão os mandatos os representantes das Entidades ou Regiões de Gestão do Planejamento que, por 5 (cinco) sessões, deixarem de comparecer às reuniões do Conselho, sem justificativa.

§ 1º Quando estas faltas atingirem 4 (quatro) sessões, o fato deverá ser comunicado às entidades representadas dos Conselheiros, alertando-as sobre a situação e suas consequências.

§ 2º Em se concretizando as faltas nos limites previstos neste artigo, será demandado às respectivas entidades representadas, que indiquem novos representantes para completarem os seus mandatos.

Art. 11. As decisões do CMDUA serão dadas sob a forma de pareceres e resoluções.

Art. 12. Após instalação, os Conselheiros terão 30 (trinta) dias para a revisão do Regimento Interno, que deverá ser aprovada pela maioria absoluta de seus membros.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Fica revogado o Decreto nº 14.185, de 9 de maio de 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 25 de outubro de 2010.

José Fortunati,

Prefeito.

Márcio Bins Ely,

Secretário do Planejamento Municipal.

Registre-se e publique-se.

Newton Baggio,

Secretário Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico.

ANEXO 4
Regimento Interno do CMDUA

Regimento Interno do CMDUA

Capítulo I - Natureza e Finalidades

Art.1º - O CMDUA, instituído pela Lei Complementar nº 434 de 1º de dezembro de 1999, com organização e estrutura definidos pelo Decreto nº 14.185 de 09 de maio de 2003 é o órgão de integração do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento.

(A estrutura do CMDUA foi alterada pelo Decreto nº 16.836, de 25 de outubro de 2010).

Art.2º- Ao CMDUA compete:

I - zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA;

II - promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;

III - propor, discutir e deliberar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;

IV - receber e encaminhar para discussão matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;

V - propor ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender como relevantes;

VI - instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos;

VII - zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município;

VIII - propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município;

IX - aprovar projetos especiais de Empreendimentos de Impacto Urbano, bem como indicar alterações que entender necessárias;

X - aprovar os estoques construtivos do Solo Criado;

XI - propor critérios e parâmetros para a avaliação de Projetos Especiais Pontuais;

XII - aprovar a metodologia para a definição do valor do Solo Criado;

XIII - aprovar os valores semestrais do Solo Criado;

XIV - aprovar os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado destinados para o desenvolvimento urbano, prioritariamente à política habitacional.

XV- julgar os recursos dos empreendedores às decisões das comissões a que se refere o inciso I, do artigo 38 da Lei Complementar nº 434/99.

Capítulo II - Da Organização Interna

Seção I - Disposições Gerais

Art.3º - Compõem a estrutura interna do CMDUA a Presidência, Vice-Presidência, Comissão de Coordenação, Secretaria Executiva e os Conselheiros.

Seção II - Da Presidência

Art.4º - O Presidente do CMDUA será o titular da Secretaria do Planejamento Municipal.

§ 1º - A vice-presidência do CMDUA será composta por 2 (dois) vice-presidentes, que substituirão o Presidente em seus impedimentos.

§ 2º - Um dos dois cargos de vice-presidente será preenchido por um dos representantes de entidades não-governamentais, nos termos do art. 40, II, da Lei Complementar nº 434/99 e o outro cargo de vice-presidente será preenchido por um dos representantes das Regiões de Gestão do Planejamento, conforme art. 40, III, da Lei Complementar nº 434/99.

I - As entidades não governamentais votarão exclusivamente para o preenchimento do cargo de vice-presidente eleito pelas entidades não-governamentais e as Regiões de Gestão do Planejamento votarão exclusivamente para o preenchimento do cargo de vice-presidente eleito pelas Regiões de Gestão do Planejamento.

II - Caberá a cada uma das entidades não governamentais e a cada uma das Regiões de Gestão do Planejamento um voto.

§ 3º - A vice-presidência será exercida pelos vice-presidentes de forma alternada, cabendo ao vice-presidente eleito pelas entidades não-governamentais exercê-la em anos pares e ao vice-presidente eleito pelas regiões de Regiões de Gestão do Planejamento exercê-la em anos ímpares.

Parágrafo único - Em caso de ausência ou impedimento do vice-presidente que estiver no exercício das funções, caberá ao outro vice-presidente eleito a sua substituição temporária.

Art.5º - Ao Presidente e aos vice-presidentes do CMDUA compete:

I - representar o Conselho, superintender seus serviços , assegurar seu funcionamento e delegar sua representação;

II - convocar o Conselho e presidir suas sessões, coordenando os trabalhos, resolvendo as questões de ordem, conduzindo os debates, apurando as votações e estabelecendo os procedimentos necessários para resolver situações de impasse;

III - propor para discussão, revisão e deliberação as pautas das sessões e o calendário das reuniões;

IV - proceder à distribuição dos processos designando relatores;

V - providenciar diligências determinadas pelos relatores ou pelo plenário e instalar comissões de assessoramento técnico;

VI - assinar as atas das sessões, bem como resoluções e pareceres do Conselho, encaminhando-os à homologação do Prefeito Municipal;

VII - convocar reuniões extraordinárias;

VIII - assinar e enviar correspondência ;

IX - apresentar ao término de cada ano, relatório das atividades do Conselho, disponibilizando para consulta pública.

Seção III - Dos Conselheiros

Art.6º - Aos Conselheiros compete o exercício pleno das funções previstas na Lei Complementar nº 434/99 e no artigo 2º do regimento Interno do CMDUA.

§ 1º - É dever do Conselheiro o comparecimento às sessões do Conselho, tanto ordinárias como extraordinárias, cabendo o voto ao titular.

§ 2º - Quando o titular estiver impedido de comparecer deverá comunicar o fato ao respectivo suplente, em tempo para que ocorra a substituição.

§ 3º - As entidades e Regiões de Gestão do Planejamento representadas deverão ser informadas sempre que se verifique ausência de representação por 3 (três) sessões ordinárias consecutivas ou 5 (cinco) intercaladas no período de 5 (cinco) meses.

§ 4º - É direito dos conselheiros, titular e suplente receber as convocações e informações sobre as sessões do CMDUA.

§ 5º - O Conselheiro suplente tem direito a voz nas sessões do CMDUA, cabendo o voto ao titular.

Art.7º - Será solicitada a substituição dos conselheiros que por 4 (quatro) sessões consecutivas ou 8 (oito) sessões alternadas durante a gestão deixarem de comparecer às reuniões do Conselho, sem justificativa.

§ 1º - Quando essas faltas atingirem 3 (três) sessões consecutivas ou 7 (sete) sessões alternadas, o fato deverá ser comunicado às representadas dos Conselheiros, alertando-as sobre a situação e suas consequências.

§ 2º - Em se concretizando as faltas nos limites previstos neste Artigo, às respectivas representadas, será demandado que indiquem novos representantes para completarem os seus mandatos

Seção IV - Da Secretaria Executiva

Art.8º - Os trabalhos da Secretaria Executiva do CMDUA serão dirigidos por um(a) Secretário(a) Executivo(a) titular e um(a) suplente, designados mediante Ato do Prefeito.

Parágrafo Único – Caberá ao Secretário Executivo Suplente substituir o titular, em suas atribuições, quando necessário.

Art.9º - Ao Secretário Executivo do Conselho compete:

- I - secretariar reuniões, lavrar atas, e assiná-las com o Presidente e demais membros do Conselho;
- II - dar cumprimento às ordens do Presidente;
- III - receber a correspondência, comunicações e processos encaminhados ao Conselho;
- IV - apresentar ao Presidente, para distribuição, os processos que receber;
- V - organizar a pauta e distribuí-la com antecedência mínima de 24 horas (vinte e quatro horas) aos conselheiros; titular e suplente, respectivamente.
- VI - manter à disposição dos membros do Conselho o arquivo dos pareceres e resoluções;
- VII - receber, conferir, guardar e distribuir o material destinado ao Conselho;
- VIII - manter atualizado o controle da frequência dos conselheiros;
- IX - comunicar às representadas ou Regiões de Gestão do Planejamento as ausências excedentes às previstas por este Regimento Interno;
- X - dar conhecimento público sobre as deliberações do Conselho, homologadas pelo Prefeito Municipal.

Capítulo III - Dos Atos do Conselho

Art.10 - As decisões do CMDUA serão prolatadas sob a forma de pareceres e resoluções, sujeitas à homologação do Prefeito Municipal.

Art.11 - Parecer é a manifestação do Conselho, via processo, sobre matéria submetida à sua consideração, relatado por conselheiro adrede designado.

Parágrafo único - O parecer será emitido por escrito nos autos do processo, contendo histórico, análise da matéria e conclusão.

Art.12 - Resolução é o ato normativo do Conselho, de caráter geral, destinado a disciplinar matéria de sua competência específica.

Capítulo IV - Funcionamento do Conselho

Art.13 - O funcionamento do CMDUA se dará através de um calendário com pautas previamente acordadas com os Conselheiros.

Art.14 - O Conselho reunir-se-á obrigatória e ordinariamente, uma vez por semana, em dia e hora pré-fixados, e ou extraordinariamente, por convocação do Presidente, ou por deliberação de seus membros.

Parágrafo Único - No mínimo uma reunião a cada dois meses deverá ser convocada sem processos em pauta para discussão de temas de competência do Conselho, das atribuições e funcionamento do CMDUA.

Art.15 - As sessões deverão contar com a participação de no mínimo metade mais um dos Conselheiros, sendo as matérias aprovadas por maioria simples.

Art.16 - As sessões do CMDUA serão públicas.

§ 1º - Poderão participar das sessões a convite, com direito a voz, representantes de órgãos públicos de entidades privadas, cuja área de competência se relacione com as atribuições do Conselho.

§ 2º - A todo cidadão será dado direito a voz, se previamente à sessão o solicitar, e for aprovado pelo Conselho.

Art.17 - Anunciada a apreciação de um assunto se fará a exposição da matéria, passando-se à discussão e à posterior votação, se for o caso.

Parágrafo único - No curso da discussão é facultado a qualquer dos membros do Conselho, por uma única vez, pedir vistas ao processo, devendo devolve-lo na próxima sessão, garantidos um prazo mínimo de 5 (cinco) dias.

Art.18 - O Presidente e os Vice- Presidentes designarão, adotado critério de rodízio, um conselheiro que será o relator de cada processo, distribuindo-os entre os conselheiros por ordem cronológica de envio ao Conselho, observada a ordem alfabética para as entidades governamentais e para as entidades não-governamentais, e ordem numérica para as Regiões de Gestão de Planejamento.

Art. 19 - As diligências solicitadas pelo relator independem da aprovação dos demais membros do Conselho.

Parágrafo único - O pedido de diligência por membro do Conselho, que não o relator, depende de aprovação prévia da maioria do plenário.

Art.20- O relator dará seu parecer na sessão imediata ao recebimento do processo e, não o fazendo, deverá apresentar justificativa. uma única vez, fixando o Conselho novo prazo

Parágrafo Único - Tratando-se de matéria pendente de consulta à comunidade o Plenário decidirá sobre ampliação do prazo, ouvido o Conselheiro da respectiva Região de Planejamento.

Art.21 - A partir da leitura do parecer do relator, os Conselheiros definirão procedimentos posteriores tais como, pedidos de vistas, pedidos de diligência ou votação do parecer.

Art.22- Durante a votação só será admitido o uso da palavra para encaminhamento de votação ou declaração de voto.

§ 1º - Para os efeitos de registro em ata, só serão consideradas declarações de voto por escrito.

§ 2º - Ausente o relator por duas sessões consecutivas, o Presidente designará novo relator providenciando-lhe a entrega do processo.

§ 3º - O processo de votação será nominal ou não, a critério dos Conselheiros.

§ 4º - Caberá pedido de revisão quando houver dúvida sobre a contagem de votos.

§ 5º - Em caso de empate na votação, caberá ao Presidente proferir o voto de qualidade ou propor nova discussão.

§ 6º - Aprovado pelo Conselho o Parecer será assinado por todos os presentes, com identificação dos votos contrários e abstenções.

§ 7º - Vencido o Parecer do relator, o Presidente designará, na mesma sessão, 1 (um) signatário do voto vencedor para elaboração, leitura e votação do novo parecer na próxima sessão.

§ 8º - O parecer vencido integrará o processo.

Art.23 - As atas das sessões do Conselho serão lavradas pelo(a) Secretário(a) Executivo(a) e nelas se relatará fidedignamente o quanto haja passado na respectiva sessão, devendo conter, obrigatoriamente:

I - dia, mês, hora e local de sua realização;

II - os nomes do Presidente e dos membros presentes;

III - pauta, deliberações, processos aprovados, procedimentos encaminhados, e voto de cada conselheiro em cada processo.

Art.24 - Quando comparecer às sessões do Conselho, o Prefeito Municipal será seu presidente de honra.

Capítulo V - Do procedimento para apreciação das propostas de estudos ou projetos urbanos prioritários
Art. 25- O prazo para o encaminhamento das propostas de estudos ou projetos urbanos prioritários, pelos Conselheiros, ao CMDUA, deverá ser até primeiro dia útil do mês de julho .

Parágrafo Único - Cada Conselheiro poderá indicar 02 (dois) temas para estudos, mediante proposta em formulário padrão fornecido pela SPM, encaminhada à Secretaria Executiva do CMDUA, acompanhada de justificativa e da ata da reunião que deliberou sobre o assunto, a qual deverá conter a síntese do debate, bem como, o registro dos presentes e o resultado da votação, com a devida explicitação dos votos favoráveis, contrários e as abstenções.

I - O prazo para inclusão das propostas na pauta de discussão será de 15 (quinze) dias.

II - Para apresentação, apreciação e votação das propostas, o CMDUA deverá convocar sessões específicas.

III - Cada Conselheiro disporá de um tempo de até vinte minutos (20min.) para apresentar sua proposta aos demais membros do Conselho, caso haja necessidade de um tempo maior para a apresentação, os Conselheiros presentes na plenária decidirão sobre a prorrogação deste.

IV - Após a apresentação, as propostas serão sistematizadas por Comissão Temporária tripartite, nomeada pelo CMDUA.

V - Feita a sistematização, as propostas retornarão ao CMDUA para apreciação e votação das mesmas.

Art. 26- Priorizadas as propostas,será constituída Comissão Técnica para a elaboração do Anteprojeto Executivo que deverá conter o objetivo, método, técnicas, cronograma e orçamento estimado.

§ 1º - Cumprido o disposto no caput deste artigo o anteprojeto será encaminhado pelo Presidente do CMDUA à Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico para verificação da viabilidade do mesmo.

§ 2º - Constatada a viabilidade do Anteprojeto Executivo, este será remetido ao CMDUA que monitorará o andamento do mesmo.

Art.27.- Finalizado este processo, o CMDUA fará uma sessão especial para a entrega do Anteprojeto ao Prefeito e aos Secretários envolvidos.

Capítulo VI - Disposições Finais

Art. 28 - A Secretaria Executiva do Conselho divulgará as deliberações de cada sessão, após homologação pelo Prefeito Municipal.

Art. 29 - Os casos omissos ao Regimento Interno serão decididos pela maioria absoluta dos presentes e transformados em Resoluções.

Art. 30 - Quaisquer alterações deste Regimento, serão propostas em sessão do Conselho, discutidas e votadas em sessões posteriores.

Parágrafo Único – A cada nova eleição o Conselho estudará e proporá revisões deste Regimento Interno, que serão decididas pela maioria absoluta.

Art. 31 – A Secretaria do Planejamento Municipal deverá providenciar curso de qualificação de planejamento urbano e ambiental a todos os conselheiros e suplentes a cada nova gestão deste conselho.

Art. 32 - Este regimento entrará em vigor na data de sua aprovação.

MÁRCIO FERREIRA BINS ELY
SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
PRESIDENTE DO CMDUA

(OBS. Publicado no Diário Oficial de 22 de abril de 2010, edição nº 3748)

ANEXO 5
Secretarias Municipais de Caxias do Sul

Estrutura burocrática da cidade

Conforme <https://www.caxias.rs.gov.br/prefeito/> (acesso em 22.06.2015):

1. Agricultura, Pecuária e Abastecimento
2. Cultura
3. Desenv. Econômico, Trabalho e Emprego
4. Educação
5. Esporte e Lazer
6. Gestão e Finanças
7. Governo Municipal
8. Habitação
9. Meio Ambiente
10. Obras e Serviços Públicos
11. Planejamento
12. Receita Municipal
13. Recursos Humanos e Logística
14. Saúde
15. Seg. Pública e Proteção Social
16. Trânsito, Transportes e Mobilidade
17. Turismo
18. Urbanismo.

ANEXO 6**Lei nº 7.030/2009, que institui o CONSEPLAN**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Município de Caxias do Sul

LEI Nº 7.030, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2009.

Institui o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN e revoga leis que mencionam.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º Fica instituído o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN, órgão colegiado integrante da estrutura administrativa municipal, com composição e atribuições fixadas na presente Lei.

Art. 2º O CONSEPLAN integra a estrutura de gestão democrática e é o órgão incumbido de assessorar o Poder Público Municipal no que se refere à implantação e à fiscalização do Plano Diretor Municipal e terá as seguintes atribuições:

I – emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do disposto na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e sobre os demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento do Município;

II – incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos e órgãos atetos à política de desenvolvimento do Município;

III – propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal e a execução dos planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano, rural e ambiental, podendo ouvir os demais conselhos municipais quando entender necessário;

IV – apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adoção da legislação urbanística e do Plano Diretor Municipal;

V – apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas às operações urbanas consorciadas e outras propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico;

VI – propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento sustentável no Município;

VII – sugerir ao Poder Executivo adequações nas ações destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos referentes ao desenvolvimento e ao planejamento sustentável;

VIII – debater em plenário matérias relacionadas com o Plano Diretor Municipal, emitindo sugestões ao Poder Executivo;

IX – manifestar-se previamente sobre pareceres emitidos pela Coordenadoria de Planejamento e Gestão territorial – COPLAN, nos equacionamentos e adaptações do Plano Diretor Municipal, decorrentes da evolução urbana, encaminhando suas Resoluções ao Poder Executivo;

X – examinar e sugerir medidas para os casos que venham a ser submetidos ao seu critério pela legislação do Plano Diretor Municipal;

Centro Administrativo Municipal Vinícius Ribeiro Lisboa



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Município de Caxias do Sul

XI – emitir pareceres nos processos administrativos encaminhados à sua apreciação pelo Poder Executivo, inclusive nas indicações e requerimentos oriundos do Poder Legislativo, dirimindo dúvidas e opinando sobre os recursos interpostos, com referência à legislação do Plano Diretor Municipal ou no que mais for solicitado;

XII – elaborar e votar seu Regimento Interno; e

XIII – solicitar o assessoramento técnico que julgar necessário ao Poder Executivo.

Art. 3º O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN, será composto por representantes das entidades da sociedade civil e por representantes do Poder Executivo da forma que segue:

I – doze (12) membros sem qualquer vinculação com o Poder Executivo, representantes da sociedade civil com direito a voto:

a) um (1) representante da Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul – CIC;

b) um (1) representante do Sindicato dos Trabalhadores de Caxias do Sul que apresentar o maior número de filiados no seu quadro social;

c) um (1) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caxias do Sul;

d) um (1) representante da União das Associações de Bairros de Caxias do Sul – UAB;

e) um (1) representante da Associação de Engenheiros, Arquitetos, Agrônomos, Químicos e Geólogos de Caxias do Sul – SEAAQ;

f) um (1) representante de instituições de Ensino Superior, sendo a entidade a que congregar maior número de cursos de graduação;

g) um (1) representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Subseção Caxias do Sul;

h) um (1) representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Caxias do Sul – SINDUSCON;

i) um (1) representante do Diretório Central de Estudantes – DCE de Ensino superior com maior número de alunos;

j) um (1) representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA;

k) um (1) representante da Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL; e

l) um (1) representante dos Conselhos Distritais.

II – doze (12) representantes do Poder Executivo com direito a voto:

a) Secretário Municipal de Habitação;

b) Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Município de Caxias do Sul

- c) Secretário Municipal de Urbanismo;
- d) Diretor-Geral do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE;
- e) Secretário Municipal de Planejamento;
- f) Procurador-Geral do Município;
- g) Secretário Municipal do Meio Ambiente;
- h) Secretário Municipal de Gestão e Finanças;
- i) Secretário Municipal da Recicla;
- j) Secretário Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana;
- k) Secretário Municipal da Cultura; e
- l) um (1) representante dos Conselhos Distritais.

III – um (1) representante de cada Conselho Diretor Distrital com direito a voz que, dentre eles, elegerão um representante da Sociedade Civil e outro do Poder Executivo para os fins de compor os incisos anteriores; e

IV – ex-prefeitos eixos do Município de Caxias do Sul integrarão o CONSEPLAN, como membros natos, sem direito a voto, com direito a voz.

Art. 4º As entidades cuja representação junto ao Conselho é vinculada ao número de filiados de cursos ou de alunos que dispensarem, expressamente ou não, sua representação, serão, na forma regimental, substituídos por entidades de mesma categoria.

Art. 5º Os Conselheiros do CONSEPLAN e seus respectivos suplentes, de que trata o art. 3º, serão nomeados através de Decreto, pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo único. Para nomeação dos representantes das entidades de que trata o inciso I do art. 3º, o Prefeito Municipal solicitará às mesmas, indicação nominal de um titular e seu respectivo suplente.

Art. 6º O mandato dos representantes das entidades mencionadas no inciso I do art. 3º será de dois (2) anos, permitida a recondução, a critério da entidade.

Art. 7º O mandato dos representantes do Poder Executivo coincidirá com o da Administração que representam.

Art. 8º O Conselho elegerá, biennialmente, por maioria simples e votação secreta, dentre seus membros, um Presidente e um Vice-Presidente, cujas atribuições serão definidas em Regimento Interno.

Art. 9º O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, reunir-se-á em sessões públicas ordinárias e extraordinárias.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Município de Caxias do Sul

§ 1º O Prefeito Municipal convocará a primeira sessão pública de cada período do CONSEPLAN, instalando-o e empossando seus membros.

§ 2º O Conselho reunir-se-á em pelo menos uma sessão pública ordinária mensal e tantas extraordinárias quantas forem necessárias.

Art. 10. O Conselho reunir-se-á com um quorum mínimo de treze (13) membros representantes das entidades da sociedade civil e representantes do Poder Executivo de que trata o art. 3º, incisos I e II e as deliberações serão tomadas por maioria simples destes mesmos membros presentes, cabendo ao Presidente somente o voto de desempate.

Art. 11. Os trabalhos do Conselho serão secretariados por servidor municipal, designado pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo único. O Poder Executivo fornecerá ao Conselho a infraestrutura, servidores municipais e recursos orçamentários que se fizerem necessários ao seu funcionamento, que correrão por conta de rubrica orçamentária específica.

Art. 12. As Resoluções, devidamente assinadas, deverão ser anexadas pela Secretaria do Conselho aos processos respectivos, para encaminhamento ao Poder Executivo.

Art. 13. Ficam revogadas as Leis nºs 4.728, de 23 de outubro de 1997, e 5.919, de 8 de outubro de 2002.

Art. 14. A presente Lei será regulamentada, por Decreto do Poder Executivo, no que couber.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Caxias do Sul, 23 de novembro de 2009; 134ª da Colonização e 119ª da Emancipação Política.


José Ivo Sartori,
PREFEITO MUNICIPAL.

ANEXO 7

Decreto nº 15.090/2011, que aprova o Regimento Interno do CONSEPLAN

MINUTA DE DECRETO Nº 15090, DE 5 DE JANEIRO DE 2011

Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN, nos termos da Lei nº 7.030, de 23 de novembro de 2009.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL, usando das atribuições que a Lei lhe confere:

DECRETA:

Art.1º Fica aprovado o Regimento Interno do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN, que é parte integrante do presente Decreto, de conformidade com o disposto no artigo 14 da Lei 7.030, de 23 de novembro de 2009.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Caxias do Sul, 5 de janeiro de 2011; 136º da Colonização e 121º da Emancipação Política.

José Ivo Sartori,
PREFEITO MUNICIPAL.

Pedro Justino Incerti
SECRETÁRIO DE GOVERNO MUNICIPAL

**CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL
CONSEPLAN**

REGIMENTO INTERNO

**CAPÍTULO I
DAS FINALIDADES E DA ORGANIZAÇÃO**

Art.1º O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN, instituído pela Lei nº 7.030, de 23 de novembro de 2009, é o órgão colegiado incumbido de assessorar o Poder Público Municipal no que se refere à formulação, à implantação e à fiscalização do Plano Diretor Municipal.

Art.2º O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN terá a seguinte constituição:

I – 12 (doze) membros sem qualquer vinculação com o Poder Executivo, representantes das seguintes entidades:

- a) 01 (um) representante da Associação de Engenheiros, Arquitetos, Agrônomos, Químicos e Geólogos de Caxias do Sul – SEAAQ;
- b) 01 (um) representante da Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL; e
- c) 01 (um) representante da Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul – CIC;
- d) 01 (um) representante dos Conselhos Distritais.
- e) 01 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA;
- f) 01 (um) representante do Diretório Central de Estudantes – DCE de ensino superior com maior número de alunos;
- g) 01 (um) representante de instituições de Ensino Superior, sendo a entidade a que congregar maior número de cursos de graduação;
- h) 01 (um) representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Caxias do Sul – SINDUSCON;
- i) 01(um) representante do Sindicato dos Trabalhadores de Caxias do Sul, que apresentar o maior número

de filiados ao seu quadro social;

- j) 01(um) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caxias do Sul;
- k) 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Caxias do Sul – OAB;
- l) 01 (um) representante da União das Associações de Bairros de Caxias do Sul – UAB;

II – 12 (doze) representantes do Poder Executivo:

- a) 1 (um) representante dos Conselhos Distritais.
- b) o Diretor-Presidente do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE;
- c) o Procurador-Geral do Município;
- d) o Secretário Municipal da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- e) o Secretário Municipal da Cultura; e
- f) o Secretário Municipal de Gestão e Finanças;
- g) o Secretário Municipal do Meio Ambiente;.
- h) o Secretário Municipal de Habitação;
- e) o Secretário Municipal de Planejamento;
- i) o Secretário Municipal da Receita;
- j) o Secretário Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade ;
- c) o Secretário Municipal de Urbanismo;

III – 1 (um) representante de cada Conselho Diretor Distrital, com direito a voz e sem direito a voto, que dentre eles elegerão um representante da Sociedade Civil e outro do Poder Executivo para os fins de compor os incisos anteriores; e

IV – os ex-prefeitos eleitos do Município de Caxias do Sul, como membros natos, com direito a voz e sem direito a voto.

§1º Cada membro do Conselho terá um suplente do mesmo segmento que o substituirá nas suas ausências e nos seus impedimentos.

§2º As entidades cuja representação junto ao Conselho é vinculada ao número de filiados, de cursos ou de alunos, que dispensarem, expressamente ou não, sua representação, serão substituídos por entidades de mesma categoria com representação imediatamente inferior a substituída.

Art.3º Os conselheiros do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN e seus respectivos suplentes serão nomeados através de Decreto, pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo único. Para nomeação dos representantes, das entidades referidas no inciso I do artigo 2º, o Prefeito Municipal solicitará às mesmas a indicação nominal de um titular e seu respectivo suplente.

Art.4º O mandato dos representantes das entidades mencionadas no item I do artigo 2º, será de dois (2) anos (2), permitida a recondução a critério da entidade e o mandato dos representantes do Poder Executivo coincidirá com o da Administração que representam.

Art.5º O Conselho elegerá dentre seus membros um Presidente e um Vice-Presidente, por maioria simples, em votação secreta, para mandato de dois (2) anos.

§1º Verificando-se empate para a eleição do Presidente e Vice-Presidente, a escolha recairá no mais idoso.

CAPÍTULO II DAS ATRIBUIÇÕES

Art.6º O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN tem as seguintes atribuições:

I – emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do disposto na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e sobre os demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento do Município;

II – incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos e órgãos afetos à política de desenvolvimento do Município;

III – propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Municipal e a execução dos planos, programas e projetos de interesses para o desenvolvimento urbano, rural e ambiental, podendo os demais conselhos municipais quando entender necessário;

V – apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação da legislação urbanística e do Plano Diretor Municipal;

V – apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas às operações urbanas consorciadas e outras propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico;

VI – propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento sustentável no Município;

VII – sugerir ao Poder Executivo adequações nas ações destinadas à implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos referentes ao desenvolvimento e ao planejamento sustentável;

VIII – debater em plenário matérias relacionadas com o Plano Diretor Municipal, emitindo sugestões ao Poder Executivo;

IX – manifestar-se previamente sobre pareceres emitidos pela Coordenadoria de Planejamento e Gestão Territorial – COPLAN, nos equacionamentos e adaptações do Plano Diretor Municipal, decorrentes da evolução urbana, encaminhando suas Resoluções ao Poder Executivo;

X – examinar e sugerir medidas para os casos que venham a ser submetidos ao seu critério pela legislação do Plano Diretor Municipal;

XI – emitir pareceres nos processos administrativos encaminhados à sua apreciação pelo Poder Executivo, inclusive nas indicações e requerimentos oriundos do Poder Legislativo, dirimindo dúvidas e opinando sobre os recursos interpostos, com referência à legislação do Plano Diretor Municipal ou no que mais for solicitado;

XII – elaborar e votar seu Regimento Interno; e

XIII – solicitar o assessoramento técnico que julgar necessário ao Poder Executivo.

CAPÍTULO III

Seção I

Da Realização

Art.7º O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN reunir-se-á em pelo menos uma sessão pública ordinária mensal e tantas extraordinárias quanto forem necessárias

Art.8º O CONSEPLAN reunir-se-á com a presença mínima de treze (13) membros e as deliberações serão tomadas por maioria simples das representações presentes, cabendo ao presidente o voto de desempate.

§1º Decorridos quinze (15) minutos da hora determinada, não estando presente o quorum regimental, previsto no *caput* deste artigo, o Presidente, o Vice-Presidente ou, na ausência destes, o Conselheiro mais idoso que tenha comparecido à sala das sessões, adiará a sessão para outra data que julgue conveniente.

§2º O Secretário anotará a ocorrência do previsto no parágrafo anterior e comunicará a todos os integrantes do Conselho.

Seção II

Do Comparecimento

Art.9º O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN reunir-se-á em sessões públicas.

§1º Aos suplentes, que deverão ser convocados juntamente com os titulares, é assegurado assistir às reuniões do Conselho, podendo participar dos debates, sendo-lhes defeso o direito ao voto.

§2º Aos suplentes na ausência do titular, serão assegurados todos os direitos atinentes aos titulares.

§3º As ausências das representações com assento no Conselho serão anotadas pela Secretaria e comunicadas à Presidência para os efeitos regimentais.

Art.10. O Presidente, sempre que entender conveniente ao andamento dos trabalhos, poderá solicitar ao Executivo Municipal o assessoramento que entender necessário.

Parágrafo Único: As reuniões do CONSEPLAN, sempre que possível, deverão ser assistidas por um representante da Coordenadoria de Planejamento e Gestão Territorial-COPLAN.

Art.11. O não comparecimento, sem motivo justificado, dos representantes das Entidades mencionadas no Inciso I do artigo 2º deste Regimento, por três (3) sessões consecutivas ou seis (6) alternadas, considerando o período de um (1) ano, implica na perda do respectivo mandato e do direito à recondução.

§1º Cabe à Presidência decidir sobre a justificativa das faltas dos Conselheiros.

§2º Cabe à Presidência do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial – CONSEPLAN comunicar ao Prefeito Municipal as faltas dos membros de que trata o Inciso II do artigo 2º.

Art.12. A perda do mandato e do direito à recondução pelos motivos previstos no artigo anterior será declarada pelo Prefeito Municipal, mediante a solicitação da Presidência do Conselho.

Parágrafo único. Ocorrendo a perda do mandato de representante da Entidade, caberá a esta, no prazo de vinte (20) dias, apresentar nova nominata, a fim de serem nomeados novos representantes. Não ocorrendo tal indicação, a entidade perderá o assento junto ao Conselho, cabendo a este a indicação de nova entidade representativa, mediante indicação ao Prefeito Municipal.

Seção III

Dos Trabalhos

Art.13. A ordem dos trabalhos das sessões ordinárias será a seguinte:

I – verificação dos presentes;

II – comunicação da Presidência;

III – votação das atas;

IV – ordem do dia; e

V – assuntos gerais e comunicações.

§1º Cópia das atas serão remetidas aos Conselheiros junto com a convocação e após submetidas a discussão e votação pelo Presidente, poderão ser objeto de retificação.

§2º As atas aprovadas serão assinadas pelo Presidente e pela secretária;

§3º Os Conselheiros poderão usar da palavra para fazer comunicações, apresentar pedidos de providências ou tratar de outros assuntos que não devam, por sua natureza, figurar na ordem do dia.

Art.14. Os requerimentos apresentados durante as sessões, serão classificados a critério do Conselho, em matéria de processos a serem devidamente informados e relatados ou matéria de deliberação imediata.

Art.15. As deliberações do Conselho terão a forma de Resoluções e serão assinadas pelo Presidente, podendo o prolator do voto vencido fazer justificção escrita, a qual, em anexo, fará parte integrante da Resolução.

CAPÍTULO IV DOS PROCESSOS

Art.16. Os processos da competência do Conselho serão recebidos e protocolados pelo Secretário que os encaminhará ao Presidente.

Seção I **Da Distribuição**

Art.17. O Presidente deverá determinar a distribuição dos processos a um Relator e a um Revisor, exceto quando a matéria for classificada como de deliberação imediata.

§1º Quando o Relator for um dos representantes do Poder Executivo, o Revisor deverá ser um dos conselheiros representantes de qualquer das entidades com assento no Conselho.

§2º Quando o Relator for um dos representantes de qualquer das entidades com assento no Conselho, o revisor deverá ser um dos representantes do Poder Executivo.

Art.18. A distribuição será procedida através de protocolo, obedecido o critério de rodizio entre os conselheiros, observada a ordem de constituição mencionada no artigo 2.º, com exceção do presidente.

Art.19. Feita a distribuição, o Relator, no prazo de sete (7) dias, deverá encaminhar, por intermédio da Secretaria, o processo devidamente relatado ao revisor, que disporá de três (3) dias para a revisão, findo os quais devolverá o processo à Secretaria.

Parágrafo único. O processo assim preparado será incluído na pauta da primeira sessão que se realizar.

Art.20. Na ausência ou no impedimento do relator ou revisor, nas sessões em que os processos que lhes tenham sido distribuídos estejam incluídos na pauta dos trabalhos poderão, a juízo da Presidência, ser redistribuídos.

Seção II **Do Julgamento**

Art.21. As pautas de julgamento, assinadas pelo presidente, serão afixadas, no mínimo cinco (5) dias antes da sessão no saguão do Centro Administrativo Municipal, devendo constar o nome das partes, quando houver. O Conselho encaminhará correspondência as partes cinco (5) dias antes no endereço que consta no processo e deverão estar na página do CONSEPLAN (www.caxias.rs.gov.br), cinco (5) dias

antes da reunião.

Art.22. Nas sessões de julgamento, os interessados ou seus procuradores, desde que requeiram à Presidência, com antecedência mínima de vinte e quatro (24) horas, poderão sustentar oralmente, após o relatório e a revisão, pelo prazo máximo de cinco (5) minutos, prorrogável à critério da presidência.

Parágrafo único. Antes dos relatórios, as partes serão apregoadas para o efeito deste artigo.

Art.23. Após a sustentação oral, ou no decorrer da discussão, qualquer dos Conselheiros poderá, com a aquiescência do Presidente, formular perguntas aos interessados ou seus procuradores no sentido de esclarecer pontos dúbios de suas respectivas propostas ou requerimentos.

Art.24. Após a discussão, o Conselho passará a deliberar, votando o Relator, o Revisor e os demais Conselheiros.

Art.25. Os Conselheiros poderão requerer, antes da matéria ser posta em regime de votação, vista do processo.

§1º Nos casos previstos no *caput* deste artigo, o processo será incluído, com prioridade, na pauta da próxima sessão, não podendo ser objeto de novo pedido de vista.

2º Se mais de um (1) Conselheiro requerer vistas, o prazo será comum, devendo o processo permanecer na Secretaria.

Art.26. As resoluções, devidamente assinadas, deverão ser anexadas pela Secretaria aos processos respectivos, para encaminhamento ao Executivo Municipal.

Parágrafo único. De todas as Resoluções, normas, pareceres e sugestões, o Conselho remeterá cópia à Câmara Municipal de Vereadores para conhecimento.

CAPÍTULO V DOS PEDIDOS DE RECONSIDERAÇÃO

Art.27. Cabe pedido de reconsideração das resoluções ao próprio Conselho, desde que suscitem elementos novos e sejam interpostos por petição, antes da aprovação da Ata que julgou o processo que

deu origem à resolução.

§1º O pedido de reconsideração deverá ser apreciado na primeira sessão subsequente à sua interposição, independente de publicação em pauta.

§2º O presidente, preliminarmente, analisará a existência de elementos novos e a tempestividade da reconsideração decidindo pelo recebimento ou não.

§3º No pedido de reconsideração, as partes não terão direito à sustentação oral.

§4º O pedido de reconsideração será relatado em sessão, pelo Presidente do Conselho que apenas votará em caso de empate.

Art.28. Se o Conselho não tomar conhecimento ou não der provimento ao pedido de reconsideração, a Resolução perdurará com todos os seus efeitos.

CAPÍTULO VI DOS RECURSOS

Art.29. Das Resoluções do Conselho, cabe recurso, dentro de cinco (5) dias a contar da data da sessão que aprovou a ata da resolução correspondente à sessão na qual o processo foi apreciado.

Parágrafo único. O efeito do recurso será apenas devolutivo.

Art.30. O recurso será interposto por petição que conterà a exposição do fato e do direito e as razões do pedido de nova decisão.

Art.31. O recurso será entregue na Secretaria do Conselho, devendo o Secretário, em vinte e quatro (24) horas, encaminhá-lo ao Presidente para despacho, o qual verificará se este é tempestivo.

Parágrafo único. Se o recurso for intempestivo, o Presidente não o receberá, notificando-se o interessado do despacho denegatório.

Art.32. Recebido o recurso, dar-se-á vista dos autos, na Secretaria do Conselho, à parte adversa, quando a houver, para contra-arrazoá-lo, no prazo de cinco (5) dias contados da data da notificação.

Art.33. Recebido o recurso e decorrido o prazo regulamentar, esteja ou não contra-arrazoado, serão os autos conclusos ao Presidente, que mandará remetê-los, no prazo de vinte e quatro (24) horas, ao Executivo Municipal mediante ofício.

Art.34. Para efeito da contagem dos prazos referidos neste Capítulo, da entrega do recurso e do contra-arrazoado, o Secretário lavrará certidão nos autos.

Art.35. O exame dos autos, pelas partes, será feito na Secretaria do Conselho, na presença do Secretário ou outro servidor designado pela Presidência.

CAPÍTULO VII DAS ATRIBUIÇÕES

Art.36. Ao Presidente do Conselho incumbe:

- I – convocar as sessões do Conselho e dirigir os trabalhos;
- II – pôr em discussão e votação as Atas das sessões;
- III – determinar a distribuição dos processos;
- IV – requisitar diligências;
- V – dar voto de desempate;
- VI – assinar as Atas das reuniões do Conselho, depois de aprovadas;
- VII – assinar as Resoluções;
- VIII – assinar recomendações, ofícios e outros documentos do Conselho;
- IX – submeter à votação os requerimentos e pedidos formulados pelos membros do Conselho;
- X – solicitar ao Executivo Municipal os recursos e providências necessárias ao desempenho das atribuições do Conselho;
- XI – corresponder com as autoridades administrativas sobre os assuntos atribuídos ao Conselho;
- XII – apresentar ao Executivo Municipal, anualmente Relatório do Conselho;
- XIII – conceder e cassar a palavra das partes que fugirem à matéria em pauta ou se pronunciarem de forma anti-Regimental;
- XIV – solicitar ao Executivo Municipal o assessoramento que entender necessário à boa marcha dos trabalhos;
- XV – decidir sobre a justificativa das faltas dos Conselheiros; e
- XVI – comunicar ao Prefeito Municipal as faltas às sessões dos membros de que trata o Inciso II do artigo 2º, deste Regimento.

Art.37. Ao Vice-Presidente do Conselho incumbe substituir o Presidente na vacância, nas faltas ou nos impedimentos.

Parágrafo Primeiro No impedimento, ou ausência do Presidente e Vice-Presidente o cargo será ocupado pelo Conselheiro mais idoso, com assento no Conselho

Art.38. Aos membros do Conselho compete:

- I – debater a matéria em pauta;
- II – requerer à Presidência urgência para exame de assunto;
- III – requerer à Presidência quaisquer providências, diligências, informações ou esclarecimentos;
- IV – pedir vista dos processos na forma prevista neste Regimento;
- V – votar quando for o caso;
- VI – relatar e revisar os processos que lhe tenham sido distribuídos;
- VII – colaborar na fiscalização da aplicação do Plano Diretor Municipal;
- VIII – integrar Comissões designadas pela Presidência;
- IX – revisar as Resoluções quando tiver encaminhado o voto vencedor; e
- X – dar-se por suspeito, mediante justificativa plausível.

Art.39. Ao Secretário do Conselho compete:

- I – secretariar as sessões prestando informações e esclarecimentos tendentes a facilitar a marcha dos trabalhos;
- II – lavrar as Atas das sessões, assinando-as com o Presidente e remeter cópias aos Conselheiros;
- III – providenciar, de ordem do Presidente, sobre as convocações das sessões;
- IV – preparar, de acordo com instruções do Presidente, a pauta de julgamento;
- V – efetuar a leitura dos processos em pauta, informações e pareceres quando for determinado pelo Presidente;
- VI – redigir as Resoluções, recomendações, ofícios, encaminhamentos, bem como outros assuntos relativos ao Conselho que lhe sejam determinados pelo Presidente;
- VII – organizar e fornecer no prazo determinado pelo Presidente, a folha de comparecimentos dos membros do Conselho para efeitos Regimentais;
- VIII – organizar e fornecer a folha de efetividade e serviços extraordinários do pessoal em serviço na Secretaria ou dos servidores designados para assessorar o Conselho;
- IX – receber e expedir a correspondência do Conselho;
- X – organizar os serviços de protocolo, distribuição, fichário e arquivo do Conselho;
- XI – apregoar as partes nas sessões de julgamento;
- XII – publicar pautas de julgamento na forma Regimental; e
- XIII – efetuar outras tarefas relativas ao Conselho que lhe forem determinadas pelo Presidente.

CAPÍTULO XIII DAS LICENÇAS

Art.40. Qualquer integrante do Conselho, quando estiver impedido de comparecer às sessões, em virtude de férias regulamentares, licenças ou para tratar de interesses particulares, deverá officiar à Presidência.

Art.41. No caso dos titulares entrarem em gozo de licença, superior a sessenta (60) dias, os suplentes, na vigência da licença, entrarão em exercício e serão designados ou nomeados novos suplentes, obedecidas as disposições regulamentares, cujo mandato terminará quando cessar a licença concedida ao titular.

Parágrafo único. No caso de licença nas condições previstas no presente artigo, concedidas a suplentes, serão igualmente designados ou nomeados suplentes para substituí-los enquanto perdurar os seus impedimentos.

CAPÍTULO IX DAS SUBSTITUIÇÕES

Art.42. Nos casos de afastamento definitivo do Titular do Conselho, em virtude de imposição legal, renúncia ou qualquer outro motivo de força maior, será designado ou nomeado outro Titular, obedecidas as disposições legais e cujo mandato terminará com o do seu antecessor.

§1º Quando ocorrer um dos casos previstos no presente artigo, como suplente do Conselho será designado ou nomeado novo suplente para substituí-lo, nas mesmas condições estabelecidas neste artigo.

§2º No caso de substituições simultâneas de titular e suplente, o mandato dos substitutos será por tempo faltante para que seus antecessores completassem seus respectivos mandatos.

CAPÍTULO X DA RENOVAÇÃO

Art.43. Sessenta (60) dias antes de expirar os mandatos dos integrantes do Conselho, o Presidente deverá tomar as necessárias providências junto ao Executivo Municipal para a recondução dos Conselheiros ou para a designação ou nomeação de novos integrantes do Conselho e seus respectivos suplentes, respeitadas as disposições legais regulamentares.

§1º Os novos integrantes tomarão posse em sessão especialmente convocada para este fim.

§2º É dispensável a realização da sessão prevista no parágrafo anterior, no caso de recondução da totalidade dos integrantes do Conselho (titulares e suplentes).

CAPÍTULO XI DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art.44. A contagem dos prazos no Conselho obedecerá o critério adotado para a contagem dos prazos processuais judiciais.

Art.45. O secretário, em seus impedimentos, será substituído por servidor previamente designado pelo Executivo Municipal.

Art.46. O presente Regimento poderá ser alterado por Resolução do Conselho, em sessão extraordinária convocada para este fim.

Parágrafo único. A Resolução de que trata este artigo será encaminhada ao Prefeito Municipal para que a homologue, se for o caso, por Decreto Executivo.

Art.47. O Conselho resolverá, por maioria de votos, os casos omissos do presente Regimento.

Art.48. Este Regimento entrará em vigor na data de sua publicação.

Caxias do Sul, de de 2010; 135º da Colonização e 120º da Emancipação Política.

José Ivo Sartori,
Prefeito Municipal.

ANEXO 8

**Lei Complementar 423 de 18.12.2012, que institui Zona Interesse Turístico – ZIT
Golf Club**

LEI COMPLEMENTAR Nº 423, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2012.

Estabelece área de Zona de Interesse Turístico - ZIT Golf Club, de acordo com o art. 21 da Lei Complementar nº 290, de 24 de setembro de 2007 (PDM), junto à Bacia Faxinal, em Zona de Águas e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar.

Art. 1º Fica instituída Zona de Interesse Turístico (ZIT) em área de 876.600,00 m² (oitocentos e setenta e seis mil e seiscentos metros quadrados), conforme mapa constante no Anexo 1, na Bacia do Faxinal, rural, Zona de Águas.

Parágrafo único. A área descrita no passa a integrar o perímetro urbano do *caput* Município de Caxias do Sul.

Art. 2º A ZIT passa a ser denominada ZIT Golf Club, tendo por objetivo o desenvolvimento do potencial turístico deste esporte em área rural com vocação turística para o desenvolvimento desta atividade compatível com a zona na qual se estabelece - Zona das Águas.

Parágrafo único. Fica assegurado o uso institucional desta ZIT ao Roteiro Turístico do Município de Caxias do Sul.

Art. 3º A ZIT Golf Club, de acordo com o Plano Diretor do Município, será constituída por área de ocupação mista sendo estas de esporte, lazer e residencial.

Art. 4º Por estar em Zona das Águas deverá atender a este zoneamento prioritariamente principalmente quanto aos condicionantes ambientais e zoneamento a que estão sujeitas as áreas em ZA -

Capítulo III da Lei Complementar nº 246, de 6 de dezembro de 2005.

Parágrafo único. No que se refere ao art. 12, inciso III, vegetação primária e secundária em estágio médio e avançado de regeneração do Capítulo mencionado no *caput* do artigo, deverá ser mapeado e gravado em documento oficial junto a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA).

Art. 5º Fica permitido o uso dos índices destinados ao espaço urbano em ZA, sendo estes: índice de Aproveitamento - IA = 0,2 e Taxa de Permeabilidade - TP = 80%, considerando que a gleba não tem mais vocação agrícola, tendo sido descadastrada do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

Art. 6º Quanto aos aspectos viários, incluindo pavimentação, deverão atender ao art. 25, incisos I a III, da Lei Complementar nº 246/05.

Art. 7º Compete à Secretaria Municipal de Planejamento, à Secretaria Municipal de Urbanismo e ao Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE) proceder às reformulações administrativas decorrentes da presente Lei Complementar.

Parágrafo único. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAMAE) terá livre acesso as dependências da ZIT criada por esta lei.

Art. 8º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Caxias do Sul, em 18 de dezembro de 2012; 137º de Colonização e 122º da Emancipação Política.

José Ivo Sartori
PREFEITO MUNICIPAL

ANEXO 9
Secretarias Municipais de Saporanga

Estrutura burocrática da cidade de Sapiranga em junho de 2015

Conforme <http://www.sapiranga.rs.gov.br/index.php/secretarias/listar> (acesso em 22.06.2015):

1. Secretaria de Administração
2. Secretaria de Agricultura
3. Secretaria de Assistência Social
4. Secretaria de Cidadania e Participação Popular
5. Secretaria de Cultura e Desporto
6. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, do Trabalho e Turismo
7. Secretaria de Educação
8. Secretaria de Fazenda
9. Secretaria-Geral de Governo
10. Secretaria de Habitação
11. Secretaria de Saúde
12. Secretaria de Segurança Pública e Mobilidade Urbana
13. Secretaria de Obras Públicas
14. Secretaria de Planejamento

ANEXO 10

Decreto Municipal nº 4.675/2011 que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho da Cidade - ConCidade, e dá outras providências



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPIRANGA

Decreto Municipal nº 4.675/2011

Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho da Cidade - ConCidade, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 9º, inciso X, alínea "a", da Lei Orgânica do Município, e tendo em vista o que dispõe o art. 120, parágrafo 1º, da Lei Municipal nº 4.805/2011, que estabeleceu o Plano Diretor de Desenvolvimento Humano e Ambiental do Município:

DECRETA:

CAPÍTULO I
DO CONSELHO DA CIDADE

Art. 1º O Conselho da Cidade - ConCidade, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.

Art. 2º O ConCidade é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Seção I

Das Atribuições

Art. 3º Ao ConCidade compete:

- I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
- IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
- VII - estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;
- VIII - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades;
- IX - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;

X - propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano;

XII- propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos municipais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;

XII - promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros municipais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados;

XIII - dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;

XIV - convocar e organizar a Conferência Municipal das Cidades, nos termos do art. 15; e

XVI- aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Parágrafo único. Em consonância com as resoluções a serem emitidas pelo ConCidade, previstas no inciso IV, o Município de Sapiranga disciplinará, no âmbito da suas competências, as matérias relativas à aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

Seção II

Da Composição

Art. 4º O ConCidade é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos:

I - Quatro representantes do Poder Público Municipal;

II Um representante da METROPLAN

III- Um representante de entidades dos movimentos populares;

IV- Um representante de entidades empresariais;

V -Um representante de entidades de trabalhadores;

VI- Um representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

§ 1º Consideram-se membros titulares e respectivos suplentes do ConCidade os órgãos e entidades indicados neste artigo.

§ 2º Poderão, ainda, ser convidados a participar das reuniões do ConCidade personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como outros técnicos, sempre que da pauta constar tema de suas áreas de atuação.

§ 3º Os membros referidos nos incisos I a VI deverão indicar seus respectivos representantes por meio de ofício ao Secretário Municipal de Planejamento, que os designará.

§ 4º Os membros do ConCidade terão mandato de três anos, podendo ser reconduzidos.

§ 5º Os membros do ConCidade reunir-se-ão ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente mediante convocação de seu Presidente.

Seção III

Do funcionamento

Subseção I

Dos Comitês Técnicos

Art. 5º O ConCidade contará com o assessoramento dos seguintes Comitês Técnicos de:

I - Habitação;

II - Saneamento Ambiental;

III - Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e

IV - Planejamento e Gestão do Solo Urbano.

§ 1º Na composição dos Comitês Técnicos, deverá ser observada a representação dos diversos segmentos indicados no art. 4º.

§ 2º Os Comitês Técnicos serão coordenados pelos Secretários Municipais responsáveis pelos respectivos temas.

Subseção II

Da Presidência do ConCidade

Art.6º O ConCidade será presidido pelo Secretário Municipal do Planejamento Urbano.

Art.7º São atribuições do Presidente do ConCidade:

- I - convocar e presidir as reuniões do colegiado;
- II - solicitar a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público;
- III - firmar as atas das reuniões e homologar as resoluções;
- IV - constituir e organizar o funcionamento dos Comitês Técnicos e convocar as respectivas reuniões, podendo esta atribuição ser delegada aos Secretários Municipais; e
- V - designar os membros integrantes do ConCidade, na qualidade de titulares e respectivos suplentes.

Subseção III
Das Deliberações

Art. 8º As deliberações do ConCidade serão feitas mediante resolução aprovada por maioria simples dos presentes.

Art. 9º O Presidente exercerá o voto de qualidade em casos de empate.

Art. 10. O regimento interno do ConCidade será aprovado na forma definida por resolução, e será modificado somente mediante aprovação de dois terços dos presentes.

Subseção IV
Dos Recursos e Apoio Administrativo do ConCidade

Art. 11. Caberá a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano garantir o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do ConCidade, exercendo as atribuições de secretaria-executiva do Conselho e dos Comitês Técnicos.

Art. 12. As despesas com os deslocamentos dos representantes dos órgãos e entidades no ConCidade poderão correr à conta de dotações orçamentárias da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

Art. 13. Para cumprimento de suas funções, o ConCidade contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano.

Art. 14. A participação no ConCidade será considerada função relevante, sendo remunerada.

CAPÍTULO II
DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE

Art. 15. A Conferência Municipal da Cidade, prevista no Inciso III do art. 43 do Estatuto da Cidade, constitui um instrumento para garantia da gestão democrática, sobre assuntos referentes à promoção da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 16. São objetivos da Conferência Municipal da Cidade:

I - promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;

II - sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes na cidade;

III - propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade para a formulação de proposições, realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e suas áreas estratégicas; e

Art. 17. São atribuições da Conferência Municipal da Cidade:

I - avaliar e propor diretrizes para a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;

II - avaliar a aplicação do Estatuto da Cidade e demais atos normativos e legislação relacionadas ao desenvolvimento urbano;

III - avaliar a atuação e desempenho do ConCidade.

Art. 18. A Conferência Municipal da Cidade deverá ser realizada a cada três anos.

Art. 19. As dúvidas e os casos omissos neste regulamento serão resolvidos pelo Presidente do ConCidade, *ad referendum* do Plenário.

Art. 20. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito Municipal de Sapiranga, 16 de Novembro de 2011.

Registre-se e Publique-se

Nelson Spolaor
Prefeito Municipal

João Daniel Tasso Caraffini
Secretário Municipal de Administração

ANEXO 11

Sentença que determinou fosse viabilizada a gestão democrática no processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Sapiranga/RS

COMARCA DE SAPIRANGA
1ª VARA CÍVEL
Rua Alberto Schmidt, 441

Processo nº: 132/1.10.0005783-4 (CNJ:.0057831-90.2010.8.21.0132)
Natureza: Ação Civil Pública
Autor: Ministério Público
Réu: Município de Saporanga
Juiz Prolator: Juíza de Direito - Dra. Patricia Antunes Laydner
Data: 05/09/2013

Vistos etc.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** contra o **MUNICÍPIO DE SAPIRANGA**, requerendo que seja o Município condenado às obrigações de fazer consistentes em elaborar e aprovar projeto de lei destinado a revisar o Plano Diretor, conforme parecer DAT-MAR n.º 2548/2008. Para isso, sustentou que em 2008 foi constatado que o Plano Diretor do Município de Saporanga não atendia às principais exigências do Estatuto da Cidade, sendo que todas as tentativas de readequação restaram infrutíferas, impondo-se o ajuizamento da presente ação. Postulou pela procedência do pedido e juntou documentos (fls. 07/189).

Notificado, o Município de Saporanga apresentou manifestação por escrito (fls. 193/197), arguindo, preliminarmente, a ausência de justa causa para a Ação Civil Pública e a impossibilidade de reconhecimento da ação nos termos da lei 8429/92. No mérito, sustentou que o Plano Diretor já estava em fase de elaboração. Requereu o acolhimento das preliminares e a conseguinte extinção do feito. Juntou documentos (fls. 199/249).

Foi acolhida a segunda preliminar arguida pelo Município e readequado o despacho inicial (fl. 250).

O Município acostou aos autos cópia do projeto de lei que estabelece o novo plano diretor do Município de Saporanga (fls. 258/280).

Em contestação (fls. 285/286), a municipalidade sustentou que não conseguiu realizar a revisão do plano diretor, nos termos do Estatuto da Cidade e da NBR/12267/92, devido a complexidade de tal atividade. Postulou pela suspensão do feito até o integral cumprimento da obrigação de fazer ou, alternativamente, a fixação de prazo razoável para a aprovação da revisão do plano diretor junto a Câmara de Vereadores de Saporanga. Juntou documentos (fls. 287/293).

Réplica à folha fl. 295.

O Ministério Público trouxe aos autos o parecer elaborado pela Divisão de Assessoramento Técnico do Ministério Público, referente ao projeto de lei do Plano Diretor do Município de Saporanga (fls. 298/301).

Em audiência (fl. 392) foram ouvidas três testemunhas (fls. 393/394), determinado que o Município juntasse aos autos cópia das atas das audiências públicas.

Manifestou-se o Município às fls. 397/399, alegando que a presente ação perdeu o objeto, pelo cumprimento da obrigação de fazer. Juntou documentos (fls. 400/560).

As atas das audiências públicas foram juntadas às fls. 561/624 junto com outros documentos.

O Ministério Público manifestou-se à fl. 627 alegando que a municipalidade não comprovou que as audiências públicas foram realizadas dentro do estabelecido na Lei n.º 10257/2007, não cumprindo o dever de gestão democrática da cidade.

Foi declarada encerrada a instrução processual (fl. 645).

Memoriais da parte autora às fls. 647/649 e da parte ré às fls. 650/653.

É o relatório. Decido.

Trata-se de ação civil pública que visa impelir o Município de Saporanga à revisão de seu Plano Diretor, adequando-o às exigências impostas pelo Estatuto das Cidades.

No decorrer do feito, a municipalidade apresentou novo Plano Diretor que, segundo parecer da Divisão de Assessoramento Técnico do Ministério Público, atenderia às exigências obrigatórias do Estatuto da Cidade.

No entanto, a validade deste novo plano diretor não pode ser apreciada apenas com base nos elementos constantes do documento final apresentado, mas deve levar em

conta todo o procedimento de implementação adotado.

Fenômeno decorrente do progresso econômico e da industrialização, a concentração de populações nas aglomerações urbanas está na origem de diversos problemas relacionados à forma de ocupação do solo, com efeitos concretos sobre a economia, meio ambiente, saúde e qualidade de vida das populações.

O termo “urbanismo”, adotado pela primeira vez em 1867 pelo engenheiro catalão Ildefonso Cerda¹³⁹, com origem no vocábulo latino *urbs* (cidade), designa a ciência de desenvolvimento da cidade. Se em outros tempos este desenvolvimento era perseguido com base em imperativos religiosos ou políticos, o urbanismo contemporâneo está voltado ao serviço dos habitantes da cidade. Os urbanistas modernos não veem a cidade como um aglomerado de prédios e vias, mas como um conjunto de seres humanos, cujas necessidades básicas de habitação, trabalho, circulação, higiene e meio ambiente precisam ser atendidas. A urbanização das cidades passa assim a ser considerada uma atividade de interesse geral, constituindo uma verdadeira política pública capaz de interferir na vida quotidiana dos cidadãos¹⁴⁰.

Tratando-se de política que diz com o interesse direto da população, nada mais justo, portanto, do que exigir-se a ampla participação dos cidadãos no processo de elaboração do plano diretor. Esta participação, que se dá por meio das reuniões preparatórias e audiências públicas, visa garantir a adoção de posturas que atendam às necessidades locais, de forma amplamente democrática.

A própria Constituição Federal, em seu art. Art. 182, dispõe que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O princípio da participação constitui um dos pilares do direito ambiental, reconhecido pela Convenção de Aarhus de 25 de junho de 1998, com efeitos diretos nas questões urbanísticas. A participação valoriza a intervenção do cidadão, que passa a atuar ao mesmo tempo como auxiliar da administração e órgão de controle, em um verdadeiro mecanismo de democracia participativa, em que a intermediação dos políticos se faz desnecessária¹⁴¹.

A respeito da participação popular na elaboração do Plano Diretor, a Lei nº 10.257/01, conhecida como “Estatuto da Cidade”, dispõe em seu art. 2º que:

“A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

Mais adiante, afirma em seu art. 40 que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo que:

“§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.”

Como explica Janaína Rigo Santin, “os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões ali definidas”. Desta forma, “mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico,

¹³⁹P. Merlin e F. Choay, *Dictionnaire de l'urbanisme et l'aménagement*, 3ª ed., PUF, 2000, XI.

¹⁴⁰H. Jacquot e F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, 6ª ed., Dalloz, 2008, pp. 5 e 6.

¹⁴¹ Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 5a ed. Paris, Dalloz, p. 112.

distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano Diretor é um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território."¹⁴²

A realização prévia de debates e audiências públicas é, assim, essencial à própria validade do Plano. Para tanto, não basta a mera realização de uma reunião formal, mas de verdadeira (s) audiência (s), mediante prévia e ampla divulgação. Durante o ato, além da explicação do projeto, devem ser colhidas manifestações e respondidos questionamentos do público, de tal forma que tais elementos passem a fazer parte integrante do processo de decisão.

A respeito do tema, colaciono:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO. ATO DO PREFEITO QUE ENCAMINHA PROJETO DE LEI À CÂMARA MUNICIPAL ALTERANDO O PLANO DIRETOR. SEGURANÇA CONCEDIDA NO 1º GRAU. 1. Reexame necessário conhecido de ofício (Lei 12.016/09, art. 14, § 2º). 2. Tratando-se de Projeto de Lei que modifica o Plano Diretor, é imprescindível a prévia oitiva da comunidade em audiências públicas (rectius, mais de uma) todos os segmentos sociais, sob pena de violação de direito líquido e certo da população como um todo, protegível na via do mandado de segurança, por meio do Ministério Público defensor da sociedade. Art. 177, § 5º, da CE-88, e art. 40, § 4º, da Lei 10.254/2001 (Estatuto das Cidades). Precedentes do Órgão Especial do TJRS. 3. Caso em que, estreme de dúvida, restou violado o princípio da prévia oitiva da comunidade, bem assim da publicidade, não bastasse o fato de na precária publicação feita no Mural da Prefeitura sequer constar determinada região atingida. 4. Apelação desprovida e sentença confirmada em reexame necessário conhecido de ofício. (Apelação Cível Nº 70054239314, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 26/06/2013)

No presente caso, ao que tudo indica, não foi atendida a necessária participação do público no processo de elaboração do plano aprovado pela Câmara.

Pela documentação acostada, percebe-se que foram realizadas duas audiências públicas, nos dias 03 e 10 de dezembro de 2010, ambas na sede da Câmara de Vereadores, situada no centro da cidade (fl. 43). À primeira, compareceram 77 pessoas, número que inclui pessoal da prefeitura, enquanto que a segunda contou com a presença de 50 participantes. Tais números são insignificantes para um município de quase 75.000 habitantes. Por outro lado, não foi realizada qualquer audiência ou outro tipo de consulta nos bairros mais afastados.

Sabe-se que o tema plano diretor é extremamente complexo e que o povo brasileiro ainda não está acostumado a participar ativamente das questões públicas. Mas não tendo a requerida demonstrado as formas utilizadas para divulgação das audiências, não há como presumir que foi dada ampla e prévia publicidade ao ato.

A deficiência da participação popular poderia ter sido minimizada, já que foram também instituídos grupos de trabalho para auxiliar na elaboração do plano, inclusive mediante a realização de reuniões periódicas para discussão do tema.

No entanto, a testemunha **Carlos Brenner**, engenheiro civil que integrou um grupo de voluntários criado para auxiliar os trabalhos de idealização do Plano Diretor, narrou que a empresa contratada raramente participou destas reuniões e que as sugestões eram feitas por e-mail ou telefone. Relatou ter participado da audiência pública, na qual teria compreendido que as modificações sugeridas haviam sido integradas no plano, tanto que cumprimentou o responsável – Sr. Mauri – elogiando a sua sensibilidade. Embora não tenha guardado qualquer documentação referente ao plano que foi apresentado na audiência, referiu ter ficado surpreso quando da lei aprovada pela Câmara, porque “parecia que não era o mesmo”. Referiu, ainda, que foram feitos acréscimos ao plano, tais como impacto de vizinhança, por exemplo, sem que tenha sido discutido previamente nas reuniões ou na audiência pública. Dentre os pontos levantados pelo grupo que não foram levados em conta na elaboração do plano, citou a proibição de construção a partir de uma certa altura nos morros de Sapiranga. Desde sempre houve a preocupação de que não fossem construídos edifícios nos morros para não barrar ventos e “tudo o mais”, questão que ao final não foi acolhida pelos idealizadores do plano. Não houve debate na audiência pública, que durou no máximo duas horas, acreditando que não houve discussão porque os participantes estariam concordando com o plano apresentado durante a solenidade, que ao final não

¹⁴² *Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana para Valorização do Patrimônio Histórico, Cultural, Paisagístico e Ambiental*, Revista de Direito Ambiental, Ano 18, vol. 70, abr.-jun./ 2013, Revista dos Tribunais, p. 200.

corresponderia ao documento aprovado.

A testemunha **Carla Stumpf**, arquiteta que também integrou o grupo de trabalho que auxiliou no plano diretor, disse ter participado de uma das audiências públicas, sendo que o plano aprovado estaria “um pouco diferente” daquele que havia sido apresentado na audiência. Pelo que recorda, alguns pontos que haviam ficado “afinadinhos” não foram contemplados no plano. Uma das questões considerada crucial pelo grupo era a proibição de construções acima de uma certa altura nos morros. Embora o tema tenha sido muito debatido, ao final não foi contemplado. A audiência da qual a testemunha participou não teve por objetivo ouvir a população, mas apenas expor o plano, embora tenha sido aberto espaço ao final para se alguém quisesse se manifestar. A exposição do plano foi bem resumida. O plano apresentado não está completo, a prefeitura estaria inclusive trabalhando para tornar o plano “mais direcionado à Sapiranga”. Referiu ter feito parte de um grupo que em 2010 trabalhou para a elaboração de um plano diretor, cuja documentação ficou na posse da prefeitura, que optou pela contratação da empresa, “retomando os trabalhos do zero”. Aquele plano de 2010 seria plenamente viável, talvez com algumas modificações e adaptações.

Por fim, a arquiteta **Sílvia Bauer** confirmou em seu depoimento que o plano diretor aprovado está em desacordo com o que havia sido discutido pelo grupo de trabalho. O que mais lhe chamou atenção foi a liberação de construção de edifícios nos morros e a permeabilidade do solo. Participou de uma audiência pública, onde realizada basicamente uma apresentação formal do plano. Não lembra se foram colhidas sugestões por ocasião da audiência. Disse que a pessoa que representava a empresa nas reuniões do grupo, Mauri, não aceitava muito as sugestões, “não era bom de conversar”. Não conhecia a empresa contratada, pelo que sabe a empresa não realizou levantamento de dados no município, tampouco trazia dados concretos durante as reuniões. Quando viu o plano diretor, sentiu que todo o trabalho realizado pelo grupo não fora respeitado, sendo que as questões apontadas (edificação nos morros e permeabilidade do solo) não foram discutidas na audiência pública, tampouco debatidas com a população.

Note-se, pela ata acostada à fl. 588, que na segunda audiência pública foi apresentada proposta de alteração por parte de representantes de cooperativas habitacionais, sendo “ informado pelo Coordenador da Audiência Pública de que, não cabe com a uma Audiência Pública a votação de propostas, e sim, dar a conhecer as críticas e sugestões (*sic*)”. Quanto à ata da fl. 568, embora colhidas algumas dúvidas e sugestões, os participantes não foram em momento algum questionados quanto à sua concordância com o plano apresentado.

Por outro lado, os elementos colhidos durante as reuniões preparatórias do grupo de trabalho parecem ter sido completamente ignorados pelos idealizadores do plano, sem que ao menos tenha sido apresentada justificativa plausível para tanto.

Assim, pode-se concluir que :

1. os grupos de trabalho foram instituídos apenas em caráter formal, já que as propostas e conclusões por eles apresentadas não foram consideradas na elaboração do plano;
2. as audiências públicas realizadas pelo Município atingiram um grupo muito restrito e não oportunizaram uma verdadeira participação do público, não atendendo às exigências impostas pela legislação.

Desta forma, considerando que a presente demanda tem por objeto compelir a municipalidade à implementação de plano diretor que atenda aos requisitos impostos pelo Estatuto da Cidade e que o documento apresentado não atende a tais requisitos – particularmente no tocante à participação da comunidade – estou por acolher o pedido para determinar a readequação do plano diretor, com observância de todas as determinações contidas na Lei nº 10.527/01.

Defiro o prazo de 6 meses para o cumprimento da medida, sob pena de multa diária.

Isso posto, **julgo procedente** o pedido formulado pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** contra o **MUNICÍPIO DE SAPIRANGA**, para determinar que o demandado proceda à readequação do plano diretor do município, nos termos da Lei nº 10.527/01, atentando notadamente para a necessidade de observância à participação da comunidade, no prazo de 6 meses, sob pena de fixação de multa diária.

Arcará o requerido com o pagamento das custas processuais e honorários à parte adversa, que fixo em R\$ 1200,00, a serem revertidos ao Fundo de Reparelhamento do

Ministério Público.

Publique-se.

Registre-se.

Intimem-se.

Sentença sujeita a reexame necessário.

Sapiranga, 5 de setembro de 2013.

Patricia Antunes Laydner
Juíza de Direito