

Práticas participativas e conselho de gestão das cidades¹

Maria Thereza Rosa Ribeiro²
Alaídes Catarina Monteiro dos Santos³

Resumo. Este artigo trata da discussão dos autores sobre o surgimento e criação dos conselhos gestores de políticas públicas, em especial de políticas de reforma urbana, como potenciais de ação que possibilitam a ampliação da cidadania. A fim de abordar o significado da ação coletiva em espaços institucionais de deliberação do Plano Diretor da cidade, considera-se que a escolha da política de planejamento é determinada pela peculiaridade de processo decisório existente na sociedade. Assim, busca-se apreender de que forma a reestruturação do Conselho do Plano Diretor (CONPLAD) de Pelotas e a discussão do Projeto do III Plano Diretor está vinculada ao movimento social interativo, cuja dimensão societária impulsiona modificações na relação Estado-sociedade.

Palavras-chave: conselho de política urbana, ação coletiva, cidadania, gestão de política urbana.

Participatory Practices and Management Councils in Cities

Abstract. This paper discusses the debate on the rise and the establishment of management councils of public policies, especially policy of urban reform, as potentials of action that enable the extension of citizenship. In order to address the meaning of collective action in institutional spaces of deliberation of Master Plan of the city, it is considered that the choice of planning policy is determined by the peculiarity of existing decision-making in society. Thus it seeks to understand the restructuring of the Master Plan Council (CONPLAD) in Pelotas and the discus-

¹ Este artigo é um dos resultados da pesquisa “Cidades sustentáveis e desigualdade social”, que recebeu bolsa de iniciação científica BIC-FAPERGS (2007-2009) e PIBIC-CNPq/UFPel (2008-2009).

² Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professora Associada no Departamento de Sociologia e Política e no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas /RS.

³ Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas. Aluna da licenciatura em Ciências Sociais da UFPel. Bolsista de Iniciação Científica BIC- FAPERGS (2007-2009).

sion of the III Master Plan Project linked to interactive social movement, whose its social dimension moves modifications in the relationship between State and society.

Keywords: councils of public policies, collective action, citizenship, management urban policy

1 Introdução

Pretende-se analisar o potencial das práticas participativas enquanto possibilidade de se transformar em realidade efetiva instituinte no espaço de mediação entre a sociedade civil e o poder público. Busca-se entender as condições institucionais e sociais que originaram os conselhos gestores, em particular o Conselho do Plano Diretor (CONPLAD). O ponto de partida desta análise trata de considerar a ação e capacidade do conselho gestor de políticas urbanas para ampliação da cidadania. Para tanto, supõe-se que a ação e potência dos atores sociais, os quais fazem parte do CONPLAD, se efetiva através de procedimentos tácitos e estratégicos que dizem respeito a como e por que meios a cidadania pode ser alcançada.

Com base na discussão de diversos autores, analisam-se as condições sociais das possibilidades e das implicações dos atores exercerem o poder de deliberação, atribuído institucionalmente, a fim de que formulem e implementem uma política pública voltada para a gestão da cidade de Pelotas, sobretudo a que se refere à elaboração do Projeto do III Plano Diretor no período de 2005-2008. Admite-se que os limites da materialização das escolhas da política de planejamento se referem ao jogo de interesses internos e externos ao conselho (RIBEIRO e SANTOS, 2008, 2009). Por isso, no desenvolvimento da pesquisa (vide nota de rodapé 1), considera-se a estrutura e as práticas do CONPLAD, para formulação do projeto acima referido, observando: o caráter deliberativo que lhe é atribuído; as estratégias que os atores que integram o conselho adotam para encaminhar a discussão no interior deste e depois com o poder público – Executivo e Legislativo e; a força de ação do CONPLAD. A fim de realizar estes objetivos, se buscou, em uma série documentos, os dispositivos que deram origem ao conselho do plano diretor em Pelotas até a sua reestruturação (RIBEIRO, SANTOS, 2008, 2009). Atualmente o CONPLAD⁴ conta com 24 represen-

⁴ Conforme o regimento interno – Decreto nº 4676/2004, o CONPLAD pode ter até 30 (trinta) integrantes.

tantes, distribuídos entre os segmentos dos produtores (construção civil, sindicato do setor imobiliário, etc.), dos usuários (ONGs, associações civis, sindicato de trabalhadores, etc.) e governamental (secretarias do governo municipal). Cada segmento é composto de oito representantes de entidades da sociedade civil e política, com direito à voz e ao voto, o que configura a paridade participativa. Entre os documentos estão as Atas de reuniões do CONPLAD correspondentes ao período de novembro de 2007 a agosto de 2008, momento em que culminou na discussão, avaliação e aprovação do Projeto de Lei do III Plano Diretor na Câmara de Vereadores. Esta fonte documental proporcionou a análise dos assuntos mais polêmicos que envolveram, também, a comunidade local. Na pesquisa realizada, adotou-se uma metodologia de natureza qualitativa para discorrer sobre as condições sociais da produção de práticas dos atores sociais. Também se elegeu entrevistar os representantes que atuam no CONPLAD. As entrevistas visaram fornecer elementos objetivos e subjetivos relativos à posição social dos atores, desde a escolha de cada um para representar as entidades a qual pertencem, sua ocupação e formação profissional, atuação em movimentos sociais, até o significado que eles atribuem à importância do conselho e suas estratégias de participação. Contudo, estas entrevistas não serão abordadas, embora sejam mencionados no final do artigo.

2 Sociedade civil, movimento social, ação coletiva e ampliação da cidadania

De acordo com Gohn (2003) e Cardoso (1994), as quais abordam a temática dos movimentos sociais que emergiram na sociedade brasileira durante a década de 70 e início dos anos 80, os movimentos sociais são caracterizados como formas de organização popular com vistas ao encaminhamento de reivindicações relacionadas à melhoria da qualidade de vida nas cidades. As demandas por creches, transporte, habitação, saneamento básico entre outras, eram dirigidas ao poder público local para que fossem atendidas através de uma política de planejamento urbano que previsse a distribuição de recursos públicos para viabilizar o desenvolvimento da cidade como um todo. Nessa época, observa-se que grande parte da literatura dos movimentos sociais no Brasil divisa a sociedade civil como espaço potencial de onde emerge a democracia através de movimentos de oposição aos contextos autoritários (SADER, 1988; TELLES, 1987; AVRITZER, 1997).

Segundo Cardoso (1994, p. 82), os movimentos sociais traziam na prática uma proposta de alteração da cultura política no país: “mudança que vinha exatamente do fato de a autonomia dos movimentos quebrar com as relações clientelistas, com o modo de atuação do sistema político tradicional”. Já as interpretações na década de 80 sobre os movimentos ocorrem em outro contexto político, período no qual o país passa pela redemocratização política. Conforme Cardoso (1994, p. 83), neste momento, “há uma ampliação do modo de gerir as áreas de políticas públicas com a aceitação e abertura de espaços novos onde os movimentos sociais entram”. A partir daí começam a serem criados conselhos, fóruns em várias cidades brasileiras, principalmente nos municípios administrados por partidos progressistas após as eleições estaduais de 1982. A título de ilustração, em Pelotas, durante o governo municipal do PMDB, de 1983 a 1987, o prefeito adotou como estratégia de gestão a participação popular para decidir sobre a utilização dos recursos públicos voltados para o desenvolvimento da cidade sob o slogan “*Todo o poder emana do povo*”. Para alguns, esta proposta foi pioneira no Rio Grande do Sul, contudo ela seguia conscientemente ou não a experiência que sucedeu em algumas prefeituras, durante os anos 70 na época da ditadura militar, a exemplo da que aconteceu no município de Lages, em Santa Catarina (ALVES, 1982).

Com o avanço da democratização, no entanto, autores tais como Sader (1988), Telles (1987), Avritzer (1997) e Gohn (2003) passam a ver a sociedade civil como uma arena distinta, porém ampliada da sociedade política, na qual as formas de “reciprocidade, igualitarismo, ação comunicativa e solidariedade”, desenvolvidas pela sociedade civil, promovem valores democráticos e práticas democráticas de uma maneira que se torna muito difícil de se efetivar na “democracia formal”, pautada na reificação do cidadão como eleitor com direito a voto (COHEN e ARATO, 2002; COHEN, 2003; ALEXANDER, 1998). Dessa forma, desponta uma nova esfera de participação civil que ganha conteúdo político, cuja pertinência se identifica na “ação coletiva”, entendida por Alexander (1998, p. 25): “como uma luta por posições ante os antagonismos das categorias da vida civil, como uma luta para representar outros atores definidos por categorias negativas (...)”. Contudo, a ação coletiva implica em que os atores transponham um problema relativo a uma esfera particular da sociedade a um problema geral da sociedade como um todo, pois, conforme Alexander, mediante esse movimento ocorre a tradução de experiências “do institucional

para o civil e vice-versa”. Esta experiência permite enriquecer pedagogicamente o movimento social como forma de ação coletiva, ao fortalecer os meios e procedimentos adquiridos pelos atores para deliberar nos espaços institucionais.

As novas estruturas de participação, a exemplo dos conselhos, são resultados das lutas dos movimentos sociais. Entretanto, com a Constituição de 1988, os conselhos passam a ser institucionalizados e servem de canal para que se efetivem os direitos dos cidadãos através da manifestação ou “publicização” das diversas proposições dos grupos sociais (COHEN, 2003). A redefinição da cidadania está relacionada à noção de “*direito a se ter direitos*”, a qual é produzida com a mudança das práticas no âmbito da relação entre sociedade civil e Estado. Como salienta Telles (1994, p. 98), “o que parece estar em jogo é a possibilidade de uma nova contratualidade que construa uma medida de equidade e as regras de civilidade nas relações sociais”. O direito de exercer a cidadania está referido constitucionalmente; porém, sua efetividade depende das práticas políticas. Os direitos de cidadania estão manifestos nesses novos espaços, que surgiram da sociedade civil e reconfiguram a relação desta com o Estado através da participação na gestão das políticas públicas. Essa “nova contratualidade” centrada nos direitos diz respeito ao que Avritzer (1996, p. 96) denomina de “consenso em relação às normas”, produzido através do “processo de generalização do outro” que se constitui com o “fundamento do reconhecimento do outro enquanto potencialmente portador de direitos e, portanto enquanto alguém com quem eu posso, através do debate e da argumentação, determinar as características da sociedade na qual ambos vivemos”.

Segundo Dagnino (1994, p. 110), da sociedade civil emergem as “experiências [que] expressam a existência de sujeitos – cidadãos e de uma cultura de direitos que inclui o direito de ser co-participe da gestão da cidade”. Contudo, a autora admite a existência de dificuldades proveniente “de uso da linguagem, de informação, de saber técnico” que inibem o desempenho dos atores que representam os “setores populares” ou “categorias discriminadas” (ALEXANDER, 1998) da nova sociedade civil. Nem por isso as dificuldades deixam de ser “enfrentadas na prática”, menciona Dagnino. Por outro lado, com a intenção de minimizar as conseqüências que são produzidas por aquelas dificuldades, as quais corroboram com a “disparidade de condições

para a participação”, Gohn (2001b, p. 92) sugere a existência de cursos para qualificação dos conselheiros.

Para Dagnino, o processo de participação “contribui para a criação de um espaço público onde os interesses comuns e os particulares, as especificidades e diferenças podem ser discutidos” (1994, p. 110), de sorte que “sujeitos - cidadãos” re-dimensionam o significado da esfera pública através das práticas políticas. O que configura, em termos da relação do Estado e sociedade, novas possibilidades de ação e tomada de decisão, produzidas pelas conquistas da sociedade civil. De acordo com o argumento de Salvador Soler (1992, p. 68), “a participação direta é uma boa escola para a cidadania, ela só pode ser conquistada na medida em que se tornem espaços de decisão e o local da expressão real da relação de forças existentes na sociedade.” Portanto, são nestes espaços que os atores sociais discutem suas propostas para legitimar a ação coletiva.

Por sua vez, Avritzer (1994, p. 284) considera como característica da sociedade civil brasileira “a procura pela autonomia de uma esfera de generalização de interesses associada à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa”. Conceitualmente, segundo o autor, a sociedade civil pressupõe o “reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado por outro. Estas instituições exercem o papel de mediação entre o indivíduo e as instituições sistêmicas [Estado e mercado]” (1994, p. 278). Nestes termos, o autor faz menção aos movimentos sociais interativos que nascem em nível local e problematizam as relações Estado-sociedade ao trazer a centralidade da “dimensão societária” como móvel que pode influenciar a tomada de decisão no sistema político. Desta forma, os “movimentos rearticulariam a cidadania e colocariam a questão da democracia enquanto a incorporação da cidadania a um sistema político [Estado, parlamento, partidos] institucionalmente democratizado” (1996, p. 144-145). Isso significa que a democracia dos cidadãos está intrinsecamente vinculada à *autonomia* entendida como “capacidade de auto-reflexão e auto-determinação dos indivíduos” em sociedade, a qual os habilita a “deliberar, julgar, escolher e agir diante de diferentes cursos de ação possíveis” (HELD *apud* GIDDENS, 1993, p. 202). Portanto, a democratização das instituições deve assegurar “relações livres e iguais” entre os indivíduos em contraposição à dependência deles aos “direitos e obrigações” vinculados à tradição clientelista e patrimonial.

al. Nesse antagonismo de práticas sociais, reside o paradoxo do processo de democratização brasileiro “que significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizantes e outra, a predominante no nosso processo de modernização⁵ que persiste com as práticas tradicionais” (AVRITZER, 1996, p. 148).

Já Teixeira menciona a inovação da Constituição Federal de 1988 que concede “ao município o status de esfera constitutiva da federação como entidade autônoma” (1992, p. 47). Com isso, ele consagra a “auto-organização” do município, tanto através “da elaboração e aprovação da Lei Orgânica, até então votada na maioria dos estados pelas Assembléias Legislativas”, quanto através da eleição direta do prefeito e vice-prefeito. Contudo, salienta que o maior mérito da Constituição “foi instituir mecanismos próprios de participação popular - iniciativa popular de projetos, cooperação de associações representativas no planejamento municipal, exame e apreciação das contas municipais pelos contribuintes” (1992, p. 47). Para Teixeira, esses mecanismos ressaltam a necessidade de que as entidades populares construam “estratégias de permanente atuação conjunta, com pautas mais globalizadas, tendo em vista os interesses gerais da comunidade” (1992, p. 50).

Desta forma, os mecanismos institucionais facilitam a ação dos atores sociais na configuração do espaço público, ao viabilizar a participação de segmentos sociais na formulação de políticas, reduzindo a distância entre o Estado e a sociedade civil. Ainda sobre a construção desses espaços de participação, para Santos e Avritzer (2002, p.65), a Constituição Federal, no art. 29, ao tratar do processo de organização das cidades institui a participação dos representantes de associações populares, como uma prática que qualifica a democracia participativa.

3 Conselho de gestão de política urbana e o poder público

De acordo com a literatura que trata desta temática (GOHN, 2001, 2003; BRASIL, 2005, e outros), a Constituição da República

5 No Brasil, a modernização foi patrocinada pela articulação das forças do mercado e políticas com a transferência de estruturas do Estado e do mercado próprias dos países que se encontram no centro da modernidade para os países situados fora do centro, a despeito da existência de práticas sociais e valores distintos dos modelos importados. A respeito desse assunto, que toca na racionalização das relações sociais, ver a discussão sobre o Código Civil de 1916 no artigo “Itinerário da construção do risco na sociedade brasileira” (RIBEIRO, 2006).

Federativa do Brasil, promulgada em 05 de Outubro de 1988, institucionaliza os conselhos como os novos atores que despontam da sociedade civil e passam a interagir com o poder público local, nacional e internacional. Eles servem de mediadores entre o poder público e a população.

No caso da reforma urbana, a Constituição de 1988, através dos artigos 182 e 183, estabelece como objetivo “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” para elaboração de política pública mediante a ampliação da participação dos cidadãos na gestão democrática das cidades. Também institucionaliza, por meio do Capítulo IV, acerca dos preceitos a serem adotados pelos municípios, no art. 29, inciso X, onde reconhece a atuação das associações representativas no planejamento Municipal e, no inciso XI, à “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. Neste caso, o reconhecimento institucional da sociedade organizada foi considerado uma vitória dos movimentos populares que, desde o final da década de 70 e início da de 80, desenvolviam as lutas sociais e agora propunham emendas para inclusão de instrumentos de democratização da política pública (GOHN, 2001). O produto deste processo, que envolveu a pressão da sociedade sobre o parlamento, foi a criação de conselhos institucionais nos municípios brasileiros. Essas realizações muito se devem ao movimento do Fórum Nacional de Reforma Urbana, criado, em 1986, por sindicatos profissionais, ONGs, associações de moradores urbanos, do Fundo Nacional de Habitação e demais entidades da sociedade civil que, desde 1980, lutavam pelo direito à cidade.

Desta forma, a Constituição evidencia a importância da criação dos conselhos municipais na qualidade de gestores do planejamento, mediante a formulação de políticas públicas, ligadas ao poder executivo. Assim, abre-se o espaço para que a escolha de uma política de planejamento seja determinada pela modalidade de processo decisório existente na sociedade. Sabe-se que essa Carta Magna da nação brasileira adotou como princípio geral o exercício da cidadania, na forma institucional, tanto na democracia representativa quanto na participativa, desde então um número crescente de estruturas colegiadas – Conselhos - passou a ser exigência constitucional em diversos níveis da administração pública federal, estadual e municipal. Segundo Gohn

(2001a, p. 178; 2001b, p. 84): “as novas estruturas inserem-se na esfera pública e por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo”, de sorte que os conselhos gestores passam a ser responsáveis pela “assessoria, formulação e suporte ao funcionamento de políticas públicas setoriais”, tais como saúde, educação, infância e juventude, idoso, plano diretor, cultura. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, “independente do caráter compulsório ou de incentivos federais, a iniciativa de sua criação é municipal e seu caráter e seu papel é de formulação e implementação de políticas locais” (BRASIL, 2005, p. 10).

Os conselhos possibilitam a que segmentos da população tenham acesso ao espaço onde se tomam decisões políticas, os quais questionam a exclusão social e a ação do Estado, ao trazer como problemas assuntos até então não considerados relevantes para a sociedade (GOHN, 2001a; 2001b). A população busca, por meio da participação cidadã nesses espaços institucionalizados, reverter o padrão de planejamento e de execução das políticas públicas no país (GOHN, 2003). Os conselhos podem contribuir para impedir o predomínio de interesses de grupos econômicos sobre os interesses públicos os quais devem ser garantidos pelo poder estatal. Conforme Gohn (2001a; 2001b), desde 1996, a legislação preconiza aos municípios que para o recebimento de verbas destinadas às áreas sociais, estes devem criar conselhos. Estes atuam, conforme Frischeisen (2008, p. 1), procuradora regional da República:

Na fiscalização dos gastos das verbas públicas destinadas aos municípios, quer pela união Federal quer pelos Estados, e ainda dos próprios orçamentos municipais, para a efetivação de políticas públicas específicas, as leis prevêem que tais verbas só poderão ser repassadas se os conselhos e fundos existirem e os municípios tiverem os planos municipais de políticas públicas em cada uma das áreas.

Gohn (2001a; 2001b; 2003) e Brasil (2005) ao tratarem da participação cidadã e gestão democrática, referenciam-se as experiências e a gênese social dos conselhos comunitários, conselhos populares, e conselhos institucionais, observam a diferença entre eles e consideram que estas novas estruturas de participação estão alicerçadas nas práticas associativas e nos movimentos sociais. Estes, segundo as autoras, que

aderem à posição de Santos e Avritzer (2002), “criaram as condições e abriram o caminho para o desenvolvimento de arranjos e instâncias de participação institucional” (BRASIL, 2005, p.7).

Para Gohn (2001a, p. 181), o atual debate sobre a “eficácia e a efetividade dos conselhos” possibilita a abertura para avaliação dos mesmos e encaminhamento de sugestões para que eles realizem intercâmbios e busquem a contribuição das universidades, a fim de potencializar a participação dos atores sociais nas instâncias deliberativas do conselho, minimizando os efeitos das desigualdades sociais no interior desses processos. A autora menciona as projeções feitas por urbanistas que indicam a multiplicação de cidades de porte médio nas regiões mais pobres do mundo, o que hoje já se observa com o crescimento populacional nas cidades que supera a do campo. Segundo o relatório “Estado da População Mundial da Organização das Nações Unidas” (ONU), lançado em junho de 2007, a partir de 2008 6,7 bilhões de pessoas passam a viver nas cidades; este número deverá aumentar dramaticamente em 37 por cento, para 9.076 bilhões até 2030, com a Ásia e a África, em seguida, a América Latina, liderando o crescimento urbano.⁶ O processo de urbanização tem levado uma parcela significativa da população a experimentar problemas, como o desemprego, a pobreza, a violência, as péssimas condições de moradia, os quais traduzem os efeitos produzidos pelos “arquipélagos formados por ilhas de modernidades e bem-estar social, cercado por um oceano de exclusões” (GOHN, 2001a, p. 186).

Para controle desse caos, os urbanistas recomendam o planejamento via parceria entre a sociedade civil e o governo, coordenando ações locais e iniciativas conjuntas entre as cidades de uma mesma região, buscando a solução os seus dilemas (GOHN, 2001a, p.188). Gohn e Brasil consideram que a cidade deverá contar cada vez mais com redes de articulação entre o poder público e a sociedade civil, onde as entidades que trabalham com ações voltadas para a cidadania possam contribuir para diminuir os efeitos de exclusão social (GOHN, 2001a, p. 189).

Várias cidades brasileiras têm dado o exemplo de participação democrática na gestão urbana. Estudos demonstram que existe melho-

⁶ Publicações da Divisão de População das Nações Unidas, disponível em: <http://www.un.org/esa/population/publications/publications.htm&rurl=translate.google.com.br&usg=ALkJrhgYi1LsCZQ8EFoQqiZ76vBQTI_MGQ>. Acesso em: 10 de maio de 2010.

ra na qualidade de vida das pessoas, quando elas desempenham atividades associativas que impulsionam propostas de políticas sociais. Gohn traz o exemplo de Porto Alegre, onde “os conselhos Municipais com participação popular, atuando por setor da administração, existem desde 1970” (GOHN, 2001a, p. 194). Para a autora, a relevância da participação popular para o desenvolvimento da comunidade estendeu-se, nos anos 90, ao Orçamento Participativo que serve de referência nacional. Essa instância de consulta e deliberação constitui espaço público de sociabilidade que implica na afirmação e compartilhamento de interesses internos e externos aos grupos, de conflitos e de negociação de interesses distintos dos segmentos sociais. Seguindo este ponto de vista, Gohn salienta que a “complexidade interna” dos processos interativos e relacionais desencadeados pelos atores serve à “aprendizagem democrática” daqueles que constroem os espaços de participação (GOHN, 2001a, p. 196).

No que tange ao desenvolvimento das cidades, Brasil admite que:

Os processos políticos atuais autorizam as potencialidades de renovação para o Plano Diretor para além de uma simples reciclagem de modelos anteriores que privilegiavam o mercado em detrimento da população, imprimindo novas lógicas de formulação e gestão assentado na participação cidadã. (BRASIL, 2005, p.16).

Esta última autora atribui a importância ao plano diretor, posto que este possibilita definir “um conjunto de regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2005, p. 17). Desta maneira, entende-se que o poder público com a comunidade pode gerar e viabilizar os mecanismos de regulação em favor da cidade mais justa na distribuição de recursos para que os grupos sociais aumentem seu “capital social” (BOURDIEU, 1998, p. 165). Para tanto a “aquisição de dispositivos” provenientes da melhoria de moradia, de acesso à escola, de geração de emprego, de facilidade do transporte coletivo, de infra-estrutura, de lazer, bem como cursos de formação de conselheiros, podem contribuir para ampliação da cidadania. Isto implica na qualidade da participação institucional dos setores populares no debate sobre as questões da regulação urbanística, com vistas a mitigar os aspectos simbólicos dominantes que sedimenta a relação de poder, pertencentes ao uso da linguagem de teor tecnicista

e fechada de difícil compreensão e assimilação pela população em geral. O poder de dominação delimita o espaço social instituído pela ação dos atores através da aproximação por afinidade e a distancia pela diferença e distinção (BOURDIEU, 1998) entre os que são escolhidos ou não para participar e institui as formas de conflito e negociação (RIBEIRO, 2007).

Também o movimento dos atores que busca superar as práticas clientelistas e patrimoniais, conta com a participação de diversas organizações, tais como setores da igreja, escola, associação de bairros, centros comunitários, conselhos gestores, ONGs e sindicatos, as quais contribuem para a expressão do sentimento de pertencimento e de solidariedade dos indivíduos, ajudando a produzir a nova agenda de discussão e de interpretação dos problemas advindos da desigualdade social.

Contudo os atores que possuem vínculos com os movimentos sociais percebem os limites da participação mais efetiva nos conselhos, de uma parte advinda das dificuldades, já apontadas anteriormente, do uso da linguagem, da informação, do saber técnico; de outra resulta da correlação de forças existentes dentro e fora dos conselhos.

4 Planejamento e plano diretor

Na década de 80, o período da redemocratização política culmina com a mudança da relação entre Estado e sociedade civil. De certa forma, a Constituição de 1988 reflete estas transformações políticas que muito se devem pela pressão da sociedade civil, através de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa, as Comunidades Eclesiais de Base, o Movimento Nacional pela Reforma Agrária e a Urbana, os sindicatos etc., que propunham medidas institucionais para legitimar suas proposições pautadas no Estado de direito, na distribuição de renda, na democracia, no respeito à igualdade e às diferenças étnicas, de gênero, de religião. No que tange à política urbana, houve avanços com a inclusão dos arts. 182 e 183 que serviram de base para a regulamentação das diretrizes do ordenamento e planejamento do território urbano e rural que veio a ser estabelecida pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (ROLNIK, 2007; CYMBALISTA, 2007; RIBEIRO, 2007). A autonomia designada aos municípios pela Constituição

possibilita que o poder público local tenha ingerência para formular e implementar políticas de planejamento urbano e rural. Assim, o plano diretor municipal passa ter relevância como política pública cujos instrumentos reordenam o desenvolvimento do território.

Nos dias atuais, os planos diretores seguem a orientação do Estatuto da Cidade. Segundo Cymbalista (2007, p. 28) “o Plano Diretor transformou-se na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de elementos estratégicos na esfera local”. Ele estabelece os critérios para fazer valer a função social da propriedade, segundo exigência do Estatuto da Cidade. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, que, a partir de 2004, realiza uma campanha nacional para que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes formulem seus Planos Diretores de forma participativa; o poder local passa a ter a obrigação de elaborá-lo até 2006. Esta campanha teve início, como informa Rolnik (2007), com o trabalho em rede da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão do Solo Urbano que atua no Conselho Nacional das Cidades, com as entidades e órgãos governamentais integrantes do Conselho. Conforme Rolnik (2007, p. 280), o resultado no âmbito nacional foi “a formação de núcleos em todos os estados brasileiros, a campanha passou a trabalhar para sensibilizar, capacitar e monitorar os municípios ‘obrigatórios’ [com mais de 20.000 habitantes] em cada estado; assim como, em conjunto com o Ministério, possibilitar a assistência técnica e recursos para a elaboração dos planos”. A inovação conceitual de planejamento e a metodologia para executar os planos de reordenação do território municipal tiveram por referência o Estatuto da Cidade. O “marco urbanístico regulatório” do Estatuto da Cidade, segundo Falcoski (2007, p. 124), tem como um de seus aspectos a reorientação da:

Noção de Plano Diretor para uma representação normativa de Plano de Ação, como uma nova concepção do plano urbanístico associado à integração entre leis, investimentos e gestão, ou seja, um processo de gestão democrática do Plano e projetos estratégicos de produção social da cidade.

Portanto, afirma o autor, o Plano Diretor necessariamente possui um “caráter redistributivo, com a inversão de prioridades dos investimentos públicos e planejamento descentralizado” (2007, p. 123-124). Outro aspecto importante para orientar a formulação dos planos

diretores, segundo Falcoski (2007, p.124), trata dos “procedimentos operacionais entre gestão territorial e ambiental”.

Em contrapartida, Maricato (2000) salienta o descompasso entre a realidade em que vive a população de baixa renda nos centros urbanos e nas grandes aglomerações e o discurso do planejamento das cidades no qual são apresentados os conjuntos de mecanismos à disposição dos gestores municipais para facilitar a implementação de políticas públicas que incluam, sobretudo, a população das periferias e favelas. Para Maricato, os planos diretores devem articular procedimentos técnicos urbanísticos de uso e ocupação do solo urbano e rural, instrumentos redistributivos, como o IPTU Progressivo, medidas fiscais de regulação financeira do município para viabilizar a política urbana, modo operacional para aplicação dos instrumentos expostos no plano diretor, com a realidade vivida pelos moradores, considerando as especificidades locais e regionais. Em que pese este aspecto, Maricato (2000, p. 172) considera fundamental “evitar (...) a importação de idéias desvinculadas da forma contraditória, desigual e predatória ao meio ambiente, com que evoluem as cidades brasileiras”. A autora reforça sua crítica aos planos diretores, quando cita o urbanista Villaça (1995) que os caracteriza como “plano - discurso”: ao tornar invisível o “motor que comanda os investimentos urbanos”, ou seja, a ação dos atores econômicos detentores do “capital imobiliário e as empreiteiras [que] contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito” (VILLAÇA, *apud* MARICATO, 2000, p. 124). No jogo de interesses do mando político e do mercado prevalece a lógica das forças econômicas.

5 O conselho do plano diretor do município de Pelotas: estrutura e funcionamento

O Conselho do Plano Diretor (CONPLAD), que funciona na Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) da Prefeitura de Pelotas, tem como atribuição promover iniciativas para elaboração e discussão do planejamento de políticas urbanas. Em 1967, no I Plano Diretor da cidade de Pelotas, ainda não contava com a existência desse conselho. Ele foi criado pelo artigo 10 da Lei Municipal nº 2.565/80 que instituiu o II Plano Diretor. A composição era restrita aos setores: de técnicos da Prefeitura, dos profissionais liberais, dos empresários, dos represen-

tantes de entidades sociais e governamentais.⁷ Funcionava como um setor de assessoramento de projetos junto à Secretaria de Planejamento Urbano Municipal (SEURB) atual Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Ainda na década de 80, conforme documento da Coordenadoria da SMU, a discussão do Plano Diretor não incluía a participação popular, do cidadão comum. No decorrer dos anos, o conselho adquiriu outra dimensão, com o papel mais explícito de instituir a mesa de negociações entre o poder público e a sociedade.

Em 1990, a Lei Orgânica do Município de Pelotas (LOM), na seção da Política Urbana (art. 151), ratifica a importância do conselho ao considerar que o município incluísse a participação das entidades comunitárias e representativas da sociedade civil. Estas são entidades legalmente constituídas e o conselho ganha atribuições para definição do Plano Diretor e o ordenamento do território, e a elaboração de programas e projetos que sejam concernentes ao planejamento urbano. Esta norma do LOM antecipa a recomendação do Estatuto das Cidades Lei Federal nº 10.275/01, que trata, no art. 2ª Inciso II, sobre “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (...)” A gestão democrática permite a inclusão, no debate público, desses segmentos para formulação de políticas públicas, fiscalização e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Para acompanhar as mudanças da sociedade brasileira experimentadas a partir dos anos 90, o Conselho do Plano Diretor de Pelotas foi reestruturado em 2003, a fim de cumprir o papel institucional designado aos conselhos. O CONPLAD, através da Lei nº 5001, de 09 de dezembro de 2003, constitui-se em “órgão colegiado, deliberativo no âmbito de sua competência, fiscalizador e normativo”. Ele representa a

⁷ A Lei Municipal n. 2565 / 80, no artigo 10 §1º o qual trata da composição do Conselho, designa os seguintes representantes, um de cada entidade: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, um Procurador do Município, Escritório Técnico do Plano Diretor (ETPD), Conselho Municipal de Controle do Patrimônio Ambiental, Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, Subseção de Pelotas da Ordem dos Advogados do Brasil, Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Pelotas, Curso de Engenharia da Universidade Católica de Pelotas, Curso de Arquitetura da Universidade Federal de Pelotas, Associação Comercial de Pelotas, Centro das Indústrias de Pelotas e do Clube dos Diretores Lojistas, Sindicatos dos Corretores de Imóveis – delegacia de Pelotas, Presidentes de Associações de Bairro, Associação Profissional ou do Sindicato das Empresas da Construção Civil de Pelotas, Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Pelotas. Estes três últimos representantes foram incluídos através de emenda ao II Plano Diretor de Pelotas.

instância de consulta do poder público para a gestão da política urbanística do município de Pelotas. Adquire uma nova estrutura sob a base tripartite representada por 1/3 (um terço) de entidades governamentais, 1/3 (um terço) de representantes dos produtores e 1/3 (um terço) dos usuários, ambos do espaço urbano e rural, passando a ser composto por trinta membros na proporção de: dez representantes de entidades governamentais e 20 de entidades não governamentais distribuídas entre o segmento dos usuários e dos produtores. A representação é exercida por um membro titular e um suplente, com mandato de dois anos, passível de reeleição. O convite para as entidades participarem do conselho é feito com ampla divulgação pela mídia local, e toda entidade legalmente constituída pode pleitear vaga no conselho.

A Lei Municipal nº 5001/2003 diz que é de competência do CONPLAD, “sem prejuízo de outras ações necessárias, o controle, preservação e melhorias da qualidade do espaço municipal, com ressalvas a competência dos demais órgãos públicos e conselhos municipais”. As decisões do conselho são tomadas pela maioria de seus membros com voto aberto e justificado em sessão pública nos termos do regimento interno, assim como a aprovação do relatório anual das atividades. O novo formato do conselho possibilita a atuação paritária dos diferentes segmentos da sociedade local, reconhecendo a pluralidade de interesses.

Em 2001, foi criado o Fundo para Sustentabilidade do Espaço Municipal (FUSEM). O recurso deste fundo provém principalmente de multas que o poder público municipal, através da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), arrecada em razão das construções irregulares, segundo consta no Capítulo III, art. 8ª da Lei nº 4753/01. Este recurso é administrado pelo CONPLAD o qual pode designar sua aplicação em proveito da habitação popular e bem estar social, conforme o §2ª, do art.144 da Lei Orgânica Municipal (LOM). Também compete ao CONPLAD fiscalizar a aplicação do FUSEM no município.

Por fim, a deliberação do Conselho não se restringe à discussão e à formulação do Plano Diretor da cidade. Igualmente cabe a ele se integrar ao sistema de planejamento do espaço territorial municipal previsto na LOM.

6 Implicações da aprovação do projeto de lei do III plano diretor

Em relação ao processo de formulação e aprovação do Projeto de Lei do III Plano Diretor, os limites e possibilidades de deliberação dos segmentos que compõem o conselho foram ressaltados por Ribeiro e Santos (2008, 2009), as quais salientam a crítica emitida pelo conselho em relação à atitude do poder executivo local ao fazer alterações no plano original aprovado pelo CONPLAD em outubro de 2006. Por conseguinte, o Projeto de Lei do III Plano Diretor foi enviado à Câmara de Vereadores a fim de que esta avaliasse e aprovasse o mesmo, sem antes o Projeto ter passado pelo conselho. A crítica ao procedimento do Executivo se refere ao fato de o conselho ter participado de todas as etapas da formulação do Novo Plano Diretor que teve começo em 2002 até a aprovação do projeto em outubro de 2006.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial contou com a participação de atores sociais representativos de trinta entidades distribuídas no conselho em três segmentos governamentais, produtores e usuários (RIBEIRO e SANTOS, 2008, 2009). Estes atores trouxeram propostas e sugestões discutidas no conselho e encaminhadas para as três Câmaras Técnicas Permanentes constituídas em torno dos seguintes temas específicos: Patrimônio Histórico, Cultural e Natural; Transporte, Infraestrutura e Saneamento ambiental; Habitação, Parcelamento do Solo, Regularização Fundiária e Ocupação do Solo. Estas Câmaras foram criadas de acordo com o Regimento Interno - Decreto nº 4676/2004 - em reunião do CONPLAD.

Portanto, o conselho considerou que as alterações deveriam ter sido submetidas a sua apreciação e deliberação antes de chegar ao Poder Legislativo. Uma das alterações relevantes ao projeto original atingiu o potencial construtivo da área central da cidade que antes estava delimitado em até quatro andares para seis. Esta mudança foi incentivada pela construção civil e pelo setor imobiliário que também propôs a construção de prédios residenciais de até oito andares no Balneário do Laranjal cuja área é de Especial Interesse Ambiental, designada no plano diretor original. Outra alteração é em relação aos vazios urbanos: o Projeto de Lei do III Plano diretor, encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo, deixa muito ampla a área sujeita a criação de lotes urbanos, de 5.000m² e 10.000m² para imóveis não utilizados ou subutilizados, o que não prevê a utilização de áreas de

menor extensão destinadas a contribuir com a função social da propriedade.⁸

Com base neste questionamento das alterações ao projeto original pelo CONPLAD, foi gerado um processo de discussão sobre a constitucionalidade do ato do executivo e do legislativo, haja vista o referido projeto já constar na agenda de votação na plenária da Câmara de Vereadores. O resultado desse embate foi a denúncia de inconstitucionalidade da ação do Poder Executivo, encaminhada pelo CONPLAD ao Ministério Público Estadual. Consequentemente, em virtude da mobilização dos atores que atuam no conselho, o Projeto de Lei do III Plano Diretor retorna para avaliação do Conselho, ao mesmo tempo o Legislativo cria uma comissão formada por um arquiteto e um advogado para averiguar o Projeto de Lei e expor seu conteúdo aos vereadores e à comunidade rural e urbana de Pelotas através de audiências públicas. Ao todo foram realizadas três audiências, duas na zona urbana e uma na zona rural, compreendendo o mês de abril a julho de 2008, as quais receberam 102 emendas populares (RIBEIRO e SANTOS, 2008, 2009).

Por fim, o potencial construtivo da área central, para fins de outorga onerosa, manteve-se a partir do sexto pavimento conforme a alteração do projeto original, em desacordo com a proposta do CONPLAD que indicava a partir do quarto. Quanto à ocupação da Área Especial Interesse Ambiental do Balneário Laranjal para fins construtivos, a Câmara rejeitou a proposta em função da degradação ao meio ambiente por ser uma região de flora e fauna nativas. Em 22 de julho de 2008, o Projeto de Lei do III Plano Diretor da Cidade foi aprovado. Conforme Ribeiro e Santos (2008, 2009), seu conteúdo destaca princípios gerais que escapam da necessidade irredutível de especificar os prazos para regulamentação dos instrumentos de controle do uso e ocupação do território urbano e rural, a exemplo: do direito de preempção, do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo para áreas não ocupadas (vazios urbanos) e sub-ocupadas, de regularização

⁸ Estas informações foram colhidas dos documentos emitidos pelo CONPLAD à Câmara de Vereadores de Pelotas, ao Presidente da Comissão Especial do Plano Diretor – Vereador Paulo Oppa (Ofício/Sec. n° 02/2008, de 13 de junho de 2008). Igualmente, do ofício enviado ao Promotor Paulo Charqueiro, do Ministério Público (Ofício / Sec. n° 15/2007, de 12 de Setembro de 2007), para que este analisasse o procedimento do poder executivo local que retirou do CONPLAD o poder de consulta e deliberação sobre as alterações do plano diretor original. Até o momento presente, o CONPLAD não recebeu o parecer do Ministério Público.

fundiária, de Estudos de Impacto de Vizinhança, visto que a regulamentação destes instrumentos garante o domínio da função social da propriedade, dos mecanismos econômicos redistributivos para viabilizar o desenvolvimento da cidade, conforme as diretrizes do Estatuto das Cidades.

7 Considerações finais

Dessa forma, observaram-se os limites, principalmente dos atores sociais do segmento dos usuários com assento no conselho, para materializar suas proposições em políticas de planejamento do território urbano e rural, os quais possibilitam que o uso e ocupação do solo ocorram de maneira mais socializada. Dessa experiência depreendeu-se que o conselho e suas atribuições, em especial o CONPLAD, embora seja registrado em leis, o seu caráter deliberativo vai depender dos interesses e do jogo político local, o qual explica sua existência e funcionamento.

Nesses espaços de participação, em especial no CONPLAD, legalmente constituído, há a possibilidade da sociedade civil e do poder público determinarem as políticas públicas para o planejamento da cidade. Desde que se produza o “consenso em relação às normas”, através do processo de generalização do outro, o que implica no reconhecimento de que os indivíduos são livres e iguais para lutar por seus direitos e, conseqüentemente, para julgar, escolher, agir e deliberar no espaço público. Se há falta de consenso entre o CONPLAD e o poder público - Executivo e Legislativo - no que tange à regulamentação dos dispositivos para efetivação da política de planejamento territorial de Pelotas, isso pode significar ausência de vontade política da parte de quem detém o mando político. Haja vista que a resolução dos problemas apontados pelos atores sociais contraria os interesses daquele.

Em relação à formulação e aprovação do III Plano Diretor da cidade de Pelotas, o que se verificou foi a participação ativa do CONPLAD que implicou na elaboração de um trabalho articulado entre os técnicos especializados, as instituições de ensino superior convidadas a participar e as entidades locais para formulação do novo Plano Diretor. Observou-se, no entanto, com a aprovação deste que, para se efetivar as atribuições deliberativas designadas ao conselho, é preciso o reconhecimento desta atribuição por parte do Legislativo e do Executi-

vo. Em que pese o desrespeito ao caráter deliberativo do conselho, este percebe os impedimentos para a efetivação de propostas elaboradas pelo conjunto de atores sociais que tem o respaldo da sociedade civil. Esse espaço de participação que se volta para a garantia dos direitos de cidadania, quando desrespeitado, serve mais para legitimar as ações do Poder Executivo aliada a certos interesses privados.

Ao mesmo tempo, através da experiência do CONPLAD de Pelotas, evidencia-se uma prática política que torna visível a ação dos atores econômicos detentores do capital imobiliário e das empreiteiras que são os mais beneficiados “na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito”. Confirma-se em parte o ponto de vista que caracteriza o Plano Diretor como “plano – discurso”.

De acordo com as entrevistas com os atores sociais – representantes do segmento dos usuários – os quais se vinculam aos movimentos sociais, as dificuldades encontradas por eles, nos espaços de participação, referem-se ao saber técnico, à informação, à linguagem que inibem a livre negociação no interior do conselho. Esses aspectos apontados pelos representantes reforçam o que a literatura sobre o tema dos conselhos e participação já constatou. Os limites da ação política dos representantes dos usuários acabam por desgastar os motivos que os levam a estarem naquele espaço; por isso, alguns desistem da representatividade junto ao conselho. Além disso, considera-se a importância de estratégias de ação dos conselheiros que viabilize a maior articulação, não apenas com as entidades que representam, mas também entre os atores no conselho e na relação deste com o poder público local (Executivo e Legislativo). Igualmente enfatiza-se a importância da articulação entre os diferentes conselhos, sejam os institucionais como: saúde, educação, assistência social, plano diretor como os temáticos: do meio ambiente, da cultura, da mulher, da habitação entre outros, em fóruns para o fortalecimento de sua ação coletiva com vistas a legitimar suas posições na nova esfera pública.

Referências

ALEXANDER, Jeffrey. Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, nº 37, São Paulo, jun. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso 19 jan 2010.

ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 5º ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, nº 39, 1997. 149-174 p.

_____. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo horizonte: Editora da UFMG, 1996.

_____. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL, Flavia de Paula Duque. As novas instâncias de participação cidadã e a gestão democrática das cidades: reforma urbana e o direito à cidade. **Texto para discussão nº 15**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Governo de Minas Gerais, 2005.

CARDOSO, Ruth C. Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 81-90 p.

COHEN, Jean. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 46, nº 3, 2003. p. 419-459. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 10 de maio de 2009.

_____; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoria política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. 25-32 p.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 103-115 p.

FALCOSKI, Luís Antonio Nigro. Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Araraquara: instrumentos urbanísticos inovadores e agenda para uma cidade sustentável. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. 123-170 p.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: o papel do ministério público. **Procuradora Regional da República**. Disponível em: <<http://www.prr1.mpf.gov.br>> Acesso em: 12 jul 2008.

GIDDENS, Anthony. **A transformação da intimidade: sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas**. São Paulo: Editora UNESP, 1993.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem terra, ongs e cidadania**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. 2001a. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/artigos.asp>> Acesso em: 15 ago 2007.

_____. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001b.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. 121-192 p.

_____. **Cidades sustentáveis e desigualdade social**. Projeto de Pesquisa (Departamento de Sociologia e Política, Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas). Pelotas, 2007.

_____. Itinerário da construção do risco e segurança na sociedade brasileira. **Sociedade e Estado**, Brasília, UnB, v. 21, nº 3, 2006, 727-753 p.

_____; SANTOS, Alaides Catarina Monteiro dos. Cidade e conselho gestor. Resumo expandido, **XVII Congresso de Iniciação Científica (CIC) e X Encontro de Pós-Graduação (ENPOS)**. Pelotas: Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFPel. Disponível em: <http://www.ufpel.edu.br/CIC/2008/cd/pages/pdf/CH_00585.pdf> Acesso em: 5 dez 2009.

_____; SANTOS, Alaides Catarina Monteiro dos. Cidade e conselho do plano diretor. Resumo expandido, **XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS)**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/9_6_2009_13_47_49.pdf> Acesso em: 10 dez 2009.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. 271-283 p.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 39-83 p.

SANTOS, Aláides Monteiro dos. **Conselho do plano diretor e a política de planejamento da cidade: implicações e possibilidades**. Pelotas: Trabalho de Conclusão de Curso, Bacharelado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, 2010.

SOLER, Salvador. Estado e movimentos sociais urbanos no Recife: entre a conquista e a concessão. **Caderno do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS)**, Salvador, n^a 136, jan/fev 1992, 60-68p.

TEIXEIRA, Elenaldo. Cidadania e poder local. **Caderno do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS)**, Salvador, n^a 136, jan/fev 1992, 46-58 p.

TELES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 91-102 p.

_____. Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: SHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. **Uma revolução no cotidiano?: os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987. 54-85 p.

Fontes documentais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Municipal nº 2.565/80**, IIª Plano Diretor do Município de Pelotas / RS.

BRASIL. **Lei Orgânica Municipal de Pelotas**, 03 de abril de 1990.

BRASIL. **Lei Federal nº. 10.257/01**. Estatuto das Cidades, 10 de julho de 2001.

Atas das reuniões que foram assistidas no CONPLAD em 2008: nº 01/08, de 16.04.08; 03/08, de 21.05.08; 04/08, de 04.06.08; 05/08, de 18.06.08; 07/08, de 02.07.08; 08/08, de 06.08.08; 09/08, de 20.08..2008; 10/08, de 03.09.08; 11/08, de 17.09.08; 16/08, de 03.12.08; reuniões assistidas em 2009, depois de aprovado o Projeto Lei do III Plano Diretor: nº01/09, de 14.01.09; 02/09, de 11.02.09; 03/09, de 04.03.09; 04/09, de 18.03.09; 05/09, de 08.04.09; 06/09, de 22.04; 09; 09/09, de 03.06.09; 10/09, de 17.06.09; 15/09, de 24.09.09.

Câmara Municipal de Pelotas. Comissão temporária Especial do Plano Diretor III Plano Diretor de Pelotas. Abril de 2008. (Cartilha)

Coordenadoria de Planejamento Urbano (SEURB). Projeto de Lei que reestrutura o Conselho Municipal do Plano Diretor, CONPLAD, Prefeitura Municipal de Pelotas, 2003.

Diário Popular. FERNANDES, Anna. Câmara aprova 3ª Plano Diretor após dez meses de tramitação. Pelotas, 22 de julho de 2008. p.4.

Diário Popular. FERNANDES, Anna. Câmara de vereadores volta a remarcar votação do Plano Diretor.. Pelotas, 11 de julho de 2008. p.4

Diário Popular. FERNANDES, Anna. Câmara encontra dificuldades para aprovar 3ªPlano Diretor. . Pelotas, 15 de julho de 2008. p.7

Diário Popular. FERNANDES, Anna. Emendas atrasam votação do 3ª Plano Diretor. Pelotas, 10 de julho de 2008. p.8.

Lei N 5.502, de 11 de setembro de 2008. Prefeitura Municipal de Pelotas. Gabinete do Prefeito. Institui o III Plano Diretor municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município de Pelotas e dá outras providências. (Aprovado pela Câmara Municipal, sancionado e promulgado pelo prefeito).

Ofício nº 02/2008 da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Parecer emitido pelo CONPLAD - sobre o III Plano Diretor à Câmara de Vereadores. Ao presidente da Comissão Especial do Plano Diretor, 13 de Junho de 2008.

Ofício nº15/2007 da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Conselho do Plano Diretor - CONPLAD. Ao Exmo Sr. Promotor Dr. Paulo Charqueiro, 12 de setembro de 2007.

Prefeitura Municipal de Pelotas. Gabinete do Prefeito. Mensagem 053/2007, de 26 de setembro de 2007. Institui o III Plano Diretor de Pelotas. Ao Presidente da Câmara Municipal.

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEURB). Caderno Sustentar n°. 2. Janeiro de 2002a; setembro de 2002b. Prefeitura Municipal de Pelotas/RS.

Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) Conselho do Plano Diretor - CONPLAD. Composição das Câmaras Técnicas Permanentes. Decreto 4676/04. Prefeitura municipal de Pelotas. 2004

Maria Thereza Rosa Ribeiro
Email: tete@ufpel.edu.br

Alaídes Catarina Monteiro dos Santos
E-mail: alaidespereira@hotmail.com

Artigo recebido em maio/2010.
Aprovado em junho/2010.