

FABIO ALBERTINI

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E OS CONSELHOS MUNICIPAIS: O
CASO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE
ASSIS/SP**

Assis/SP

2016

FABIO ALBERTINI

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E OS CONSELHOS MUNICIPAIS: O
CASO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE
ASSIS/SP**

Monografia apresentada ao Departamento do Curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e à Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito para a conclusão de curso.

Orientador: Prof. Fernando Antônio Soares de Sá Junior

Área de Concentração: Direito Constitucional

Assis/SP

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

A334d ALBERTINI, Fabio

A democracia participativa e os conselhos municipais: o caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município de Assis-SP/
Fabio Albertini.--Assis, 2016.

175p.

Trabalho de conclusão de curso (Direito). – Fundação Educacional do Município de Assis-FEMA

Orientador: Ms. Fernando Antônio Soares de Sá Junior

1.Conselhos municipais 2.Democracia participativa

CDD: 341.2553

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E OS CONSELHOS MUNICIPAIS: O
CASO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE
ASSIS/SP**

FABIO ALBERTINI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e à Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito do Curso de Graduação analisado pela seguinte comissão examinadora:

Orientador: Prof. Fernando Antônio Soares de Sá Junior

Analisador: Prof. Leonardo de Gênova

Assis/SP

2016

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa Paula; o melhor que há em mim.

AGRADECIMENTOS

Aos professores Fernando Antônio Soares de Sá Junior e Rubens Galdino da Silva, não somente pela dedicação e devoção à orientação, que ambos compartilham, mas pelo exemplo de mestre imorredouro. A monografia é incidente, a admiração antecede.

Aos demais professores, dos quais colhi lampejos de ideias, conhecimentos e sabedoria. Em especial, ao professor Zanoti! Quem diria que um dia seria aluno teu?

Amigos! Agradeço: Ana Carolina, Camila, Denise, Evaldo, Luiz Fernando e José Jorge.

À memória do tio Orlando!

Aos especialíssimos Odete, Boadrinha, Denis Ricardo, Julio Antonio e Totó. Arrendatários do meu coração!

Aos meus irmãos Sandra e Helder, que por mim, sempre fizeram um pouco mais. Constranjo-me só de pensar em quanto lhes devo!

Aos meus pais, Aparecida e Pedro vos amo a não mais poder. Não há palavras; não há.

À minha amada esposa, Paula, a acepção do que seja bom, meu arco-íris particular!

Por meio de todos os quais fiz menção, sei que O agradei, cada um aqui, é um pouco Dele, em minha vida.

“A frase “a pessoa se fez sozinha” não existe, carece de veracidade. Todos nós somos feitos por outras milhares de pessoas. Cada ser que fez algo de bom para nós, ou nos disse algumas palavras de conforto ou aprovação, influenciou em nossa personalidade e nossos atos. É por isso que elas se transformam em parte de qualquer sucesso nosso”.

George Matthew Adams, escritor

RESUMO

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços públicos de exercício de poder político e devem concretizar a participação do cidadão na gestão da coisa pública em atenção à descentralização das políticas públicas. Este cenário só foi possível graças a Constituição Federal de 1988 que plantou as bases de uma democracia participativa. É o cidadão, obviamente, o elemento primordial desta sentença, desde que, transformado pelo contexto democrático, assuma o protagonismo das discussões de definição das políticas públicas. No tocante às políticas de desenvolvimento do espaço urbano, existe todo um Sistema de Gestão e Planejamento do Desenvolvimento Urbano no Município de Assis e o COMDURB-ASSIS é peça fundamental deste sistema. O referido Conselho é instrumento de deliberação, consulta e acompanhamento destas políticas e foi objeto de investigação neste trabalho, para analisar sua efetividade deliberativa. Optou-se pela análise de dados qualitativa e quantitativa, sendo estes o conjunto normativo que fundamenta o Conselho e os documentos produzidos pelo mesmo, no período de 2012 a 2014. O resultado da pesquisa demonstra competência objetiva e incongruência subjetiva, não promovendo a contento a efetividade deliberativa evocada em sua gênese.

Palavras-chave: 1.Conselhos municipais, 2.Democracia participativa

ABSTRACT

Public Politics Management Councils are public spaces for assignment of public power and they must materialize citizen participation on management of public matters in order to decentralize public politics. This scenario was only possible thanks to the Federal Constitution of 1988, which planted the basis for a participatory democracy. The citizen is obviously the primordial element in this sentence, as long as, transformed by the democratic context, assumes the protagonism on discussions to define public politics. Regarding the politics of urban space development, there is a System for Urban Management Planning and Development in the city of Assis and the CONDURB-ASSIS, which is the fundamental part of this system. The council is instrument of deliberation, consultation and supervision of this politics, and it was the object of investigation in this study, in order to analyze its deliberative efficiency. It was opted to analyze the data qualitatively and quantitatively, gathering the set of rules which underlies the council, and the documents produced by it, between the years of 2012 and 2014. The result of this research shows objective competence and subjective incongruity, and does not promote satisfaction to the deliberative effectiveness evoked on its genesis.

Keywords: 1.Common Council, 2.Participatory Democracy

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa das Democracias ao redor do mundo.....	18
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CDDPH	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDEFAT	Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988
CFDD	Conselho Federal Gestor de Defesa dos Direitos Difusos
CF/FMDU	Conselho Fiscal do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNE	Conselho Nacional de Esporte
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNT	Conselho Nacional de Turismo
CNTb	Conselho Nacional do Trabalho
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COMDEMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
COMDURB-ASSIS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis/SP
COMUD	Conselho Municipal sobre Drogas
CONAD	Conselho Nacional Antidrogas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONASP	Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária
CONIN	Conselho Nacional de Informática e Automação
CONSEG	Conselho Comunitário de Segurança
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
NOB	Norma Operacional Básica
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PPA	Lei do Plano Plurianual
RI	Regimento Interno
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	DEMOCRACIA E DELIBERAÇÃO	17
2.1	A DEMOCRACIA	17
2.2	A DEMOCRACIA COMO UM CONCEITO HISTÓRICO	25
2.3	TIPOS DE DEMOCRACIA.....	29
2.3.1	A Democracia Direta	30
2.3.2	A Democracia Indireta ou Representativa	32
2.3.3	A Democracia Semidireta, Mista ou Participativa	37
2.4	A DEMOCRACIA DA DELIBERAÇÃO	44
2.4.1	O termo <i>Deliberação</i>	45
2.4.2	A deliberação como prática social	48
3	CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS	51
3.1	CONSELHOS GESTORES COMO REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	52
3.2	PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL	56
3.3	OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	62
3.3.1	Legislação.....	65
3.3.2	Atribuições e competências.....	71
3.3.3	Dificuldades de Desempenho	76
3.4	OS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL.....	83
4	A EFETIVIDADE NO CASO CONCRETO: CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO	84
4.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS	84

4.2	EFETIVIDADE DA DELIBERAÇÃO.....	87
4.2.1	Normas reguladoras	88
4.2.2	Estrutura e funcionamento.....	96
4.2.3	A Institucionalidade do Conselho.....	97
4.2.4	O COMDURB-ASSIS e a prática deliberativa	104
5	CONCLUSÃO	111
6	REFERÊNCIAS	114
	ANEXO I.....	122
	ANEXO II.....	133
	ANEXO III.....	136
	ANEXO IV	138
	ANEXO V	150
	ANEXO VI	163
	LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	10
	LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11

1. INTRODUÇÃO

Em suma o presente estudo pretende avaliar o potencial deliberativo dos conselhos gestores de políticas públicas, tomando como base o caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis/SP. Qual a capacidade deste conselho de concretizar os propósitos para os quais a democracia participativa os instituiu? De contornos analíticos, a pesquisa avaliou os elementos normativos e documentos produzidos pelo Conselho, buscando identificar se o exercício do controle social e por meio de efetiva capacidade deliberativa foi alcançado.

Para isto, o presente estudo está organizado da seguinte forma. No primeiro capítulo, apresentamos algumas considerações sobre a teoria democrática, particularmente quanto à sua história, da igualdade política e soberana da população dos primórdios civilizatórios, passando pela antiguidade clássica grega e romana, até chegar à sociedade capitalista moderna e contemporânea, onde as complexidades das construções da sociedade permitiram novas versões da democracia. Ressaltamos neste ponto, as dificuldades modernas de um povo que não se sente representado, em um esgotamento do sentido original da democracia, além dos problemas adicionais introduzidos pela democracia representativa, à guisa das realidades demográficas e de complexificação no interior das sociedades.

Apresentamos, sob o título, Tipos de Democracia, como a democracia evoluiu neste contexto e veio, por meio da Democracia Semidireta, Mista ou Participativa responder aos problemas dos sistemas democráticos clássicos, atendendo, inclusive, as demandas por eficiência na utilização dos recursos públicos, o que se dá com a participação da sociedade nos negócios públicos. Neste capítulo, portanto, são apresentadas as novas formas de participação da sociedade no governo, onde a participação por meio dos conselhos gestores é evidenciado.

Trouxemos para a discussão o termo deliberação distinguindo-o enquanto modelo de democracia em que converge todo o esforço destinado a alcançar a realização plena da democracia semidireta, quer seja, a participação popular na discussão e decisão das políticas públicas, numa redistribuição do poder nos arranjos coletivos que incluem as escolhas coletivas estabelecidas no diálogo livre e de pública argumentação, sendo governados por essas decisões.

Assentados o contexto democrático e estabelecido o fundamento deliberativo, no terceiro capítulo abordamos a figura dos conselhos gestores, resgatando um pouco de sua origem histórica donde concluímos fazer parte da história democrática de nossa Constituição Federal de 1988. Apresentamos os conselhos gestores como institutos do controle social e espaço de participação e cogestão pública. Relacionamo-los ao processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, sem deixar de lado o enfrentamento das mais variadas dificuldades e desafios atinentes ao exercício dos conselhos no país.

Por fim coube ao quarto capítulo exemplificar a concretude dos diversos subtemas apresentados na prática cotidiana do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis/SP. Neste capítulo, investigamos as documentações produzidas pelo Conselho durante a gestão 2012/2014, para identificar as dificuldades concretas que desafiam o modelo democrático da participação e da descentralização política. Abordamos inicialmente, a dimensão normativa do Conselho para averiguar se seu regimento e suas Leis basilares são efetivas e eficazes ao ponto de direcionarem o Conselho ao fim que lhe é proposto. Em um segundo momento, as atas, ofícios, resoluções e deliberações foram analisados em busca de argumentos que justifiquem sua capacidade deliberativa, tais quais: os principais atores, o que caracteriza as decisões; consenso ou discussão e os temas predominantes.

Pudemos destacar o grande potencial que o Conselho demonstra, por meio de bases sólidas e reuniões com debates acalorados, contudo, a dimensão deliberativa do Conselho não se demonstrou eficaz, demonstrando desequilíbrio entre as forças do poder Público e Sociedade Civil. Esta última se revelou um tanto reativa e pouco provocadora, enquanto o Poder Público tem predomínio de participação de um modo geral.

Essencialmente, o processo deliberativo contribui para o fim da assimetria entre aqueles que – deveriam – compartilham o poder. No entanto, a prática tem sido diferente, com ênfase para o distanciamento entre os conselheiros e suas entidades representadas, o que pode ser de especial relevância para que mantenha esta incômoda situação. Ressaltamos também, através de caso exemplificativo, que o conservadorismo político busca relegar a participação dos conselhos para segundo plano.

Ao fim, defendemos a importância de se rever as relações entre os atores e seus representados o que por fim, faz ressurgir o problema da representatividade.

2. DEMOCRACIA E DELIBERAÇÃO

Da ideia de democracia é que surge a possibilidade de participação política nos conselhos gestores. Não haveria outra oportunidade não fosse o regime de liberdades que a democracia pode garantir. E neste regime encontramos a deliberação.

2.1- A DEMOCRACIA

Consoante às linhas de Robert Dahl (2001, p. 19), é impraticável conceber o surgimento da democracia como algo pronto e acabado, estabelecendo um modelo ideal em um lugar e uma data fixos, como é comum observarmos às rodas de conversas e em diversos estudos, inegavelmente sérios e bem-intencionados.

Assunto frequente, a discussão acerca da democracia, talvez, remonte a mais de 2.500 anos. Contudo, a controvérsia sobre sua origem e idade é tema que não repercute a real importância da democracia; se produto da revolução norte-americana, ou de DNA helênico, a democracia é elemento dinâmico e que se amolda às vicissitudes da sociedade que lhe define como regime. Por isso mesmo, torna-se impraticável conceber a democracia em uma ascendente evolutiva de um passado de milênios em Cidades-Estados até a concepção de nossos Estados modernos. A história grega e romana, condizente aos governos populares evidencia ascensão e queda e não plena evolução. Da mesma forma, relatos de rudimentos democráticos tribais, entre povos antigos, vikings e mesmo, de povos ágrafos, deixa claro que a democracia surgiu do encontro de elementos favoráveis para seu estabelecimento, e, em outras situações, seu surgimento poderia ser motivado pela simples divulgação dos bons resultados de outras terras, assim como as cores da bandeira francesa se replicaram mundo afora com os movimentos de independência colonial.

A democracia, essencialmente, deve sua expansão à difusão de suas ideias e práticas, contudo, como observado acima, a democracia nasceu reiteradas vezes quanto houveram

Partindo deste pressuposto, podemos assentar o entendimento de que a democracia é, sem sombra de dúvidas, o elemento político que mais se disseminou no século passado, máxime, no Ocidente. E com vigor e pompa suficientes, para justificar invasões e conflitos entre Estados maniqueistamente democráticos e não democráticos, a fim de subjugar estes últimos à liberdade democrática.

O significado, porém, não se mantém o mesmo ao longo da história humana; a democracia representativa que concebe a delegação de poder através do voto, é o modelo majoritário em uso, atualmente. Mas nem sempre foi assim. Os antigos relatos das práticas dos governos populares tinham como cenário, pequenas tribos e cidades, onde as condições de igualdade entre os seus, primordialmente, permitiam o estabelecimento de uma democracia mais participativa, direta; se comparadas às portentosas nações que figuram nos atuais livros de geografia, tal forma democrática torna-se mais difícil de se realizar.

Em Atenas, e em outros casos similares, o exercício do poder era direto, em praça pública. O povo não estabeleceu nestes casos, uma assembleia que os representasse, os homens adultos tomavam eles mesmos, diretamente, as decisões da Cidade-Estado. Assim, a cidade de Atenas assumiu o papel histórico de ser o berço da democracia³, que significa, etimologicamente “o governo do povo”.

Diferentemente das regras democráticas atuais, onde elegemos quem decidirá por nós por períodos que variam de quatro, até oito anos, os gregos de Atenas compareciam à ágora – sua praça de decisões, onde estabeleciam as assembleias de cidadãos – para discutirem suas questões de interesse (RIBEIRO, 2013, p 9). Muito vinculada à questão da liberdade, pois, os gregos se consideravam um povo livre, as práticas democráticas na ágora⁴ revelavam que eram homens livres e que se identificavam numa relação de igualdade entre si; somente homens livres que compartilhavam esta liberdade é quem poderiam decidir suas questões.

³ O termo origina-se do grego antigo δημοκρατία (dēmokratía ou "governo do povo"). (δημοκρατία, trans. Gregory R. Crane. Tufts University, Perseus Digital Library. Disponível em <<http://www.perseus.tufts.edu/hopper/morph?l=dhmokrati%2Fa&la=greek&can=dhmokrati%2Fa0>> Acesso em: 17 jun 2016). Criado a partir de δῆμος (demos ou "povo") e κράτος (kratos ou "poder") no século V a.C. (DEMOCRACIA. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>> Acesso em: 17 jun. 2016).

⁴ As praças públicas na Grécia Antiga eram denominadas de ágoras. Eram nestas praças onde se realizavam as discussões políticas ligadas à vida da cidade.

Entretanto, vale observar que mesmo sob o regime democrático direto ateniense – e a mesma observação pode ser admitida em qualquer outro exemplo de democracia de que se tenha à mão – a participação de todos do povo não era assegurada. Somente os cidadãos, conforme o conceito aceito em Atenas, eram partícipes da ágora. A restrição às mulheres, estrangeiros, crianças e escravos deixava claro que a cidadania democrática era, com efeito, restrita: abrangia apenas os homens, filhos de pai e mãe atenienses, livres, maiores de 21 anos, com registro cívico e tendo cumprido com as obrigações militares, o que perfazia, num ousado cálculo, apenas 10% dos atenienses. Enquanto os cidadãos, politicamente ativos, eram considerados como o povo (*dêmos*), os demais, eram somente população. Os *dêmos* atuavam na *pólis*, que era o compreendido pelo conjunto de cidadãos enquanto a população ocupava o espaço do território cívico de Atenas (THEML, 1988, PP 38-39, apud GUIMARÃES, L. D., VIEIRA A. L. B., 2012, p. 102).

Logo, todos os governos democráticos da história antiga e moderna, trazem como sinal distintivo, a cidadania restrita, válida para uma determinada elite. Nada obstante, este reconhecimento não diminui o valor das conquistas democráticas daqueles povos e qualquer juízo atual, sustenta-se, certamente, nas experiências hodiernas. Experiências estas, que também evidenciam restrições; algumas das mais questionadas, como o voto das mulheres e analfabetos, caíram por terra há pouco tempo, persistindo ainda, quanto aos estrangeiros e menores de idade.

Partindo-se do conceito de que ela é o governo do povo, para o povo, verificamos já, no modelo ateniense, que as formas históricas referentes à sua prática são marcadas por manchas e dificuldades, que, no entanto, não invalidam a democracia, que, segundo a massa esmagadora de seus apoiadores, a louvam como “a melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações” (BONAVIDES, 1995, p. 257).

Todavia, o exemplo democrático mais importante que temos, o ateniense, durou pouco tempo e após seu fim, novos regimes democráticos de relevância, só surgiram no século XVIII, e pouco se assemelham à concepção democrática antiga, conquanto a ideia central da decisão pela maioria, que diverge do autoritarismo de outros regimes, persista e legitime a atual representatividade.

A democracia moderna, que surgiu a partir de movimentos revolucionários dos séculos XVII e XVIII, que culminaram com a consolidação dos Estados modernos, apresentou novos

pressupostos: bases constitucionais, a divisão dos poderes, a carta de direitos e a representação. Neste sentido, Lenza (2012, p 67), observa que:

A ideia de que todo o Estado deva possuir uma Constituição e de que esta deve conter limitações ao poder autoritário e regras de prevalência dos direitos fundamentais desenvolve-se no sentido da consagração de um Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, da CF/88) e, portanto, de soberania popular.

Pois, guardadas as devidas proporções com nossa Constituição, comparada ao espírito e ao pensamento dos liberais democratas dos séculos revolucionários, era exatamente este tipo de controle exigido e que seria observado, fiscalizado pelos novos detentores do poder. Na democracia nascente, o indivíduo vincula-se ao Estado por meio da Constituição e a opera por meio de seus representantes.

Foucault (2002, p 179), em *Microfísica do Poder*, quando trata da Soberania e Disciplina, discute a manifestação múltipla do poder, que por meio desta manifestação, se entrelaça na sociedade pulverizando por meio do discurso, a prática do poder:

[...] no fundo em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que estas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso.

Em outras palavras, o poder se encontra diluído em todos os planos da sociedade, partindo da família, até às instituições mais intrincadas do Estado e se relacionam, sendo desta rede de atividades de poder que o próprio poder se sustenta ao ponto de se legitimar o governo. Pelo menos por dois milênios, esta estrutura de reflexão do poder foi deixada de lado, pela fragmentação política, que por sua vez, permitiu a consolidação do poder de monarcas e da Igreja. E, buscando reestabelecer este entendimento de que o poder não pode ser absoluto, autoritário, ou dominado por poucas ou únicas instituições, que movimentos reivindicaram práticas mais democráticas de exercício de poder, fomentando a democracia moderna.

Era inconcebível para aqueles homens impingidos pelo ânimo da Idade Moderna⁵, continuarem sob o “julgo” absolutista dos reis e teocêntrico de Roma, cujos interesses não se coadunam com os interesses do povo e das novas concepções e necessidades surgidas. As revoluções liberais, dentre outras tantas manifestações que tiveram lugar nos séculos XVII e XVIII abriram caminho para a democracia; tida como o único meio para dar forma e voz, sobretudo aos burgueses que como todos os demais indivíduos de então, eram subjugados pela hierarquização social vigente, com os nobres sendo os únicos que detinham o poder político. Desta forma, forjaram na luta, os Estados de Direito, controlando e distribuir o poder político, ora concentrado nas mãos de poucos.

Ainda sobre o pensamento de Foucault (2002, pp 281-285), o governo enquanto governa, interage com a sociedade sendo também governado, numa simbiose vital. A melhor forma de estabelecer estas relações e manter um Estado saudável é por meio do pacto, ou seja, governar e saber-se governado pela vontade maior, que é a daqueles que lhe conferem o poder, pois, como visto, o poder não se exerce sozinho. Os tempos de governar incondicionada e transcendentemente estavam acabando nos idos dos XVII e XVIII: “para ser bom soberano, é preciso que tenha uma finalidade: o bem comum e a salvação de todos” (Foucault, 2002, p 283).

Então, com as primeiras democracias modernas, o indivíduo e o Estado, enfim, haviam formado um vínculo. Isso passou a ser possível porque a concepção de Estado, agora, dava conta de um ente abstrato que tutela as questões de interesse de seu povo, respaldado pelo pacto, ou contrato social (ACQUAVIVA, 1995, pp 53-56).⁶

Norberto Bobbio (2002, p 17), analisando juridicamente a questão, afirmou que a democracia:

⁵ Os séculos XVII e XVIII foram de completa ebulição contra a ordem vigente. Abarca, basicamente, a Idade Moderna, que foi palco das grandes navegações, substituição do modo de produção feudal pelo modo de produção capitalista, progresso comercial entre as grandes cidades europeias por meio das hansas (associações livres de comércio), invenção da imprensa, fortalecimento do humanismo evocando aspectos da renascença e da antiguidade clássica, Reforma Protestante e as grandes revoluções dos Séculos das Luzes (XVIII). Neste cenário verificou-se as condições para a concepção da democracia moderna.

⁶ A trinca de contratualistas: Hobbes (*Leviatã*, 1675), Rousseau (*O Contrato Social*, 1712) e Locke (*Segundo Tratado sobre o governo civil*, 1682), buscam explicar em suas obras, a motivação para a criação dos Estados e a manutenção da ordem. Sendo um contrato, pressupõe-se que seus integrantes abrem mão de uma parcela de poder/direito/autoridade/autonomia em nome do Estado, que assim, lhe conferirá vantagens de ordem social – ganha-se corpo no coletivo. O estado de natureza do indivíduo lhe apresenta limites que não haveriam dentro da ordem política. O Contrato acaba também, por legitimar os governos e as obrigações de governos e governados.

[...] nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual – contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes – a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos.

Artificialmente criada, a democracia moderna, para Bobbio (2002, pp 18-19), era a soma das soberanias de cada indivíduo, acordadas entre si, sugerindo um Estado sem intermediações entre indivíduo e representante. No entanto, o autor é bastante pessimista quanto ao resultado de tal labor; para ele, se deu um fenômeno centrífugo que aglutinou grupos que sintetizam diversos centros de poder e não o contrário e ideal.

Em que pese as diversas conceituações de democracia, é pacífico o entendimento de que a democracia é o contraponto das autocracias. As democracias, segundo o pensamento jurídico de Bobbio, existem sob um conjunto de regras; é governo das leis, contrapondo-se ao governo dos homens (BOBBIO, 2000, p. 140 e 2007, p. 96).

Todavia, ser limitada por um conjunto de leis não basta para descrever a democracia moderna no ambiente do Estado de Direito; nascida dos anseios liberais, Bobbio (200, p. 19) atribuiu à democracia, para além do arcabouço jurídico e formal, a:

[...] subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, [...] são parte integrante todos os mecanismos constitucionais que impedem ou obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder e impedem ou desencorajam o abuso ou o exercício do poder.

Sendo submisso e subordinado ao direito, o poder político na democracia moderna, podemos entender aqui, a gênese do estado de direito, que acaba servindo de regulador da aplicação do poder. Para Bobbio, este é o triunfo da democracia (2000, 161).

Em terras brasileiras, Celso Antonio Bandeira de Mello, quando definiu o que seria a Democracia, formulou um conceito amplo do que seja o tal petardo, que ressurgiu na Constituição Federal de 88, referindo-se além da simples conceituação do verbete, aos pressupostos referentes à sua prática, seu exercício e quanto aos prenunciados resultados:

[...] dita expressão reporta-se nuclearmente a um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade

de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou por meio de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, 1º out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2290>>. Acesso em: 17 nov. 2015).

Outra perspectiva do que seja a Democracia é bem explorada por José Afonso da Silva, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, com destreza, argumenta que a Democracia é “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”. Silva não vê estática na Democracia, a estabelece como um fenômeno em movimento e é neste movimento de forças, no interior do povo que a Democracia flui. Em sua concepção, dentre vários elementos apontados – tais qual o cerne do poder político democrático (o povo), a forma com a qual floresce (direta ou não) e o resultado último da Democracia, o bem comum (proveito do povo) – identifica-se a historicidade; a Democracia é o resultado de um movimento durante o tempo, no seio de uma sociedade (processo de convivência).

Destas linhas, é crucial compreender que democracia é um conceito carregado de historicidade, tendo imprimido em si, as características da sociedade que a cerca. Não é por menos, então, que a chamada Constituição Cidadã – epíteto, hermeticamente bem posto – evoca em Bandeira de Mello os sentimentos democráticos mais inclusivos possíveis. O espírito dos tempos, à época, buscava se libertar dos anos de chumbo, relativo ao período da intervenção militar no Brasil e impregnar da melhor e mais ampla forma possível os ideais democráticos modernos, confrontando não só o período autoritário e nacionalista da Ditadura Militar brasileira, de 1964 a 1985, mas reverberando, em algum sentido, de maior ou menor forma, sobre todo o período da história republicana do Brasil, na qual não se encontrou, de fato, um exercício mais aprofundado dos preceitos da democracia onde a participação popular é, ou deve ser, efetiva e não limitada ao sufrágio universal.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, como qualquer outra constituição, é a fonte da qual provém as garantias e liberdades individuais; desse modo, a Carta brasileira, em seu art. 1º, determina que o Brasil seja uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, qualificando tal república como Democrática de Direito e em seu Parágrafo Único sentencia: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente,

nos termos desta Constituição.” Destarte, a participação popular, direta, pelos meios e instrumentos constitucionais e legais, será o outro meio de exercitar o poder, tal qual o voto.

Nestes termos, garimpando o diploma de maior relevância do país, diversas são as formas inovadoras de participação da sociedade nas atividades do Estado, conseqüentemente, institui-se, como paradigma, a democracia participativa ou deliberativa, que avança para além do sufrágio universal, abrindo um leque de oportunidades, dentre as quais encontramos os celebrados institutos da democracia direta, como referendo, plebiscito e iniciativa popular, além de outros meios de participação e controle social nas decisões políticas e na administração pública. Da promulgação da Constituição até o tempo presente, são novos e inominados meios, uma vez que encontra na Carta Maior a autorização para elaboração e complementação, além de modernos e eficazes instrumentos ora recuperados, ora absorvidos de outras experiências bem-sucedidas mundo afora; a ênfase, é o controle social.

Como já observado acima, a Constituição Cidadã, implica em um novo significado para a cidadania, que supera a estanque participação no processo eleitoral. Cidadã, exatamente pelo fato de abarcar as garantias e direitos individuais, amplos direitos sociais e os mecanismos de expressão da vontade popular, para o efetivo exercício da cidadania.

O propósito da nossa Constituição, convergido no Parágrafo Único de seu primeiro artigo, consubstancia o ideal de si para nós: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O constituinte reservou ao povo a titularidade do poder do Estado, vincula-se então, ao povo, toda atuação estatal. Conforme Bobbio (2002), a ampliação do processo de democratização expandiu o poder, a soberania popular, inovando a gestão das políticas públicas, descentralizando-as política e administrativamente, distribuindo as competências entre o poder central, os poderes regionais e locais, perpassados pela participação popular.

2.2- A DEMOCRACIA COMO UM CONCEITO HISTÓRICO

Enfim, diante do o exposto até o momento, verifica-se um fervilhar histórico da concepção democrática, que se travestiu, principalmente das condições encontradas em cada período

da história. Isso, porque a democracia é um fenômeno histórico que está em constante transformação sendo balizada pelo ambiente em que se projeta.

Por isso mesmo, a democracia já foi definida de inúmeras maneiras e revela especial e particular característica, vinculada à história de seu povo. Em um livre exercício de imaginação, onde um hipotético transplante de constituições fosse realizado, por exemplo, entre as constituições italianas e norte-americanas, com certeza, perderíamos o “paciente”. A rejeição ao “órgão” transplantado seria inevitável, pois, são frutos de histórias muito próprias e particulares, sendo, inadaptável, grosso modo, à realidade que a receberia. Pensada de diferentes formas, sob o peso de cada época, desde a Antiguidade, a democracia foi analisada sem jamais chegar-se a um ponto pacífico sobre seu real significado. Comumente, fenômenos históricos são possuidores de conceituação relativa, em constante mutação de acordo com o tempo e lugar em que está inserida.

José Afonso da Silva (2005, p. 125-126), sentenciou:

Democracia é um conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na *vontade do povo*. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história [grifo do autor].

O poder que repousa na vontade do povo, descrito acima, por José Afonso da Silva, rememora a célebre proposição de Lincoln sobre a democracia: “governo do povo, pelo povo e para o povo”⁷ e remete ao princípio da soberania popular, conforme inserção fundamental da Constituição Federal de 1988 que afirma que todo poder emana do povo (conforme o expresso no art. 1º, parágrafo único,).

Interessa-nos, este recorte, por evidenciar mais uma vez, a historicidade da democracia, senão vejamos: reiteradas vezes o *povo* serve de argumento, mote para a construção de um ideário democrático, mas *povo* também sofre dos mesmos efeitos conceituais relativos de *democracia*. O conceito de que seja povo, sofreu inenarráveis alterações na história,

⁷ Abraham Lincoln durante o “Discurso de Gettysburg”, em cerimônia inaugural do Cemitério Nacional de Gettysburg. Traduz a pretensão democrática norte-americana de soberania popular e distribuição equitativa do poder.

tanto que, como já foi observado inicialmente, o povo ateniense que decidia suas questões de governo, não era senão uma minoria de toda a população à época existente na cidade-estado. Esta circunstância ajuda a explicar porque a própria democracia também adquiriu características tão diversas ao longo do tempo. A frase de Lincoln estaria prejudicada nos dias de Atenas.

Na verdade, para Silva (2005, p. 126), a democracia, mais do que um regime político, é um processo de convivência social onde, direta ou indiretamente, é o povo quem a exerce. E sendo um processo de convivência, é um processo histórico.

Porém, no processo histórico, a democracia deve ser vista como um sistema político em permanente busca de aperfeiçoamento, capaz de avanços e recuos, naturais em qualquer processo de evolução. De conceito aberto, não estático e indefinido, é caracterizado com certa justeza, como um projeto dinâmico, que, sensível às retrações e às distensões existentes num determinado tempo e lugar, podem apresentar formas e variações.

Destarte, podemos identificar ao longo dos séculos, ao menos, três tipos tradicionais e bem definidos de democracia: direta, indireta (representativa) e semidireta (mista). A primeira se manifestou nos primórdios da civilização e com maior êxito, na Antiguidade Clássica, principalmente em Atenas – que deixou uma marca indelével no ideário hodierno – sendo a prática democrática de exercício de poder político, pelos próprios detentores do poder, quer seja, os cidadãos, sem nenhum intermediário e sem que se subjugue a um governante hierarquicamente superior; a democracia indireta ou representativa, que, notadamente se disseminou a partir do Século do Iluminismo (século XVIII), é caracterizada pelo estabelecimento de uma relação baseada em pactos, os mais próximos possíveis à uma igualdade de condições na correlação entre governados e governantes, pois, estes últimos, se legitimam como representantes da vontade dos governados, que por certo, são os detentores da soberania. Neste momento, se estabelecem com maiores critérios a cidadania e os limites jurídicos baseados em princípios de igualdade nas práticas humanas dentro da sociedade. Derradeira, a democracia mista ou semidireta tem sido considerada o fruto dos erros e acertos das duas anteriores, sem invocar para si o rótulo do produto perfeito.

Constatada a pouca ou nenhuma praticidade da aplicação da democracia direta aos dias correntes, seja pela complexidade do mundo contemporâneo, seja pelo tamanho

quantitativo das populações e territorial das cidades⁸, inviabilizada é, a adoção da democracia direta; da mesma forma, verifica-se a incapacidade da democracia representativa em, de fato, atender aos anseios dos cidadãos. Isto posto, o instituto da democracia semidireta acolhe os acertos das formas de democracia historicamente anteriores, enfatizando a premência participativa da sociedade para além do voto. Por facilidade de assimilação, a democracia mista ou semidireta é entendida como uma combinação da representação com formas diretas de prática da política pelo povo (BENEVIDES, 1996, p. 129). Para Bobbio (2000), é o que melhor se aproxima de um regime adequado.

É pertinente compreender, que desta terceira vertente histórica da democracia, evoluiu a denominada democracia participativa ou deliberativa que deveras, pretende maximizar a participação política da sociedade como foco central da própria democracia. Para tanto, ela pleiteia a multiplicação e a efetivação das vias de participação da sociedade no cotidiano de poder.

No que toca à nossa história política, a presente Constituição Federal, conhecida como Constituição Cidadã, prevê algumas formas de participação que se situam adiante do voto: são consagradas, apesar de pouco utilizadas, a ação popular⁹, o plebiscito, o referendo¹⁰ e a iniciativa popular¹¹. Entretanto, quando se fala em participação ou deliberação, a multiplicação dos institutos dentro de tal democracia é essencial, pois, a participação popular é a única forma de soberania viável na democracia que se presume efetiva; seria a soberania em ação pelos seus titulares.

Os abusos e as limitações impostas pelos regimes anteriores à Constituição de 1988, e mais diretamente próxima, o período de governo militar, fizeram da Carta Magna um ato reflexo à toda aquela incompatível postura diante das expectativas da sociedade em relação à proteção e efetivação dos direitos humanos fundamentais. Por conseguinte, era natural que a nossa Constituição, democrática, respondesse àquelas aspirações – já patente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, “Todo o homem tem o direito de

⁸ Em grande parte por causa do modelo Federativo adotado pela Suíça, que garante independência e soberania aos seus entes, mas também pelo seu tamanho reduzido, permite-se exteriorizar em seus pequenos cantões, a democracia na sua forma direta.

⁹ Ação popular: artigo 5º, inciso LXXIII da CF/88, regulamentada pela Lei nº 4.717/65.

¹⁰ Plebiscito e referendo: artigo 14 da CF/88, regulamentado pela Lei nº 9.709/98.

¹¹ Iniciativa popular: artigo 14 da CF/88, artigo 61, §2 da CF/88, regulamentado pela Lei nº 9.709/98.

tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (art. 21, item I) – privilegiando, dentre outras, a participação popular, fomentando aspectos da democracia semidireta e mesmo participativa, conjurando o juízo de que os cidadãos partícipes do governo melhor preservassem e realizassem os direitos fundamentais. A República Federativa do Brasil se constitui em um estado democrático de direito (art. 1º, caput) e que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (parágrafo único do art. 1º).

Assente, a participação popular é a espinha dorsal do estado democrático de direito, ou seja, a Constituição Federal, de 1988, a tem, como principal elemento distintivo dentre todas as predecessoras. Ela empresta ao estado liberal, a devida atenção para com a legitimidade do exercício do poder, revelando a imprescindibilidade desta em relação à mera legalidade formal, ao promover o povo como protagonista no processo de busca de assegurar proteção e efetividade aos direitos fundamentais e sociais.

A Constituição Federal, pois, consagra a participação popular indireta (eleição) e direta (participação ativa no exercício do poder) caracterizando, respectivamente, a democracia representativa e a democracia participativa (SILVA, 2005, p. 131).

2.3- TIPOS DE DEMOCRACIA

Na doutrina, encontramos várias classificações sobre os tipos de democracia. Dentre as classificações existentes, a que nos importa neste trabalho, diz respeito à forma pela qual o povo participa do poder; são três tipos: democracia direta, democracia indireta ou representativa e democracia semidireta ou mista. Pensam assim, os autores Maria Victória de Mesquita Benevides (1991), Paulo Bonavides (1995), José Afonso da Silva (2005), Marcus Acquaviva (2010), Pedro Lenza (2012); de certa maneira, tanto Robert Dahl, quanto Norberto Bobbio também compreendem este tipo de classificação, contudo, não se debruçam sobre estes aspectos em suas obras.

Como visto, distinguem-se pela prática, pela forma com que o povo se aplica ao exercício do poder político. Na democracia direta o povo está diretamente vinculado ao poder de decisão, discutindo ele próprio as questões de governo, tal como foi na grega Atenas. A

democracia representativa, dispõe de uma vinculação indireta entre povo, detentor da soberania e poder político. O povo desempenha o poder por intermédio de seus representantes, eleitos pelo voto. A democracia semidireta, híbrida ou mista, apresenta elementos de democracia direta, consagrados constitucionalmente, para expandir a soberania popular, permitindo que o povo além do voto que determina seus intermediários no poder, possam, em determinadas circunstâncias, decidir ele mesmo. São mecanismos da democracia semidireta o plebiscito, referendo e iniciativa popular além de outros institutos, pois, não existe taxatividade constitucional, tal como revela o tema deste trabalho, que analisa o papel deliberativo dos Conselhos Municipais.

Pedro Lenza, (2012, p. 1121), corriqueiramente didático, explana a classificação da seguinte maneira:

Os direitos políticos nada mais são que instrumentos por meio dos quais a CF garante o exercício da soberania popular, atribuindo poderes aos cidadãos para interferirem na condução da coisa pública, seja direta, seja indiretamente.

De modo geral podemos classificar os regimes democráticos em três espécies: a) democracia direta, em que o povo exerce por si o poder, sem intermediários, sem representantes; b) democracia representativa, na qual o povo, soberano, elege representantes, outorgando -lhes poderes, para que, em nome deles e para o povo, governem o país; e c) democracia semidireta ou participativa, um “sistema híbrido”, uma democracia representativa, com peculiaridades e atributos da democracia direta, a qual constitui um mecanismo capaz de propiciar controle popular sobre os atos estatais.

2.3-1. A Democracia Direta

A origem conceitual da democracia direta advém da Antiguidade, nas sociedades gregas e romanas, mormente, de Atenas, nos idos do século V a.C., onde o povo – aqueles que atendiam aos requisitos de cidadão - se reunia em assembleias, na ágora, para colocar em discussão os mais diversos assuntos públicos.

As leis gregas eram previamente concebidas por um parlamento eleito, contudo, quem as discutiam, decidindo pela aprovação ou não, era o povo. Por sinal, como estas leis se submetiam ao exame popular, sua assimilação era mais profunda. Era, efetivamente, um governo do povo.

Neste governo, o poder exercido pelos cidadãos não encontrava limites, sendo assim, era improvável a prevalência de interesses individuais sobre os coletivos. Bonavides observou

em sua obra, *Ciência Política*, que o povo de Atenas desconhecia a vida civil (1995, p. 268), sendo afeito à vida pública de forma integral, participando da criação da vontade política. Ou seja, o cidadão ateniense era a coletividade.

Na concepção de Nitti (1933, apud BONAVIDES, 1995, p. 326-327), a democracia grega concretizava três princípios elementares à liberdade do cidadão: a *isonomia*, a *isotimia* e a *isagoria*.

Por *isonomia*, tínhamos a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza, garantida. A ordem jurídica tratava a todos de igual forma, sem que houvesse foro privilegiado. Ou seja, inexistia, segundo o pensador, categorias de homens invioláveis na democracia.

Por *isotimia*, verificamos o livre acesso ao exercício das funções públicas estabelecido, não distinguindo títulos ou funções hereditárias; todos os cidadãos, pelo simples merecimento, honradez e confiança depositada pelos seus iguais eram habilitados ao serviço.

Com a *isagoria*, enfim, todos tinham o direito de palavra. Todos poderiam expor suas opiniões nas assembleias populares, no debate dos negócios do governo.

Estes três elementos, se confundiam com o baluarte da democracia direta verificada em Atenas ao ponto que a ausência de qualquer um deles feria de morte o ideal instituído de um governo do povo. Ausente um que seja, por conseguinte, tornar-se-ia presente elementos de outros regimes, despóticos, totalitários e limitantes.

Não obstante, ao analisarmos hoje, as razões para o bom desempenho da democracia direta, não podemos deixar de sublinhar os fatores estruturais que balizavam àquele governo: Atenas, ou mesmo a Grécia Antiga eram extensões territoriais mínimas, quando muito, o território grego era pouco maior que o estado da Paraíba; sua população, aqueles em condições de serem chamados de cidadãos, com direito a voto, era bastante reduzida; os assuntos públicos em discussão não abrangiam a complexidade dos temas atuais, sabe-se que, quanto maior a dimensão territorial e sua população, tanto maiores serão suas necessidades e a complexidade das questões políticas (BOBBIO, 2000); e com a economia baseada no trabalho escravo, o cidadão usufruía de um tempo de qualidade, envolvido com as questões de Estado. Estes, que assim se portavam, eram uma minoria privilegiada, que tinham suas responsabilidades afora da coisa pública, cuidadas por seus escravos. Resta entendermos que as condicionantes da democracia direta foram favoráveis para os povos da Antiguidade e que o mesmo não aconteceria hoje.

O retorno das práticas democráticas da Grécia Antiga, mesmo com a infinidade de recursos e o acúmulo de conhecimento evidentes atualmente é inviável, bastando para comprovar tal constatação, a impossibilidade do homem moderno em dispor de tempo suficiente para tamanho empenho. Com a inserção visceral do indivíduo na sociedade moderna, com ênfase dada à vida profissional, as atribuições políticas – que entendemos, sejam parte inerente da entidade humana – foram relegadas a segundo plano, por consequência, tais responsabilidades passaram a ser atribuídas àqueles nossos representantes. Paulo Bonavides (1995, p. 273), ciente deste impedimento ímpar, afirma:

Demais, o homem da democracia direta, que foi a democracia grega, era integralmente político. O homem do Estado moderno é homem apenas acessoriamente político, ainda nas democracias mais aprimoradas, onde todo um sistema de garantias jurídicas e sociais fazem efetiva e válida a sua condição de “sujeito” e não apenas “objeto” da organização política. [...] O homem moderno via de regra, “homem massa”, precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade.

Vale o registro de que, apesar do caráter reminiscente da democracia direta, a Suíça moderna, peculiarmente, mantém em alguns de seus cantões – Uri, Glaris, os dois Unterwald e os dois Appenzells – práticas de democracia direta, onde anualmente seus cidadãos se congregam em seus espaços públicos para o exercício direto da soberania.

2.3-2. A Democracia Indireta ou Representativa

A democracia indireta, representativa, ou também denominada, democracia moderna, pode ser entendida por razões de ordem prática. O Estado moderno só pode ser pensado em funcionamento, por meio de um sistema de organização democrática do poder, que compreenda sua progressão de Estado-Cidade para Estado-Nação. É uma simples questão prática.

Beiraria o devaneio delirante contemplar o Estado Moderno, tal qual se comportavam os modelos da Antiguidade. Nos dias de hoje, a impraticabilidade logística-funcional e a inaplicabilidade do espírito público do cidadão são impedimentos para a reprodução

daqueles modelos. Mas, sobretudo, porque o homem grego era integralmente político, enquanto o homem da atualidade é – em termos de política – apenas acessoriamente político, o que Bonavides assevera (1995, p. 273):

Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregado em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar.

Paulo Bonavides prossegue neste diapasão (1995, p. 272-275), refletindo que, dentre as diversas dimensões humanas, das quais as vertentes política e econômica se encontram, atualmente, a vertente política, que fora, à época das cidades-estados gregas e romanas, prevalente, hoje figura como mero coadjuvante, sendo que a vertente econômica tem indiscutível vantagem. Em linhas simplistas, nos dias atuais, as manifestações do comportamento humano que mais se evidenciam são aquelas voltadas às características da economia. As necessidades materiais de sua existência, não são mais ligadas à prática política, tal como acontecia com o cidadão ateniense, que se sentia completo, enquanto se aplicava integralmente à discussão dos problemas de governança.

Não havendo mais este afã internalizado no homem moderno, mas permanecendo as necessidades de administração política, evidentemente foi necessário estabelecer uma nova ideia de democracia; o governo democrático representativo.

Não fosse esta, a saída, o sistema político vigente seria qualquer outro em que não haveria o caráter do consentimento. Ou melhor, prevalece, pelo sim, pelo não, a legitimidade do governo, presente na relação entre governantes e governados.

Democracia representativa se configura basicamente pela participação do cidadão como eleitor. Ele é quem decide, diretamente pelo voto¹², quem serão seus representantes nas esferas de poder, no governo da coisa pública.

Hodiernamente, não existe outro meio que possa contemplar os complexos fatores que estabelecem a democracia representativa como sistema mais adequado de governo: extensão territorial, populações que, invariavelmente ultrapassam as dezenas de milhões,

¹² A Constituição Federal de 1988 consagra o voto direto, secreto, universal, periódico e de valor igual para todos, como meio de concretização da soberania popular. Também o reveste com a proteção constitucional de cláusula pétrea (arts. 14 e 60 § 4º, II da CF/88).

demandas complexas e personalizadas, tamanho administrativo e competências do Estado, dentre outras condicionantes. Direto ao assunto, Robert Dahl chega à conclusão matemática e inevitável de que “quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros, essa autoridade” (DAHL, 2001, pg. 125).

Certa forma, é possível descrever a democracia representativa como uma adequação à algumas instabilidades de uma democracia direta, digamos, permissiva. Em certas situações de comoção social e mesmo de clara divergência de ideias a democracia dita pura, poderia não garantir a estabilidade do Estado, engendrando o caos social. O governo representativo evitaria este risco, por meio da contenção da força popular. Ela, na verdade conciliaria o ideal de liberdade política com as condições de ordem e de estabilidade. Contudo, este entendimento se sustenta na concepção contemporânea de sociedade, haja vista que, no ambiente democrático grego e romano tais animosidades não se evidenciavam.

Renato Janine Ribeiro, ilustrativo, evocou a figura da nau do Estado para destacar a diferença entre as democracias direta e indireta. Segundo ele, a *pólis* grega comparada a uma nau, conta com piloto e tripulantes; todos, responsáveis pelo controle do destino da nau, sendo que o piloto é o governante da *pólis* e os tripulantes são seu povo. Diametralmente oposto, a nau que representa o moderno Estado, com sua democracia indireta, é tomada de passageiros que pagaram por seu trânsito na nau, por meio de impostos e obediência ao ordenamento jurídico. Nesta figuração, os passageiros não participam da regência da embarcação, negando-se veementemente tal responsabilidade. Assim funciona a representação democrática (RIBEIRO, 2013, p 14-15).

Basta à moderna democracia ocidental, as bases da soberania popular. É desta soberania que advém a legitimação do poder representativo. Deste pressuposto, ascendem a vontade geral rousseauiana, distinguida pela maioria dos votos, a pluralidade partidária; a distinção de poderes, nos moldes presidencial ou parlamentar; a igualdade perante a lei; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas, dentre outras inúmeras particularidades.

Ao considerar, porém, a soberania popular manifesta com o ato do voto, reduzimos a democracia moderna a hiatos bianuais. A cada dois anos, grosso modo, o brasileiro se encontra com sua parcela política para eleger prefeito e vereadores nas eleições minoritárias ou para eleger presidente, governador, deputados e senadores, nas eleições

majoritárias. Destes encontros com a democracia formal, elegemos nossos representantes políticos, que atuarão em nosso nome, por períodos de quatro a oito anos e podem, habitualmente, não ser os nomes de nossa predileção, considerando-se termos um processo de escolha pela maioria dos votos; da mesma forma, os eleitos haverão de contrariar repetidas vezes os interesses dos eleitores, em nome do interesse coletivo.

Apesar dos dissabores, a governabilidade contemporânea, pelas razões reiteradamente apontadas no texto, só é possível, dentro destes parâmetros, pois, a disposição para a discussão da coisa pública é rarefeita nos dias presentes. A pauta política foi distanciando-se do cidadão, na medida em que este cidadão passou a ter assimilado a si o adjetivo *comum*; o cidadão tido comum, o homem médio, absorvido pelas questões mais variadas, com o passar do tempo histórico, linear, sucessivo, contínuo e progressivo, fiou-se às necessidades mais prementes, e, num pragmatismo pertinente às sociedades pós-industriais, entregou as preocupações de governo a um quórum singular e especializado – ou nem tanto, desde que inegavelmente dedicado a isso, quase que profissionalmente.

Todavia, como observado acima, em um contínuo de tempo, progressivo, onde se sucederam eventos históricos que moldaram o mundo contemporâneo, nos quais, a própria sociedade pós-industrial se sustenta, não se contempla mais a plenitude ateniense do cidadão que se realizava nas práticas da coisa pública. A dignidade de se fazer política, baseava-se na possibilidade de se separar das necessidades triviais e viver a liberdade de escolher a ágora.

Para bem expor os fatos – do mundo da Antiguidade para o mundo Moderno e Contemporâneo – assentou-se uma mudança profundamente vital: o ideal de liberdade, representado pela prática política, pela exposição das opiniões e ideias pela discussão absolutamente isonômica dos caminhos da governança, da justiça e da economia, foi substituído gradativamente pelo outro lado da moeda, o ideal de satisfação das necessidades corporificada pela economia. Sem embargo, a economia, faceta importante do caráter humano, de argamassa, de meio que garantia fins, passou a ser o fim tencionado por todos os meios. A economia, atualmente, traveste-se de tal protagonismo que, qualquer veia política tentada, é fadada ao fracasso se não levar em conta os aspectos econômicos envoltos naquele cenário. São fatos contemporâneos, que não eram preteridos na sociedade grega, contudo, não se faziam centrais e preponderantes, muito, por causa da economia vinculada à prática escravagista.

Neste fluxo, após o fim das democracias gregas e romanas, e, conseqüente fortalecimento das monarquias, que culminaram com os regimes absolutistas, os ânimos populares foram subjugados pelo poder monárquico, reforçado pelo poder da Igreja, que impregnou a cultura das sociedades e susteve o poder dos nobres, revestidos de aprovação divina.

Concomitante, mas em marcha aparentemente menos veloz, pequenos grupos, municidados, em especial, pela marcha das descobertas tecnológicas foram tomando corpo e se destacando em todas as áreas da sociedade e do pensamento, primeiramente de forma marginal, nas nascentes cidades e mercados, apregoando uma redefinição do *status quo*. Estas forças, hoje conhecidas predominantemente, como os artesãos, mercadores e burgueses, passaram a deter recursos e o poder econômico e moldaram a sociedade em ebulição, da melhor maneira possível às suas aspirações. Sendo assim, o regime político que mais lhes aprouveram foi a democracia.

Em síntese, torno-me presente, enquanto formalmente ausente, por meio de procuração a um terceiro, para o qual concedo o poder de decidir por mim. A ausência, representada pelo legítimo procurador é mais que uma eventual falta a um evento isolado, trata-se de uma impossibilidade plena de me manter presente, participativo. Esta falha particular deverá ser sanada pela representação; o representante político decidirá por mim.

No entanto, na representação política não contemplamos uma sentença simples; o representante, na democracia indireta, é escolhido em um pleito do qual participam seus eleitores e outros, que não depositaram sua confiança nele, que nele não votaram. Assim, o representante não é simples procurador, pois, representará tanto aqueles que lhe teriam assinado procuração, quanto aqueles que jamais lhe teriam depositado tanta fé. Vence, quem tem a maioria dos votos. Daí por diante, o caráter numérico é quem prevalece sobre o caráter qualitativo. Aliás, descerrar a bandeira da qualidade corresponde a afirmar que um voto é melhor ou pior, ou que uma opinião é certa enquanto a outra é errada, neste sentido, não haveria solução possível, tendo em conta a dificuldade de se fazer juízo moral, abstrato ou espiritual acertado em relação às decisões, deste modo, o quesito quantitativo é a solução racional. O valor que se dá é o da legitimidade assumida pela maioria. Isto ocorre na democracia representativa porque o elementar não é mais o cidadão, e sim a coletividade de cidadãos.

Naturalmente, segundo Renato Janine Ribeiro (2013), a aspiração democrática da representação em suportar a coletividade reside em estabelecer uma sociedade

onde diversidade de opinião não seja um ponto de afastamento, mas de convergência da política, da discussão, do pensamento. A redução a um pensamento único não significa unanimidade, antes, uma massa que compartilhe a convivência em nome de seu crescimento e manutenção. O autor aponta, inclusive, a existência da representação nas terras de Aristóteles, mesmo em dias de democracia direta (RIBEIRO, 2013, p. 36):

Já havia representação em Atenas, mesmo que não lhe dessem tal nome. O que a assembleia decidia valia como vontade do povo, mesmo que fosse apenas a da maioria. O que não havia era representação, como delegação. Não havia a ausência que se torna rotina, o desinteresse expandido, a separação entre políticos profissionais e eleitores entediados.

E conclui, afirmando que a representação precede a democracia moderna que se viabilizou no mundo atual, evidentemente, por causa da representação (RIBEIRO, 2013, p. 36).

2.3-3. A Democracia Semidireta, Mista ou Participativa.

Democracia semidireta pressupõe a combinação de elementos da democracia indireta ou representativa e da democracia direta. É um modelo conclusivo, advindo da constatação da impraticabilidade, ineficiência e ineficácia dos modelos que a precedem e tenciona maximizar as vantagens destes dois modelos historicamente anteriores. Seu grande efeito, ao menos em teoria, é o de aproximar o povo de seus representantes políticos, por meio da criação e ampliação de instrumentos de participação direta do povo, relegando ao conceito de voto e representação política a aparência acessória e não mais como “protagonista em um monólogo”.

O Estado Social, embora tivesse o propósito de permitir a satisfação dos mais necessitados, incluindo-os no processo democrático, não obteve sucesso e a presença política dos menos favorecidos foi quase nula, sendo relegada ao voto. Muito embora os problemas encontrados no sistema democrático brasileiro fossem bastante relacionados à sua cultura política, a corrupção eleitoral foi a principal responsável. O povo brasileiro era tradicionalmente excluído dos núcleos de decisão,

formados pelos poderes oligárquicos¹³, que sustentavam um processo de despolitização das massas populares. Neste sentido, a conquista do voto universal servia apenas como ilusão; o processo eleitoral traduzia tão somente a representação simbólica de seu povo. Ademais, tanto os partidos políticos quanto os sindicatos eram incapazes de responderem às demandas populares. Ou melhor, a democracia representativa se fazia inócua, perpetuando a distância entre governo e governados.

Era necessário então, remodelar o regime, buscando ultrapassar tais deficiências aumentando os canais de acesso para a atuação popular e garantindo a premissa da soberania do povo, conforme ocupou-se em analisar Paulo Bonavides (2002, p. 18):

[...] combatendo o modelo da representação, derivado das Cartas Constitucionais, ou nelas posto como base tão somente na força política das cadeiras parlamentares majoritárias; é modelo que há de ceder lugar a outro, de presença mais direta e efetiva da cidadania enquanto sujeito da vontade governativa institucionalizada por vias plebiscitárias. A queda da 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 da vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação.

A principal forma de participação política não é mais, como se reputava na democracia liberal representativa, a manifestação pelo voto. A democracia deixa de ser somente procedimento, para, com os contornos deliberativos, ser vista como uma prática social, parturiente de um novo coletivo, de novos temas e atores políticos também novos.

Superada a ficção de que há completa identidade entre a vontade popular e as decisões de seus representantes, a democracia semidireta busca aperfeiçoar o sistema representativo, por isso mesmo, democracia mista é seu sinônimo. As formas diretas e indiretas se consolidam como formas complementares, tal como entende Bobbio (2000, p. 52):

¹³ Ver WOLKMER, Antônio Carlos. Crise de representação e cidadania participativa na Constituição de 1988. In: SARLET, Ingo (Org). O direito público em tempos de 54 crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruchel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 39-48.

Exatamente porque entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um continuum de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente.

A Constituição do Brasil de 1988, também conhecida como constituição cidadã, ampliou os canais de participação popular e dispôs expressamente, em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Diretamente, por meio de instrumentos de participação relacionados no artigo 14 da nossa Carta Magna, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Contudo, qualquer outro instituto que venha a ampliar o alcance desta participação será permitido, como é possível observar na própria constituição, vários outros dispositivos em que a participação popular é requerida – vide o art. 5º, inciso LXXIII que se refere à ação popular – caracterizando o excerto constitucional com não taxativo. Todo o qualquer instrumento que venha a conferir a participação popular sem que se fira a Carta Magna, é, portanto, institucional.

Portanto, retornando ao artigo 14, vemos regulamentada a soberania popular, com a seguinte descrição: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. É desta forma que nossa Carta Maior nos insere no ambiente da democracia semidireta. Conforme brilhantemente ilustrou Canotilho (2002, p. 289), “a Lei fundamental apostou num conceito complexo-normativo, traduzido numa relação dialéctica (mas também integradora) dos dois elementos – representativo e participativo”.

Intrínseco, nestes traçados, a democracia semidireta, nominada desta forma porque, no esteio representativo, admite-se vez por outra, a intervenção direta dos cidadãos, em ocasiões distintas do escrutínio eleitoral. São deliberações objetivas, à guisa do que preestabeleceu os governantes nos moldes dos institutos revelados pelos incisos do artigo citado acima, dentre outras variações.

Destacadas, temos, segundo definição de Marcus Acquaviva (1995, p. 128), o plebiscito:

Plebiscito: a expressão denomina uma consulta prévia que se faz à coletividade, a fim de que esta se manifeste a respeito de sua conveniência ou não. Os governantes consideram oportuna a medida, mas antes de efetivá-la consideram necessário que o povo se manifeste. O termo *plebiscito* deriva de *plebs*, *plebe*, tendo origem na Lex Hortensia (século IV a.C.), que concedeu aos plebeus o direito de participar do processo político na antiga Roma republicana.

Noutras palavras, é o primeiro passo, antes de aprovar determinada medida. Lenza, (2012), observa que se trata de uma consulta prévia, de assuntos relevantes. Segundo o artigo 49, XV da CF/88, compete com exclusividade ao Congresso nacional a autorização do plebiscito.

Acquaviva (1995, p. 129), apresenta-nos o referendo:

Referendo: o referendo é o mecanismo da democracia semidireta pelo qual os cidadãos são convocados para se manifestar a respeito da conveniência ou não de medida já tomada pelos governantes. Nisto difere do plebiscito. Dá-se o nome de referendo também à manifestação popular sobre a entrada em vigor de leis já elaboradas pelo parlamento. Trata-se, então, de ratificação popular de algo que já está feito.

Ou seja, o referendo consiste em definitiva aprovação ou reprovação, de medida, por meio de expressa manifestação eleitoral pela população convocada. O decreto legislativo de mesma competência do plebiscito, refere-se à convocação posterior ao ato legislativo, que então será ratificado ou não, pela população apta a votar.

Marcus Acquaviva (1995, p. 129), finaliza a explanação acerca dos instrumentos elencados no artigo 14 da CF/88, trazendo-nos a concepção do que seja a iniciativa popular:

Iniciativa popular: eis o mais significativo instituto da democracia semidireta. Realmente, de todas as instituições da democracia semidireta, a que mais atende às exigências populares de uma participação efetiva no processo político é a iniciativa das leis pelo próprio povo. [...] Na iniciativa popular o povo exerce apenas um direito de petição “reforçado”, pelo qual pressiona o parlamento a reparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como a discuti-lo e a votá-lo. No caso, os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle.

Por meio da iniciativa popular, a democracia moderna se assemelha à democracia direta; em seus termos, o Poder Legislativo se vê obrigado a elaborar uma determinada lei. Regulamentado pela Lei nº 9.709/98, se certo número de eleitores se manifesta pela necessidade de uma lei, a obrigação jurídica de discussão e votação se manifesta.

Bonavides (1995, p. 460), assevera que este é, de todos os institutos, aquele que responde às exigências populares da forma mais positiva possível e viabiliza o exercício de fato, da orientação governamental.

Maria Victória de Mesquita Benevides, quando aborda a iniciativa popular, em sua relevante obra: *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, trata de chamar-lhe por nome e sobrenome, aludindo à complexidade da ferramenta institucional (1996, p. 33):

[...] por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto [...] até à votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade.

Precisamente pela complexidade inerente ao instrumento da iniciativa popular, é que se entende ser o instituto de maior vulto e que mais se assemelha à prática de governo. Não se trata simplesmente de se apresentar para avalizar uma demanda, mas sim, de dela carecer e fazê-la concretizar-se na forma de projeto para daí sim, ser avalizada pelo voto, o que significa trilhar todo o trajeto político atual para realização da vontade política.

Temos, então, que a democracia semidireta, nas palavras de Lenza (2012), se caracteriza como uma base concreta, a julgar pelos instrumentos acima descritos – e, acrescenta o autor, o ajuizamento de ações populares – para a participação popular no poder.

Assim, pelos exemplos acima colhidos da nossa constituição, e de outros tantos, como pondera com propriedade Canotilho (2002, p. 296), “estas iniciativas não têm de estar juridicamente conformadas”, haja vista a existência do *recall* e do veto popular (BONAVIDES, 1995 e 2002), a democracia semidireta deve ampliar a presença e a participação popular no exercício do poder político.

Bonavides (1995), ao avaliar as constituições mundo afora – sob análise mais sistemática da Constituição de Weimar¹⁴, verifica que elas, as constituições, vinham se mostrando cada vez mais com características híbridas, reconhecendo princípios de democracia semidireta, e se apartando, lentamente, de um sistema puramente representativo, para um sistema aberto e permissivo em relação à atuação popular mais frequente e decisiva no cotidiano do exercício do poder. Independente dos matizes defendidos pelos diversos

¹⁴ Constituição da Alemanha, do pós-primeira grande guerra, assinada na cidade de Weimar, em 1919, declarou a Alemanha como uma república democrática parlamentar.

constitucionalistas que estudam o tema, a crítica à representação como única forma de exercício da democracia, que afasta o povo das instâncias decisórias, é elemento comum, que enseja a modalidade. Trata-se, então, de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa em direção à democracia direta.

É ponto pacífico, porém, que no Estado moderno, é impossível alcançar-se a democracia direta, tal qual a idealizada em solo grego. Não obstante, a possibilidade de se erigir instituições mistas, um meio-termo entre a antiga e célebre democracia de Atenas e a democracia representativa tradicional de nossos dias firmou-se cristalina.

Avançamos, pois, na democracia representativa, como uma metáfora, uma ficção, o povo governa por meio de seus representantes, que realizam suas vontades em cada ato seu, legitimado que está, pelo resultado do voto que elegeu cada representante. A ideia, portanto, de que a vontade expressa pelo representante seja tal e qual a de seu representado, como já citado acima, não evolui sentido à perfeição. O poder continua sendo do povo, mas o governo passa pelas mãos dos representantes, sem vínculo direto e popular. Sem embargo, a democracia semidireta resgata em parte, a autonomia da vontade popular. O governo, sustentado pela soberania popular, continua sendo efetivado pelos tramites representativos, mas agora, também, diretamente pelo povo, quando se trata de matérias mais delicadas e polêmicas da vida pública. A soberania popular sustenta e também decide.

Isso se faz, evidentemente, por meio dos institutos acima aventados, que concretizam a intervenção da vontade popular como última instância. Para além do eleger, o voto popular também delibera, estipula, sentencia, regulamenta e legisla, tanto quanto fizeram os gregos há milênios. Afinal, como verifica Bonavides (1995), reconhece-se ao povo, ou resgata-se ao povo, certa capacidade jurídica, isto é, em determinadas matérias, por meio das formas normativas preexistentes, cumpre o povo, atos a ele inerentes, que dão validade a tais medidas.

Cumprido notar que desta maneira, podemos identificar no cidadão, um novo comportamento, ou melhor, o resgate de um antigo – e aquietado – comportamento, de maior responsabilidade e comprometimento com a prática política e também jurídica de sua terra. Exige-se para tanto, maior conscientização e educação política da sociedade, desde que não só elegem, mas permitem-se criar, também atos legislativos, como bem observou Bonavides, logo acima.

Nos moldes mais contemporâneos, as teorias concernentes à democracia semidireta ou participativa surgiram na década de 1960, em solo norte-americano pretendendo provar a completude de um sistema em que não houvesse separação entre Estado e sociedade civil. No Brasil, emergiu da Constituição de 1988, que no mesmo sentido, preocupou-se com a participação do cidadão no poder político, como revelado em artigos tais como: art. 1º, parágrafo único; art. 14 e; art. 29.

Tal preocupação, refletida no resultado constituinte, fomentou-se em processo gradual e constante, conforme assevera Benevides (1996, p. 123), após o movimento das Diretas Já, em um novo curso dos movimentos democráticos e de cunho popular, com a campanha eleitoral de 1986. Formaram-se associações e organizaram-se fóruns de debates acerca de quais deveriam ser os moldes da nova constituição do país; nela, a participação popular deveria ser inequívoca. Nas palavras de Benevides:

Pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação – no plano nacional, estadual e municipal – em torno de questões até então consideradas “tarefa exclusiva” dos juristas, dos políticos, dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na constituinte é o melhor exemplo dessa nova fase.

À época, por todo o país, lideranças intelectuais e populares se manifestaram em favor da participação popular na elaboração da nova constituinte. Toda essa efervescência culminou em uma constituição que ganhou o epíteto de Cidadã.

Determinante, o próprio conceito da democracia participativa foi acolhido em nossa Carta Magna; Paulo Bonavides (2001, p. 126), entende que o conceito de democracia, abrigado no art. 1º da Constituição refere-se ao apresentado neste subcapítulo e responsabiliza a adoção e aplicação dos mecanismos do artigo 14 da mesma Carta, como seu corolário:

As armas participativas contidas no texto do art. 14 da Lei Fundamental, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa, não lhe podem ser negadas sem negar a soberania do povo e sem matar a alma do colégio constituinte que fez e promulgou a Carta Magna de 1988.

Assim, por força dos sabores do ambiente histórico deste século XX, em especial e pela própria força normativa da Constituição, o cidadão, mais participativo, adquiriu novas atribuições no cotidiano da sociedade moderna: mobiliza seus pares para representar

seguimentos da sociedade, delibera e normatiza sobre assuntos de interesse público e fiscaliza a aplicação do dinheiro público e o desenvolvimento das ações planejadas.

José Afonso da Silva (2005, p. 136), ao analisar a democracia participativa parte da premissa de que “a democracia não teme, antes requer a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental”, em outras palavras, refinadas pela prática, democracia é sinônimo de participação, reflete a presença do povo no governo, da forma mais ampla quanto for possível, sendo qualquer outra fora de democracia, uma retórica oca que não se coaduna nem mesmo com nossa Constituição Federal.

Não haveriam outros motivos para que este fosse o comportamento de um Estado democrático: se o Estado é formado por seus cidadãos, de si para si, importa a participação política popular, para que se encerre a equação democrática da participação, aprimorando a governança; propiciando a amplidão do sistema de freios aos eventuais abusos de poder e interesses escusos em prática no governo; nesta marcha, eliminando ou reduzindo, até não mais poder, a não observância ou negligência dalgum interesse ou pauta popular, ampliando a participação dos atores nas tomadas de decisão, com mais ponderações, mais vieses e maiores e melhores informações e sabedorias sendo levadas em consideração, numa coletividade de saberes.

Há também nesta equação, os aspectos de responsabilidade, diluindo-a entre os indivíduos que veem em suas ações políticas, as consequências coletivizadas, conseqüentemente, haverá aprimoramento das decisões, para além das ambições pessoais, buscando um maior equilíbrio entre o interesse coletivo e as ações governamentais. Terão, portanto, uma maior legitimidade, superando a simples legalidade, haja vista que os resultados são a expressão da coletividade e por ela abalizada, em outras palavras, o poder constituído, será mais e melhor compatibilizado com os anseios e valores dos cidadãos.

É neste contexto que evocamos outros estabelecimentos do exercício de poder por parte do povo, por parte da sociedade civil. O cidadão, melhor e mais profundamente envolvido nos assuntos públicos, pode deliberar, participar; assim, também, no interior dos Conselhos Gestores das mais variadas esferas e áreas de atuação.

2.4- A DEMOCRACIA DA DELIBERAÇÃO

Todo o esforço destinado a alcançar a realização plena da democracia semidireta, converge para um fim: a participação do povo, podendo realizar mais do que simplesmente escolher, de tempos em tempos, mediante o processo de escolha por votação, quem serão seus representantes dentro da máquina governamental. Na democracia que se quer semidireta, o cidadão assume outro papel – ou papéis – podendo discutir e decidir, escolhendo a alternativa que seja a mais apropriada para aquela eventual situação em debate. Enfim, o que se preza é a deliberação popular, por isso mesmo, tal democracia também é conhecida como democracia deliberativa.

2.4-1. O termo *Deliberação*.

Mas o que vem a ser esta deliberação? Caberia atribuir à deliberação aqui discutida, a definição encontrada à mão de qualquer leitor?

Para que haja uma compreensão da valoração do termo, cabe breve explanação do significado que nos é imprescindível enquanto adjetivo determinante da democracia que atribui ao cidadão, poder de decisão.

Se nos ativéssemos às folhas dos nossos léxicos ou dicionários, nos limitaríamos a estabelecer a *deliberação*, etimologicamente proveniente do latim *deliberatione*, como sendo o “debate oral de um assunto entre muitas pessoas, para tomar uma decisão, resolver um problema etc.; ou resolução que se toma após uma discussão ou reflexão; ou ainda, o ato de decidir, após um momento de discussão ou reflexão¹⁵”. Não basta! Ainda que contemple a importante ponderação da necessária *reflexão* a deliberação qual nos propomos, vai mais além.

Podemos ter diferentes razões para agir desta ou daquela maneira. As escolhas de nossas ações são influenciadas por estas razões conflitantes ou alternativas. Devido haver sempre mais de uma ação possível, em algumas ocasiões, não nos encontramos confortáveis o suficiente para escolher a ação apropriada. De fato, por vezes, as razões são complexas

¹⁵ **DELIBERAR/DELIBERAÇÃO**, Dicionário Michaelis Digital. Disponível em: <
<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=delibera%C3%A7%C3%A3o>> e <
<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=R3n0>> Acesso em :26 mai. 2016.

demais para uma decisão simples, pouco refletida; diferentes situações pesam a favor ou contra determinada ação, nos levando a refletir prudentemente, até mesmo, porque não existe método para determinar qual é a melhor decisão para cada caso. Desta feita, para não implicarmos em problemas maiores, que exigirão mais energia e ponderação, temos de pensar arduamente antes de agir. Ao esforço de consciência e raciocínio aplicados à avaliação das razões práticas é que denominamos de deliberação. A ação resultante deste exercício, entendemos ser deliberadamente formada, todas as demais, habituais e menos complexas não exigem, ao menos de todo, qualquer deliberação.

Levando em consideração que a deliberação é um esforço de consciência e raciocínio aplicados à avaliação das razões práticas, onde sopesamos motivos de ordem técnica, racional e moral, a fim de chegarmos à melhor decisão possível para cada situação posta, nos posicionamos diante da aplicação do termo, juridicamente.

As decisões de caráter jurídico da deliberação são aquelas que nascem do dito esforço acima esclarecido, dentro dos espaços efetivos de decisão política acerca da gestão de determinada política pública. São espaços coletivos, onde a deliberação traduz a partilha do poder entre Estado e sociedade civil diante da gestão da política pública.

Ressaltamos, antes de prosseguir, a vítreia definição do que seja deliberação, encontrada na obra do saudoso Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro (1998, p. 163):

[...] 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 subseqüentes: 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.

Lafayette Pondé (1932, apud MEIRELLES, 1998. p. 74), descreve a natureza dos institutos de onde nascem a ampla maioria das deliberações:

Órgãos colegiados ou pluripessoais são todos aqueles que atuam e decidem pela manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros. Nos órgãos colegiados não prevalece a vontade individual de seu Chefe ou Presidente, nem a de seus integrantes isoladamente: o que se impõe e vale juridicamente é a decisão

da maioria, expressa na forma legal, regimental ou estatutária. A atuação desses órgãos tem procedimento próprio, que se desenvolve nesta ordem: convocação, sessão, verificação de quórum e de impedimentos, discussão, votação e proclamação do resultado. Com a proclamação do resultado torna-se inalterável a deliberação colegial, só admitindo modificação ou correção através de novo pronunciamento do órgão, se cabível, por via recursal ou de ofício.

São, portanto, definidos juridicamente como atos administrativos concretizados dentro de órgãos colegiados, que em regra, no caso dos Conselhos, são estruturados de forma paritária e bipartite, produzindo decisões que se impõem juridicamente. Esta deliberação só é possível, por causa do princípio constitucional da “participação popular e democrática” contida no artigo 1º da CF/88, reiterado neste trabalho, donde se extrai que o poder é popular (BRASIL, 1988).

Este princípio espalha o fundamento da participação da sociedade na organização e nas decisões do Estado brasileiro por toda a extensão da carta constitucional, e, natural, aflora em normas diversas, que se desdobram infraconstitucionalmente, materializando a capacidade deliberativa do cidadão, quando organizados na forma de expedientes variados (tais quais os elementos do artigo 14 da CF/88), conselhos e instâncias deliberativas, que exercem a fiscalidade e o controle social. Na Constituição, encontramos instituídos, espaços e processos que garantem a deliberação popular nas Assembleias Legislativas Estaduais, por meio de audiências públicas e outras estruturas institucionais (entidades da Sociedade Civil), que viabilizam a participação.

No caso dos Conselhos Gestores, onde o caráter deliberativo do colégio é determinado, seus conselheiros tem a prerrogativa legal de exercerem influência direta sobre a política pública a qual estiverem vinculados, por meio da competência deliberativa: os conselheiros, arrazoam e deliberam, num processo dialógico, os assuntos levados à discussão.

Nos termos acima, a deliberação também é, indiretamente, no âmbito jurídico, uma forma de tornar a administração pública mais permeável ao controle social. De outro modo, a prática participativa dos Conselhos indica que o processo de implementação deve ser por eles deliberado, ou quando menos, acompanhado de modo que se assegure o cumprimento dos compromissos firmados durante a elaboração das políticas públicas (GAETANI, 1997).

2.4-2. A deliberação como prática social.

O questionamento do projeto democrático representativo nos leva à reflexão de que uma soma de eventos ocorridos entre os séculos XX e XXI, estagnou as relações entre Estado e sociedade civil e que o resultado desta estagnação foi o recente processo de mudança da sociedade, imprimida no corpo de nossa Carta Magna.

Com este questionamento, a democracia deixou de ser um simples procedimento, e passou a ser uma prática social que frutifica novas identidades coletivas, que redefine os vínculos sociais, por meio de novos temas e atores, que se desdobraram na ampliação do que seja ação política.

A deliberação emerge da coletividade que busca o reconhecimento, a participação e a redistribuição do poder nos arranjos coletivos que incluem as escolhas coletivas estabelecidas no diálogo livre e de pública argumentação, sendo governados por essas decisões. A democracia deliberativa é substantiva e não procedimental, ela iguala e permite justiça de ações, que dever-se-ão, mais próximas às demandas populares.

O povo não se governa diretamente apesar de intervir, por isso mesmo, o poder deliberativo não se desgarra da democracia representativa; como visto anteriormente, esta nova forma de democracia é híbrida (Bobbio, 2000). Enfim, o povo é coautor das políticas públicas. A diferença cabal entre uma e outra é que na democracia participativa, a deliberação acontece também em relação às normas, que podem passar pelo crivo popular.

Contudo e inclusive, em relação ao objetivo deste trabalho, para que haja deliberação, para que se instale e se mantenha a democracia deliberativa, se faz necessário um ambiente de consenso e diálogo, em que as diferenças estejam suspensas em favor do interesse e bem comum com grande ênfase dada à troca de informações entre os participantes, o que permitiria a transformação dos pontos de vista e à exigência de argumentar em defesa de suas posições, o que favoreceria o entendimento e a geração de consensos mais amplos. O processo decisório deve ser realizado com o intuito de gerar novas alternativas, e não para se eleger entre alternativas predefinidas, que poderão ter sido pensadas sem a participação de todos os atores; a inovação social surge deste processo.

Em óbvio contrassenso à cultura política autoritária e excludente, que nunca favoreceu um ambiente de discussão política plena e aberta a todos – pelo contrário implicou na manutenção oligárquica e excludente – a democracia semidireta, que viabiliza a deliberação popular e projeta a negociação de políticas que são relacionadas aos assuntos de interesse estratégico e coletivo, as quais serão discutidas entre os diferentes atores sociais que

inegavelmente serão afetados pela decisão, começou a projetar suas raízes juntamente com as grandes transformações do século XX.

Este “dedo em riste” é prova do descrédito dos cidadãos no tocante às instituições representativas e o melhor a ser feito, foi buscar o reconhecimento pelo governo destes atores sociais. Conforme Fleury (2006, p. 75), “uma das primeiras medidas do governo Lula foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão de consulta da Presidência à sociedade civil e, ao mesmo tempo, um canal institucionalizado de negociação de pactos entre diferentes atores”. A atitude governamental é exemplo da mudança da sociedade que naquele ato galgou amplo terreno em direção ao amadurecimento da democracia semidireta propriamente dita. Porém, o CDES não foi somente um ato institucional de um governo à esquerda, num processo social democrata naturalmente previsto mundo afora, na verdade, a perda da legitimidade das instituições democráticas, a complexidade e a auto-organização da sociedade civil vinculada à redução do poder dos Estados Nacionais, exigiram esta nova forma de se comportarem em governo, sendo capazes de reconhecerem como característica da cidadania, o direito à participação (Fleury, 2006). Não caberia mais, as evidentes falhas democráticas representativas, quais sejam as ausências de mecanismos que asseguram a prestação de contas e a influência e a participação popular.

Os idos da transformação democrática tiveram, aliás, o seu principal capítulo com a promulgação da Constituição de 1988, que enfaticamente, trouxe em seu preâmbulo, a declaração de que os representantes do povo brasileiro, legitimados pelo voto, reuniram-se para instituir um Estado Democrático que se destina a assegurar, dentre outros tantos e não menos importantes, o exercício dos direitos sociais e individuais¹⁶. A participação social, como princípio democrático, logo, estava instituída.

Isto posto, a democracia que permite a deliberação, é aquela onde há a participação popular direta. Nela, o cidadão tem acesso por meios transparentes, às informações que lhe são importantes. Este acesso se dá por meios variados que a gestão pública concede para o fim de debate e deliberação, por exemplo, sobre a aplicação dos recursos públicos.

¹⁶ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

É neste sentido que surge, para sermos ilustrativos neste trabalho, a ideia de Orçamento Participativo. Segundo Dias (2006), o Orçamento Participativo é um mecanismo governamental, afeito da democracia participativa, que garante aos cidadãos atuar na discussão sobre a aplicação do orçamento público – geralmente orçamentos municipais¹⁷. Objetiva ampliar as esferas tradicionais de decisões políticas, próprias da democracia representativa, permitindo ao cidadão, condições de deliberar e controlar socialmente a gestão pública. Notadamente, ocorrem por meio de assembleias e audiências públicas, agendadas com certa periodicidade para permitir a negociação diretamente com o governo. A validade política do Orçamento Participativo reside no fato de que a população passa a compartilhar com a hoste burocrática, formada pelos que perfazem o governo, o poder de decisão. Ou seja, a participação social redefine o espaço entre o público e o privado, redistribui o poder, trazendo à baila àqueles que geralmente lá não estão, os que não acedem ao poder (JACOBI, 2002).

Filha do estímulo à participação popular na definição das políticas de governo, advindas da redemocratização e da CF/88, surgiu mais precisamente após a criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas. Funcionando com diferentes metodologias em cada município, via de regra, ocorrem por meio de assembleias realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, com discussões temáticas, territoriais ou ambas, elegendo também delegados que representarão um tema ou território nas negociações com o governo. (DIAS, 2006).

Apesar disso, a conquista dos espaços públicos, onde o debate da coisa pública deve se realizar ainda é o maior desafio para a democracia, principalmente na esfera municipal. Seguramente, a conquista destes espaços no ambiente do município é demanda precípua para o desdobramento de conquistas no âmbito de todo o Estado. A ampliação destes canais, destes espaços de representatividade da sociedade por ela mesma, encontra outro exemplo: os Conselhos Gestores Municipais e aponta que o desafio, árduo, potencialmente colhe frutos da construção de sujeitos sociais aplicados aos objetivos comuns de mudança da realidade da – e por meio da – coisa pública (JACOBI, 2002).

¹⁷ Em que pesem as experiências embrionárias do Orçamento Participativo nos anos 70 em cidades como Lages/SC, Boa Esperança/ES e Piracicaba/SP, o primeiro município a se utilizar do Orçamento Participativo foi Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, em 1989, tornando-se modelo para diversas cidades dentro e fora do país.

É possível também, fazermos uma leitura da posição do Estado nesta realocação e autonomização das forças decisórias. O Estado se articula de formas novas e diferentes, dialogando com os sujeitos sociais, instrumentalizando a socialização política e reforçando o seu papel de meio para a realização dos direitos e interesses da população. Neste sentido, o Estado também se revigora, mantendo-se imprescindível para a satisfação social (JACOBI, 2002).

De um jeito ou de outro, o essencial é que as demandas, absolutamente, correspondam às necessidades do cidadão e permitam a discussão, o arranjo institucional participativo, influenciando a formulação e a gestão das políticas públicas. Outro desafio à participação popular está em garantir mecanismos e critérios de representação idôneos e que passem ao largo de manipulações de grupos de interesses particulares e da instrumentalização por parte da administração pública. Em ambos os casos a deliberação estará viciada.

3. CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS

Os Conselhos Gestores Municipais, de uma forma geral, funcionam como o *locus* onde podem ser verificados discursos e ações que colaboram para inserir as demandas populares no conjunto das preocupações sociais imediatas, além de acolher em seu interior, as organizações sociais que se vinculam às causas diversas que serão tema a ser discutidos nestes ambientes.

Um dos maiores desafios que permeia a concepção dos conselhos, atualmente, refere-se à capacidade de se concretizar em seu meio, o ideal deliberativo. A operacionalização da deliberação acerca das demandas que ali se aninham, de fato acontece? Pretende o trabalho, abordar essa possibilidade e nesse sentido, buscou-se verificar, junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (COMDURB-ASSIS), a efetividade deliberativa.

3.1- CONSELHOS GESTORES COMO REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Como vimos em capítulo precedente, os problemas relacionados com a representação há tempos vêm promovendo mudanças sistemáticas na forma com que a sociedade se manifesta diante do exercício de poder.

A despeito de tantos problemas, ainda é por meio das eleições dos representantes que se estabelece o papel central na relação entre a sociedade e os governos. Na maioria das situações, ser democrático e atuar democraticamente ainda está vinculado ao ato de votar, seja para escolher, ou melhor, para eleger nossos representantes, seja para decidir entre uma e outra medida, ou ainda, para aprovar ou não determinada medida. Isso se aplica, inclusive, aos recentes institutos do referendo e do plebiscito. Não que não signifiquem avanços, porque decerto o são, justamente porque trouxeram a população para o centro das questões de governo; o que antes acontecia era que o cidadão se via como telespectador dos atos governamentais. E aqui se entende *telespectador* como aquele que observa ou assiste de longe (*tele + espectador*) – guardar distância impede a participação ativa.

As mudanças sistemáticas das últimas décadas assentaram formas de participação ininterrupta da sociedade, durante a vigência dos mandatos dos representantes. Tais formas ampliam o conteúdo democrático da vida política e propiciam eficiência e controle das atividades econômicas e sociais do governo.

Destarte, são espaços de educação política e de construção e exercício da cidadania, além de ambientes que se destinam ao controle dos programas e projetos de seus governantes e permitem a formalização de novas práticas e propostas políticas.

Poderíamos citar como enriquecedores exemplos destas novas formas de participação, além das já observadas – que tem no voto sua expressão maior – as audiências públicas¹⁸, carregadas com o peso legal, realizadas pelos legislativos ou executivos, para debater projetos; as ouvidorias, que mediam reclamações e denúncias dos cidadãos e; o objeto deste trabalho, os conselhos gestores de políticas públicas que têm participação da população de forma mais incisiva.

¹⁸ A Audiência Pública é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor.

Estas iniciativas somente terão sentido quando se verificar a propriedade de viabilização de uma maior relação do cidadão com o poder político, que redunde em uma proximidade perene deste poder com a sociedade, que então a exerce como ferramenta política de inserção e realização, para fins políticos, econômicos e/ou sociais, voltados para a coletividade.

Os conselhos gestores tem este papel; são representativos da sociedade no sentido instrumental, pois, em seu cerne, elaboram a gestão não conflitante da coisa pública, que em outra ocasião, ficava a cargo exclusivamente daqueles que nos governavam. Com a promulgação da Constituição de 1988 os conselhos gestores assumiram importante papel no contexto das políticas públicas. Resultante dos princípios constitucionais, que exaltam a participação cotidiana da sociedade na lide da coisa pública, mas sobremaneira, por causa de legislações regulamentadoras que condicionam o repasse de recursos federais à criação dos conselhos, como medida de implementação da descentralização política, os conselhos se multiplicaram por todo o país.

Políticas setoriais de saúde, educação, sociais, relativas aos direitos humanos, dentre outras mais específicas e estratégicas, estabeleceram neste período seus conselhos, significando em seus municípios e estados, a consolidação de um novo espaço de participação da sociedade, lapidando a relação Estado-Sociedade Civil, por meio do acesso à estas instâncias de decisão. Criadas com prerrogativas de acompanhamento, consultivas e deliberativas, diversas vezes com estas prerrogativas em conjunto, ou isoladas, a casa de duas dezenas de milhares de conselhos foi atingida já na primeira década de nossa Constituição, e próximo de cinco dezenas de milhares de conselhos até fins de 2009 (BUVINICH, 2013).

Apesar de números impressionantes, o resultado quantitativo nem sempre significa sucesso, mesmo com caráter deliberativo – e em algumas instâncias, alguns conselhos contam com caráter normativo – a superação dos empecilhos parece impossível. Barreiras desalentadoras são encontradas, como: a dificuldade de quórum, paridade representativa não respeitada, conflitos de interesse, ausência de determinadas representações, que por sua vez, provoca desequilíbrio na representatividade aparente, quando não, evidenciam-se deficiências quanto à representatividade e quanto à capacidade de deliberar (TEIXEIRA, 2000).

Nada irrelevante, Elenaldo Teixeira (2000, p. 94), sentencia que “a eficácia de um Conselho é medida pelo conhecimento da máquina administrativa, a regularidade das reuniões, a

participação no orçamento e a formulação de propostas”, fora disso, o papel da instituição é pouco, nada, inócuo ou serve absolutamente, para garantir, em favor da municipalidade, os recursos que lhe são vinculados, e sendo assim, configura-se uma prática lesiva para a democracia. A natureza dos conselhos é a de constituir espaço democrático que se destine a promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar as demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo. Esta natureza se sustenta em um ambiente onde as circunstâncias, contextos e debates entre seus membros efetivamente aconteçam.

Imprescindível, os conselhos deverão atuar como representação da Sociedade Civil, em resposta ao desafio democrático decorrente das críticas ao sistema representativo. Isto é, a ideia dos conselhos gestores das políticas públicas surgiu das falhas da representação política na democracia representativa. Inevitável nas sociedades atuais, pelas razões esgotadas nos primeiros capítulos desta monografia, a democracia representativa pode, por seu modelo, obstaculizar a soberania popular, especialmente, por causa da assimetria entre representantes e representados. Tal consideração, associada com as dificuldades sociais, políticas e econômicas destes regimes democráticos, potencializou a necessidade de uma outra democracia, que previa, além do sufrágio universal (objetivo do liberalismo democrático), a democratização constante e extensiva à toda a sociedade e à todos os âmbitos da vida do cidadão, por meio da democracia direta (BOBBIO, 1998, p.324). Há também, o descontentamento com a visão minimalista de democracia, onde a eleição de governantes é o suficiente, que despoja os valores que melhor caracterizam a democracia em si: a igualdade política, a soberania popular e o bem comum (DAHL, 2001).

Cabe ressaltar que, diverso da visão rousseauiana, parte do desencanto com a democracia contemporânea, reside no fato de que talvez não exista um único bem comum que possa ser alcançado e assim, sustentar o ideal democrático que funcionaria como força aglutinadora das vontades que convirjam para este determinado bem comum, seja uma utopia. Isto posto, os interesses que se embatem provam, subitâneo, a impossibilidade de idealizarem uníssono; o concerto amplo, em torno de uma hipótese só, é invariavelmente impraticável em nossa sociedade de vertente capitalista (GOETZ, 2004 e LOSEKANN, 2009.)

Em contraponto, está a visão habermasiano de esfera pública, que afirma que os conselhos são espaços natureza político argumentativa, que contam com a presença de cidadãos – indivíduos, livres e iguais – que discutem e deliberam as questões políticas, prevalecendo

não a ideia comum, por ser a preexistente e democrática, mas prevalece o melhor argumento, pois, a prevalência de ideias discutidas, pensadas e amoldadas é, neste sentido, a democracia em ação nas esferas públicas. (GOETZ, 2004 e LOSEKANN, 2009.)

Para Habermas (2003, p. 98, apud LOSEKANN, 2009 p. 43), existem canais de comunicação onde haja público:

Os canais de comunicação da esfera pública engatam-se nas esferas da vida privada – as densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos, etc. – de tal modo que as estruturas espaciais de interações simples podem ser ampliadas e abstraídas, porém não destruídas. De modo que a orientação pelo entendimento, que prevalece na prática cotidiana, continua valendo também para uma comunicação entre estranhos, que se desenvolve em esferas públicas complexas e ramificadas, envolvendo amplas distâncias.

Para o filósofo (2003), a esfera pública não é institucionalizada, é de domínio socialmente reconhecido pelo público, onde a livre flutuação de problemas e contribuições acontece sem a influência estatal. Apesar desta independência da esfera pública, ela não tem condições de solucionar sozinha, os problemas identificados na sociedade e por essa razão, faz ecoar pela concentração popular, a tônica de seus problemas, a fim de que o governo se sensibilize de suas necessidades.

Nesta lógica, os Conselhos Gestores, instrumentos institucionalizados e governamentais, não se encaixaria na lógica habermasiana, porém, entendemos que a estrutura pública oficial é instrumentalizada pela esfera pública que a mantém como abrigo para as vontades populares em deliberação. Desta forma, o conceito de Habermas, restitui a democracia ao povo por meio da ação comunicativa. E assim, a democracia pode assegurar um bem comum nascido da ação do entendimento entre as partes, que em consenso, chegam a uma vontade geral formada discursivamente.

Portanto, os conselhos gestores de políticas públicas simultaneamente promovem a concentração de interesses e mitigam certas deficiências do regime democrático representativo, sustentando então a representação da sociedade civil, por meio da crítica ao regime e ancorado na perspectiva habermasiana da ação comunicativa, que permite ser o ambiente da instituição oficial um *locus* da esfera pública.

3.2- PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

Nas últimas décadas, o Brasil passou por um processo de ampliação da participação popular na gestão pública, nos mais diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação. A Constituição Federal de 1988, trouxe importantes contribuições no campo da democratização da gestão pública. Dentro de um modelo de gestão democrática pressuposto pela Constituição, alguns instrumentos que devem ser utilizados pela administração pública, tais como a realização de fóruns, conferências, plebiscitos ou a criação de câmaras setoriais e conselhos, foram institucionalizados.

Particularmente no Brasil, as condições em que ocorreu a transição entre o regime de exceção para o atual modelo democrático, em que pese o duro suplício civil experimentado durante o regime militar ditatorial, foram as responsáveis por esse processo de ampliação da participação popular na gestão pública. Elas guardam uma exótica e inesperada soma de contribuições favoráveis para a concretude das mudanças inseridas no texto constitucional de 88, fruto de deliberações com aberta participação popular sem precedentes no constitucionalismo nacional.

O longo e árduo processo de transição democrática, ou seja, de um regime autocrático, de natureza militar, para um regime democrático, cujas bases estavam sendo traçadas nesse poder constituinte originário, permitiu o amadurecimento de um ideal democrático participativo. A visão da centralização decisória, natural no período de vinte anos de ditadura e autoritarismo, ajudou a promover a inserção da participação da sociedade e a descentralização das políticas públicas em nossa Carta Magna. Durante o regime militar, estabelecidas de diversos modos, histórias de lutas e conquistas a propósito da ampliação da participação popular, eram correspondentes do forte ambiente pró-redemocratização presente nos últimos momentos do regime militar. Estes movimentos em prol da participação direta dos cidadãos no exercício do poder, foram, sem dúvida, incorporados na elaboração da Constituição de 88.

A incorporação travestiu-se de disposições reguladoras de intervenção decisória da sociedade nas ações governamentais: o artigo 14, que estabelece que a soberania popular, mediante determinados instrumentos; o artigo 194, no capítulo sobre Seguridade Social, que ecoa a competência do Poder Público em organizar a seguridade social, com base nos objetivos democráticos e de descentralização da administração, predispondo inclusive, a gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (inciso VII); no artigo 198, inciso III, que estabelece a participação da comunidade entre as diretrizes para a organização do Sistema

Único de Saúde (SUS); e no artigo 204, inciso III, seção sobre Assistência Social, também fica estabelecido como diretrizes organizativas “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

A participação popular que foi reivindicada pela sociedade civil ao longo do período do regime militar, é, na verdade, um processo que foi abortado e que estava em curso, ainda que de maneira mais tímida, desde a constituição de 1946, pós Vargas, que estabelecia entre outras aspirações, a ampla autonomia político-administrativa dos entes estaduais e municipais; o direito de greve e livre associação sindical e; a liberdade de opinião e expressão (COMPARATO, 2008, p. 95-112 e LENZA, 2012). Recorrente, entende-se por participação popular, a manifestação do *povo* – abstração das classes populares – que ainda hoje é uma figura genérica de débil conceituação e por não ser o propósito deste trabalho, ficaremos com o simples e usual entendimento de que este *povo* era o conjunto de indivíduos que a certo momento histórico se constituiu por nação e que reivindicara maior visibilidade e poder político. Então, esta participação popular exigida foi definida, naquele período, como “os esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade” (GOHN, 2002, p. 11). Eram esforços fundamentalmente nascidos da sociedade civil organizada, em movimentos e associações comunitárias; eram seus atores, aqueles excluídos do trato do poder, que se viam marginalizados pela esfera pública.

Podemos classificar a participação, como o imperativo categórico da democracia participativa, e neste curso não há outro meio que permita democratizar os aparelhos do Estado e em conseqüente resultado, o próprio Estado. Tal importância da participação popular, dos idos dos anos 40 até os penosos 60 a 80, prescreveu o processo uma transformação no interior da própria ação do povo: a participação passou de reivindicação das demandas cotidianas para a articulação política, das estruturas do poder. Ou melhor, a participação envolve a criação de canais. A simples pressão pela demanda correspondida, parte para uma outra fase, em que a participação se torna qualificada.

Enfim, após a Constituição de 1988, leis orgânicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação fomentando a criação de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, estas estruturas colegiadas surgiram em grande número,

originadas das exigências constitucionais, nas administrações federal, estadual e municipal.

Já nos idos dos anos 90, a participação assumiu novo paradigma, vinculada ao conceito amplificado de cidadão e aos novos papéis e caráter do Estado. Tendo as políticas públicas alcançado o foco central das estratégias de desenvolvimento e transformação social, o governo teve, a reboque, que destacar a participação como intervenção social periódica e planejada (GOHN, 2002). Em linhas mais diretas, a sociedade civil ganhou espaço com a institucionalização de determinados canais – de fato, houve a inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado - a partir de estruturas de representação criadas por leis.

Percebemos, na leitura dos parágrafos precedentes, que os princípios constitucionais acabaram por condicionar diversas normas e em grande monta, quanto aos assuntos da legislação ordinária da área social. Logo, tais princípios formam o divisor de águas da história da participação da sociedade no Brasil: a participação popular é um princípio constitucional e uma meta das gestões municipais democráticas, que ainda hoje, se encontram desafiadas em sua capacidade política de interlocução e negociação com toda a diversidade de atores sociais.

Mas não bastaram somente as razões políticas para a ampliação dos horizontes de participação da sociedade, a descentralização das políticas públicas, também referendada na Constituição de 88 e sintoma do federalismo, reivindica a reflexão coerente, acerca das diferenças entre as regiões do país e entre os seus habitantes, cujas preferências também devem ser colocadas na balança do que seja interesse coletivo. Este entendimento quanto à descentralização dos serviços públicos em respeito às demandas locais, seria meio mais eficiente para proporcionar o bem-estar da população, opondo-se à proposta centralizada e uniforme de políticas públicas. Sua principal distinção, no aspecto administrativo, é o argumento econômico, pois, traria maior e mais adequada eficiência no uso dos recursos públicos.

À guisa deste pensamento de fortalecimento dos governos locais, nos advém a percepção de que o controle local, a manifestação local é muito mais razoável que a possibilidade de um controle de um governo central. A participação política torna-se facilitada quando se trata dos problemas e necessidade caseiras, comunitárias. Se o objetivo principal da participação é o de facilitar o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, considerando os interesses e opiniões daqueles antes de tomar as decisões ou de executá-

las a melhor maneira de fazê-lo é no microcosmo da vila, do bairro, da cidade, que é onde o cotidiano se realiza.

Exemplar, os conselhos passaram a ser utilizados mais largamente no país, no espaço público do município, nos bairros, a partir da promulgação da Constituição Cidadã, ganhando novos papéis, funções inovadoras e democráticas, transformando-se em conselhos gestores de política. A presença dos conselhos dentro das estruturas do governo local, contribui para a consolidação de uma nova cultura política, uma nova cultura de governar, além de novas responsabilidades para a sociedade civil.

Instrumento de organização bastante antigo, os conselhos, como será visto mais adiante nesta monografia, nos moldes propostos, eram formas de enfrentamento da oposição ao regime militar – de tendência majoritariamente de esquerda – como assinalou Gohn (2002, p. 11):

Os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao Executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder – uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares nos anos 1980 tinha como núcleo a questão da participação popular.

Enfim, era a forma mais prática de exercer força no âmbito local, arregimentando os populares e formando lideranças.

É no governo local que se torna mais concreto, mais palpável, a participação ativa e os resultados dela decorrentes, o que estimula a participação. Naturalmente, os problemas relacionados com esta descentralização emergente, também são reais; o controle das decisões políticas pode ser popular, da mesma forma que pode ser pessoal. A proximidade estreita as relações entre poder público e comunidade, mas igualmente, pode levar ao estreitamento das relações de clientelismo e captura do poder público pelas elites locais, dependendo da forma como se inserem no processo de descentralização.

Silvio Caccia Bava (1994, p. 6-7), fez esta observação demonstrando sua preocupação em desmantelar esta estrutura que segundo ele, era anterior à descentralização:

Outra questão fundamental é a relação de poder local com os movimentos sociais e os desafios que se apresentam tanto para os que estão nos executivos das administrações municipais, como para a atuação das organizações populares. A transformação do Estado no plano do poder local significa retirá-lo do controle das elites, das oligarquias, de guetos familiares que detém o poder econômico e que, durante décadas, se apropriaram do espaço público das prefeituras em proveito próprio. Na medida em que emerge uma representação política popular e democrática ocupando a prefeitura, torna-se possível reverter este significado da apropriação privada da administração municipal no que diz respeito à garantia dos serviços públicos prestados à população e também no que se refere à democratização das relações entre as prefeituras e a sociedade local.

Fica evidente que, com a descentralização e a participação popular em efervescente movimento, a intensidade dos conflitos de interesses se aprofunda. Para a participação popular, a questão está em como se posicionar e ocupar seu espaço diante dos setores conservadores, do corporativismo de outros setores e das diversas organizações e formas de representação. Neste sentido, nos parece que o que está em jogo, em termos gramscianos¹⁹, é a alternância hegemônica de uma forma de poder (tradicional, conservadora e oligárquica), por outra (popular, vanguardista e democrática).

Todavia, a democracia pressupõe participação popular direta para a construção de um novo modelo de gestão pública, Olívio Dutra (DUTRA e BENEVIDES, 2001), ressalta que o cidadão fará uso da transparência da administração pública para o debate e deliberação, por exemplo, sobre a aplicação dos recursos públicos. Dutra sintetiza o entendimento de que o acesso outrora limitado – para não dizer inexistente – ao seio da governança local é um processo que se fará de forma progressiva (DUTRA; BENEVIDES, 2001, p. 11):

Buscamos, assim, a gestão descentralizada de recursos, com a participação universal, direta e voluntária da cidadania. Como já salientei, é óbvio que se trata de um processo, que vai progressivamente se aperfeiçoando e fazendo desabrochar a consciência crítica da população e, com ela, a noção de responsabilidade coletiva de cada um com a coisa pública

Notório que a participação popular no Brasil, seja por qual for o meio, ainda é desafio, ainda é caminho tortuoso e ainda é começo de jornada. Ressalta Carla Carneiro (2006, p. 155),

¹⁹ Antonio Gramsci, foi um filósofo marxista, jornalista, crítico literário e político italiano que formulou o conceito de hegemonia. Para Gramsci, hegemonia é o domínio de uma classe social sobre as outras, em termos ideológicos, em especial da burguesia com as classes de trabalhadores.

que “o tempo de maturação de uma nova construção institucional é geralmente longo e a experiência dos conselhos é muito recente para permitir generalizações conclusivas”. Apesar da reticência da autora, ela encontra espaço para exaltar uma característica bastante significativa da participação popular: o cidadão participando como fiscal do poder. Segundo Carneiro, a política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado, e, este controle passa pelas práticas de controle popular sejam dentro dos conselhos, sejam em outras instituições (CARNEIRO, 2006, p. 152).

O elemento de maior importância para a participação popular é, sem dúvida, o espaço público. É neste espaço de ação coletiva, entre o público e o privado, que a relação entre estado e sociedade acontece; onde os mais variados segmentos sociais podem atuar na formulação de políticas sociais, discussão de ideias e controle e fiscalização do governo. Como afirma Gohn (2002, p. 29):

[...] a priori, são apenas espaços virtuais. Para que tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas *condições e articulações*; é preciso dar peso político a essa representação e consequência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. [grifo meu]

Por condições e articulações entenda-se a efetiva manutenção por meio da previsão em orçamento, de recursos públicos para o espaço; a manutenção paritária de acesso e exercício participativo; a qualificação daqueles que assumam a participação colegiada dentre outras posturas de proteção do espaço público.

O esmero proposto, evidencia a preocupação com o surgimento e o desenvolvimento de novas instituições para o firme alicerce dos fundamentos de um Estado verdadeiramente democrático.

3.3- OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os atuais modelos de conselhos gestores de políticas públicas tem gênese nos idos dos anos 80 e são inovações institucionais frutos do processo de democratização e descentralização do poder, que objetiva promover a participação, deliberação e controle da gestão pública (RUBIN; FERNANDES; RUBIN, 2010; AVRITZER, 2008; CALABRE, 2013).

Partimos do conceito em que os conselhos se posicionam numa formatação dual: por meio deles, se cria e se manifesta um poder popular, ao mesmo tempo em que se colocam como condutor, veículo de um diálogo entre o povo e o governo na administração pública (GOHN, 2001).

São, portanto, atualmente entendidos noutra medida: são formas institucionalizadas de gerir serviços e fazer política além dos vieses tradicionais e partidários. Fazem-se como instâncias de constante ação deliberativa responsáveis pela formulação de estratégias e pelo controle da execução das políticas sociais em seus respectivos âmbitos setoriais.

Têm papel relevante na construção de agendas políticas, especialmente em âmbito municipal, por este ângulo, Maria da Glória Gohn descreve os conselhos gestores como “novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política” (GOHN, 2002, p. 11). De forma mais didática, Nahra (2007), desenvolve o compêndio:

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência

De forma ainda mais concisa Gohn arremata de forma que podemos entender os conselhos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p.7).

Basicamente, utilizando dos preceitos de Maria da Glória Gohn, os conselhos gestores são a novidade mais marcante desta última geração, quando o assunto é política pública:

- São canais de participação;
- Estes canais articulam atores, outrora separados, divididos e mesmo, antagonistas;
- Tais atores se associam e se corresponsabilizam em práticas de gestão de bens públicos e;
- Em um espaço público novo, inovam na negociação de conflitos.

Houveram três tipos de conselhos no Brasil, até a promulgação da Constituição de 1988, Gohn os diferencia classificando-os pela sua natureza como: 1) Conselho comunitários – surgidos na década de 1970 e estabelecidos pelo Executivo, como ferramenta auxiliar na administração municipal; 2) Conselhos populares – muito comuns a partir dos anos 1980 e eram uma forma de resistência de ideologia de esquerda, atuando contra o regime militar. Estes conselhos populares, cujo modelo ainda persiste, tinha como objetivo central, formar lideranças e empreender luta política pela conquista de novos espaços de participação popular. Eram nestes conselhos que os movimentos sociais se articulavam; e 3) Conselhos gestores – pós CF/88, nos anos 90. São os conselhos institucionalizados, criados nos três níveis de governo, interinstitucionais, mediam a relação sociedade civil e Estado. Este último, representa para os movimentos sociais e para a democracia, a concretização das lutas da sociedade civil para a reabertura democrática do país pós-ditadura militar e contrapeso interventivo, diante das reformas neoliberais.

Os conselhos gestores contam, portanto, com papel privilegiado na estrutura dos instrumentos políticos da república brasileira, devido ao seu assento institucionalizado; enquanto as demais manifestações populares – conselhos populares, fóruns civis não governamentais – são mobilizações que pressionam a política, os primeiros têm o caráter de atuação direta garantida. Desta feita, os conselhos gestores podem ser encarados como um órgão de um novo poder (sob a égide da Constituição), de uma forma de democracia direta, que goza de autonomia em relação ao Estado.

Instauram-se enquanto instâncias deliberativas e de controle social, chancelados pela promulgada Constituição nacional, promovendo o cenário de descentralização administrativa e de ampliação da participação popular, que ganhou novos ânimos com o governo petista²⁰, iniciado em 2003 e mostram-se como instâncias promotoras de novidades na gestão das políticas públicas a partir da remodelação da relação entre Estado e sociedade, onde há uma ampliação da esfera social pública (GOHN, 2002). Sendo assinalados pela gestão pública, são espaços públicos permanentes. Porém, embora sejam

²⁰ "Com o microfone na mão, sujeitos pobres, destituídos de agência, eram empoderados por meio da palavra e da participação. *Tendo as suas origens nos movimentos sociais, o PT investiu em uma ampla estrutura de formação de atores políticos. A política capilar de base objetivava romper com uma longa história de clientelismo, de vínculos fracos de capital social, que destituíam os mais pobres de autonomia e de aspiração social. O empoderamento dava-se por meio da qualificação do capital social, da descentralização do poder e, conseqüentemente, da ampliação da capacidade política*" [grifo meu]. PINHEIRO-MACHADO, Rosana. **A falência do PT, a ascensão da direita e a esquerda órfã**. Carta Capital [caderno de política], São Paulo. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-falencia-do-pt-a-ascensao-da-direita-e-a-esquerda-orfa-7538.html>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

vinculados estruturalmente ao poder executivo, não se subordinam; são autônomos nas suas decisões. Esta autonomia acaba criando uma situação insólita: os conselhos são constituídos por representantes da sociedade civil e do Estado não pertencendo nem a um, nem a outro segmento, a nenhum desses segmentos, desta forma, ambos são corresponsáveis pelas decisões dali emergidas.

Os conselhos são encontrados nas três esferas de governo e tratam de temas ou direitos específicos e se constituem enquanto instâncias de decisões políticas. São criados por meio de leis e seus regimentos ou regulamentos são definidos pelos próprios conselheiros o que lhes conferem certo grau de autonomia e autodeterminação. Como organismos dinâmicos e dialéticos diferem na forma como atuam, como se constituem e como incidem na elaboração das políticas públicas, em função da legislação e da correlação de forças que se estabelece no seu interior (NAHRA, 2007; CALABRE, 2013). Além disso, o serviço a que se prestam reflete também na ordem básica da educação, no sentido pedagógico de exercício da participação e manifestação da dimensão política inerente à pessoa humana.

Funciona no sentido pedagógico do exercício do poder político na medida em que se ressalta na prática da participação, que esta não se esgota em si, ou melhor, não tem um fim nela própria. O verbo participar se torna ato – inclusive ato administrativo – adquirindo sentido, quando está vinculado à construção de um projeto de sociedade. No interior dos conselhos, inúmeros projetos se apresentam, constituindo o espaço público do conselho em arena de debate, disputa e negociação a fim de estabelecer a corresponsabilização acima aventada, entre sociedade civil e Estado, na elaboração das políticas públicas mais prementes para aquelas condições locais. É neste diapasão que estes espaços de participação da sociedade civil e da sociedade política se constituem – ou podem se constituir – em “instâncias que possibilitem a emergência de um agir coletivo, de uma consciência coletiva, fortalecendo o exercício da cidadania” (NAHRA, 2007). Enfatizar-se-á, pela prudência, que a criação dos conselhos, e a possibilidade da participação de diferentes setores sociais, compostos de outros tantos quanto diferentes atores sociais, é processo em maturação e muito ainda há a ser construído para que se possa testificar um avanço enquanto sociedade, que em outras culturas, processos semelhantes perduram há mais de século.

Relativamente recentes os conselhos de políticas públicas são instâncias cuja natureza jurídica se ancoram em preceitos constitucionais elementares para a instituição da democracia participativa e que asseguram a participação popular na gestão da coisa pública,

na formulação e no controle das políticas, na defesa dos direitos humanos e na distribuição e aplicação dos recursos (VILELA, 2005). Contudo, a origem do diálogo entre sociedade e Estado na gestão de políticas públicas pode ser reconhecido desde 1981, quando se realizou a primeira experiência de gestão compartilhada, por meio do Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), composto por representantes da sociedade civil e do Estado. Mais tarde, durante a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, seguiu-se a recomendação da constituição do Conselho Nacional de Saúde, com a função de orientar o desenvolvimento e avaliar o desempenho do Sistema Único de Saúde, definindo políticas, orçamentos e ações. Na composição do Conselho, manteve-se representantes do Estado e da sociedade civil²¹.

3.3-1. Legislação

Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, os conselhos são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em todos os âmbitos da União. São atribuições dadas por meio de lei e em alguns setores, a criação do conselho é condição para repasse de verbas. Com isso, em muitas situações os conselhos são constituídos pela imposição legal e não pela mobilização popular.

Entretanto, tal condicionante termina por promover o fortalecimento da cidadania e da participação popular, estando longe de ser um desfavor ao espírito democrático, simplesmente. Levando em conta que, aquela população contará com tal instituto, vindo a vivenciar um processo de educação para a cidadania, que de outra forma, não haveria de acontecer, por mais ideal que fosse ter sido a vontade conjugada da coletividade, a força originária do conselho, todos ganham; nem sempre a visão romanceada da história é equivalente à melhor versão dos fatos. Portanto, por imposição legal, ou por vontade coletiva, a criação do conselho, arregimentará um número maior de pessoas em torno do acesso, participação e controle da coisa pública.

²¹ Relato histórico das Conferências Nacionais de Saúde: contribuições para a construção do SUS. Disponível em: <<http://www.ccms.saude.gov.br/conferenciasnacionaisdesaude/historiaeconquistas.php>>. Acessado em: 02 jul. 2016

Estão previstos por legislação nacional e são obrigatórios, pois, integram o processo de execução das políticas públicas a partir da esfera federal. São considerados legalmente indispensáveis como visto acima, para que haja transferência de recursos públicos entre os níveis de governo (caso dos conselhos setoriais). No caso dos conselhos temáticos – que abordam temas específicos como a mulher, o negro, etc. – não têm uma vinculação obrigatória a um sistema ou a uma legislação nacional, porém, estão ligados a legislação estadual e/ou municipal, este último, invariavelmente tem regulamentado a criação dos conselhos em sua lei orgânica, ao menos em princípio. Quanto aos conselhos setoriais – voltados para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas – estão presentes nas três esferas que compõem a federação e são os mais difundidos por causa da vinculação com as políticas setoriais, que garantem o repasse de recursos para aquela pasta política (saúde, assistência social, agricultura, entre outras). De qualquer forma, os conselhos municipais devem ser criados por lei municipal e, para o exercício de suas atribuições, não pode ficar sujeito a qualquer subordinação hierárquica. Deliberam sobre questões no âmbito da política municipal e suas decisões devem ser parâmetros para os órgãos municipais e para a execução das ações públicas governamentais e não governamentais.

São, os conselhos, resultado tanto da mobilização social e dos debates públicos que precederam a formulação de nossa Carta Magna, quanto da militância de muitos dos conselhos populares, anteriores a qualquer institucionalização e que continuam a ocorrer, sem nenhuma espécie de apoio ou participação do poder público.

O instituto da participação popular encontra abrigo em vários dispositivos do texto constitucional, dentre os quais o artigo 29, XII, predispõe a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; os artigos 194, parágrafo único, VII; 198, III, 204, II, 206, VI e 227, § 1º, estipulam o caráter democrático e descentralizado da administração nas áreas de seguridade social, educação e da criança e do adolescente – para ficar somente com as mais importantes – por meio da participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas. Os artigos constitucionais, (BRASIL, 1988), seguem abaixo:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

Como normas constitucionais, carecem de ser regulamentadas para que sejam garantidas as suas previsões. Assim, leis ordinárias específicas foram editadas pela União, Estado, Distrito Federal, e Municípios. Essas leis ordinárias instituíram inúmeros conselhos gestores de políticas públicas e, junto à Constituição, integram o ordenamento jurídico brasileiro. Em alguns setores, a criação de determinados conselhos era a condição legal para o repasse

de verbas públicas, cabendo aos entes, atuar na fiscalização dos gastos das receitas transferidas aos Municípios pela União ou pelos Estados.

Legislação inumerável, é praticamente impossível o levantamento da legislação estadual e municipal que regem os conselhos. No plano de legislação federal, para que se registre exemplos facilmente rastreáveis, para melhor e mais aplicada pesquisa por parte dos interessados, alguns dos mais importantes conselhos de políticas públicas são regidos pelas seguintes leis (VILELA, 2005):

- Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA: Lei n.º 6.938, de 1981;
- Conselho Nacional de Saúde – CNS: Lei n.º 8.142, de 1990;
- Conselho Nacional de Educação – CNE: Lei n.º 9.394, de 1996;
- Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS: Lei n.º 8.742, de 1993;
- Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS: Lei n.º 8.213, de 1991;
- Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CEDEFAT: Lei n.º 7.998, de 1990;
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA: Lei n.º 8.242, de 1991;
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM: Lei n.º 7.353, de 1985;
- Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI: Lei n.º 8.842, de 1994 e Decreto n.º 4.227, de 2002;
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH: Lei n.º 5.763, de 1971;
- Conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF: Emenda Constitucional n.º 14 e Lei n.º 9.424, de 1996;
- Conselho Nacional do Trabalho – CNTb: Lei n.º 8.028, de 1990;
- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT: Lei n.º 7.998, de 1990;
- Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC: Lei n.º 9.649, de 1998 e Decreto n.º 3.617, de 2000;

- Conselho Nacional de Esporte – CNE: Lei n.º 9.615, de 1998 e Decreto n.º 4.201, de 2002;
- Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP: Lei n.º 7.210, de 1984;
- Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH: Lei n.º 9.433, de 1997 e n.º 4.613, de 2003;
- Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS: Lei n.º 8.036, de 1990;
- Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – CCT: Lei n.º 9.257, de 1996;
- Conselho Federal Gestor de Defesa dos Direitos Difusos – CFDD: Lei n.º 7.347, de 1985;
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD: Lei n.º 9.649, de 1998 e Decreto n.º 3.952, de 2001;
- Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN: Lei n.º 9.503, de 1997 e Decreto n.º 4.711, de 2003;
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS: Lei n.º 9.649, de 1998 e Decretos n.º 3.508, de 2000 e 3.992, de 2001;
- Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA: Lei n.º 8.174, de 1991;
- Conselho Nacional de Informática e Automação – CONIN: Lei n.º 7.232, de 1984;
- Conselho Nacional de Turismo – CNT: Lei n.º 8.490, de 1992 e Decreto n.º 860, de 1993;
- Conselho de Contribuintes: Lei n.º 8.129, de 1994;
- Conselho Nacional Antidrogas – CONAD: Lei n.º 10.409, de 2002, e Decreto n.º 3.696, de 2000;
- Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS: Lei n.º 8.422, de 1992 e Decreto n.º 568, de 1992 e;
- Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC: Lei n.º 9.649, de 1998.

Quanto ao Ministério Público (MP), por força da Constituição, atribui-se a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como reza o artigo 127, CF/88. Na mesma linha, o artigo 129 confere-lhe competência para zelar pelos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Dentre as medidas cabíveis, encontram-se o inquérito civil público e a ação civil pública, conforme o inciso III. Note-se que a ação civil pública, foi regulamentada pela Lei n.º 7.347, de 1985. Diante do amplo espectro de ação pertinente às suas funções, saliente-se que, cabendo ao MP atuar na defesa do patrimônio público e social, essa atuação compreende zelar pela efetiva implantação e funcionamento dos conselhos de políticas públicas.

Por sua vez, a fiscalização financeira, contábil e orçamentária dos conselhos de políticas públicas é atribuição do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, conforme retratado nos artigos 70 e 75, da CF, ou ao crivo de qualquer outro órgão de fiscalização pertinente, uma vez que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (art. 70, parágrafo único), não poderá se furtar desse controle.

3.3-2. Atribuições e competências

É atribuição dos conselhos, via de regra, atuarem com caráter deliberativo e fiscalizador. A fiscalização e o auxílio à administração no processo de gestão dos serviços públicos são o âmago deste espaço, não podendo ser identificado maior razão para sua existência. Nestes elementares dos conselhos, podemos reconhecer a realização da participação popular, ao falarmos da criação dos conselhos municipais de políticas públicas, referimo-nos a órgãos, no mínimo, deliberativos e fiscalizadores; deliberam e controlam a gestão da coisa pública a fim de imprimir na gestão municipal o caráter de efetiva realizadora e mantenedora das satisfações de seus munícipes que são, afinal, a própria razão de ser dos órgãos públicos. E, por meio desta constatação, partimos para outra atribuição dos conselhos, que é o propósito de reinserção do cidadão nos negócios da cidade. Aliás, não fosse o cidadão reintegrado à discussão da coisa pública, não haveria falar em conselhos ou em outro espaço qualquer de manifestação política por parte do popular. Os conselhos visam

intrinsecamente reatar os laços da política com seu portador original, qual seja, o cidadão, que forma o Estado e legitima o governo; assim se dá a sentença constitucional do parágrafo único de seu primeiro artigo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Destaque-se que, sendo órgão que integra a estrutura do governo, o conselho é regulado por meio de lei aprovada pela câmara municipal. Sua Lei de criação não se furta em estabelecer suas características, suas normas regentes, sua composição e como se dará o exercício de suas competências. Normalmente, a reunião inaugural de qualquer conselho municipal de política pública é também a reunião de elaboração e/ou votação de seu regimento interno e de eleição de sua mesa diretora.

Encerrar a função deliberativa significa para um conselho, atuar sobre a elaboração da proposta orçamentária da área na qual se insere, contribuir para a formulação das estratégias de políticas, aprovar as diretrizes propostas nos planos setoriais, ou seja, ser coautor e corresponsável pela política, ações e programas implementados pelo poder público. O compartilhamento decisório acerca da utilização das verbas destinadas às políticas sociais, pode se dar, por exemplo, quando a gestão municipal, por força das leis orçamentárias – Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei do Orçamento Anual (LOA) – se obriga a atuar com transparência na administração do orçamento público, levando aos cidadãos a opinarem acerca da elaboração do orçamento. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF incentiva a participação popular, e, sendo o conselho, espaço de discussão político, nada mais legítimo que fazer parte desta discussão orçamentária. A sociedade organizada, por meio dos conselhos municipais, cada qual em seu setor, poderá participar da discussão do orçamento público, encaminhando propostas junto a cada Secretaria. As propostas levantadas nos conselhos poderão ser levadas em consideração e finalmente junto a todo o orçamento, decididas por meio de audiência pública. Conhecer o orçamento e as finanças públicas é demasiado importante para a sociedade, saber como arrecadam e como são dispendidos os gastos permite considerar quais seriam as mais necessárias atuações públicas no município e atuar no sentido de eventuais redirecionamentos destas políticas.

Cabe ainda ao conselho com função deliberativa, a função fiscalizadora das ações que forem realizadas com recursos públicos de repasses fundo a fundo (governo federal para municípios, ou governo estadual para municípios, ou ainda governo federal para estados).

Existem ainda outras características que os conselhos ostentam, ainda que, com menor peso ou em menor número de incidência. A função consultiva é uma delas, que no caso, é recorrente, mas com menor importância se comparada aos aspectos deliberativos e fiscalizadores e que pode ser vista como uma ação complementar, que se dá através da assistência fornecida ao órgão gestor, no processo de planejamento das políticas locais em geral. Sem embargo, a faculdade de um conselho ser um órgão consultivo revela muito do seu caráter, ou melhor, do caráter de seus conselheiros: comumente, servindo de requisito *sine qua non* para a participação nos quadros do conselho, o representante da sociedade civil deverá desempenhar papel com reconhecida capacidade técnica no setor cujo conselho atua. Para exemplificar, no Conselho de Assistência Social, a capacidade técnica comprovada pela formação em assistência social é basilar; em um Conselho Fiscal de algum fundo, ser contador ou administrador é precípua; em um Conselho de Defesa do Meio Ambiente, capacidades fundamentadas em agronomia, meio ambiente, engenharia ambiental ou biologia contam. Assim, verificamos que a composição que atua nos conselhos gestores é demasiada competente, técnica e capacitada para servir de assessoria qualificada junto ao gestor público. Quanto aos membros representantes do poder público, por serem invariavelmente indicados para a composição do quadro paritário pelo poder público, nem sempre sua função e formação se enquadra com perfeição no setor em que atua o conselho do qual é membro; as vezes a indicação política se sobrepõe à indicação técnica. De qualquer modo, não se pode ignorar a transversalidade das áreas de interesse, guardando respeito e interesse pelo diálogo desejável entre áreas afins. Em resumo, pelas características apresentadas, os conselhos gestores têm força legal e capacidade técnica para influir no processo de produção das políticas públicas.

Esta capacidade de influir tem no aspecto do controle social uma de suas principais virtudes. O controle social, enquanto proposta dos conselhos, refere-se à responsabilidade do poder público, na figura de seus governantes diretos. Sendo a soberania um atributo do povo, cabe ao governante responder diretamente às demandas da sociedade; da mesma forma, a sociedade demandante tem capacidade de responsabilizar a gestão pública quando se fizer necessário. O controle social é sentimento intrínseco à gestão das políticas públicas e não só atribuição dos conselhos gestores, no entanto, melhor aparelhada por estes. Se gestores, os conselhos atuam como corresponsáveis na formulação e no planejamento da política pública e devem acompanhar a sua implantação, avaliando seus resultados e quando se fizer necessário, redirecionar as políticas e mesmo, agindo com

correção e prevenção dos comportamentos e eventos desviantes. É desta forma que os conselhos podem atuar na elaboração das políticas, leis e programas públicos de forma mais eficaz. Outra vez se verifica que o voto que elege não é o suficiente para se edificar a democracia. Cabe à sociedade a prerrogativa ininterrupta de influenciar as escolhas das políticas públicas, reivindicar a prestação de contas, exercer a fiscalização e o cumprimento das deliberações populares e enfim, continuar ou não em sancionar seus eleitos. O controle que acompanha os passos políticos do eleito é medida que se adequa à manutenção e à continuidade da tarefa democrática da participação (BOBBIO, 1998; BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999), mas não só. Há um elemento utilitário para a coisa pública no controle social, que pode ser exercitado pelos conselhos gestores de políticas públicas no plano municipal: a atribuição permite maior eficiência econômica e social no uso dos recursos públicos.

Quando se substitui o conceito de governo, pela governança²², a participação da sociedade torna-se instrumento essencial para alcançar objetivos econômicos e sociais. Os meios e os processos da governança perpassam pela sociedade, inclusive no ambiente dos conselhos, isto é, reconhece-se a conveniência da participação ativa das estruturas de poder localizadas fora das instituições formais de governo, na realização do desenvolvimento socioeconômico. A eficiência no uso dos recursos públicos por meio do controle direto sobre os governos é mais evidente.

Com a descentralização das políticas públicas operacionalizada pela constituição de 1988, o estímulo ao controle e fiscalização social do uso dos recursos públicos foi potencializada pela visão localizada no microcosmo do problema e da necessidade. De cunho econômico, a provisão local, municipal, é sob medida e, portanto, mais eficiente em atender às necessidades e em instaurar o bem-estar da população. Apartado das críticas acerca da municipalização dos serviços e competências estratégicos e vitais, a descentralização política é fenômeno que se desenha aparentemente sem volta.

Nesta conjuntura, o controle exercido pela sociedade se torna a ferramenta ideal para os fins de administração e coordenação da distribuição dos recursos e investimentos

²² Governança, segundo o Banco Mundial “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003>. Acesso em: 01 ago. 2016).

transferidos para os Estados e Municípios, ou, dos Estados para os Municípios. Em grande parte das situações, ainda é a União (maioria), ou o Estado (menor parte), quem financia a política pública e os conselhos gestores de políticas públicas, cuja existência se vincula ao repasse de recursos, tornaram-se parceiros dos governos na conveniente fiscalização dos recursos. Diretamente, pois, os conselhos exercem controle sobre os governantes e políticas públicas, relacionando seus resultados aos objetivos socioeconômicos da localidade.

Borges (2006) explicita que os “Conselhos são órgãos colegiados, que tem, em nosso direito, regras próprias e bem definidas de funcionamento e estrutura”. E destaca que “o funcionamento de um órgão colegiado obedece, em nosso ordenamento jurídico, a coordenadas próprias, muito especiais”.

São estas coordenadas, via de regra, o que segue abaixo:

- Titularidade de seus membros, caracterizados como iguais entre si;
- As decisões são tomadas pela deliberação conjunta de um grupo de pessoas, mediante votação, por unanimidade ou por maioria de votos (a ser definido em regimento próprio);
- Votos de igual peso entre si, não existindo votos privilegiados;
- As decisões passam a constituir, após a discussão e votação, a expressão da vontade do órgão, como um todo;
- Oralidade das votações, reduzidas a termo em ata ou resolução;
- Caráter terminativo da votação, após a proclamação de sua apuração;
- A responsabilidade do órgão é una;
- Representação legal por um presidente, que conta com o voto de Minerva²³;
- Expressão em forma de resolução, da vontade do colegiado e;

²³ O Voto de Minerva é o que decide uma votação que de outra forma estaria empatada, por meio do voto de sabedoria, que permitiria a escolha certa. O termo empresta seu significado ao episódio da mitologia grega em que a deusa Palas Atena (ou Minerva) preside o julgamento do mortal Orestes, que, após terminar em empate, leva Minerva a declarar o voto final. Este evento é considerado o primeiro julgamento da história.

- Estabelecimento prévio, em regimento, de normas sobre quórum de votação: para a realização da sessão; para haver deliberação; para a adoção de certas decisões relevantes.²⁴

Ainda sobre os votos colegiados, estes devem ser fundamentados em razões objetivas, afinal de contas, os conselhos de direitos observam os princípios constitucionais da participação e descentralização e não haveria democracia e transparência se não fossem respeitadas a fundamentação do voto.

Caso falte a iniciativa do executivo em proceder com a criação de determinado conselho, ou este se omita intencionalmente, caberá manifestação por meio de ação civil pública, ainda que não aconselhável, a julgar pela característica política que se espera seja constante: a cooperação entre a sociedade civil e o Estado. Portanto, é viável a negociação política para a reivindicação da formalização de tal conselho.

Outra característica dos conselhos refere-se ao seu Regimento Interno. O regimento do conselho é particularidade que deve acompanhar as especificidades do setor, da municipalidade e da representatividade que a compõe. É o próprio conselho quem institui o seu regimento interno, normatizando as condutas e procedimentos que definirão o desempenho de suas funções; seguramente nos limites da lei que rege os atos administrativos.

Dentre as principais previsões do regimento interno do conselho, sua composição é imprescindível e refletirá o caráter democrático de maior peso, que é a acessibilidade da participação popular. Deverá seguir o princípio da paridade e a indicação de seus membros, refletir o dispositivo constitucional da participação indireta da população, por meio de segmentos e de organizações representativas ligadas à área de atuação de cada conselho. Ao que corresponde aos representantes do poder público, conformado na figura do Executivo, cabe ao governo escolher os nomes com a liberalidade que lhe convier. Quanto à sociedade civil, a escolha de seus representantes poderá advir de fóruns representativos do segmento respectivo. Neste caso, são, invariavelmente, nomes eleitos dentre os organismos ou entidades sociais, ou dos movimentos comunitários, organizados como pessoas jurídicas, com atuação expressiva na defesa dos direitos e de políticas específicas.

²⁴ BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Democracia participativa**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7752>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

Também deverá constar do regimento interno do conselho o período do mandato dos conselheiros, que normalmente é de dois anos.

Em suma, mesmo diante das atribuições nada insignificantes dos conselhos, tais competências não são prontas e definitivas; entendemos que estas pretensões estão em potencial, podendo vir a se tornar, de fato, instância de controle social democrático.

3.3-3. Dificuldades de desempenho

Enquanto instâncias paritárias, deliberativas e autônomas, os conselhos garantem independência e peso político para atuar com protagonismo na gestão da coisa pública. Todavia, observando mais de perto a composição e a organização dos conselhos gestores de políticas públicas e considerando-as como peças fundamentais para o sucesso de sua empreitada democrática, constatamos que alguns elementos mal postos, ou mal respondidos poderão interferir na eficácia deste canal de participação da população. Podemos perguntar: Quem deve criar os conselhos? Qual deve ser a sua composição interna? Qual o poder efetivo dos conselhos?

Dada a idiosincrasia das variadas respostas, que assumem as cores correspondentes às posições que cada um toma em relação ao papel a ser desempenhado pelos conselhos, encontramos respostas que defendem a criação dos conselhos pelos partidos políticos, ou pela sociedade civil, ou ainda, pelas prefeituras municipais. Ao leme desta reflexão, entendemos que o melhor caminho seja a criação por iniciativa executiva, através de projeto de lei, aprovada pela Câmara Municipal. O meio seria o mais adequado para garantir o acesso múltiplo ao conselho e o estabelecimento do espaço como sendo um parêntese entre as esferas públicas e estatais, não lhe fazendo refém de um ou outro, além de dificultar ao máximo as alterações em sua estrutura e forma de funcionamento.

Não existem maiores discussões em relação a composição paritária. Pode-se discutir se haverá de ser bipartite, tripartite ou mesmo quadripartite, porém o caráter paritário permanecerá. No sentido da composição, discute-se a forma de indicação dos seus membros: através de voto, ou por indicação do executivo? E quanto aos representantes da vontade popular? De onde sairão? Deverão as escolhas serem pautadas pelo elemento geográfico (bairros e regiões da cidade), ou serão advindas das instituições e entidades

existentes e em funcionamento no município? E, quais os critérios que garantirão o acesso de todos? Este *todo* é plural ou especificadamente representativo?

Quanto ao poder efetivo dos conselhos, o que se questiona é até que ponto as deliberações dos conselhos municipais têm prevalecido sobre as decisões dos poderes constituídos da municipalidade.

Afinal, criados também, para auxílio da administração municipal, sob a égide constitucional da descentralização e da promoção da participação popular nos destinos do país, os municípios dificilmente conseguem constituí-los de forma independente do restante da estrutura governamental, devido à pressão normativa do Decreto nº 1.044/94²⁵. No afã do cumprimento das disposições legais, a municipalidade acaba por vincular os conselhos às secretarias municipais, relegando a estes, uma estrutura burocratizada, dependente e inoperante. O contrário deste panorama aponta para conselhos realmente representativos, daqueles setores sociais organizados, que possuem uma ampla base, formada por diferentes segmentos e classes sociais; que mantém segura distância das articulações estatais; não tendo sido criados por partidos políticos e não se constituindo somente como espaços opinativos e consultivos. Podem, inclusive, num processo de progressão tornarem-se cada vez mais atuantes, vindo mesmo, a alterar a natureza do poder local (GOHN 2001).

Sem flertar com a utopia, é essencial que as atribuições dos conselhos sejam, de fato, colocadas em prática. Vários têm sido os problemas apontados, através de estudos, sobre a eficácia e a efetividade da função deliberativa dos conselhos. Problemas há e são deveras comuns entre os mais distintos conselhos, o que, por si só não diminui sua importância, antes, tais dificuldades servem de ponto de referência para novos estudos e avanços. Estudos permitem a identificação de alguns problemas comuns e estes contribuem para o aperfeiçoamento do sistema de participação no país, servindo de alerta para os novos conselhos que venham a ser implantados.

Afora a ingenuidade, os conselhos, apesar de serem potenciais espaços de projeção de novos sujeitos políticos e de progresso democrático, sofrem natural rejeição dos grupos que tradicionalmente se encontram no controle do poder. Estes grupos não aceitariam tão prontamente as mudanças das regras do jogo e aliás, deverão resistir enquanto houver jogo democrático e pensamentos divergentes. Ocorre que, muitas vezes os conselhos não

²⁵ O Decreto institui o Programa Nacional de Descentralização e constitui Câmara Especial do Conselho de Governo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1044.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

conseguem impedir que importantes questões sejam decididas nos gabinetes, ou não lhes concedem acesso às informações orçamentárias a tempo de propor outras maneiras de aplicação dos recursos.

Mais próximos à gestão local, a grande maioria dos conselhos são municipais e constituem instâncias paritárias de representantes do Estado e da sociedade civil, a fim de formular estratégias e controlar a execução das políticas municipais. O governo municipal detém a competência de criar estes conselhos setoriais em cumprimento aos preceitos de participação popular garantidos pela Constituição.

No entanto, ao focalizarmos no fenômeno local de criação e formação dos conselhos municipais, podemos contemplar que algumas características os distinguem de seus semelhantes estaduais e federais: são espaços formais, moldando-se às especificidades locais, e, por mais que sigam moldes preestabelecidos de constituição, nos aspectos não-formais, reúnem atores institucionais totalmente novos, que nunca estiveram no protagonismo político do poder, e tantos outros, que lá já estiveram de alguma forma, trazendo para dentro destes espaços seus interesses particulares e coletivos, muitas vezes criando ambientes políticos desarmoniosos. Ou seja, por mais inovadores que sejam os ambientes dos conselhos, as forças que atuam no seu interior, não só variam de acordo com as especificidades da municipalidade, como podem ainda ter a pecha conservadora a qual a proposta constitucional da participação deseja superar. Apesar disso, em essência, os conselhos vêm a ser canais democráticos de representação no município, distanciando-se da realidade dos órgãos de governo e dos elementos partidários (CARVALHO, 2003).

Apesar de ser inegável a importância destas instituições democráticas, ainda são muitos os desafios para a compreensão e efetivação destes espaços como instâncias deliberativas. Vários são os conselhos gestores de políticas públicas que são de caráter simplesmente consultivo, quando muito, contam com uma multiplicidade de caracteres, dentre eles, o deliberativo, mas, estes são elementos puramente decorativos. Nesta conjuntura, o poder decisório da participação da sociedade é fragilizado em relação ao Estado. Esta condição reduz a atribuição dos conselhos, que deixam de ser formuladores e promotores de políticas, defensores de direitos e controladores das ações governamentais e não-governamentais, normatizadores de parâmetros e definidores de diretrizes das políticas na perspectiva da garantia dos direitos humanos, sociais e políticos (ARZABE, 2001 p. 32-43).

Mesmo passados 28 anos desde a promulgação da nossa Constituição, o tempo decorrido parece não ter sido o suficiente para pavimentar os novos procedimentos de decisão política compartilhada entre Estado e sociedade civil. Sob uma ótica historiográfica, em sentido de análise de sociedade, de fato, não são três décadas que farão plena diferença nas condutas humanas. São prazos maiores, que abarcam gerações de cidadãos, nascidos e formados sob a validade, eficiência e eficácia de determinado diploma legal que garantem a internalização de comportamentos condizentes com a proposta constitucional. A percepção que ainda predomina, caminha no sentido de que as políticas públicas se dão, exclusivamente no âmbito dos poderes tradicionalmente constituídos, quais sejam o legislativo e o executivo. É por isso que se faz comum, a conformação de políticas por meio de decretos, resoluções e portarias, como se fosse somente uma a vontade e um o poder que institui tal vontade. Porém, não é somente um o *locus* de conformação das políticas, e, a nossa Carta Maior, referenda esta diversidade por meio de diversos instrumentos, onde os conselhos gestores de políticas públicas – também conhecido como conselhos de direitos, conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais – são, uma das espécies.

Ocorre, certas vezes, o esvaziamento de representatividade, o que fere de morte, determinadas pautas. Naturalmente, como característica essencial para a consecução de resultados dignos e sensatos para cada assunto discutido, a paridade da representação vai se refletir em conclusões equilibradas, em equivalência à harmonia do jogo de forças do interior do conselho. Se não cabe desequilíbrio de forças, revelado pela hiper-representação do poder público, seu contrário é igualmente verdadeiro. Daí surgem os esvaziamentos de representatividade. O poder público não pode se ausentar sob o risco não só, de inviabilizar resultados, mas também, de ser omissos em suas responsabilidades, haja vista que os conselhos integram a estrutura do poder público e é, conseqüentemente, sua a responsabilidade de manutenção e funcionamento do órgão.

Para o desempenho de suas atividades, qualitativa e quantitativamente, o conselho deve ter presentes, os representantes dos principais setores ou órgãos vinculados à área de atuação do conselho, os responsáveis pela gestão dos recursos, quando estes se fizerem necessários e os responsáveis de áreas afins e fundamentais. O diálogo fundamental, transversal, se realiza com a presença dos primeiros, em debate com os demais, que são os representantes da sociedade civil. Em suma, tendo os conselheiros poder de decisão e

capacidade técnico-discursiva, alocados e inteirados da pauta, as deliberações terão efetividade (BORGES, 2006).

Noutro contexto, a situação incômoda evidenciada pela obrigatoriedade da criação de determinados conselhos para que haja a transferência de recursos é ponto que obsta o propósito democrático da participação e do exercício livre da participação política. Os Conselhos Municipais de Saúde, por exemplo, foram criados a partir de 1991, quando foi editada a Norma Operacional Básica (NOB) 01/91 – que era um dos mecanismos basilares para a descentralização política, pós-constituição de 1988, no âmbito da saúde e também regulamenta a transferência de recursos federais para Estados e Municípios (SCATENA; TANA, 2001). Este fator prepondera, ao menos de imediato, quanto à importância dos conselhos. Ou seja, em algumas circunstâncias, à municipalidade, bastaria a formalidade de instituir um conselho, mas efetivamente, o sentido real da descentralização política, da participação popular e do controle social não será incentivado, os conselhos não receberão o suporte necessário e a representatividade enquanto poder público será relegada a segundo plano.

Não interessam ao poder público, nestas situações, os benefícios democráticos que o espaço público dum conselho venha a oferecer, desde que o pragmático efeito do repasse de recursos aconteça.

Corriqueiro, é o questionamento quanto ao lugar que o conselho ocupa, se o âmbito do Estado, ou o âmbito da sociedade civil? Tal incerteza gera hesitação ao se valorar a capacidade e a validade dos conselhos em se transformarem em espaços públicos de exercício do poder político por parte dos cidadãos. São, instrumentos de governo ou são instrumentos da sociedade civil?

Geralmente, partindo dos pressupostos de sua criação por instrumento normativo, tendo capacidade deliberativa – e em certas oportunidades, atribuições executivas – tanto estudiosos como gestores e políticos compreendem os conselhos como espaços estatais. A propósito, com este entendimento, parte importante dos conselhos municipais do país contam com secretários municipais empossados como seus presidentes, abarcando a coordenação da secretaria municipal, do alusivo conselho e do fundo municipal da referida área quando esta venha a existir. Articulam suas justificativas, aqueles que desta visão compartilham, externando que, se entendidos como espaço da sociedade civil, independentes do Estado, não poderiam tomar decisões sobre políticas públicas locais

enquanto não haja a transferência do poder legítimo e legitimado pelo voto, das atribuições e responsabilidades dos servidores e representantes públicos (TEIXEIRA, 2001).

Teixeira persiste, no entanto, afirmando que se trata de um novo espaço, que não pode ser atribuído simplesmente ao Estado. É híbrido e habita a intersecção entre as forças estatais e a sociedade civil (2001, p. 137-140), pois, “na busca de uma nova institucionalidade, atribuem-se a cidadãos oriundos de associações voluntárias alguns papéis próprios de agentes do poder administrativo. É o caso dos “conselhos de gestão” [...].

Conforme Teixeira (2001), os conselhos são estruturas desta nova institucionalidade que envolve partilhar espaços de deliberação entre o Estado e a sociedade civil. Seria mesmo, uma esfera pública ampliada, por se tratar de uma extensão do Estado, no meio da sociedade e que se manifesta por meio de critérios diferenciados daqueles tradicionais. Seria algo parecido como uma esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inseridos nas instituições estatais. Para Teixeira, enfim, não se pode considerar estas esferas públicas como não-estatais, pois há uma vinculação institucional com os aparelhos de Estado (2001, p. 139):

Dessa forma, não se trata de “espaços públicos autônomos”, aos quais se refere Habermas (1990), capazes de produzir uma “soberania dissolvida”, mas de mecanismos privilegiados em órgãos do poder político, que podem auscultar a voz de parcelas da população por intermédio das centenas de associações e entidades que deles fazem parte.

Cabe esclarecer que, enquanto os conselhos venham a ser parte do Estado, pois que, instituídos por este, não se associam à ideia de governo, pela razão de que Estado não é sinônimo de governo, Da mesma maneira, os conselhos devem ser autônomos em relação ao governo e neste propósito, sim, deve haver vital separação; os conselhos são assumidos e dinamizados pela sociedade civil, no seio do aparato estatal.

Não poderia ser diferente, pois, foram dos movimentos sociais a conquista da inclusão na Constituição e nas Leis Orgânicas, do ideal de ampliação dos espaços públicos para a necessária expansão democrática. Em resumo, na interpretação de Teixeira, a qual posiciona-se favoravelmente esta monografia, os conselhos não são exclusivamente estatais nem exclusivamente sociedade civil, fazem-se espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil. Espaços públicos democráticos que são, não se fecham em si mesmos, sendo “ágoras” da participação interativa contemporânea, em outras palavras os conselhos

são espaços intercomplementares das diferentes instâncias existentes na sociedade e interação entre ambos – Estado e sociedade civil – produzindo a imprescindível disputa dialética entre as duas realidades para formarem a precisa e real vontade local e deste ponto, atuarem na condução de políticas públicas atinentes à estas demandas.

Muito embora seja este o entendimento nosso, a discussão é persistente e não se esgota por causa do entendimento elaborado de alguns ilustres autores, ou da humilde opinião expressa nesta monografia, pesando ainda hoje sobre a histórica gênese dos conselhos gestores de políticas públicas e distanciando-os em muitos casos, de melhor desempenho.

Ainda que entraves e mal-entendidos produzam limites ao potencial de controle, deliberação, gestão e participação que poderíamos ter com os conselhos, isto não implica que nenhum grau de controle seja possível, que as deliberações sejam nulas ou não sejam produtoras, que a gestão pública não seja compartilhada com a sociedade civil ou que a participação não seja possível e que os conselhos falhem em trazer para a “arena de discussão e deliberação” os atores ideais, como entende Theodoro (2002). O espaço do conselho, malfadado que seja certas vezes, favorece uma melhor gestão sobre a política pública em si e sobre seus resultados e mais importante, em relação ao que se deseja de futuro: facilita o compartilhamento de valores e princípios entre os agentes públicos e a sociedade representada a fim de imprimir nesta, um acultramento de um novo comportamento político, mais ativo e cômico.

3.4- OS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL

A experiência dos conselhos no Brasil ainda é bastante recente para que se permitam conclusões e tratados. Até agora, não é possível permitir generalizações e conclusões. Isso acontece porque a maturação de uma experiência política carece de um tempo geralmente longo, ainda mais quando se trata de uma nova construção institucional. Nossa experiência política é bastante fugaz, pouco fomos império (1822 a 1889), outro pouco de tempo temos como república (1889 até hoje). O maior período de tempo da história de nosso país se deu sob a égide colonial: de 1500 até 1822. Ou seja, durante 322 anos, ainda que não oficialmente, o caráter da colonização do território brasileiro era simplesmente econômico, para suprir a metrópole de riquezas diversas. A economia daquele período foi caracterizada pela monocultura latifundiária com mão-de-obra escrava, exploração de matérias primas

essenciais e minerais valiosos como ouro e diamantes. Não havia uma história política propriamente dita. Já no período republicano, podemos dividir a história política brasileira em República Velha; Era Vargas ou 2ª e 3ª Repúblicas; República Nova ou Populista; Ditadura Militar ou 5ª República e; Nova República em períodos que variam de 15 a 41 anos. Esta instabilidade imprimiu em nossa história republicana, o caráter do transitório e efêmero, de forma que modelos de gestão e tendências políticas não se estabelecessem e fincassem raízes duradouras. Ou melhor dizendo, a história dos conselhos gestores de políticas públicas, tal qual assenta nossa Carta Magna, afinal, carece de envergadura histórica, o que somente o tempo e as experiências poderão proporcionar.

Tal temática surgiu ainda antes da constituição de 1988, nos idos dos 80, porém, em outros países, suas práticas floresceram nos anos 60 e 70, como grupos que agiam pressionando os governos, no sentido de solucionar conflitos, no entanto, sem interferência política direta na gestão da municipalidade ou como meio viável para a participação no processo de gestão das cidades (GOHN, 2002).

Em solo brasileiro, como já abordado, verificamos a existência dos conselhos populares de orientação popular e geridos pelos movimentos sociais e os conselhos comunitários originados da iniciativa governamental, para mediar as relações entre governo e organizações populares. Atuavam de forma menos complexa e em temas específicos e pontuais, tais como as carências do município (GOHN, 2002).

Em que pese este elemento histórico o marco determinante se encontra com a concepção e promulgação da Constituição de 1988, por promover em seu teor, a descentralização política em um processo de municipalismo, e a consequente e necessária participação popular, que seria de vital importância para que a municipalização pudesse ser responsiva. O processo teve início com o ínsito reconhecimento dos direitos sociais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a segurança, etc., dado o reconhecimento, dispôs-se a regulamentação garantidora de tais direitos, sendo que, dentre os meios utilizados para a sua garantia instituem-se a criação dos conselhos nas três esferas federativas. Com a municipalização, a constituição permitiu aos municípios a liberdade necessária para a criação de suas leis orgânicas e a consequente implantação dos conselhos municipais, buscando assim, atenderem suas demandas locais. A lógica da Carta Magna, logo, é uma descentralização política que promove a municipalização das políticas públicas, que por sua vez, reclama a presença da sociedade civil na gestão municipal, sob a compreensão

de que com os problemas locais são de conhecimento de seu povo e por ele deve ser enfrentado.

4. A EFETIVIDADE NO CASO CONCRETO: CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

4.1- ASPECTOS METODOLÓGICOS

A efetividade deliberativa e a atuação do COMDURB-ASSIS foram apreciadas mediante critérios metodológicos de avaliação de dados de forma quantitativa e qualitativa. Buscamos em um primeiro momento, identificar se o conselho se adequa às normas das quais se origina. Neste sentido, esta monografia satisfez-se em examinar o Plano Diretor do Município de Assis, o Regimento Interno e a Lei que constituiu o conselho – Lei Complementar n.º 10 de 10 de outubro de 2006, Decreto n.º 6.134 de 17 de abril de 2012 e Lei n.º 4.995 de 29 de maio de 2007, respectivamente²⁶. Deste modo, nos propusemos, modestamente, a identificar se o COMDURB-ASSIS corresponde, ao menos formalmente, aos propósitos de um conselho gestor de políticas públicas, em especial, quanto ao caráter deliberativo.

Também foram avaliados os documentos produzidos, relativos aos assuntos tratados durante as reuniões do conselho. Os documentos analisados foram as pautas das reuniões, as atas destas reuniões e as eventuais resoluções originadas daquelas, no período que abrange a gestão 2012/2014 – mais especificamente de abril de 2012 a abril de 2014. Neste segundo momento, desdobramo-nos em avaliações acerca do funcionamento dos conselhos, baseado em suas normatizações e em como estes se refletem nas discussões. Por meio destes documentos, foi possível analisar a dinâmica de funcionamento do COMDURB-ASSIS e se, na prática, a proposta normativa do conselho é materializada.

Certamente, os reflexos materiais de uma instituição não de retratar o formato institucional que lhe seja conveniente ou possível, muito mais do que seja o determinado ou o esperado.

²⁶ Toda a legislação atinente à esta monografia foi acessada por meio do endereço eletrônico da Câmara Municipal de Assis, disponível em <www.assis.sp.leg.br>. Acessada de 03 mar. 2016 a 23 ago. 2016.

À vista disso, a coleção de documentos oferece larga informação pertinente à qualidade do espaço público do conselho, permitindo avaliar se este representa a proposta da democracia participativa alardeada pela nossa Constituição. Em outras palavras, a instituição fundada pela Lei n.º 4.995 de 29 de maio de 2007, denominada Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis, cumpre o papel de garantidor da descentralização política, do fomento participativo, favorecendo a democratização por meio do acesso e controle popular às políticas públicas vinculadas a este conselho?

Optamos por não fazer objeto de análise desta monografia, o comportamento político dos integrantes do conselho, no papel de atores sociais – o que servirá de ensejo para um aprofundamento deste estudo em hora oportuna. Apesar de relevante e potencialmente revelador, o interesse do presente estudo está localizado na constituição do espaço público e não na dinâmica de seus participantes.

O acesso às pautas, atas e resoluções foi possível devido à Lei de Transparência, que obriga a publicação do calendário de reuniões dos conselhos municipais e respectivas atas e resoluções no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Assis, Lei n.º 5.798 de 11 de outubro de 2013. Outrossim, pela participação como conselheiro durante o período acima apontado, de onde pudemos apreender *in loco*, sobre aquele espaço público, o que coincide com a proposta metodológica analítica desta monografia. Sendo uma pesquisa pautada basicamente pela experiência (empirismo), a observação dos fenômenos é essencial.

Enfim, modestamente, tencionamos tecer um olhar analítico sobre o tema da capacidade deliberativa dos conselhos gestores, amparando-nos no caso local do COMDURB-ASSIS por entendê-lo como um conselho que foge do parâmetro de conselhos tradicionais, como bem observado por Gohn (2002, pp. 10 a 11), quando os denomina de “conselhos de “notáveis” [...] como educação, saúde etc.” O Conselho refere-se ao desenvolvimento urbano e conforme importante avaliação de Renato Cymbalista (2000, p. 8):

Ao contrário de setores como Saúde, Educação ou Assistência Social, que possuem Conselhos e Fundos nas esferas federal, estadual e municipal como forma homogênea de acesso aos recursos, os mecanismos de participação popular na política habitacional e urbana surgem como iniciativas isoladas, com variáveis de atribuições, composição e importância. No caso da área de Desenvolvimento Urbano, o panorama é ainda mais complexo: apesar da participação popular nesta área ser fundamental, as questões em jogo são tantas e tão variadas que a sua institucionalização é dificultada em qualquer formato.

Nesta direção, Raquel Rolnik, (2000, p. 13) complementa:

Se na Habitação a dificuldade em garantir a participação popular é grande, na área do Desenvolvimento Urbano ela é ainda maior. Habitação, Saúde e Educação têm objetos específicos de reivindicação: hospitais, postos de saúde, escolas, casas ou, de forma um pouco mais abstrata, melhorias qualitativas nos equipamentos já existentes. Já o Desenvolvimento Urbano, como é também o caso da área de Meio Ambiente, tem um objeto muito mais difuso.

Assim, ao mesmo tempo em que qualquer tipo de elaboração científica que tenha como tema os setores mais rarefeitos é muito bem-vindo, a relativamente pouca experiência acumulada sobre o assunto é entrave a um trabalho mais aprofundado. Soma-se a isso, a efêmera competência de um iniciante na prática do exercício científico, que emprestará a justa competência de inúmeros estudiosos e desbravadores dos elementos constituintes do tema e ecoa a ressalva de SILVA (2002, p 47):

Quem está apenas iniciando o longo percurso da carreira acadêmica e científica, não parece estar autorizado a oferecer sua própria fala como fundamento. Apenas os especialistas de reconhecimento público pela academia estão autorizados a apresentar suas falas como garantia de validade do conhecimento enunciado.

4.2- EFETIVIDADE DA DELIBERAÇÃO

Segundo dados atualizados até 2015, do IBGE²⁷, Assis conta com uma população de 101.597 habitantes em uma área territorial de pouco menos de 460 km². Apresenta, o município, um IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), de 0,805, considerado muito alto, está em 28^o lugar no país; o índice é acompanhado de índices de escolaridade também altos, sendo o índice de educação é 0,781. O PIB per capita (Produto Interno Bruto por pessoa/ano), em resultados de 2013, indicam o valor de R\$ 24.906,17, o que é, novamente um valor bastante acima da média estadual e mesmo nacional. O

²⁷ Dados fornecidos pelo IBGE, disponível em <<http://cod.ibge.gov.br/1XK>> acessado em: 4 ago. 2016 e AtlasBrasil (que compila dados do PNUD, IPEA e FJP), disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/assis_sp> acessado em: 21 ago. 2016.

município conta com os seguintes conselhos: COMDEMA (Conselho Municipal de Meio Ambiente); COMUD (Conselho Municipal sobre Drogas); CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança); Conselho Municipal da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; Conselho Municipal de Alimentação Escolar; Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência e com Capacidade Elevada; Conselho Municipal de Educação; Conselho Municipal de Saúde e; Conselho Municipal do Idoso de Assis, além do COMDURB-ASSIS.

O pequeno recorte acima não levou em conta outras dimensões estatísticas, por não serem diretamente interessantes para o trabalho em questão. Cabe, diante dos dados apresentados, apreender que o município goza de um ambiente bastante favorável para a atuação política de sua população, no intuito de manter em altos índices as estatísticas aferidas.

Serve como parâmetro, em que pese todo o exposto nos capítulos anteriores a respeito do que seja deliberação ou sobre a efetividade deliberativa, o conceito oferecido por Cunha (2007, pp. 5-11), para a estudiosa a efetividade deliberativa de um conselho é um conjunto de capacidades de influência, controle e decisão sobre determinada política pública e esse conjunto se “expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, como na proposição de novos temas, na decisão sobre ações públicas e no controle sobre essas ações” (CUNHA, 2007, p. 7). Porém para Avritzer, (1996; 2008), a deliberação não caminha separada de elementos como igualdade, publicidade e pluralidade deliberativa, ou seja, todos os atores sociais que integram o conselho devem ter capacidade e liberdade de discussão entre si.

Sob estes aspectos, observar o conselho para analisar seu processo deliberativo torna-se primordial. É com este intuito que este presente trabalho pretende conhecer a forma como se dá a deliberação; quem a toma, como se inserem seus atores, sobre quais temas decidem. Deste modo, esperamos chegar à conclusão – positiva ou negativa – sobre a capacidade deste conselho de concretizar os propósitos para os quais a democracia participativa o instituiu. O trabalho afinal teve como base, resultado de pesquisa realizada de forma analítica sobre o COMDURB-ASSIS.

4.2-1. Normas reguladoras

O primeiro ponto que procuramos analisar sobre a efetividade deliberativa foi acerca das normas reguladoras relacionadas ao Conselho. Verificamos se a previsão da característica deliberativa constava dos elementos normativos. Assim, examinamos o Plano Diretor do Município de Assis, Lei Complementar n.º 10 de 10 de outubro de 2006, a Lei que constituiu o conselho, Lei n.º 4.995 de 29 de maio de 2007 e o Regimento Interno, Decreto n.º 6.134 de 17 de abril de 2012.

Entendemos que, irradiado pela Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor do Município de Assis, Lei Complementar n.º 10 de 10 de outubro de 2006, que é o instrumento basilar da política de desenvolvimento urbanístico do Município, figura como o elemento normativo principal da construção dos espaços públicos tanto materiais quanto imateriais. A observação do Plano Diretor deverá assegurar as melhores e mais completas condições de vida para a população. Deste prognóstico, portanto, haveria de surgir os fundamentos da criação de todo e qualquer conselho gestor de políticas públicas do município de Assis.

Desta feita, identificamos o artigo 5º do referido Plano, incisos IV e VI que assim foi redigido:

Art. 5º - O Plano Diretor consubstanciado nas diretrizes, ações e nos instrumentos previstos nesta Lei, tem por objetivo realizar o ordenamento e o crescimento urbano, estimulando o desenvolvimento econômico, de forma harmônica, sistemática e contínua, assegurando o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, buscando garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes de Assis, mediante:

[...]

IV – o estímulo à população para a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania;

[...]

VI – a garantia de implantação de mecanismos de participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução;

Destas linhas, abstraímos que, na ênfase de um desenvolvimento sustentável, haja vista a expectativa de uma progressão sistemática e contínua o município, por meio de seu Plano Diretor entende que tal expectativa só é possível com a manifestação cidadã em defesa de seus interesses comuns, ou seja, coletivos (inciso IV). E ademais, a cidadania ativa somente se dará por meio de mecanismos de participação da comunidade (inciso VI).

No artigo 6º, inciso VI, as funções sociais do município são lembradas e garantidas por meio de uma gestão democrática:

Art. 6º - A política urbana do Município de Assis tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais e de interesse local:

[...]

VI – a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano;

A função social da cidade e da propriedade urbana, evocada no caput do artigo 6º, é um conceito estabelecido há algumas décadas que reivindica à propriedade, uma posição dentro contexto da sociedade em que se insere, que transcende a propriedade em si e valoriza seu uso. Isto é, o subaproveitamento, a ociosidade e a especulação tornam a propriedade ou a urbanidade, diversa de seu propósito ideal e principiológico, e, desta feita, ao ser dada finalidade adequada ao imóvel, área verde e urbanidade, diz-se que a função social foi atendida. Enquanto propriedade privada, o bem não foge ao domínio do seu dono, não se vê diminuído o direito de proprietário, pelo contrário, em razão dos direitos de dono, se vislumbram os deveres do mesmo, que se obriga a dar destino determinado à sua propriedade respaldando o interesse de toda a coletividade.

A função social é princípio estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e característica essencial do direito fundamental à propriedade (BRASIL, 1988, art. 5º, incisos XXIII e XXIII).

Tendo em vista, portanto, que a função social é princípio e deve ser concretizado na política urbana municipal, o inciso VI do supracitado artigo responsabiliza a coletividade, por meio das diversas formas de participação e representação dos vários segmentos comunitários a gerir democraticamente os planos e projetos que virão a ser formulados, executados e acompanhados, em fomento ao desenvolvimento urbano.

Não é difícil contemplar aqui a fundamentação dos conselhos gestores de políticas públicas.

Pouco adiante, o inciso VII promove “a cooperação entre os governos federal, estadual e municipal, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse local” (ASSIS, 2006), rememorando outro preceito fundamental ao movimento constitucional da descentralização e participação popular das forças políticas e mais uma vez, engendrando a formalização dos espaços públicos dos conselhos.

Ressaltamos que o Plano Diretor tem foco no desenvolvimento de todas as esferas que contemplam a vivência da população urbana e rural do município, e reflete na propriedade;

habitação; mobilidade; meio ambiente (preservação e saneamento ambiental) e recursos naturais (hídricos); limpeza, drenagem e saneamento básico urbanos; paisagem, história e cultura municipais; desenvolvimento econômico e social urbano e rural e; zoneamento e uso e ocupação do solo. Sendo de amplitude considerável, naturalmente que o Plano haveria de trazer previsões explícitas quanto ao conselho tema desta monografia e o fez, em seu artigo 125, inciso I:

Art. 125 – Fica garantida a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana do Município, por meio da realização das seguintes instâncias:

I – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano;

Sem embargo, a Lei Complementar dispõe sobre a participação da comunidade na gestão das políticas públicas, bem como define, em linhas gerais, a estrutura e funcionamento do Conselho e prossegue o diploma, dos incisos II a VI, elencando variadas instâncias de participação, não deixando sombra de dúvida quanto à sua pretensão de fomento aos objetivos constitucionais de 1988.

O Plano não só garante a participação por meio da referida instância, como dedica um capítulo ao qual denomina “DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DE POLÍTICA URBANA”. Pelo próprio título do capítulo, inferimos que o diploma legal está baseado nos novos moldes constitucionais que preveem a ascensão do cidadão a um papel de protagonismo no exercício do poder político. O capítulo é dividido em três seções que tratam da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, das Conferências Municipais de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Os artigos conteúdo da primeira seção, dão conta de criar caracterizar e estabelecer competências do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e importa evidenciar neste trabalho o “eloquente” caput do artigo 126:

Art. 126 – Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, órgão consultivo, deliberativo e de acompanhamento em matéria urbanística e de política urbana, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, de forma paritária, a ser regulamentada em Lei Municipal específica.

Há clareza de intenções no artigo transcrito acima, caracterizando o Conselho como órgão de consulta, deliberação e acompanhamento. Verbos como *acompanhar, deliberar, emitir, gerir, monitorar, convocar, organizar, coordenar e elaborar*, reverberam sua inclinação em se concretizar como amplo espaço de decisão no espectro político local. Além de ter sido atribuído ao Conselho o papel de fiscal da aplicação do Plano Diretor (incisos I, II e V), cabe ao mesmo, deliberar sobre as políticas urbanas (incisos II, III e VI), gerir o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (inciso IV) e evidentemente consolidar-se como espaço público (VII).

Nada obstante, o Plano Diretor caracteriza também, o Conselho, pela paridade bipartite, evidenciando importante faceta de sua necessária forma de representatividade, que se desdobra no seu quantum deliberativo (TEIXEIRA, 2000). Destarte, o primeiro elemento normativo visitado por este estudo acolhe a proposta da eficácia deliberativa, inclusive, prevendo competências deliberativas específicas que deverão ser adotadas pela lei que regulamentará o Conselho (artigo 127, incisos II, III e VI).

Consequente, cerca de sete meses adiante, a Lei que constituiu o Conselho – Lei n.º 4.995 de 29 de maio de 2007 – foi regulamentada. Atribuindo suas bases ao Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001²⁸, e ao Plano Diretor do Município de Assis, acima explanado, o COMDURB-ASSIS positivou em seus artigos iniciais, as características consultiva, deliberativa e de acompanhamento, em cópia ideal dos termos do artigo 126 do Plano Diretor, tal como segue:

Art. 1º. Fica pela presente lei, regulamentado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis [...]

Art. 2º. O COMDURB é um órgão de caráter consultivo, deliberativo e de acompanhamento, integrante do Sistema de Gestão e Planejamento do Desenvolvimento Urbano no Município de Assis, vinculado à Secretaria de Planejamento Obras e Serviços.

Em reiterando o teor do Plano Diretor, fica manifesto que a Lei criadora propõe um conselho que se transubstancia em espaço democrático de decisão. Embora o órgão seja vinculado ao braço executivo de uma secretaria municipal, conforme já discutido anteriormente, os espaços nascidos desta forma são híbridos (BOBBIO, 2000; TEIXEIRA 2001; AVRITZER,

²⁸ O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

2008; CALABRE, 2013), ou, em um entendimento mais contemporâneo, são espaços que revelam uma nova institucionalidade (GOHN, 2002; NAHRA, 2007), desde que, efetivos na decisão acerca da gestão de determinada política pública. Assim a paridade torna o espaço coletivo e deve traduzir decisões partilhadas e compartilhadas entre Estado e sociedade civil. Não caberia pensar diferente se o instituto for elaborado conforme tese legal. Pondé (1932, apud MEIRELLES, 1998. p. 74), segue nesta direção quando descreve que a receita deliberativa faz lei pelo poder decisório colegiado da maioria “expressa na forma legal, regimental ou estatutária”. Esta natureza de deliberação é expressão do princípio constitucional da “participação popular e democrática” contida no artigo 1º da CF/88 (BRASIL, 1988), os conselheiros têm a prerrogativa legal conforme descrita no artigo 2º estampado acima, de exercerem influência direta sobre a política pública em um processo dialógico, somente possível e justificável dentro do espaço do conselho gestor de políticas públicas, exatamente porque instituído na seara do Poder Público. E esta instrumentalidade, é, para Gaetani (1997), meio de tornar a administração pública ao alcance do controle social.

Entretanto, o artigo 3º da Lei que cria o COMDURB-ASSIS deixa evidente a capacidade que o Conselho tem de servir de espaço público moderno e eficaz para o controle e implementação das políticas públicas:

Art. 3º. O COMDURB rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

I – assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de políticas públicas, voltadas para o ordenamento físico e territorial do Município, em especial no âmbito da habitação, do parcelamento, do uso e ocupação do solo, do saneamento ambiental, dos transportes urbanos e da infra-estrutura;

II – acompanhar a aplicação de recursos públicos municipais, estaduais ou federais nas ações voltadas à política de desenvolvimento urbano do Município de Assis.

Foi preservada no teor da Lei, a garantia da participação – “*assegurar a participação*” – da comunidade na elaboração das políticas que lhe sejam interessantes. O *locus*, no texto legal é enfatizado, fazendo ecoar o propósito da descentralização das políticas públicas e responsabilizando o cidadão à atividade política, de forma mais efetiva do que com o simples voto em seus representantes (BAVA, 1994; DUTRA, BENEVIDES, 2001; GOHN, 2007).

Em relação às suas competências, cabe destacar o conteúdo dos incisos XII e XIII do artigo 4º, que reiteram a ênfase na participação social e modelam uma estrutura difusa de representatividade, como se ampliando o espaço de exercício de poder político. É de fato, uma lógica bastante convincente de empoderamento popular:

Art. 4º Compete ao COMDURB

[...]

XII – propiciar e garantir a articulação efetiva do COMDURB com associações e demais entidades representativas locais, bem como com outros conselhos, nos âmbitos municipais, estaduais e federais, buscando o fortalecimento da participação social;

XIII – organizar plenárias e audiências públicas para a discussão de diretrizes e projetos relacionados à transformação urbana, os quais possam gerar impactos significativos no meio onde se pretenda inseri-los;

Observamos em momento anterior deste trabalho, que por mais moderno e coerente com as premissas constitucionais, em relação à participação popular, os conselhos, de um modo geral, enfrentam resistência dos setores conservadores que acabam por influenciar a dinâmica destes espaços (CARVALHO, 2003). Todavia, diante da realidade formal normativa, não há o que se opor à concepção das leis que fundamentam – neste caso – o COMDURB-ASSIS.

Conforme delegação da Lei Complementar, constante do artigo das competências do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, artigo 127, inciso VIII, “elaborar e aprovar o regimento interno”, o Executivo repassou aos conselheiros eleitos para a primeira gestão do COMDURB-ASSIS a confecção de seu Regimento Interno – RI.

O RI, originou-se do Decreto n.º 5.479 de 03 de março de 2008, atualizado pelo Decreto n.º 6.134 de 17 de abril de 2012, e, no que importa à efetividade deliberativa do Conselho, repisa o terreno da capacidade deliberativa afirmando em seu segundo artigo o que segue:

Art. 2º - O **Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis**, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, nos termos do art. 126 da Lei Complementar n.º 10 de 10 de outubro de 2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e regulamentado pela Lei n.º 4.995 de 29 de maio de 2007, alterada pelas leis 5.289 de 08 de Setembro de 2009 e Lei 5.631, de 15 de Março de 2012, é um órgão de caráter consultivo, deliberativo e de acompanhamento, em matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais, de acordo com as atribuições que lhes são conferidas por lei.

A reiteração das características do Conselho, não importa somente no sentido de afirmação de sua natureza, mas também exemplifica, por meio de complementações infraconstitucionais que o *animus* da Constituição Federal de 1988, que privilegia a participação do cidadão no cotidiano político brasileiro, contrapondo-se à restritiva participação eleitoral, emblemática da democracia representativa (BRASIL, 1988; BENEVIDES, 1991 e 1996; CANOTILHO, 1993; BONAVIDES, 1995; BOBBIO, 2000; DAHL, 2001; SILVA, 2005; MACEDO, 2008; ACQUAVIVA, 2010; LENZA, 2012; RIBEIRO, 2013).

Aponta, ainda, o artigo 2º, para a estrutura instituída de um Sistema de Planejamento e Gestão Urbana que integraria os conselhos e órgãos afins. Ressaltamos dois pontos: o primeiro indica que existe uma estrutura que objetiva desenvolver e implementar a Política Urbana do Município. Esta estrutura, denominada Sistema de Planejamento e Gestão Urbana tem sua gênese, igualmente, no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O sistema deve, então, articular e complementar as políticas dos diversos órgãos integrantes do sistema municipal com intuito de alcançar melhores resultados no setor, num processo contínuo e integrado de planejamento urbano. Podemos inferir que fazem parte do sistema, os órgãos (conselhos incluídos), normas, recursos humanos e técnicos que atuam nas áreas de transporte, habitação, meio ambiente, controle de uso do solo, drenagem, dentre outras. Uma vez alcançado o objetivo, o aperfeiçoamento constante do Plano Diretor se dará de forma harmônica e dinâmica. Um segundo ponto revela que tal política representa um conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Trata-se de um uso justo hermeticamente direcionado de uma cidade para seus cidadãos. O conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos pertinentes, coordenam as ações necessárias ao desenvolvimento urbano, e manifestam-se nas iniciativas dos setores público e privado e nos diversos programas setoriais, que enfim, visam dinamizar e modernizar a ação governamental. Ou melhor, o próprio Sistema é instrumento de ação popular, levando-nos a insistir em que o conselho é somente uma das formas de manifestação popular no seio da governança enquanto poder e institucionalizada pelo voto.

Para não nos alongarmos em reticências, basta saber que o RI também apresenta as competências do COMDURB-ASSIS donde verificamos as competências consultivas, deliberativas e de acompanhamento, tais quais já vistas ou propostas no Plano Diretor e na Lei criadora.

Assim, a análise destes documentos ficou restrita a identificar se o COMDURB-ASSIS tem em sua gênese a competência voltada para o exercício deliberativo. Conforme visto, há previsão legal da referida competência, tanto diretamente, em especificidades deliberativas, quanto nas entrelinhas estruturais do Conselho ao se encaixar numa estrutura maior, se fazendo engrenagem de um sistema encorpado pelos moldes constitucionais da descentralização governamental e da participação popular. Quanto ao aparato legal formal, as leis se encontram adequadamente posicionadas e elaboradas, tendo sido respeitadas as competências; ao prefeito municipal coube a criação do Conselho e ao plenário empossado, a elaboração do RI e conseguinte apreciação do chefe do poder Executivo que o aprovou em seguida, por meio de decreto (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

4.2-2. Estrutura e Funcionamento

Pouca diferença há entre os conselhos de uma forma geral; as regras de funcionamento seguem um padrão bastante comum, que se diferenciam em determinadas situações, após o exercício cotidiano alertar para a necessidade de adaptação, por causa de peculiaridades setoriais.

Basicamente, são caracterizadas pela existência de um Plenário que é o local onde os integrantes do conselho se encontram em reunião para os debates e discussões do conteúdo da pauta. É o Plenário quem delibera, assessora e acompanha as políticas públicas. O termo *plenário* se confunde com o coletivo dos membros do conselho e o espaço de reunião donde se ajuntam. Verifica-se, também, uma Mesa Diretora comumente formada de presidente e vice; de uma secretaria executiva auxiliar da Mesa Diretora e de Comissões Técnicas e Temáticas, que são comissões de auxílio e assessoria ao Plenário em relação a temas específicos relativos às políticas públicas a que eles estão vinculados.

Em resumo, as formas de organização interna se consolidam em uma estrutura de quatro elementares: decisão formalizada em plenário, secretaria executiva que organiza as atividades, mesa diretora que estabelece funções e representa o órgão externamente e existência de comissões temáticas (AVRITZER, 1996).

O espaço físico adequado e exclusivo para a atividade dos conselhos, com mobiliário que comporte a atuação do colegiado, de uma forma geral, é essencial para que a própria autonomia dos conselhos seja consolidada.

No caso do COMDURB-ASSIS, durante a maior parte da pesquisa para esta monografia, as reuniões eram realizadas na primeira terça-feira do mês, a partir das 18h00, na Sala de Reuniões da Biblioteca Municipal de Assis - Centro Cultural Dona Pimpa. Sendo um endereço central, representava um ponto estratégico para os conselheiros em termos de acesso e logística e mesmo admitindo que o endereço fizesse parte da estrutura do Poder Público (a Biblioteca faz parte da Fundação Assisense de Cultura), também contava com sua parcela de independência.

Cabe registrar que o Município contava com o Espaço da Cidadania – Casa dos Conselhos, que era um espaço estruturado e destinado para as reuniões dos diversos conselhos do Município, que ficava localizado em anexo da Secretaria Municipal de Saúde, porém, um incêndio ocorrido em meados de outubro de 2013²⁹, no prédio da Secretaria, inviabilizou o uso do mesmo para aquela gestão do COMDEMA-ASSIS, que acabou escolhendo o espaço da biblioteca municipal em substituição.

4.2-3. A institucionalidade do Conselho

Satisfeitas as questões normativas e estruturais do Conselho, avaliamos os documentos produzidos. A análise documental tenciona investigar e mesmo, aferir em que medidas as regras que amoldam o Conselho propiciam a efetividade deliberativa.

Com este propósito, nos aplicamos sobre as pautas, atas e resoluções daquele recorte temporal (de abril de 2012 a abril de 2014) e sobre o seu RI e Lei de Criação, que serviram como objetos de comparação a fim investigar a dinâmica de funcionamento do COMDURB-ASSIS. Inferimos, por meio dos resultados obtidos, os traços de sua dinâmica de funcionamento; o seu desenho institucional. Ressaltamos que não foi objeto do estudo,

²⁹ Notícia do endereço eletrônico G1, sobre incêndio em Secretaria Municipal de Saúde de Assis. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2013/10/prejuizo-com-incendio-em-barracao-de-secretaria-de-assis-e-de-r-260-mil.html>. Acessado em 25 jul. de 2016.

verificar a conduta e a prática política dos atores sociais envolvidos, o que poderá em outra ocasião, esboçar estudo complementar a esta monografia.

Salientamos, que a estrutura normativa do conselho, como em qualquer outro caso da vida em sociedade, pressupõe determinada conduta; suas leis e regimentos remetem a um formato ou desenho institucional. Nessa instituição, as características e competências são fundamentais; não as refletir na prática, significa esvaziar sua razão e seu sentido e em muitos cenários, acabam sendo tão somente respostas burocráticas vazias às obrigações legais, para a liberação de recursos estaduais e/ou federais.

Com o passar dos anos, o RI do COMDURB-ASSIS já foi objeto de algumas alterações, o que denota que o exercício do Conselho precisou ser adaptado às realidades locais ou se moldou ao pragmatismo das formas de execução.

A composição do Conselho foi motivo de intensa discussão, que promoveu uma primeira alteração em setembro de 2009 e outra, derradeira, em abril de 2012. A composição original do Conselho, Decreto n.º 5.479 de 03 de março de 2008, dava conta de 14 (catorze) representantes do Poder Público e outros 14 (catorze) representantes da Sociedade Civil, perfazendo uma composição paritária com 28 (vinte e oito) integrantes. Porém, alegações de falta de representatividade e reivindicações de algumas entidades promoveu a ampliação da composição, conforme Decreto n.º 5.729 de 09 de setembro de 2009, para 16 (dezesesseis) representantes do Poder Público e outros 16 (dezesesseis) representantes da Sociedade Civil, ou seja, 32 (trinta e dois) integrantes.

Enfim, em um movimento contrário, a composição do COMDURB-ASSIS foi reduzida drasticamente para 8 (oito) representantes do Poder Público e outros 8 (oito) representantes da Sociedade Civil, compondo por fim, 16 (dezesesseis) integrantes, conforme Lei n.º 5.631 de 15 de março de 2012, que teve como base, o parecer da Comissão Técnica constituída pelo COMDURB-ASSIS, para analisar e propor mudanças no número de conselheiros. A alteração, cujo formato se mantém até hoje, está especificada no atual Regimento Interno, Decreto n.º 6.134 de 17 de abril de 2012 e se deu, conforme Projeto de Lei n.º 20/2012, fruto das reiteradas reuniões suspensas por falta de quórum. Os membros do Conselho naquela ocasião, deliberaram pela alteração sob parecer técnico, numa forma de facilitar a formação de quórum e viabilizar a concretude das reuniões. Em que pese ser uma prática em contrassenso à proposta de ampliação da participação popular, viu-se clara a impraticabilidade, naquele momento histórico, de se compatibilizar os preceitos democráticos da Constituição com a realidade prática dos representantes, em especial, da

sociedade civil. Ou seja, a articulação da sociedade civil não se manifesta amadurecida o suficiente, para fazer frente às demandas de representatividade e participação adequadas aos espaços públicos reais e ainda não ideais. Aliás, uma das justificativas dos conselheiros, trata da condição transitória da composição do Conselho: preveem que, em um cenário mais oportuno, onde a sociedade civil esteja mais bem articulada e fortalecida, a composição do Conselho, seria revista e novamente, ampliada.

Almeida e Tatagiba (2012, p. 69), observam que a “composição torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas”. Partindo deste princípio, qualquer redução da composição, embora não altere a sua paridade, terá reflexos na qualidade das decisões e poderá, a qualquer tempo, ter questionada a justiça e legitimidade das decisões.

As mesmas autoras (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 74-75), explanam conceitualmente que os conselhos gestores de políticas públicas são, naturalmente, fenômenos de profunda relação com a sociedade. É esta a razão de ser daquele espaço público, exprimindo uma “pluralização da representação política” (GURZA LAVALLE, CASTELLO E HOUTZAGER, 2006, apud ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 75), que requer a ampliação da participação e a representação política quase que oficial daquela sociedade.

Nestes termos, fica claro, para nós, um paradoxo: é possível a deliberação com os poucos presentes, haja vista que, com a composição reduzida, o quórum é tangível e a matéria é discutida, mas por outro lado, a ênfase dos conselhos gestores é a participação e a redução de sua composição fecha portas para este caro princípio e pode, outrossim, limitar e prejudicar a qualidade das deliberações.

O período avaliado, da gestão 2012/2014, corresponde à composição mais enxuta, cujo número de membros era de 16 titulares e seus respectivos suplentes, paritariamente definidos entre Poder Público e Sociedade Civil, conforme Decreto n.º 6.135 de 18 de abril de 2012, assim composto:

- Representantes do Poder Público
 - 4 (quatro) Representantes do Poder Executivo Municipal;
 - 1 (um) Representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente;
 - 1 (um) Representante da Secretaria Estadual de Agricultura e;

- 2 (dois) Representantes das Concessionárias de serviços públicos de água e esgoto, energia elétrica e transporte coletivo.
- Representantes da Sociedade Civil
 - 3 (três) Representantes das Associações dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Assis e Região; do Conselho Regional dos Corretores Imobiliários – CRECI e da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB;
 - 1 (um) Representante das ONGs para Desenvolvimento Sustentável;
 - 1 (um) Representante dos Clubes de Serviço;
 - 1 (um) Representante das Associações de Moradores de Bairro da Zona Urbana;
 - 1 (um) Representante das Associações de Moradores de Bairro da Zona Rural e;
 - 1 (um) Representante da Comunidade.

O artigo 8º da Lei que criou o Conselho, em seu § 3º registra que os representantes da Sociedade Civil não deverão ter qualquer vínculo com o Poder Público, sendo condição *sine qua non* para participar do processo eletivo.

Foram agendadas 25 (vinte e cinco) reuniões ordinárias mensais naquele período, além de outras 3 (três) extraordinárias e 1 (uma) reunião do Conselho Fiscal do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – CF/FMDU. Deste total, 3 (três) reuniões ordinárias foram canceladas por falta de quórum.

Quanto à periodicidade das reuniões, esta tem sido respeitada tendo as atas evidenciado que as reuniões foram realizadas nas dependências, ora da Casa dos Conselhos, ora da Biblioteca Municipal Dona Pimpa.

Os conselheiros indicados pelo Executivo e demais órgãos do Poder Público e os eleitos entre as instituições da Sociedade Civil cumprem um mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida apenas uma recondução, pelo mesmo período (Assis, 2012, art. 25). Quando da vigência do primeiro RI, os representantes do Poder Público cumpriam mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida apenas uma recondução, pelo mesmo período, enquanto os representantes da Sociedade Civil cumpriam mandato de 1 (um) ano, apenas, com recondução permitida, pelo mesmo período; tal distinção, que afetava a isonomia e o

Princípio Constitucional da Igualdade foi corrigido com a vigência do novo RI, datado de setembro de 2009.

Porém, cabe salientar a forma de escolha dos representantes integrantes do Conselho. A seleção por parte de indicação pelo Executivo e demais órgãos do Poder Público evidencia algumas características da representatividade no interior dos conselhos: enquanto servidores públicos indicados, representam uma homogeneização de posicionamento e propositura, que enfraquece a discussão dos temas em pauta. Os representantes do Poder público, representam um projeto político, uma mobilização voltada ao desenvolvimento de determinadas políticas preexistentes e que se pautam em uma agenda de governo, grandemente influenciada por um sentimento partidário e quem sabe, fisiológico.

A eleição dos integrantes da Sociedade Civil também aponta para alguns pontos cegos no horizonte. A seleção dos representantes civis, que ainda ocorre mediante escolha nas entidades e organizações não governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos e associação dos usuários ainda reserva alguns “senões”: a qualidade da abertura à participação em cada política setorial, e, mais uma vez, os projetos políticos dos atores da sociedade, que também podem ser cooptados, se não, por uma força de fato partidária, talvez, por mobilizações isoladas e que não dialogam com os demais membros da sociedade.

Neste sentido, não defendemos uma assimilação de ideais únicos, mas sim revelamos o temor de não haver uma luta una, em direção ao benefício da coletividade, mas sim, em defesa de bandeiras. A sociedade que adentra ao Conselho, está mobilizada em direção ao desenvolvimento de que políticas? Trata-se da hegemonia de um novo poder, ou dos interesses difusos? Percebemos durante a observação das reuniões ordinárias, que a relação entre conselheiros e representados não é clara e aponta para cisões preocupantes. Tatagiba (2005, p. 209 – 210), discute seriamente o tema, quando revela por meio de diversos estudos e censos, que a heterogeneidade da composição, promovida pela diversidade das organizações representadas, vem se tornando em homogeneidade quanto às origens, formação e comportamento do conselheiro. A autora chama a atenção “à elitização da participação”; há, segundo ela, “um grande número de conselheiros, daqueles dentre os representantes da sociedade civil, que trabalham no serviço público”.

Além disso, a escolha dos conselheiros também revela um descaso por parte de determinados setores da sociedade civil. Algumas organizações, segundo Tatagiba (2005,

p. 210), não demonstram real interesse em investir energia nos espaços “públicos de deliberação, como forma de realização dos seus interesses”:

Sob essa perspectiva, poderíamos investigar a forma como os atores da sociedade civil combinam ou articulam suas várias frentes de atuação e o quanto valorizam de fato a participação em espaços como os conselhos. Isso porque, como a bibliografia vem demonstrando, no geral as entidades indicam seus representantes e então afastam-se do cotidiano dos conselhos, não demonstrando valorizar efetivamente esses canais.

Tais meios e comportamentos de escolha comprometem a legitimidade do processo representativo e qualquer deliberação.

Tal é a realidade, que a Seção II – Dos Impedimentos, do RI (Assis, 2012, Seção II – Dos Impedimentos, art. 28, § único), serviu de argumento para a alteração da composição do Conselho, quando do enxugamento do quadro de conselheiros integrantes. Fica evidente um distanciamento (TATAGIBA, 2005; PETRARCA, 2003, RUBIN; FERNANDES; RUBIN, 2010), entre representantes e órgão representativo, que redundam na constante ausência de seus integrantes, que reiteradas vezes deixam de responder às convocações para as reuniões, chegando a entrarem em impedimento e devendo, enfim, ser impedidos e substituídos por suas entidades representativas. O que reforça o sentimento de Tatagiba (2012), quando sugere que os conselhos estão voltados sobre si mesmos e em desarmonia com o ambiente institucional e a sociedade que a evoca.

Conforme o RI, perderá o mandato o conselheiro que, sem justificar a ausência, faltar 3 (três) reuniões ordinárias consecutivas ou 6 (seis) intercaladas ainda que justificadas durante o ano. São critérios formais, contudo, que não constituem, a rigor, o procedimento, haja vista o aparente desgaste e impraticabilidade do próprio Conselho, caso a adoção do impedimento seja rígido e indiscutível. Verificamos, apela-se para o “jogo de cintura” e a diplomacia em relação aos conselheiros ausentes; ofícios de notificação são, comumente, enviados às entidades representadas. As ausências, em verdade, são reconsideradas, em respeito e resguardo da representatividade da entidade.

Ponto pacífico e diríamos, com resignada compreensão, a relevante posição da Mesa Diretora dos conselhos, é de fundamental importância para se averiguar a capacidade deliberativa e o funcionamento autônomo dos conselhos. Porém, sublinhamos que a autonomia de um conselho gestor de políticas públicas se estabelece na aparente

contradição existente na relação com o poder estatal. A autonomia de um conselho está localizada na capacidade de fazer frente, atuando como interpeladora, contudo sua própria existência prediz a reconhecida autoridade estatal e sua convivência neste espaço de governo. Este incômodo, conforme já vimos neste mesmo trabalho é solucionado quando definimos o espaço dos conselhos como híbrido ou institucionalmente novo.

Conforme Tatagiba (2012, p. 84):

Assim, é preciso insistir que a função deliberativa dos conselhos não se expressa na sua suposta autonomia diante das outras instâncias estatais. Sua função deliberativa começa pelo reconhecimento dessas instâncias e pela disposição de travar uma luta no interior do Estado para se constituir, diante delas, num interpelador legítimo das normas vigentes quando assim exigem as demandas sociais por justiça.

Desta feita, a autonomia dos conselhos só ocorre porque são espaços institucionalizados que servem para a disputa política e tensão social; seu contrário resulta em conselhos burocráticos e de sustentação de bandeiras políticas (GOHN, 2001).

Feito este aparte, a Mesa Diretora do COMDURB-ASSIS, conta com um presidente eleito dentre seus pares, sem distinção, exceto a regra que, pela lógica impediria o indivíduo de ser inclusive escolhido como conselheiro: ser representante do setor Público ou do setor Privado, mas nunca transitar entre as duas esferas. Tal determinação encontra razão nas atribuições do presidente, que é demandado, entre outras competências a (ASSIS, 2012, Seção II, Das Atribuições da Mesa Diretora, art. 10) representar o conselho publicamente, elaborar as pautas de reuniões, convocar e presidir as reuniões, formalizar as comissões técnicas, receber proposições, sugestões e denúncias, sendo então, figura relevante dentro da funcionalidade do Conselho, evitar esta mácula representa importante imparcialidade.

Ser um membro da comunidade, ser ativo, se envolvendo com movimentos e instituições civis e ao mesmo tempo ter cargo ou emprego público é, evidentemente, possível, porém, sê-lo e também ter uma cadeira no COMDURB-ASSIS traz conflito de representatividade: o cidadão, ainda que ingresso ao Conselho, pela vaga da Sociedade Civil, no cotidiano do Conselho, representará qual papel? Quando votar, será debaixo de quais convicções? Portanto, a forma de escolha do presidente é relevante para evidenciar o nível de democratização do interior do conselho, evitando o monopólio das funções executivas por parte governo. Houve ocasião, onde um membro da comunidade, sem assento no

COMDURB-ASSIS, levou ao Ministério Público, reclamação desta natureza, que acabou por destituir do cargo de presidente, representante de um Clube de Serviço, que, contudo, era lotado como funcionário público municipal.

No que diz respeito a competência do presidente em propor a pauta de reunião, nada impede que os membros do Conselho e a comunidade externa proponham pautas, desde que respeitado o RI que direciona todo o assunto a ser tratado para a pessoa do presidente.

Quanto à previsão regimental das comissões técnicas, o RI do COMDURB-ASSIS reserva a Seção III – Das Comissões Técnicas, para regulamentar as mesmas. As comissões técnicas versarão sobre os assuntos pertinentes, para o auxílio no exame de projetos e propostas que se fizerem necessárias. São relevantes, tendo em vista que por meio destas comissões o Conselho alcança a clareza suficiente para o posicionamento deliberativo acerca de determinadas questões, pois, apesar de ter uma representação variada e com variadas competências, o conhecimento amplo, sobre todos os aspectos é por óbvio, inatingível.

As comissões são, neste sentido, uma das principais ferramentas deliberativas a que temos disponíveis em qualquer ambiente de exercício de poder político, na medida em que qualificam as decisões baseadas em parâmetros elaborados e mesmo científicos. Desta forma os conselheiros deixam de ser ratificadores de demandas governamentais e de posse do saber adequado, tornar-se-ão elaboradores de propostas específicas (AVRITZER, 2009).

4.2-4. O COMDURB-ASSIS e a prática deliberativa

É tarefa árdua analisar nos documentos de um conselho e na literatura especializada sobre o processo de deliberação no espaço público destes órgãos. Qualquer resultado alcançado, melhor se enquadra na categoria de experimento, dado o frescor do tema. Não somente ele, mas a própria experiência democrática brasileira, nos moldes que pressupõem a concretização do exercício de poder por parte da população, antes limitada a depositar seu voto em uma urna, é igualmente novo e as experiências veem sendo escritas, contadas e estudadas a menos de três décadas. À vista disso, avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e os seus resultados na produção das políticas públicas é desbravar terreno

desconhecido. Também convém dar clareza ao entendimento de que o parâmetro para a análise de qualquer dado é do mesmo modo, um esforço exploratório. Por isso, quando muito, nos baseamos em avaliar a resposta concreta ao pressuposto normativo do Conselho, dando ênfase ao que se espera constitucionalmente de uma intervenção cidadã em assuntos de elaboração e/ou de posicionamento acerca de políticas públicas.

Impregna a literatura que vem se formando sobre o assunto, a opinião de que os conselhos deixam a desejar enquanto órgãos deliberativos. Dentre as várias respostas para esse embaraço, seus acusadores apontam para uma atitude reativa dos conselheiros, que não garante a oxigenação das ideias e propostas de políticas públicas. Tatagiba (2012, p. 71), declara:

[...] os estudos sobre o assunto mostram à exaustão que essa densa e variada arquitetura participativa tem esbarrado em limites que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes. E aqui parece que estamos diante de um paradoxo: a vitalidade do modelo conselho/conferência/fundo e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas.

No mais, emergem uma soma significativa de motivos para a pouca efetividade dos conselhos: da influência do Estado na elaboração da pauta, o despreparo ou pouca capacitação dos conselheiros, representatividade frágil e desinteresse dos órgãos representados, pluralidade de interesses que não se convergem numa relação dialética, clientelismo, conservadorismo do Estado enquanto detentor do poder, entre outros. Devemos fazer conta, inclusive, da ambiguidade em relação à institucionalidade dos conselhos.

A metodologia de análise das documentações produzidas pelo Conselho nos permitiu o exame da dinâmica deliberativa do COMDURB-ASSIS. Quantitativamente, identificamos os principais atores, o consenso e a divergência e os temas de maior predominância.

Ficou claro nos debates que as negociações eram limitadas e direcionadas preponderantemente pelo interesse estatal. Mesmo que a pauta se originasse das preocupações da Sociedade Civil representada no Conselho, ou advinda de atores externos, as ponderações do Poder Executivo eram predominantes.

A pesquisa não considera haver diferença entre os atores governamentais estaduais e municipais, levando-se em consideração a distinção única que existe dentro do Conselho,

entre Poder Público e Sociedade Civil. É bem verdade que os conselheiros que representam o poder público estadual demonstram ter maior liberdade para expor suas opiniões, trazendo para as discussões em plenária, importantes contribuições, contando inclusive com relevante censo crítico. Assim sendo, o que se conclui a respeito dos debates é que a iniciativa é dos atores governamentais. Estes são os principais atores nas discussões dos temas, ainda que não se verifique grande margem de vantagem de um sobre o outro: o Poder Público esteve à frente dos temas tratados em 51,61% dos assuntos apontados em ata³⁰.

Mais relevante que a porcentagem acima, é o índice que aponta o Poder Público como o responsável pelas discussões em aproximadamente 62% das oportunidades. É fato significativo que a iniciativa parta do setor governamental na maioria das vezes, o que representar, de fato, uma atitude reativa da Sociedade Civil.

Na mesma linha, segue a indicação de que em 57,14% dos assuntos tratados, com cunho decisório não houve discussão de ideias e posicionamentos. Ou seja, apresentado o tema e a proposta respectiva, em consenso, houve decisão. Não cabe a esta monografia fazer juízo sobre as decisões, mas indagar sobre como se deu as decisões e neste sentido, não há que se falar em deliberação em 57,14% dos assuntos levados a Conselho.

A ausência de debate, a falta do conflito como já apontado anteriormente ao tratarmos das dificuldades do desempenho dos conselhos é ferida que leva à morte a competência democrática do exercício do poder político do cidadão e leva ao mesmo patamar, ao menos nas ocasiões acima demonstradas (em 57,14% dos assuntos), a representatividade política e a participação política. Ainda que o fim da discussão de determinado assunto seja revelar que a proposta inicial se fez vencedora, esta terá sido demonstrada no processo de discussão, em meio às divergências do processo dialógico, onde várias “cabeças” pensaram sobre o tema.

Na sequência dos indicadores apuramos qual a predominância dos assuntos tratados, elencando 3 (três) origens: os temas propostos pelo Poder Público, aqueles trazidos pela Sociedade Civil e os Assuntos Internos do Conselho.

³⁰ Não existe regra preestabelecida ou uma normatização nos moldes da ABNT para a redação de Atas, portanto, varia de pessoa para pessoa. A redação da Ata do COMDURB-ASSIS é responsabilidade de seu secretário executivo e comumente, são os registros dos acontecimentos de maior relevo que ali deverão ser encontrados, portanto, todos os protagonistas elencados em ata, representarão as participações relevantes, não significando que sejam os únicos a se manifestarem.

Um parêntese é necessário em relação aos assuntos internos do Conselho que foram tratados durante o período pesquisado: o intervalo avaliado teve singular característica que o diferiu dos anos anteriores que foram privilegiados com temas de maior repercussão, por causa de uma série de adequações regimentais que se fizeram necessárias, além das eleições para a composição da nova representação do Conselho. Após um conflito de representatividade durante a gestão anterior onde um Inquérito Civil³¹ trouxe uma série de questionamentos ao Conselho, a gestão 2012/2014 buscou se adequar regimentalmente. Neste cenário, os assuntos internos representaram cerca de 31,03% dos assuntos tratados pelo Conselho.

Entretanto, este número acaba por dar maior ênfase aos assuntos que se originaram no Poder Público: 39,66% dos temas do COMDEMA-ASSIS derivaram das mãos do Governo e somente 29,31% dos temas representaram diretamente as demandas da sociedade organizada.

Este índice traz ainda, mais preocupação em relação à falta de disputa dentro do Conselho. Se somados, os temas relacionados ao Poder Público e às questões regimentais internas beiram os 71%. Não obstante os assuntos internos discutidos significar amadurecimento e melhoria da ferramenta, os temas predominantes do Conselho que, como qualquer outro, deveria ser um espaço público de debate, revelou em certa medida, que o Conselho atuou mais como um ambiente governamental do que como um espaço de exercício do poder político. Em outras palavras, verificamos uma atuação incongruente de seus integrantes, quiçá, despolitizada, se se preferir basear-se tão somente nos números apresentados.

Todavia, os percalços da história conselheirista descrevem o mesmo roteiro do amadurecimento de qualquer instituição. Outra barreira bastante comum é o que podemos considerar como negligência dos poderes constituídos. Neste sentido, há uma emblemática situação onde a Câmara Municipal de Assis, ignorou a obrigação de encaminhamento de determinada propositura para a deliberação do Conselho, ensejando veto do Executivo e reprimenda alusiva a exemplo anterior no qual o Ministério Público desencadeou Ação Civil Pública e anulação de Lei.

³¹ Inquérito Civil n.º 14.0198.0003213/2012-7, já arquivado.

Almeida e Tatagiba (2012, p. 72-73), destacam que apesar das resistências e dificuldades não se pode deixar de destacar que acima de tudo, órgãos como o COMDURB-ASSIS, são frutos de algo maior do que qualquer contramarcha:

A disseminação das instituições participativas pelo país, como os conselhos, orçamentos participativos e fóruns, evidencia que apesar de todas as resistências e contramarchas, o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira. Se esse fato não garante a priori sua continuidade e fortalecimento, e nem mesmo a direção que assumirá, não é pouco o que ele representa até aqui, já que determina patamares específicos para a luta política.

Embora a vontade política dos governos se constitua numa variável relevante da qual dependem a qualidade e os resultados do processo participativo, nenhum governo — a despeito de sua coloração partidária e inclinação democrática — pode hoje ignorar os conselhos nos processos de implementação da política. Mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos etc.

No caso concreto, a deliberação COMDURB n.º 01/2013 aprovou, com alteração do caput do artigo 1º, a Minuta de Projeto de Lei 118/2013, que dispunha sobre a regularização de lotes com área inferior a 150m², em conformidade com a Lei Municipal n.º 2.092/81 – Código de Parcelamento de Solo. O Conselho considerou o exposto no art. 4º, incisos III da Lei 4.995/07, que cria o COMDURB-ASSIS e versa sobre sua competência em deliberar sobre projetos de lei relevantes à política urbana do Município, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal e deliberou conforme abaixo:

“Por votação unânime os conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Assis/SP, deliberam pela aprovação da minuta de Projeto de Lei apresentada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, a qual que dispõe sobre prazo para regularização de lotes com área inferior a 150,00m² de que trata a Lei Municipal n.º 2.092/81 e suas alterações, desde que haja a alteração do caput do artigo 1.º, nos seguintes termos: **“Art. 1º - Ficam autorizados, aos proprietários de lotes urbanos, com área igual ou inferior a 150,00 m² (cento e cinquenta metros quadrados) e testada mínima de 1,00 (um) metro, DESDE QUE POSSUAM ESCRITURA DO IMÓVEL LAVRADA ATÉ O DIA 03 DE JULHO DE 2013, para no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Lei. Procederem o desmembramento de seus imóveis, bem como a respectiva e definitiva regularização junto ao Departamento de Cadastro Imobiliário da Prefeitura Municipal de Assis”**. Demais textos devem permanecer como estão. Em caso de qualquer outra alteração este conselho deverá ser novamente consultado sob pena de inconstitucionalidade de futura Lei Municipal”.

Encaminhada para o Executivo Municipal por meio de ofício 08/2013, este remeteu à Câmara Municipal de Assis o Projeto de Lei 118/2013 devidamente alterado conforme propôs o Conselho.

Discutida em Plenário da Câmara Municipal, a propositura foi aprovada regimentalmente com emenda e após elaborada pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação a redação final do PL 118/2013 acrescentou ao § 1º, menção ao bairro Portal São Francisco: “§ 1º- Os terrenos localizados no Jardim Canadá e **Portal São Francisco** deverão ter obrigatoriamente no mínimo 5 (cinco) metros de testada”.

Logo, o Departamento de Administração da Prefeitura do Município, por meio do ofício DA n.º 002/2.014 dirigiu-se à Câmara Municipal comunicando veto parcial ao PL 118/2013, devido a emenda acima referida e justificou:

A todos é sabido que para a propositura em questão, é exigida a análise prévia da matéria pelo COMDURB – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis/SP. Desta feita, o Poder Executivo, submeteu à apreciação do citado Conselho a proposta.

Ocorre que, por emenda apresentada por parlamentar, foi inserida no texto do §1º, do art. 1º, a possibilidade de regularização de lotes inseridos no loteamento “Portal São Francisco”, sem, contudo, a indispensável deliberação do COMDURB.

Não bastasse, continua o ofício observando que a própria Câmara, por meio da Comissão de Planejamento, Uso e Ocupação e Parcelamento do Solo, havia oficiado o COMDURB-ASSIS, solicitando posicionamento referente à proposta de emenda.

Ocorre que tal emenda, quando discutida em reunião ordinária do dia 03/12/2013, suscitou grande debate, tendo a plenária deliberado sobre a “impossibilidade prévia de emitir parecer sobre a referida emenda”, considerando a ausência de maiores subsídios relativos ao objeto, entendidos como basilares para a consecução de seu parecer” e encaminhou junto ao ofício de resposta à Comissão, questionário elucidativo para o apoio de futuro parecer. Pesou para a deliberação, o fato de que, em sua origem, o loteamento, que coleciona problemas de planejamento e infraestrutura, conta com restrições urbanísticas que impedem o desmembramento de lotes.

O aparente menoscabo da Câmara Municipal, em relação ao Conselho, não passou despercebido pelo Departamento de Administração da Prefeitura, que concluiu o ofício, acrescentando o relato de situação semelhante, do ano de 2011 onde o Executivo Municipal

encaminhou proposta de regularização à Câmara Municipal sem a prévia aprovação do COMDURB-ASSIS, que uma vez aprovada pela Câmara, sancionada pelo Executivo e publicada, desencadeou Ação Civil Pública n.º 047.01.2012.003784-2 que culminou com a anulação daquela Lei (n.º 5.570/11).

Chamou-se a Câmara à razão dos procedimentos, tal como apontado em extrato da Ação Civil Pública em que aponta “que não houve parecer do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMDURB, o que constitui vício no processo legislativo e impede a Prefeitura de praticar validamente os atos mencionados na Lei Municipal”. Prossegue a Ação Civil relatando que o Conselho é o órgão colegiado do município que atenta para a garantir da gestão democrática da cidade e que deixar de ouvir o Conselho atentou contra o Sistema de Planejamento do Desenvolvimento Urbano do Município e feriu o princípio da participação popular. Discriminou o Ministério Público as competências do Conselho, indicadas no artigo 4º da Lei n.º 4.995/07 que instam a presença do COMDURB-ASSIS nas discussões urbanas para acompanhamento, análise, elaboração de propostas, e deliberação pertinentes.

Por fim, considerou lesionado o princípio da legalidade pelo desrespeito ao devido processo legislativo de elaboração das espécies normativas, caracterizando, no caso aludido, inconstitucionalidade formal da lei.

Com isso, a Prefeitura Municipal de Assis justificou o veto ao parágrafo divergente e reiterou a necessidade de se respeitar o instituto do Conselho Municipal.

Por parte do Conselho, o evento trouxe à baila a problemática da representação conflituosa com os poderes constituídos, ao ponto de que em determinadas resoluções e deliberações o Conselho passou a editar advertência contra as eventuais inobservâncias.

O caso, certa forma, relaciona-se com a efetividade deliberativa dos conselhos. Naquela situação de 2011, o Ministério Público foi instrumento de repreensão; no episódio do Portal São Francisco, o Executivo Municipal foi o suficiente, mas as formas de controle das ações públicas realizadas pelos conselhos se dão na medida em que suas competências deverão ser respeitadas por força de Lei. Verificamos nos casos em tela, uma lógica de ação e reação que tende a interiorizar comportamentos. Contudo sem uma atuação ativa por parte dos conselheiros, sem que estes ajam de forma proativa e fiscalizadora, o papel dos Conselhos não terá peso.

Retomando o conceito de Cunha, sobre a efetividade deliberativa (2007, pp. 5-11), sendo a efetividade deliberativa um conjunto de capacidades de influência, controle e decisão sobre determinada política pública e em especial, no caso exemplificado, a institucionalização de procedimentos e a decisão e controle sobre ações públicas o COMDURB-ASSIS, cumpriu seu papel.

Na prática, a deliberação sobre políticas urbanas tende a espalhar seus efeitos adiante da questão em si. É expressão de poder e participação estruturada (CYMBALISTA, 2000; FOUCAULT, 2002; CUNHA, 2007; GOHN, 2011).

5. CONCLUSÃO

Ao longo deste texto argumentamos que o processo de mutação da sociedade para uma corporificação mais ativa e fluída no exercício do poder político, tal qual se espera de uma nova democracia, que queira como que corrigir seu passado de desalento e atraso por meio da participação popular e cidadã, ainda está engatinhando. O levantamento bibliográfico aponta neste sentido, a institucionalização do espaço dos conselhos, para a ampliação da participação social, que se desdobra em conscientização política e consequente evolução da gestão pública.

Elegemos os conselhos gestores de políticas públicas como protagonista de nossa análise e partimos do pressuposto de que a Constituição Cidadã, de 1988 estabeleceu princípios e objetivos que visam garantir a participação popular na elaboração e controle das políticas públicas em seu *locus*, em seu município. Para isso, temos, dentre uma gama de instrumentos, os conselhos municipais e mais especificamente, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMDURB-ASSIS.

Ressaltamos dentre outros aspectos a discussão em torno da natureza dos conselhos e citamos, por exemplo, Teixeira (2000) que entende a natureza dos conselhos como constituinte de espaços democráticos promotores da construção da cidadania e da educação política, viabilizando as demandas da sociedade e exercer controle social sobre o governo. Mas além da natureza enquanto propósito, a natureza enquanto origem do referido espaço tende a deixar dúvidas: o mesmo autor assegura que os conselhos são um novo espaço, nem estatal nem sociedade civil; é híbrido e habita a intersecção entre as forças estatais e a sociedade civil (2001, p. 137-140).

Por ser novo, entendemos, por ser único, consideramos; são ainda hoje – menos de três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988 – alvos de confusões e desencontros. Não só o espaço é novo, mas, a participação da Sociedade Civil na administração da *res publica* também o é, e, carece de conscientização sobre as responsabilidades do cidadão ao mesmo tempo em que o Estado deve manter os mecanismos participativos.

O COMDURB-ASSIS, nascido em 2007, é o órgão colegiado que responde pela participação da comunidade na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para o ordenamento urbano. A análise normativa e documental do Conselho apontou duas

situações distintas: quanto às suas bases legais, o Conselho se apresenta moderno e robusto, muito bem articulado na estrutura do ordenamento jurídico brasileiro. Porém, ao analisarmos a produção documental, apuramos que a atuação do Conselho ainda está eivada de pequenos vícios e comportamentos insatisfatórios, muito comum aos conselhos de uma forma geral, como já observado de forma extenuante.

Mesmo sendo resultados quase que experimentais, não podemos projetar o amanhã ideal em um estudo, e sim, sermos testemunhas do recorte fático que temos por hora. Assim, correndo o risco de defender o indefensável, militamos na seara da novidade e da pouca maturidade das instituições, somando à equação o caráter desbravador, tanto no aspecto de pesquisa do tema, quanto no aspecto de participação conselheirista. É sabido que conselhos existem a tempos imemoriais e que os conselhos populares já debatiam a política pública ao menos desde os setenta, mas os conselhos gestores é tema novo, para o qual não existe curso técnico. Apesar disso, é evidente que os conselhos têm falhado enquanto órgãos deliberativos. Como o COMDURB-ASSIS não é diferente e os números encontrados relativos à documentação produzida apontam para uma atitude reativa das demandas invariavelmente governamentais, e, como bem observado em Tatagiba (2012), a omissão da disputa dialógica impede a oxigenação das ideias e propostas de políticas públicas.

Buscamos, neste trabalho, portanto, verificar se o caso assisense refletia a propostas da democracia participativa e ao explorar o material disponível, identificamos uma atuação apenas razoável, com sinais preocupantes de passividade material. Prevaecem os temas de governo, são os atores governistas quem invariavelmente dão início às pautas e parcela considerável das decisões não nascem de disputas dialógicas.

O caso concreto trazido ao trabalho tratou-se de um bom sinal de que existe sim, um bom aparato normativo e regimental, além de capacidade deliberativa, contudo, o cerne da questão é a prática cotidiana dos conselhos gestores de políticas públicas cujo caráter essencialmente deliberativo deve ser reiteradamente valorizado. Como afirma Gohn (2002), “[...] a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos tem sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites”. Nestes casos, não há, minimamente, mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Contudo, é evidente que o Conselho possibilita uma relação entre o Estado e a Sociedade em bases diferentes das tradicionais e inócuas no sentido participativo, tendo em conta

para ficar em um só elemento, a possibilidade de se expressar e decidir demandas e conflitos antes distantes da população.

Mas, parece faltar uma mais íntima relação da faceta pública do Conselho, ou seja, é necessário a revitalização do papel de seus integrantes da Sociedade Civil, com seus representados, quer sejam as entidades e associações quer seja o próprio povo – que se mantém distante da discussão política – e estes com o Estado, que é a outra ponta da relação. Conselho, sociedade civil e cidadãos de um lado e instâncias decisórias do Estado de outro lado; é no interior dos conselhos que é possível este tipo de atuação. O gabinete do prefeito é intangível, mas os assentos do conselho estão muito mais próximos.

Enfim, parece-nos que o problema da representatividade continua sendo verdade, fazendo emperrar até mesmo os conselhos gestores, com a cisma ou desinteresse dos representados em seus representantes.

6. REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Ministério Público do Estado de São Paulo – nº 047.01.2012.003784-2

AGHEKYAN, E. et al. **Freedom in the World 2016**, Freedom House. Disponível em <<https://freedomhouse.org/>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

ALBUQUERQUE, J. A. G. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**. 13 ed. São Paulo: Ática, 2005, v. 1.

ALMEIDA, Carla, TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.º109 p. 68-92, jan/mar. 2012

ARZABE, Patrícia H. M. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas, 2001. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. Pólis, São Paulo, caderno 2, 2001. p. 32-43.

ASSIS. **Lei Complementar n.º 10**, de 10 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor do Município de Assis e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal n.º 4.995**, de 29 de maio de 2007, que cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências.

_____. **Lei Municipal n.º 5.798**, de 11 de outubro de 2013, que obriga a publicação do calendário de reuniões dos conselhos municipais e respectivas atas e resoluções no site oficial da Prefeitura Municipal de Assis.

_____. **Decreto Municipal n.º 6.134**, de 17 de abril de 2012, que dispõe sobre o regimento interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996. p. 25-46.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública, Campinas, vol 14, n.º1, 2008, p. 43-64

AZEVEDO FILHO, L. M. **Democracia no orçamento público: Orçamento Participativo**, Arcos. Disponível em < <http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BAVA, Silvio C. Democracia e Poder Local. In VILLAS-BOAS, Renata (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, PÓLIS, 1994. p. 6-9

BENEVIDES, M. V.. **A Cidadania Ativa (referendo, plebiscito e iniciativa popular)**. São Paulo: Ática, 1996

BOBBIO, Luigi. **Avaliação de Políticas Públicas**. 2006. Palestra proferida na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul em 09 de junho de 2006. Tradução: Marcelo Sgarbossa e Cristiano Lange dos Santos, com a colaboração de Darowich Mohamed Makki. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/a-necessidade-de-avaliacao-de-politicas-publicas/>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. UNB, 11ª edição, 1998

_____. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 14ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. **Liberalismo e democracia**, tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **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, 2002.

BONAVIDES, Paulo et al. **As constituições brasileiras: notícia, história e análise crítica**, coord. Cléa Carpi da Rocha et al, Brasília: OAB Editora, 2008. 168 p.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Democracia participativa.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7752>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

BRASIL. **Constituição.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Estatuto das Cidades. Lei Federal n.º 10.257**, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, L.C. e GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal, p. 15-48. In: Bresser-Pereira, L.C. et al (orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros.** In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes, Araraquara, 2013, *Resumos*, Araraquara, UNESP, 2013, p. 34.

CALABRE, Lia, **Conselhos de Cultura.** Salvador: P55 edições, 2013. 23 p. (Política e Gestão Culturais, v. 5).

CANOTILHO, José J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2002.

CARNEIRO, Carla B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas.** Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006, p. 149-166.

CARVALHO, A. W. B. . **A participação popular no processo de descentralização governamental: uma avaliação do papel dos conselhos gestores de políticas públicas**

em municípios de pequeno porte demográfico. In: X Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte/MG. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR. São Paulo/SP: USP, 2003. p. 62-62.

CLACINO, Luciene Monteiro. **A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde de Sergipe.** Belo Horizonte: UFMG, 2010. 47 f. Monografia (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais) - Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, Belo Horizonte, 2010.

COMPARATO, Fábio K., A constituição brasileira de 1946. Um interregno agitado entre dois autoritarismos. In: BONAVIDES, Paulo et al, **As constituições brasileiras: notícia, história e análise crítica**, coord. Cléa Carpi da Rocha et al, Brasília: OAB Editora, 2008. p. 95 – 112.

CRANE, Gregory R. **Perseus Digital Library.** Ed. Gregory R. Crane. Tufts University. Disponível em <<http://www.perseus.tufts.edu>> Acesso em: 17 jun. 2016.

CUNHA, Eleonora S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: Avritzer, Leonardo. **A Participação Social no Nordeste**, Belo Horizonte: Ed. UFMG, p.135-161, 2007.

_____. **Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil.** VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra/Portugal, setembro, 2004.

CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano.** São Paulo: Pólis, 2000.

DAHL, Robert A., **Sobre a democracia**, tradução de Beatriz Sidou. Brasília, Editora UnB. 2001.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>> Acesso em: 21 jun. 2016.

DEMOCRACIA. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>> Acesso em: 17 jun. 2016.

DIAS, João M. P. **O Orçamento Participativo na cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder**. 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, PUC de São Paulo, São Paulo. 2006.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e Socialismo**. 1ª Edição. São Paulo/SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. 70 p.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. 2ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2006. p.79-105.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 17ª Edição, Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002.

GAETANI, Francisco. **Gestão e avaliação de políticas sociais: subsídios para discussão**. Brasília, MARE/ENAP, 1997.

GOETZ, Ottmann, **Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais**. Tradução Heloísa B. de Almeida. Revista Novos Estudos, São Paulo, n.º 68, p. 61-72, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole – PUC/SP, São Paulo, n.º 7, p. 9-31, 2002.

_____. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação, Caxambu-MG, v. 16, n. 47, 2011.

GUIMARÃES, L. D.; VIEIRA A. L. B., **O Ideal de cidadania na sociedade da Atenas Clássica**. Revista Mundo Antigo, Campos dos Goytacazes, Ano I, v. 01, n. 02, p. 101-111, 2012.

GURZA LAVALLE, A., HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. 2006. In: ALMEIDA, Carla, TATAGIBA, Luciana. **Os**

conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.º109 p. 68-92, jan/mar. 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** In. LOSEKANN, Cristiana, **A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro.** Revista Pensamento Plural, Pelotas/RS, p. 37-57, 2009.

JACOBI, Pedro R. **Políticas sociais e os desafios da participação cidadina.** Ciência & Saúde Coletiva. São Paulo, v.7, n.3, p.443-454, maio 2002. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300005>. Acesso em: 08 mai. 2016.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 16ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2012.

LOSEKANN, Cristiana, **A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro.** Revista Pensamento Plural, Pelotas/RS, p. 37-57, 2009.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais. **Democracia participativa na constituição brasileira.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 45, n.º 178 abr/jun, p. 181 – 193, 2008

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**, 23.ª edição, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1998, p. 74.

NAHRA, Clicia M. L. **A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas.** [mimeo], 2007.

NAVARRO, Z. Democracia e controle social de fundos públicos: o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre (Brasil), p. 293-334. In: Bresser-Pereira et al. (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

NITTI, Francesco. La Démocratie. In. BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 10. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 1995.

PONDÉ, Lafayette de Azevedo, Peculiaridades do órgão colegiado. In: MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**, 23.^a edição, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine, **A Democracia**, 3^a ed., São Paulo: Publifolha (Folha Explica), 2013

ROLNIK, Raquel. Conselhos de desenvolvimento urbano. In: CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 13 – 14.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003>. Acesso em: 01 ago. 2016.

SCATENA, João H. G.; TANA, Oswaldo Y. **Os instrumentos normalizadores (NOB) no processo de descentralização da saúde**. Revista Saúde e Sociedade, vol. 10, n.º 2, 2001, p. 47-74.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25.^a edição, Malheiros, São Paulo, 2005.

SILVA, Rubens Galdino da, **Navegando nas águas do Direito: teoria e prática de pesquisa**, Adamantina: Omnia, 2002, 180p.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista Sociologia e Política, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 ago. 2016.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. 2005. 128 pp. Anais do Seminário – Os Sentidos da Democracia e da Participação, Instituto Pólis, (Publicações Pólis, 47) São Paulo, São Paulo. 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 97-120.

_____. Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 92-96.

_____. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2001. 224p.

THEML, Neyde. Público e privado na Grécia do VIII ao IV séc. a.C.: O modelo Ateniense, 1988. In: GUIMARÃES, L. D.; VIEIRA A. L. B., **O ideal de cidadania na sociedade da Atenas Clássica**. Revista Mundo Antigo, Campos dos Goytacazes, Ano I, v. 01, n. 02, p. 101-111, 2012.

THEODORO, M. **Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social – o caso CODEFAT**. Texto para discussão - IPEA. Rio de Janeiro. n.º 931, 2002.

TREVISAN, Antoninho M. et. al. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia, Ateliê Editorial, 2003.

VILELA, Maria D. de A. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas**. Brasília, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

WEFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política**. 14^o ed. São Paulo, Ática, 2006.

δημοκρατία, trans. Gregory R. Crane. Tufts University, Perseus Digital Library. Disponível em:
<<http://www.perseus.tufts.edu/hopper/morph?l=dhmokrati%2Fa&la=greek&can=dhmokrati%2Fa0>> Acesso em: 17 jun. 2016.

ANEXO I



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

LEI Nº 4995, DE 29 DE MAIO DE 2007
Proj. Lei nº 025/07 Autoria: Prefeito Municipal Dr. Ézilo Spera

**CRIA O CONSELHO MUNICIPAL
DE DESENVOLVIMENTO URBANO
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS:

Faço saber que a Câmara Municipal de Assis aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo 1

DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Seção I Das Disposições Gerais

- Art.1º.** Fica pela presente lei, regulamentado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis - COMDURB, conforme o disposto no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e no Plano Diretor do Município de Assis - Lei Complementar nº 10, de 10 de outubro de 2006, art. 126.
- Art.2º.** O COMDURB é um órgão de caráter consultivo, deliberativo e de acompanhamento, integrante do Sistema de Gestão e Planejamento do Desenvolvimento Urbano no Município de Assis, vinculado à Secretaria de Planejamento, Obras e Serviços.

Seção II Dos Objetivos

- Art.3º.** O COMDURB rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:
- I - assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de políticas públicas, voltadas para o ordenamento físico e territorial do Município, em especial no âmbito da habitação, do parcelamento, do uso e ocupação do solo, do saneamento ambiental, dos transportes urbanos e da infra-estrutura;

Diário
Municipal

02/06

Av. Rui Barbosa, 926 - PABX (18) 3302.3300 - CEP 19.814-900 - Centro - Assis - SP
www.assis.sp.gov.br





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

- II - acompanhar a aplicação de recursos públicos municipais, estaduais ou federais nas ações voltadas à política de desenvolvimento urbano do Município de Assis.

Seção III Da Competência

Art.4º. Compete ao COMDURB

- I - acompanhar a implementação do Plano Diretor de Assis;
- II - deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor Participativo de Assis;
- III - deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;
- IV - acompanhar a elaboração e regulamentação da legislação urbana e analisar, quando necessário, casos específicos;
- V - acompanhar, apreciar e emitir parecer sobre a movimentação de recursos financeiros e a prestação de contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- VI - estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, acompanhando sua execução financeira e orçamentária;
- VII - supervisionar a aplicação dos instrumentos de indução da política urbana estabelecidos no Plano Diretor;
- VIII - deliberar sobre situações não definidas pela legislação urbanística municipal;
- IX - convocar, organizar e coordenar as conferências e assembleias territoriais;
- X - convocar a Conferência Municipal das Cidades no mínimo a cada 2 (dois) anos;
- XI - elaborar propostas, examinar e emitir pareceres aos temas afetos à política urbana do Município de Assis;
- XII - propiciar e garantir a articulação efetiva do COMDURB com associações e demais entidades representativas locais, bem como



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

com outros conselhos, nos âmbitos municipais, estaduais e federais, buscando o fortalecimento da participação social;

- XIII - organizar plenárias e audiências públicas para a discussão de diretrizes e projetos relacionados à transformação urbana, os quais possam gerar impactos significativos no meio onde se pretenda inseri-los;
- XIV - estabelecer comissões de estudos, grupos temáticos e promover encontros, seminários e debates sobre temas estratégicos e específicos relacionados à política urbana;
- XV - manter canais de comunicação, relacionados aos temas que lhe são afetos, com outros órgãos do Poder Público, bem como receber sugestões, propostas e matérias de interesse coletivo, encaminhadas por setores e agentes da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais;
- XVI - acompanhar a atuação do setor público, privado e da sociedade civil organizada quanto aos contratos e convênios estabelecidos com recursos públicos na área de desenvolvimento urbano;
- XVII - analisar e emitir parecer sobre a política habitacional e seus respectivos instrumentos de gestão, cooperando na formulação de estratégia e no controle da execução da política municipal de desenvolvimento urbano;
- XVIII - acompanhar e avaliar a elaboração de planos de urbanização específicos e de habitação de interesse social, em função das características sociais, urbanísticas e fundiárias;
- XIX - supervisionar e avaliar a qualidade dos serviços prestados por entidades públicas, privadas e filantrópicas vinculadas às políticas de desenvolvimento urbano;
- XX - acompanhar as atividades da Câmara Municipal e suas audiências públicas nos temas afetos às políticas públicas de desenvolvimento urbano e rural;
- XXI - elaborar e aprovar no prazo máximo de 60 (sessenta) dias o seu regimento interno;



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

Seção IV Da Composição

Art.5º. O COMDURB será composto de forma paritária, com membros representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada.

Art.6º. São representantes do Poder Público:

- I – 01 (um) representante do Gabinete do Prefeito;
- II – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços;
- III - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo e Negócios Jurídicos;
- IV - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo;
- V - 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- VI - 01 (um) representante do Departamento de Patrimônio Histórico e Cultural da Fundação Assisense de Cultura - FAC;
- VII - 02 (dois) representantes de concessionárias de serviços públicos das áreas de saneamento básico, energia e transporte;
- VIII - 01 (um) representante da Faculdade de Ciências e Letras de Assis da Universidade Estadual Paulista - UNESP;
- IX - 01 (um) representante da Agência Paulista de Tecnologia em Agronegócios-APTA;
- X - 01 (um) representante do Instituto Florestal - Floresta Estadual de Assis;
- XI - 01 (um) representante da Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA;
- XII - 01 (um) representante do Escritório de Desenvolvimento Rural de Assis - EDR, vinculado ao programa de microbacias;
- XIII- 01(um) representante da Câmara Municipal de Assis.

Art.7º. São representantes da sociedade civil:



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

- I - 02 (dois) representantes da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Assis e Região;
- II - 01 (um) representante de entidade sindical patronal;
- III - 01 (um) representante do Conselho Regional dos Corretores Imobiliários - CRECI;
- IV - 03 (três) representantes das entidades sem fins lucrativos, que possuam dentre seus fins estatutários a preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- V - 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB com atuação nas áreas de direito urbanístico ou de direito ambiental;
- VI - 01 (um) representante das entidades sindicais de trabalhadores e de cooperativas populares baseadas em Assis;
- VII - 01 (um) representante das Associações de Moradores da Zona Rural do Município de Assis;
- VIII - 01 (um) representante das Associações de Moradores da cidade de Assis;
- IX - 01 (um) representante do Conselhos Municipais da Pessoa Portadora de Deficiência e do Idoso de Assis;
- X - 01 (um) representante do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA;
- XI - 01 (um) representante da comunidade assisense, que será indicado pelos demais conselheiros, para compor o COMDURB.

Art.8º. A função desempenhada pelos conselheiros no COMDURB não será remunerada, sendo considerada serviço de relevante interesse público.

§ 1º. - A cada membro corresponde 1 (um) suplente, que suprirá, automaticamente, a falta ou impedimento do respectivo titular.

§ 2º. Os representantes titulares e seus suplentes serão indicados pelas entidades que representam.

§ 3º. Os conselheiros de que tratam os incisos I a XI do Artigo 7º não deverão manter vínculo formal com o Poder Público, devendo esta condição constituir-se como pré-requisito à participação no processo eletivo previsto no § 2º.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

Seção V

Do mandato dos membros do COMDURB

Art.9º. A nomeação e posse dos conselheiros do COMDURB far-se-á por ato do Prefeito Municipal.

§ 1º. - A primeira gestão do COMDURB deverá ser nomeada, no prazo de 30 (trinta) dias, após a publicação desta Lei.

§ 2º. - No primeiro ano de um novo mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal os representantes dos órgãos públicos deverão ser indicados em até 60 (sessenta dias) de sua posse.

Art.10. O mandato dos conselheiros representantes do Poder Público será de 2 (dois) anos, permitida a recondução por mais 2 (dois) anos. O mandato dos conselheiros representantes da sociedade civil será de 1 (um) ano, somente permitida a recondução por mais 1 (um) ano.

Art.11. As entidades da sociedade civil deverão indicar seus representantes e suplentes, com antecedência de 30 (trinta) dias, antes do término do mandato dos conselheiros.

Art.12. Na hipótese da ausência definitiva do conselheiro titular, o suplente assumirá o cargo do titular, temporariamente, até a indicação de um novo titular que se fará no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Parágrafo Único - Caso o suplente assuma a titularidade definitivamente, a entidade deverá indicar um novo suplente no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Seção VI

Do Funcionamento

Art.13. O COMDURB funcionará por meio de reuniões ordinárias e extraordinárias que serão presididas pelo seu Presidente.

Art.14. O COMDURB reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente, ou por autoconvocação de, no mínimo, 1/3 (um terço) de seus membros.

Art.15. A organização e o funcionamento do COMDURB serão disciplinados em Regimento Interno, que deverá ser aprovado pela maioria absoluta em plenário e homologado por Decreto em até 60 (sessenta) dias de sua aprovação.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

Seção VII Da Coordenação e da Administração

Art.16. O COMDURB será coordenado pelo seu Presidente e contará com uma Diretoria Executiva cuja composição e atribuições serão estabelecidas pelo seu Regimento Interno, preservando a paridade na representatividade.

Parágrafo Único - O Presidente e a Diretoria Executiva serão eleitos pelos seus pares e terão mandato de 1 (um) ano, permitindo-se a recondução por até mais (um) ano, consecutivamente.

Art.17. O Poder Executivo Municipal garantirá o suporte técnico e operacional para o pleno funcionamento do COMDURB.

Capítulo 2 DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Seção I Dos Objetivos

Art.18. Fica criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU de acordo com o disposto no Plano Diretor do Município de Assis, destinado a propiciar apoio e suporte financeiro à consecução da política de desenvolvimento urbano, promovendo sua viabilização e organizando a captação, o repasse e a aplicação de recursos necessários à sua implementação.

Art.19. Na formulação dos programas e projetos a serem viabilizados com recursos do FMDU deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

- I - integração das ações de órgãos e instituições que objetivem a implementação de políticas públicas que promovam a requalificação urbana e a melhoria da qualidade de vida da população;
- II - preservação e a recuperação do meio ambiente, nos programas de revitalização de áreas públicas e de requalificação ou remoção de assentamentos de interesse social;
- III - concessão de financiamentos de programas e projetos destinados prioritariamente à população de renda familiar de até 10 (dez) salários mínimos;
- IV - empreendimentos que gerem retorno, capazes de subsidiar o atendimento em projetos habitacionais e de desenvolvimento urbano voltados, prioritariamente, para as famílias com renda familiar de até 3 (três) salários mínimos;





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

- V - preservação e recuperação do meio ambiente nos programas de requalificação ou remoção de habitação de interesse social;
- VI - adoção de prazos e carências, de limites de financiamento, de juros e encargos diferenciados em função da condição socioeconômica da população a ser beneficiada.

Seção II Do Conselho Gestor do FMDU

Art.20. O FMDU será coordenado por um Conselho Gestor, de caráter paritário, responsável por estabelecer as diretrizes de aplicação de seus recursos financeiros, constituído por 04 (quatro) membros, com mandato de 1 (um) ano, permitida a recondução por até mais 3 (três) anos, da seguinte forma:

- I - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento Obras e Serviços desde que envolvido com assuntos de desenvolvimento urbano do Município;
- II - 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- III - 02 (dois) membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis - COMDURB.

§ 1º. Os membros indicados pelo COMDURB serão escolhidos pelos seus pares dentre os conselheiros representantes da sociedade civil.

§ 2º. As funções desempenhadas pelos membros no Conselho Gestor do FMDU não serão remuneradas, sendo consideradas serviço de relevante interesse público.

§ 3º. Os cheques relativos à movimentação financeira serão assinados pelo representante da Secretaria Municipal da Fazenda e pelo representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços (SEMPLOS)

Art.21. Ao Conselho Gestor do FMDU caberão as seguintes atribuições:

- I - manter os controles necessários à execução orçamentária do FMDU, encaminhando mensalmente à contabilidade geral do Município as demonstrações de pagamento, receitas e despesas;
- II - disponibilizar para acompanhamento e controle do COMDURB, o balanço mensal do FMDU;



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

- III - elaborar relatórios econômico-financeiros, para instruir o Poder Executivo na elaboração de suas peças orçamentárias, quando da utilização dos recursos do FMDU;
- IV - promover audiência pública semestral para demonstração dos recursos do FMDU e sua aplicação.

Seção III Dos Recursos do FMDU

Art.22. Constituirão receitas do FMDU:

- I - recursos próprios do Município;
- II - transferências intergovernamentais;
- III - transferências de instituições privadas;
- IV - transferências de pessoas físicas;
- V - recursos provenientes da aplicação dos instrumentos de indução da política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade e incluídos no Plano Diretor do Município de Assis;
- VI - doações;
- VII - outras receitas que lhe sejam destinadas por lei;
- VIII - receitas provenientes da aplicação financeira dos seus recursos próprios.

Parágrafo Único: As receitas descritas neste artigo serão depositadas, obrigatoriamente, em contas especiais a serem abertas e mantidas em instituições financeiras oficiais.

Art.23. A execução orçamentária das receitas se processará por meio das fontes determinadas nesta Lei.

Seção IV Das Aplicações dos Recursos do FMDU

Art.24. Os recursos do FMDU serão aplicados priorizando as ações que garantam a promoção da função social da cidade e da propriedade, em conformidade com o estabelecido no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do Município de Assis, de acordo com o que segue:





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

- I - regularização fundiária;
- II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III - constituição de reserva fundiária;
- IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V - implantação de infra-estrutura ou equipamentos urbanos e comunitários;
- VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII - criação de unidades de conservação ou de proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX - recuperação de áreas degradadas;
- X - atendimento de despesas diversas, de caráter urgente e inadiável, necessárias à execução das ações e dos serviços, prestados à população de baixa renda que se encontra em situação de risco;
- XI - na aplicação dos instrumentos de indução da política urbana, que envolvam a recuperação e a requalificação do patrimônio natural, histórico e cultural, que exijam intervenções construtivas, de provimento de infra-estrutura urbana ou de saneamento ambiental.

Seção V Do Orçamento

- Art.25.** O orçamento do FMDU evidenciará as políticas e os programas de trabalho governamentais, observados o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as diretrizes do Plano Diretor do Município de Assis e os princípios de universalidade, do equilíbrio e de equidade.

Seção VI Da Contabilidade

- Art.26.** O FMDU terá contabilidade própria, que registrará todos os atos e fatos a ele pertinentes, de modo a permitir a apuração de resultados à parte, inclusive balanços anuais, devidamente auditáveis com apresentação de relatórios.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Lei nº 4995, de 29 de maio de 2007

Capítulo III Das Disposições Finais

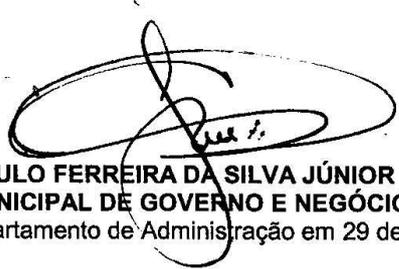
Art.27. As resoluções de ordem financeira delegadas ao Conselho Gestor serão publicadas por meio de Decreto do Prefeito Municipal.

Art.28. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art.29. Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Assis, em 29 de maio de 2007.


ÉZIO SPÉRA
PREFEITO MUNICIPAL


SAULO FERREIRA DA SILVA JÚNIOR
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO E NEGÓCIOS JURÍDICOS
Publicada no Departamento de Administração em 29 de maio de 2007

ANEXO II



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

LEI Nº 5.289, DE 08 DE SETEMBRO DE 2009.

Projeto de Lei nº 059/09 – Poder Executivo – Prefeito Municipal Dr. Ézio Spera

Altera dispositivos da Lei nº. 4.995/2.007 que criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMDURB-ASSIS.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS:

Faço saber que a Câmara Municipal de Assis aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. O Artigo 2º, da Lei nº 4.995/07, que criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano passa a ter a seguinte redação:

"Art. 2º - O COMDURB-ASSIS é um órgão de caráter consultivo, deliberativo e de acompanhamento, integrante do Sistema de Gestão e Planejamento do Desenvolvimento Urbano no Município de Assis, vinculado ao Poder Executivo do Município de Assis."

Art. 2º - O Inciso I, do artigo 4º, passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 4º.....
.....
I - acompanhar a implementação do Plano Diretor de Assis, no que se refere à produção das leis complementares ali inscritas"*

Art. 3º - No artigo 6º, ficam dada nova redação ao Inciso III, acrescentados mais 2 (dois) segmentos, nos incisos VI e VII, e renumerados os demais:

*"Art. 6º - São representantes do Poder Público:
.....
III - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo e Administração;
.....
VI - 01 (um) representante da Secretaria do Meio Ambiente
.....
VII - 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Agricultura".*

Art. 4º - No artigo 7º, os Incisos IV e XI passam a ter as redações abaixo, acrescentando-se os Incisos XII e XIII, ficando renumerados os demais.

*"Art. 7º.....
.....
"IV - 02 (dois) representantes das entidades sem fins lucrativos, que possuam dentre seus fins estatutários a preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável."*



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

LEI Nº 5.289, DE 08 DE SETEMBRO DE 2009

XI - 02 (dois) representantes de associações cívicas cujos fins estatutários incluam explicitamente o desenvolvimento humano e/ou da cidade;

XII - 01 (um) representante de entidades privadas de educação;

XIII - 01 (um) representante do Conselho Municipal de Segurança Pública;"

Art. 5º - Fica acrescentado o § 4º, ao artigo 8º, a saber:

"Art. 8º.....

§ 4º - Os Conselheiros inscritos nos Incisos IV, VI, VII, VIII e XI do artigo 7º serão admitidos ao plenário após o processo eletivo referido na resolução COMDURB-ASSIS 01/09 publicada no Diário Oficial de Assis nº 1244, de 15 de Julho de 2.009".

Art. 6º - O artigo 10 vigorará com a seguinte redação:

"Artigo 10 - O mandato dos conselheiros representantes do Poder Público será de 2 (dois) anos, permitida a recondução por mais 2 (dois) anos. O mandato dos conselheiros representantes da sociedade civil será de 2 (dois) anos, somente permitida a recondução por mais 2 (dois) anos.

Art. 7º - O artigo 11 passa a ter a seguinte redação:

"Artigo 11 -As entidades da sociedade civil deverão indicar seus representantes e suplentes, com antecedência de 30 (trinta) dias, antes do término do mandato dos conselheiros, ou solicitar à Mesa do plenário que proceda de acordo com a Resolução COMDURB-ASSIS 01/09 de 15 de Julho de 2.009".

Art. 8º - O artigo 16 passará a vigorar com a seguinte redação:

"Artigo 16 - O COMDURB-ASSIS será coordenado pelo seu Presidente e contará com uma Mesa Diretora cuja composição e atribuições serão estabelecidas pelo seu Regimento Interno, preservando a paridade na representatividade entre o número de representantes do Poder Público e da Sociedade Civil Organizada."

Art. 9º - Ficam excluídos do artigo 19, os Incisos V e VI.

Artigo 10 - Fica dada nova redação aos Incisos II e X do artigo 24, excluindo-se os Incisos IV e XI, do mesmo artigo, renumerando-se os demais incisos.

Artigo 24.....





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

LEI Nº 5.289, DE 08 DE SETEMBRO DE 2009.

" II - Elaboração e execução de programas e projetos de interesse social, requalificação urbana e de melhoria da qualidade de vida.

X - Atendimento de despesas diversas, de caráter urgente e inadiável, necessárias à execução das ações e dos serviços prestados à população."

Artigo 11 - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Artigo 12 - Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Assis, 08 de Setembro de 2.009.


ÉZIO SPERA
Prefeito Municipal


EDUARDO THOMSE
Secretário Municipal de Governo e Administração
Publicada no Departamento de Administração, em 08 de Setembro de 2.009.

ANEXO III



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

LEI Nº 5.631, DE 15 DE MARÇO DE 2.012

Proj. Lei nº 015/2.012 – Autoria: Poder Executivo - Prefeito Municipal Dr. Ézio Spera

Dispõe sobre alteração do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS:

Faço saber que a Câmara Municipal de Assis aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art.1º. O artigo 5º, da Lei Municipal nº 4.995 de 29 de Maio de 2.007 que instituiu o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis - COMDURB, passa a ter a seguinte redação:

"Art.5º. O COMDURB será composto de forma paritária, com membros titulares representantes do Poder Público e da Sociedade Civil Organizada, com seus respectivos suplentes, na seguinte forma:

São representantes do Poder Público:

- I- 04 (quatro) titulares e seus suplentes do Poder Executivo Municipal;
- II- 01 (um) representante titular e seu suplente da Secretaria Estadual de Meio Ambiente;
- III- 01 (um) representante titular e seu suplente da Secretaria Estadual da Agricultura;
- IV- 02 (dois) representantes titulares e seus suplentes das concessionárias de serviços públicos de água e esgoto, energia elétrica e transporte coletivo;

São representantes da Sociedade Civil:

- I- 03 (tres) representantes titulares e seus suplentes eleitos pelas seguintes classes: Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Assis e Região; do Conselho Regional dos Corretores Imobiliários – CRECI e da Ordem dos Advogados do Brasil- OAB;
- II- 01 (um) representante titular e seu suplente de ONG para Desenvolvimento Sustentável;

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felig a Nação cujo Deus é o Senhor"



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

Lei nº 5.631, de 15 de março de 2.012

- III- 01 (um) representante titular e seu suplente dos Clubes de Serviços ;
- IV- 01 (um) representante titular e seu suplente da Associação de Moradores de Bairro da Zona Urbana;
- V- 01 (um) representante titular e seu suplente da Associação de Moradores de Bairro da Zona Rural;
- VI- 01 representante titular e seu suplente da Comunidade."

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Assis, em 15 de Março de 2.012.


ÉZIO SPERA
Prefeito Municipal


MÁRCIO AURÉLIO DE OLIVEIRA
Secretário Municipal de Governo e Administração
Publicado no Departamento de Administração, em 15 de março de 2.012.

ANEXO IV



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

DECRETO Nº 5.479 DE 03 DE MARÇO DE 2.008.

Aprova o Regimento Interno do COMDURB
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
de Assis.

ÉZIO SPERA, Prefeito do Município de Assis, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto na Lei nº 4.995, de 29 de Maio de 2.007,

DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído e aprovado o Regimento Interno do CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO de Assis, que com este se publica.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Assis, em 03 de Março de 2.008.


ÉZIO SPERA
Prefeito Municipal


SAULO FERREIRA DA SILVA JÚNIOR
Secretário Municipal de Governo e Negócios Jurídicos
Publicado no Departamento de Administração, em 03 de Março de 2.008.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS

CAPÍTULO I DA NATUREZA

- Art. 1º-** O presente Regimento disciplina a organização, as atribuições e as normas gerais de funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis – COMDURB – ASSIS.
- Art. 2º-** O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, nos Termos do art. 126, da Lei Complementar nº 10, de 10 de outubro de 2006 que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e regulamentado pela Lei nº. 4.995, de 29 de maio de 2007, é um órgão de caráter consultivo, deliberativo e de acompanhamento, em matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais, de acordo com as atribuições que lhes são conferidas por lei.

CAPÍTULO II DO OBJETIVO

- Art. 3º-** Este Regimento estabelece as normas de organização e funcionamento do CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO de Assis, doravante denominado COMDURB-ASSIS.
- Parágrafo único** – A expressão CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO e a sigla COMDURB se equivalem para efeito de referência e comunicação.

CAPÍTULO III DA FINALIDADE E DA COMPETÊNCIA

- Art. 4º-** Compete ao COMDURB
- I- acompanhar a implementação do Plano Diretor de Assis;
 - II- deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor Participativo de Assis;
 - III- deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;
 - IV- acompanhar a elaboração e regulamentação da legislação urbana e analisar, quando necessário, casos específicos;
 - V- acompanhar, apreciar e emitir parecer sobre a movimentação de recursos financeiros e a prestação de contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
 - VI- estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, acompanhando sua execução financeira e orçamentária;
 - VII- supervisionar a aplicação dos instrumentos de indução da política urbana estabelecidos no Plano Diretor;





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

- VIII- deliberar sobre situações por casos omissos pela legislação urbanística municipal;
- IX- convocar, organizar e coordenar as conferências e assembléias territoriais;
- X- convocar a Conferência Municipal das Cidades no mínimo a cada 2 (dois) anos;
- XI- elaborar propostas, examinar e emitir pareceres aos temas afetos à política urbana do Município de Assis;
- XII- propiciar e garantir a articulação efetiva do COMDURB com associações e demais entidades representativas locais, bem como com outros conselhos, nos âmbitos municipais, estaduais e federais, buscando o fortalecimento da participação social;
- XIII - organizar plenárias e audiências públicas para a discussão de diretrizes e projetos relacionados à transformação urbana, os quais possam gerar impactos significativos no meio onde se pretenda inseri-los;
- XIV- estabelecer comissões de estudos, grupos temáticos e promover encontros, seminários e debates sobre temas estratégicos e específicos relacionados à política urbana;
- XV- manter canais de comunicação, relacionados aos temas que lhe são afetos, com outros órgãos do Poder Público, bem como receber sugestões, propostas e matérias de interesse coletivo, encaminhadas por setores e agentes da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais;
- XVI- acompanhar a atuação do setor público, privado e da sociedade civil organizada quanto aos contratos e convênios estabelecidos com recursos públicos na área de desenvolvimento urbano;
- XVII- analisar e emitir parecer sobre a política habitacional e seus respectivos instrumentos de gestão, cooperando na formulação de estratégia e no controle da execução da política municipal de desenvolvimento urbano;
- XVIII acompanhar e avaliar a elaboração de planos de urbanização específicos e de habitação de interesse social, em função das características sociais, urbanísticas e fundiárias;
- XIV- supervisionar e avaliar a qualidade dos serviços prestados por entidades públicas, privadas e filantrópicas vinculadas às políticas de desenvolvimento urbano;
- XX- acompanhar as atividades da Câmara Municipal e suas audiências públicas nos temas afetos às políticas públicas de desenvolvimento urbano e rural;

CAPÍTULO IV DA COMPOSIÇÃO

Art. 5º- O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis – COMDURB – será constituído por 12 membros titulares e respectivos suplentes e terá a seguinte composição:

I- 14 (quatorze) representantes do Poder Público, através dos respectivos órgãos:

Av. Rui Barbosa, 926 • PABX (18) 3302-3300 • CEP 19.814-900 • Centro • Assis-SP
www.assis.sp.gov.br





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

- 1) 01 (um) representante do Gabinete do Prefeito;
- 2) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços;
- 3) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo e Negócios Jurídicos;
- 4) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo;
- 5) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- 6) 01 (um) representante do Departamento de Patrimônio Histórico e Cultural da Fundação Assisense de Cultura - FAC;
- 7) 02 (dois) representantes de concessionárias de serviços públicos das áreas de saneamento básico, energia e transporte;
- 8) 01 (um) representante da Faculdade de Ciências e Letras de Assis, da Universidade Estadual Paulista - UNESP;
- 9) 01(um) representante da Agência Paulista de Tecnologia em Agronegócios-APTA;
- 10) 01 (um) representante do Instituto Florestal - Floresta Estadual de Assis;
- 11) 01 (um) representante da Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA;
- 12) 01 (um) representante do Escritório de Desenvolvimento Rural de Assis - EDR, vinculado ao programa de microbacias;
- 13) 01(um) representante da Câmara Municipal de Assis.

II- 14 (quatorze) representantes da sociedade civil:

- 1) 02 (dois) representantes da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Assis e Região;
- 2) 01 (um) representante de entidade sindical patronal;
- 3) 01 (um) representante do Conselho Regional dos Corretores Imobiliários - CRECI;
- 4) 03 (três) representantes das entidades sem fins lucrativos, que possuam dentre seus fins estatutários a preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- 5) 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB com atuação nas áreas de direito urbanístico ou de direito ambiental;
- 6) 01 (um) representante das entidades sindicais de trabalhadores e de cooperativas populares baseadas em Assis;
- 7) 01 (um) representante das Associações de Moradores da Zona Rural do Município de Assis;
- 8) 01 (um) representante das Associações de Moradores da cidade de Assis;





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

- 9) 01 (um) representante do Conselhos Municipais da Pessoa Portadora de Deficiência e do Idoso de Assis;
- 10) 01 (um) representante do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA;
- 11) 01 (um) representante da comunidade assisense, que será indicado pelos demais conselheiros, para compor o COMDURB.

CAPÍTULO V DA ESTRUTURA BÁSICA

Art. 6º- O COMDURB possui a seguinte estrutura básica:

- I – mesa diretora
- II – comissões técnicas

SEÇÃO I DA MESA DIRETORA

Art. 7º- A Mesa Diretora será composta por Presidente, Vice-Presidente e Secretário.

Art. 8º- A eleição da Mesa Diretora ocorrerá em reunião especialmente convocada para este fim, devendo ser aprovada pela maioria simples (metade mais um) dos conselheiros titulares.

Art. 9º- Nos casos de ausência do Presidente, será ele substituído pelo Vice – Presidente e, na ausência de ambos, pelo Secretário.

Parágrafo único - No caso de vacância do Presidente e do Vice-Presidente, o Secretário convocará reunião extraordinária para eleição dos cargos vagos no prazo de 15 dias.

SEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DA MESA DIRETORA

Artigo 10- Compete ao Presidente:

- I- cumprir e fazer cumprir este regimento interno;
- II- convocar e presidir as reuniões do Conselho;
- III- delegar a competência aos demais membros do Conselho;
- IV- proclamar o resultado das votações;
- V- representar o conselho ou credenciar Conselheiros (titulares ou suplentes) em solenidades, despachos regulares, reuniões convocatórias, entrevistas aos veículos de comunicação e eventos próprios ou apoiados pelo Conselho;
- VI- elaborar as pautas das sessões;





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

- VII- garantir a observância dos prazos para votação e discussão das matérias submetidas à apreciação do Conselho, bem como das comissões temáticas;
- VIII- convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões, com direito a voz, porém sem direito a voto;
- XIV- convocar e presidir as reuniões, conduzindo a participação dos conselheiros, de modo a garantir o cumprimento da pauta;
- X- assinar as deliberações do conselho e encaminhá-las ao Poder Executivo, sugerindo os atos administrativos necessários;
- XI- tratar da publicação dos atos do COMDURB-ASSIS no Diário Oficial do Município e em outros meios de comunicação;
- XII- encaminhar os casos não previstos neste regimento para a deliberação do plenário do COMDURB-ASSIS;
- XIII- solicitar ao Executivo Municipal a infra-estrutura necessária ao funcionamento do COMDURB-ASSIS;
- XIV- assinar as atas aprovadas nas reuniões;
- XV- dirigir as reuniões ou suspendê-las, conceder, negar ou cassar a palavra de membro do COMDURB ou de convidados;
- XVI- assinar as resoluções, indicações e proposições do COMDURB-ASSIS, encaminhando-as para os devidos fins;
- XVII em caso de renúncia do cargo, encaminhar justificativa formal ao COMDURB, devendo ser marcada uma reunião para apreciação dentro de 15 dias após o recebimento do pedido.

Parágrafo único - A destituição do presidente do COMDURB-ASSIS ocorrerá mediante decisão de dois terços de seus membros, caso não estejam sendo cumpridas as suas funções nos termos estabelecidos nas Leis e no Regimento Interno, cabendo à presidência em exercício ou aos membros do Conselho a convocação imediata de reunião extraordinária para eleger um novo presidente do COMDURB-ASSIS.

Artigo 11- Compete ao Vice – Presidente:

- I- auxiliar o Presidente na condução dos trabalhos;
- II- substituir o Presidente em seus impedimentos, ausência, ou vacância do respectivo cargo.

Artigo 12- Compete ao Secretário:

- I- substituir o Presidente e o Vice – presidente em seus impedimentos, ausências ou vacância dos respectivos cargos;
- II- redigir atas e demais documentos que traduzam decisões tomadas pelo Conselho.





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

SEÇÃO III DAS COMISSÕES TÉCNICAS E DA ANÁLISE DE PROJETOS

Artigo 13- O COMDURB-ASSIS criará comissões técnicas para auxiliar no exame dos projetos a ele submetidos.

§ 1º- Cada comissão temática indicará um coordenador dentre os seus membros, bem como poderá convidar técnicos especializados para oferecer subsídios e assessoria, desde que aceitos pela maioria de seus membros, devendo este fato ser previamente comunicado à Mesa Diretora.

§ 2º- Cada conselheiro poderá participar de, no máximo, duas (02) comissões, não podendo acumular cargo de coordenador dentro das mesmas.

§ 3º- Os conselheiros terão livre acesso a qualquer outra comissão, sem, contudo, interferir no andamento do programa destas.

§ 4º- As Comissões Técnicas terão caráter permanente e serão constituídas mediante deliberação da maioria simples dos conselheiros presentes.

§ 5º- No assessoramento a essas Comissões, as Universidades, os Institutos de Pesquisa, os Órgãos Públicos e as Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos e de cunho técnico profissional terão preferência em relação a organizações privadas.

§ 6º- As Comissões Técnicas terão prazo definido para realizar o seu trabalho, sendo eleito um Coordenador entre seus membros e designado um relator para cada processo específico.

§ 7º- As comissões apresentarão, bimestralmente, relatórios ao conselho.

§ 8º- Os integrantes da Mesa Diretora, não poderão participar das comissões temáticas.

Artigo 14- Compete ao coordenador de comissão:

- I- convocar e dirigir as reuniões de sua comissão, bem como elaborar o cronograma de trabalho e zelar pelo seu cumprimento;
- II- transferir aos integrantes da Comissão que coordena, as solicitações do Conselho;
- III- apresentar relatórios e projetos ao Conselho para efeitos de encaminhamento às reuniões.

Artigo 15- Compete ao relator:

- I- substituir o Coordenador em seus impedimentos, ausências ou vacância do respectivo cargo.
- II- redigir os relatórios que deverão ser apresentados ao Conselho, para efeito de encaminhamento às reuniões.

Artigo 16- As proposições, sugestões e denúncias de órgãos, entidades ou pessoas não pertencentes ao conselho deverão ser encaminhadas à mesa diretora.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

SEÇÃO IV DOS PARECERES

- Artigo 17-** Os pareceres do COMDURB-ASSIS constarão de duas partes fundamentais:
- I- análise global;
 - II- parecer conclusivo, propondo aprovação ou rejeição do projeto e, quando for o caso, oferecendo-lhe substitutivo ou emendas.
- Artigo 18-** Os pareceres serão aprovados pela maioria simples dos conselheiros.
- Artigo 19-** Os substitutivos ou emendas à matéria em pauta só serão objeto de discussão se forem apresentados por escrito pelo conselheiro à Mesa Diretora.

CAPÍTULO VI DO EXPEDIENTE

- Artigo 20-** O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada 30 dias, e, extraordinariamente, para assuntos específicos sempre que convocado pelo Presidente.
- § 1º-** A reunião extraordinária do conselho poderá ser solicitada por, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Conselheiros, indicando a pauta a ser tratada, sendo vedados debates ou deliberações a respeito de qualquer matéria não contemplada, que não esteja expressa previamente na convocação.
- § 2º-** Formalizada a solicitação de reunião extraordinária pelos Conselheiros, a convocação deverá ser feita pelo Presidente no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas e, no mínimo, de 24 (vinte e quatro) horas.
- § 3º-** As reuniões poderão, havendo necessidade e sendo aprovadas pelo Conselho, manter-se em caráter permanente, até a solução da matéria objeto de deliberação.
- Artigo 21-** As reuniões ordinárias serão realizadas mensalmente, tendo duração máxima de 02 (duas) horas, podendo ser prorrogadas a critério do conselho.
- § 1º -** As reuniões deverão ser agendadas previamente para o período de 01 (um) ano, por meio de proposta apresentada pela Presidência e aprovada pelo Conselho, especificando dia, hora e local de sua realização.
- § 2º-** A agenda deve ser comunicada por escrito aos conselheiros imediatamente após sua aprovação.
- § 3º-** As alterações na agenda devem ser comunicadas aos Conselheiros, por escrito, com 72 (setenta e duas) horas de antecedência.
- Artigo 22-** À hora estipulada, o Presidente do Conselho ou seu substituto verificará o quorum e declarará iniciada a reunião.
- § 1º-** O quorum das reuniões se estabelece com a presença de 1/3 (um terço) mais um dos membros do Conselho com efetivo mandato de titular.





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

- §2º-** Caso não haja quorum em primeira chamada, serão aguardados 15 (quinze) minutos para nova verificação, quando será dado início ou cancelamento da reunião.
- §3º-** Os trabalhos serão relatados circunstanciadamente no livro de atas de reuniões, as quais serão assinadas pela Presidência ou por seu substituto.
- §4º-** Não havendo reunião, será anotada em ata a relação dos conselheiros que assinaram a lista de presença e o cancelamento pela Presidência.
- Artigo 23-** Estando presentes os Conselheiros titulares, as reuniões serão facultadas aos respectivos conselheiros suplentes, que terão somente direito a voz e não contarão para o quorum regimental.
- § 1º-** Estando ausente o membro titular, quando iniciada reunião ordinária ou extraordinária, e estando presente seu suplente, este comunicará à mesa, através do Secretário, quando então terá direito a voto, nas matérias que forem deliberadas naquele momento.
- § 2º-** Chegando o membro titular no curso de reunião ordinária ou extraordinária, o mesmo deverá comunicar à mesa diretora, através do Secretário, fazendo registrar sua presença, passando, a partir daí, a ter direito de voto, em substituição a seu suplente.
- § 3º-** As matérias que tiverem sido votadas quando da substituição do titular pelo suplente serão mantidas, mesmo que o titular chegue no curso da reunião ordinária ou extraordinária.
- Artigo 24-** Poderão participar das reuniões, sem direito a voto, assessores técnicos e consultores, quando facultada manifestação para esclarecimento aos Conselheiros, no tempo estipulado pela Presidência.
- Parágrafo único** – As reuniões serão abertas ao público, com direito a voz e sem direito a voto, mediante prévia inscrição, a critério da Mesa Diretora.
- Artigo 25-** As reuniões terão sua pauta preparada pela Presidência, na qual constará necessariamente:
- I- leitura, apreciação e aprovação da ata da reunião anterior;
 - II- pequeno expediente: leitura de correspondências, comunicações da ordem do dia;
 - III- grande expediente: cada membro terá direito à palavra, durante um tempo previamente fixado pela Presidência, podendo algum assunto emergencial ser incluído na ordem do dia, desde que aprovado pelo Presidente, ouvido o plenário;
 - IV- ordem do dia: deliberação do Conselho;
 - V- encerramento.
- §1º-** Em caso de urgência ou relevância, por voto da maioria simples, poderá ser alterada a referida ordem.
- §2º-** A leitura da ata poderá ser dispensada pela plenária, quando sua cópia tiver sido distribuída antecipadamente aos membros do COMDURB - ASSIS.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

Artigo 26- As deliberações do Conselho serão tomadas pela maioria de votos dos membros presentes, cabendo ao Presidente, além do voto pessoal, o de qualidade.

Parágrafo único – A votação poderá ser simbólica ou nominal.

CAPÍTULO VII DOS CONSELHEIROS

Artigo 27- O mandato dos conselheiros representantes do Poder Público será de 2 (dois) anos, permitida a recondução por mais 2 (dois) anos. O mandato dos conselheiros representantes da sociedade civil será de 1 (um) ano, somente permitida a recondução por mais 1 (um) ano.

Artigo 28- Nas Assembléias Deliberativas do Conselho só terão direito a voto os Conselheiros Titulares e, na ausência destes, os seus respectivos Suplentes.

Parágrafo único – É permitida a presença, nas reuniões, dos Diretores ou Representantes de Entidades, Órgãos Públicos ou privados, convidados ou membros da comunidade, com direito a voz, porém sem direito a voto.

SEÇÃO I DAS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS

Artigo 29- Compete aos Conselheiros:

- I- comparecer às reuniões nos dias e horários fixados;
- II- justificar sua ausência, até o início de cada reunião;
- III- comunicar com antecedência ao suplente para substituí-lo;
- IV- elaborar, dentro dos prazos estabelecidos, os pareceres e informações solicitados;
- V- solicitar, formalmente, o afastamento provisório ou definitivo, quando for o caso;
- VI- participar das comissões para as quais forem designados;
- VII- manter atualizados seus dados pessoais no Conselho, para correspondência;
- VIII- aprovar as atas das reuniões;
- IX- executar atividades que lhes forem atribuídas pelo plenário;
- X- propor a criação e dissolução de comissões temáticas;
- XI- os Conselheiros titulares poderão votar e ser votados aos cargos eletivos.





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

SEÇÃO II DOS IMPEDIMENTOS

Artigo 30- Perderão o mandato os conselheiros representantes da sociedade civil ou do poder público que faltarem 3 (três) reuniões consecutivas sem justificativas ou a 6 (seis) reuniões alternadas com justificativas, no período de um ano, nas reuniões ordinárias ou extraordinárias assumindo em sua vaga o suplente.

Parágrafo único – O COMDURB notificará ao segmento que representa a exoneração de seu representante, comunicando que o suplente passará a titular e que apresenta novo suplente.

CAPÍTULO VII DO PROCESSO DE RENOVAÇÃO DO COMDURB - ASSIS

Artigo 31- No prazo de 90 (noventa) dias antes do término do mandato dos conselheiros, a Mesa Diretora do COMDURB - ASSIS solicitará, através de ofício e de edital publicado no Diário Oficial do Município e em jornais da cidade, a indicação dos representantes das entidades e segmentos participantes do Conselho, fixando o prazo de 30 (trinta) dias para o recebimento destas indicações.

§1º- A Mesa Diretora do COMDURB -ASSIS, no prazo de 90 (noventa) dias do término do mandato dos conselheiros, publicará, no Diário Oficial do Município e nos jornais da cidade, o edital fixando em 30 (trinta) dias o prazo para atualização do cadastro de entidades representativas dos segmentos identificados nos incisos de I a XXIII, do artigo 4 ,da Lei Municipal 4532, de 23 de dezembro de 2004.

§2º- A Mesa Diretora atualizará o cadastro das referidas entidades no prazo de 60 (sessenta) dias antes do término do mandato dos conselheiros.

§3º- Transcorrido o prazo do parágrafo anterior, será convocada a Assembléia para a eleição de representantes dos segmentos.

Artigo 32- Mesa Diretora encaminhará ao Gabinete do Prefeito a lista dos representantes eleitos e indicados para a constituição do COMDURB-ASSIS no mandato subsequente, para a nomeação dos titulares e suplentes, mediante decreto a ser publicada 15 (quinze) dias antes do término dos mandatos em vigor.

Artigo 33- Os Conselheiros e a Mesa Diretora do COMDURB-ASSIS tomarão posse em reunião ordinária, por meio do termo apropriado.

CAPÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 34- O Conselho deverá elaborar um plano anual de trabalho aprovado por maioria simples de seus conselheiros.

Artigo 35- As proposições, resoluções e demais decisões do COMDURB-ASSIS serão divulgadas apenas pela Presidência e, na sua ausência, pelo substituto legal ou pela decisão do plenário, por meio do Diário Oficial do Município de Assis e, se conveniente, por meio de outros órgãos de comunicação.





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

- Artigo 36-** Em caso de dúvida a respeito da interpretação ou aplicação do presente Regimento, o conselheiro poderá suscitar questão de ordem, de prazo de 03 (três) minutos, vetados os apartes.
- Parágrafo único-** Compete à Presidência decidir sobre a pertinência da questão de ordem.
- Artigo 37-** As decisões sobre a interpretação deste Regimento, bem como sobre os casos omissos, serão registradas em ata e anotadas em livro próprio, passando a constituir precedentes que deverão ser observados.
- Artigo 38-** As propostas de alteração parcial ou total deste Regimento somente serão procedidas se aprovadas por dois terços dos membros titulares do Conselho, devendo ser publicadas no Diário Oficial do Município.
- Parágrafo único** – As propostas de alteração deverão ser assinadas por, no mínimo, 03 (três) conselheiros titulares e serão encaminhadas como proposição.
- Artigo 39-** Os órgãos ou entidades que perderem o seu mandato não serão considerados para efeito do estabelecimento do quorum regimental.
- Artigo 40-** Nos casos de perda de mandato e não havendo preenchimento da vaga, a Mesa Diretora enviará uma notificação às entidades regularmente cadastradas junto à Mesa Diretora, pertencentes ao mesmo segmento da entidade excluída, fixando um prazo de 30 (trinta) dias para a realização da eleição de um novo representante, que cumprirá o período restante do mandato.
- Artigo 41-** O Conselho terá sede em dependência cedida pelo Município, garantindo o livre acesso e circulação de seus conselheiros.

Assis, em 03 de Março de 2.008.

ANEXO V



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

DECRETO Nº 5.729 DE, 09 DE SETEMBRO DE 2.009.

**Aprova o Regimento Interno do COMDURB
Conselho Municipal de Desenvolvimento
Urbano de Assis.**

ÉZIO SPERA, Prefeito do Município de Assis, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto na Lei nº 4.995, de 29 de Maio de 2007.

DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído e aprovado o Regimento Interno do COMDURB - CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO de Assis, que com este se publica.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 5.479, de 03 de Março de 2.008.

Prefeitura Municipal de Assis, em 09 de Setembro de 2.009.


EZIO SPERA
Prefeito Municipal


EDUARDO HOMSE

Secretário Municipal de Governo e Administração

Publicado no Departamento de Administração em, 09 de Setembro de 2009.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

Capítulo I DA NATUREZA

- Art. 1º** - O presente Regimento disciplina a organização, as atribuições e as normas gerais de funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis - **COMDURB - ASSIS**.
- Art. 2º** - O **Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis**, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, nos Termos do art. 126 da Lei Complementar nº 10 de 10 de outubro de 2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e regulamentado pela Lei nº. 4.995 de 29 de maio de 2007, é um órgão de caráter consultivo, deliberativo e de acompanhamento, em matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais, de acordo com as atribuições que lhes são conferidas por lei.

Capítulo II DO OBJETIVO

- Art. 3º** - Este Regimento estabelece as normas de organização e funcionamento do **CONSELHO MUNICIPAL de DESENVOLVIMENTO URBANO de Assis**, doravante denominado **COMDURB-ASSIS**, se equivale para efeito de referência e comunicação.

Capítulo III DA FINALIDADE E DA COMPETÊNCIA

- Art. 4º** - **Compete ao COMDURB - ASSIS:**

- I- acompanhar a implementação do Plano Diretor de Assis, no que se refere à produção das leis complementares ali inscritas;
- II- deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor Participativo de Assis;
- III- deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;
- IV- acompanhar a elaboração e regulamentação da legislação urbana e analisar, quando necessário, casos específicos;
- V- acompanhar, apreciar e emitir parecer sobre a movimentação de recursos financeiros e a prestação de contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- VI- estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, acompanhando sua execução financeira e orçamentária;
- VII- supervisionar a aplicação dos instrumentos de indução da política urbana estabelecidos no Plano Diretor;
- VIII- deliberar sobre situações não definidas pela legislação urbanística municipal;
- IX- convocar, organizar e coordenar as conferências e assembléias territoriais;



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

- X- convocar a Conferência Municipal das Cidades no mínimo a cada 2 (dois) anos;
- X - elaborar propostas, examinar e emitir pareceres aos temas afetos à política urbana do Município de Assis;
- XII- propiciar e garantir a articulação efetiva do COMDURB-ASSIS com associações e demais entidades representativas locais, bem como com outros conselhos, nos âmbitos municipais, estaduais e federais, buscando o fortalecimento da participação social;
- XIII- organizar plenárias e audiências públicas para a discussão de diretrizes e projetos relacionados à transformação urbana, os quais possam gerar impactos significativos no meio onde se pretenda inserí-los;
- XIV- estabelecer comissões de estudos, grupos temáticos e promover encontros, seminários e debates sobre temas estratégicos e específicos relacionados à política urbana;
- XV- manter canais de comunicação, relacionados aos temas que lhe são afetos, com outros órgãos do Poder Público, bem como receber sugestões, propostas e matérias de interesse coletivo, encaminhadas por setores e agentes da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais;
- XVI- acompanhar a atuação do setor público, privado e da sociedade civil organizada quanto aos contratos e convênios estabelecidos com recursos públicos na área de desenvolvimento urbano;
- XVII- analisar e emitir parecer sobre a política habitacional e seus respectivos instrumentos de gestão, cooperando na formulação de estratégia e no controle da execução da política municipal de desenvolvimento urbano;
- XVIII- acompanhar e avaliar a elaboração de planos de urbanização específicos e de habitação de interesse social, em função das características sociais, urbanísticas e fundiárias;
- XIX- supervisionar e avaliar a qualidade dos serviços prestados por entidades públicas, privadas e filantrópicas vinculadas às políticas de desenvolvimento urbano;
- XX- acompanhar as atividades da Câmara Municipal e suas audiências públicas nos temas afetos às políticas públicas de desenvolvimento urbano e rural;

Capítulo IV DA COMPOSIÇÃO

Art. 5º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis - COMDURB - ASSIS - será constituído por membros titulares e respectivos suplentes e terá a seguinte composição:

16 (dezesesseis) representantes do Poder Público, através dos respectivos órgãos:

- I- 01 (um) representante do Gabinete do Prefeito;

Av. Rui Barbosa, 926 • PABX (18) 3302-3300 • CEP 19.814-900 • Centro • Assis-SP
www.assis.sp.gov.br





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

- II- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços
- III- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo e Administração;
- IV- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo;
- V- 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- VI- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e de Gestão de Resíduos Sólidos;
- VII- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Agricultura;
- VIII- 01 (um) representante do Departamento de Patrimônio Histórico e Cultural da Fundação Assisense de Cultura - FAC;
- IX- 02 (dois) representantes de concessionárias de serviços públicos das áreas de saneamento básico, energia e transporte;
- X- 01 (um) representante da Faculdade de Ciências e Letras de Assis, da Universidade Estadual Paulista - UNESP;
- XI- 01(um) representante da Agência Paulista de Tecnologia em Agronegócios - APTA;
- XII- 01 (um) representante do Instituto Florestal- Floresta Estadual de Assis;
- XIII- 01 (um) representante da Fundação Educacional do Município de Assis - FEMA;
- XIV- 01 (um) representante do Escritório de Desenvolvimento Rural de Assis - EDR, vinculado ao programa de micro bacias;
- XVI- 01 (um) representante da Câmara Municipal de Assis.

16 (dezesseis) representantes da sociedade civil:

- I- 02 (dois) representantes da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Assis e Região;
- II- 01 (um) representante de entidade sindical patronal;
- III- 01 (um) representante do Conselho Regional dos Corretores Imobiliários - CRECI;
- IV- 02 (dois) representantes das entidades sem fins lucrativos, que possuam dentre seus fins estatutários a preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- V- 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB com atuação nas áreas de direito urbanístico ou de direito ambiental;
- VI- 01 (um) representante das entidades sindicais de trabalhadores e de cooperativas populares baseadas em Assis;
- VII- 01 (um) representante das Associações de Moradores da Zona Rural do Município de Assis;
- XIII- 01 (um) representante das Associações de Moradores da cidade de Assis;
- IX- 01 (um) representante do Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência ou do Idoso de Assis;
- X- 01 (um) representante do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA;



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS

- XI- 02 (dois) representante de associações cívicas cujos fins estatutários incluam explicitamente o desenvolvimento humano e/ou da cidade;
- XII- 01 (um) representante de entidades privadas de educação;
- XIII- 01 (um) representante do Conselho Municipal de Segurança Pública;

Capítulo V DA ESTRUTURA BÁSICA

Art. 6º - O COMDURB - ASSIS possui a seguinte estrutura básica:

- I- Plenário dos Conselheiros
- II- Mesa Diretora
- III- Comissões Técnicas

SEÇÃO I DA MESA DIRETORA

Art. 7º - A Mesa Diretora será composta por Presidente, Vice-Presidente e Secretário.

Art. 8º - A eleição da Mesa Diretora ocorrerá em reunião especialmente convocada para este fim, devendo ser aprovada pela maioria simples (metade mais um) dos conselheiros titulares.

Art. 9º - Nos casos de ausência do Presidente, será ele substituído pelo Vice - Presidente e, na ausência de ambos, pelo Secretário.

Parágrafo Único: No caso de vacância do Presidente e do Vice-Presidente, o Secretário convocará reunião extraordinária para eleição dos cargos vagos no prazo de 15 dias.

SEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DA MESA DIRETORA

Artigo 10 - Compete ao Presidente:

- I- Cumprir e fazer cumprir este regimento interno;
- II- Convocar e presidir as reuniões do Conselho;
- III- Delegar a competência aos demais membros do Conselho;
- IV- Proclamar o resultado das votações;
- V- Representar o Conselho, credenciar os Conselheiros (titulares ou suplentes) em solenidades, despachos regulares, reuniões convocatórias, entrevistas aos veículos de comunicação e eventos próprios ou apoiados pelo Conselho, e em atos públicos de relevância para o desenvolvimento urbano;
- VI- Elaborar as pautas das sessões;
- VII- Garantir a observância dos prazos para votação e discussão das matérias submetidas à apreciação do Conselho, bem como das comissões técnicas;



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

- VIII- Convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões, com direito a voz, porém sem direito a voto;
- IX- Convocar e presidir as reuniões, conduzindo a participação dos conselheiros, de modo a garantir o cumprimento da pauta;
- X- Assinar as deliberações do conselho e encaminhar ao Poder Executivo, sugerindo os atos administrativos necessários;
- XI- Oficial do Município e em outros meios de comunicação; Tratar da publicação dos atos do COMDURB-ASSIS no Diário
- XII- Encaminhar os casos não previstos neste regimento para a deliberação do plenário do COMDURB-ASSIS;
- XIII- Solicitar ao Executivo Municipal a infra-estrutura necessária ao funcionamento do **COMDURB-ASSIS**;
- XIV- Assinar as atas aprovadas nas reuniões;
- XV- Dirigir, ou delegar a direção das reuniões ao Secretário, ou suspende-las; conceder, negar ou cassar a palavra de Conselheiro ou de convidados em reuniões;
- XVI- Assinar as resoluções, indicações e proposições do **COMDURB-ASSIS**, encaminhando-as para os devidos fins;
- XVII- Em caso de renúncia do cargo, encaminhar justificativa formal ao COMDURB - ASSIS, devendo ser marcada uma reunião para apreciação dentro de 15 dias após o recebimento do pedido.
- XVIII-As proposições, sugestões e denúncias de órgãos, entidades ou pessoas não pertencentes ao conselho deverão ser dirigidas ao Presidente e encaminhadas à Mesa Diretora.

Parágrafo Único: A destituição do presidente do **COMDURB-ASSIS** ocorrerá mediante decisão de dois terços de seus membros, caso não estejam sendo cumpridas as suas funções nos termos estabelecidos nas Leis e no Regimento Interno. Caberá à Presidência em exercício ou aos Conselheiros a convocação imediata de reunião extraordinária para eleger um novo Presidente do **COMDURB-ASSIS**.

Artigo 11 - Compete ao Vice - Presidente:

- I- Auxiliar o Presidente na condução dos trabalhos;
- II- Substituir o Presidente em todas as suas competências, em seus impedimentos, ausências, licenciamento ou vacância do respectivo cargo.

Artigo 12 - Compete ao Secretário:

- I- Substituir o Presidente e o Vice - Presidente em seus impedimentos, ausências ou vacância dos respectivos cargos;
- II- Redigir atas e demais documentos que traduzam decisões tomadas pela Reunião Plenária do Conselho.





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS

SEÇÃO III DAS COMISSÕES TÉCNICAS

Artigo 13 - O COMDURB-ASSIS criará comissões técnicas para auxiliar no exame dos projetos e/ou propostas a ele submetidas:

- I- Cada Comissão será nomeada e constituída em Reunião Plenária devendo obter os votos favoráveis, de pelo menos, um terço mais um do total do numero de Conselheiros;
- II- Entre reuniões plenárias o Presidente da Mesa Diretora pode constituir Comissão Técnica ad hoc, com caráter consultivo, para obter os subsídios que a emergência determinar, não podendo estes ser vinculados ao Plenário e ao Conselho;
- III- Cada Comissão tem o seu prazo de vigência igual ao prazo necessário para avaliar e emitir relatório escrito sobre o projeto ou proposta que lhe couber analisar;
- IV- Cada Comissão Técnica indicará um coordenador dentre os seus membros, bem como poderá propor ao Plenário, o convite ou a contratação de técnicos especializados, não integrados no Plenário do COMDURB - ASSIS, para fornecer subsídios e assessoria, desde que, aceitos pela maioria de seus membros, devendo esta ação ser previamente comunicada à Mesa Diretora, para obter a sua sanção financeira;
- V- Cada Conselheiro não pode acumular cargo de coordenador dentro de diferentes Comissões a que pertencer;
- VI- Os Conselheiros terão acesso a qualquer outra comissão de que não façam parte, sem interferir no andamento do programa dessas;
- VII- As Comissões Técnicas terão prazo definido para realizar o seu trabalho sendo eleito um Coordenador entre seus membros, e designado um relator para cada processo específico;
- VIII- As comissões apresentarão no mínimo, bimestralmente, relatórios de progresso ao Plenário do Conselho, bem como, um relatório final.
- IX- Os integrantes da Mesa Diretora, poderão participar das comissões técnicas.

Artigo 14 - Compete ao coordenador de Comissão Técnica:

- I- Convocar e dirigir as reuniões de sua comissão, bem como elaborar o cronograma de trabalho e zelar pelo seu cumprimento;
- II- Transmitir aos integrantes da Comissão que coordena as solicitações do Plenário do Conselho;
- III- Apresentar relatórios à Secretaria da Mesa Diretora para efeitos de encaminhamento às membros do plenário.

Artigo 15 - Compete ao relator:





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

- I- Substituir o Coordenador em seus impedimentos, ausências ou vacância do respectivo cargo.
- II- Redigir os relatórios que deverão ser apresentados ao Plenário do Conselho.

SEÇÃO VI DOS PARECERES

Artigo 16 - Os pareceres do **COMDURB-ASSIS** constarão de relatório escrito que deverá incluir as seguintes partes fundamentais:

- I- Objeto de análise;
- II- Metodologia de trabalho utilizada;
- III- Identificação dos membros integrantes da Comissão Técnica com a nomeação explícita do coordenador e do relator;
- IV- Parecer conclusivo;
- V- Proposta ao Plenário de aprovação ou de rejeição do projeto ou proposta e, quando for o caso, oferecer conteúdo substitutivo ou emendas.

Parágrafo Único: Os substitutivos ou emendas à matéria em pauta proposto pela Comissão Técnica, só serão objeto de discussão se forem apresentados por escrito pelo Conselheiro à Mesa Diretora.

Artigo 17 - Os relatórios constituídos de acordo com o inscrito no inciso do Art. 16º serão aprovados pela maioria simples dos Conselheiros em reunião Plenária.

Capítulo VII DO EXPEDIENTE

Artigo 18 - O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada 30 dias, e, extraordinariamente, para assuntos específicos sempre que convocado pelo Presidente.

- I- A reunião extraordinária do conselho poderá ser solicitada por no mínimo. 1/3 (um terço) mais um dos Conselheiros, indicando a pauta a ser tratada, sendo impedidos debates ou deliberações a respeito de qualquer matéria que não esteja declarada previamente na convocatória.
- II- Formalizada a solicitação de reunião extraordinária pelos Conselheiros, a convocação deverá ser feita pelo Presidente no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas e, no mínimo, de 24 (vinte e quatro) horas.
- III- Havendo necessidade, as reuniões plenárias poderão manter caráter permanente até a solução da matéria do objeto de deliberação, se aprovadas pelo Plenário do Conselho por pelo menos 1/3 (um terço) mais um dos votos.





PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

Artigo 19 - As reuniões ordinárias do Plenário serão realizadas mensalmente, tendo duração máxima de 02 (duas) horas, podendo ser prorrogadas a critério do Plenário do Conselho.

- I- As reuniões deverão ser agendadas previamente para o período de 01 (um) ano, por meio de proposta apresentada pela Presidência e aprovada pelo Plenário do Conselho, especificando dia, hora e local de sua realização.
- II- A agenda deve ser comunicada por escrito aos Conselheiros após sua aprovação.
- III- As alterações na agenda devem ser comunicadas aos Conselheiros, por escrito, com 72 (setenta e duas) horas de antecedência.

Artigo 20 - Na hora estipulada para o início da reunião Plenária, o Presidente do Conselho ou seu substituto verificará o quorum e declarará o seu início.

- I- O quorum das reuniões Plenárias se estabelece com a presença de 1/3 (um terço) mais um dos membros do Conselho com efetivo mandato de titular.
- II- Caso não haja quorum em primeira chamada, serão aguardados 15 (quinze) minutos para nova verificação, quando será dado início ou cancelamento da reunião Plenária.
- III- Os trabalhos serão relatados em livro de atas de reuniões, as quais serão assinadas pelo Presidente ou por seu substituto.

Parágrafo Único: Não ocorrendo reunião, será anotada em ata a relação dos Conselheiros que assinaram a lista de presença e o cancelamento pelo Presidente.

Artigo 21 - Estando presentes os Conselheiros titulares, o direito a participação nas reuniões será também facultado aos respectivos Conselheiros suplentes, que terão somente direito a voz e não contarão para o quorum regimental.

- I- Estando ausente o membro titular, quando iniciada reunião ordinária ou extraordinária, o seu suplente, comunicará à mesa, através do Secretário, sua presença, e gozará do direito a voto, nas matérias que forem, ali, deliberadas.
- II- Chegando o membro titular no curso de reunião ordinária ou extraordinária, o mesmo deverá comunicar à mesa diretora, através do Secretário, fazendo registrar sua presença, passando, a partir daí, a ter direito de voto, em substituição a seu suplente.
- III- As matérias que tiverem sido votadas quando da substituição do titular pelo suplente serão mantidas, mesmo que o titular chegue no curso da reunião ordinária ou extraordinária.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

Artigo 22 - Poderão participar das reuniões, sem direito a voto, assessores técnicos e consultores, quando facultada manifestação para esclarecimento aos Conselheiros, no tempo estipulado pela Mesa Diretora.

Parágrafo Único: As reuniões serão abertas ao público, com direito a voz e sem direito a voto, mediante prévia inscrição, a critério da Mesa Diretora.

Artigo 23 - As reuniões terão sua pauta determinada pela Presidência, na qual constará necessariamente:

- I- Leitura, apreciação e aprovação da ata da reunião anterior;
- II- Pequeno expediente: leitura de correspondências, comunicações da ordem do dia;
- III- Grande expediente: cada membro terá direito à palavra, durante um tempo previamente fixado pela Presidência, podendo algum assunto emergencial ser incluído na ordem do dia, desde que aprovado pelo Presidente, ouvido o Plenário;
- IV- Ordem do dia: deliberação do Conselho;
- V- Encerramento.

§ 1º- Em caso de urgência ou relevância, por voto da maioria simples, poderá ser alterada a referida ordem.

§ 2º- A leitura da ata poderá ser dispensada pela plenária, quando sua cópia tiver sido distribuída antecipadamente aos membros do **COMDURB - ASSIS**.

Artigo 24 - As deliberações do Conselho serão tomadas pelos votos equivalentes a 1/3 (um terço) mais um dos membros presentes, cabendo ao Presidente, além do voto pessoal, ou de qualidade.

Parágrafo Único: A votação poderá ser simbólica ou nominal.

Capítulo VIII DOS CONSELHEIROS

Artigo 25 - O mandato dos conselheiros será de 2 (dois) anos, permitida a recondução por mais 2 (dois) anos.

Artigo 26 - Nas Reuniões Plenárias do Conselho só terão direito a voto os Conselheiros Titulares e, na ausência destes, os seus respectivos Suplentes.

Parágrafo Único: É permitida a presença, nas reuniões, dos Diretores ou Representantes de Entidades, Órgãos Públicos ou privados, convidados ou membros da comunidade, com direito a voz, porém sem direito a voto, nas condições anteriormente previstas.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

SEÇÃO I DAS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS

Artigo 27 - Compete a cada Conselheiro:

- I- Comparecer às reuniões nos dias e horários fixados;
- II- Justificar sua ausência, até o início de cada reunião;
- III- Comunicar com antecedência ao suplente e à Mesa Diretora a sua
- IV- Elaborar, dentro dos prazos estabelecidos, os pareceres e informações solicitados;
- V- Solicitar, formalmente, o seu afastamento provisório ou definitivo, quando for o caso;
- VI- Participar das comissões para as quais for designado;
- VII- Manter atualizados seus dados pessoais no Conselho, para correspondência;
- VIII- Aprovar as atas das reuniões;
- IX- Sancionar na forma prevista, os relatórios elaborados pelas Comissões Técnicas
- X- Executar atividades que lhes forem atribuídas pelo plenário;
- XI- Propor a criação e dissolução de Comissões Técnicas;

Parágrafo Único: Conselheiros titulares poderão votar e ser votados eletivos aos cargos.

SEÇÃO II DOS IMPEDIMENTOS

Artigo 28 - Perderão o mandato os conselheiros que faltarem a 3 (três) reuniões consecutivas sem justificativas ou a 6 (seis) reuniões alternadas com justificativas, no período de um ano, às reuniões ordinárias ou extraordinárias assumindo em sua vaga o suplente.

Parágrafo Único: O COMDURB - ASSIS notificará ao segmento que representa a exoneração de seu representante, comunicando que o suplente passará a titular e que aguarda a nomeação de novo suplente.

Capítulo IX DO PROCESSO DE RENOVAÇÃO DO COMDURB – ASSIS

Artigo 29- No prazo de 90 (noventa) dias antes do término do mandato dos conselheiros, a Mesa Diretora do COMDURB - ASSIS solicitará, através de ofício e edital publicado no Diário Oficial do Município, a indicação dos representantes das entidades e segmentos participantes do Conselho, fixando o prazo de 30 (trinta) dias para o recebimento destas indicações.

Parágrafo Único: Os Conselheiros inscritos nos incisos 4, 6, 7, 8 e 12 do Artigo 6º do Capítulo IV Seção I, serão admitidos ao plenário após o processo eletivo referido na



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS

resolução **COMDURB - ASSIS** 01/09 de 2009, publicada no Diário Oficial de Assis nº 1.244 de 15 de Julho de 2009.

Artigo 30 - A Mesa Diretora do **COMDURB - ASSIS**, no prazo de 90 (noventa) dias do término do mandato dos Conselheiros, mandará publicar, no Diário Oficial do Município e nos jornais da cidade, o edital fixando em 30 (trinta) dias o prazo para atualização do cadastro de entidades representativas dos segmentos identificados nos incisos de I a XIII, do artigo 7, da Lei Municipal 4532, de 23 de dezembro de 2004 e das que se lhe sucederem.

Artigo 31 - A Mesa Diretora atualizará o cadastro das referidas entidades no prazo de 60 (sessenta) dias antes do término do mandato dos Conselheiros.

Parágrafo único: Transcorrido o prazo do parágrafo anterior, será convocada a Assembléia para o reconhecimento formal pela Mesa Diretora dos representantes dos segmentos ao Plenário do **COMDURB - ASSIS**.

Artigo 32 - A Mesa Diretora encaminhará ao Gabinete do Prefeito a lista dos representantes eleitos e indicados para a constituição do Plenário do **COMDURB-ASSIS**, no mandato subsequente, para a nomeação dos titulares e suplentes, mediante decreto a ser publicado 15 (quinze) dias antes do término dos mandatos em vigor.

Artigo 33 - Os Conselheiros e a Mesa Diretora do **COMDURB-ASSIS** tomarão posse em reunião ordinária, por meio do termo apropriado, ou noutra solenidade que possa ocorrer.

Capítulo X DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 34 - O Conselho deverá elaborar um plano anual de trabalho aprovado por maioria simples de seus conselheiros.

Artigo 35 - As proposições, resoluções e demais decisões do **COMDURB-ASSIS** serão divulgadas apenas pela Presidência e, na sua ausência, pelo substituto nomeado ou pela decisão do Plenário, por meio do Diário Oficial do Município de Assis e, se assim o Plenário o determinar, por meio de outros órgãos de comunicação.

Artigo 36 - Em caso de dúvida a respeito da interpretação ou aplicação do presente Regimento, o Conselheiro poderá suscitar questão de ordem, de prazo de 03 (três) minutos, vetados os apartes.

Parágrafo Único- Compete à Presidência decidir sobre a pertinência da questão de ordem.

Artigo 37 - As decisões sobre a interpretação deste Regimento, bem como sobre os casos omissos, serão registradas em ata e anotadas em livro próprio, passando a constituir precedentes que deverão ser observados.



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS

Artigo 38 - As propostas de alteração parcial ou total deste Regimento somente serão procedidas se aprovadas por dois terços dos membros titulares do Conselho, devendo ser publicadas no Diário Oficial do Município.

Parágrafo Único - As propostas de alteração deverão ser assinadas por, no mínimo, 03 (três) Conselheiros titulares e serão encaminhadas como proposição ao Plenário do **COMDURB - ASSIS**.

Artigo 39 - Os órgãos ou entidades que perderem o seu mandato não serão considerados para efeito do estabelecimento do quorum regimental.

Artigo 40 - Nos casos de perda de mandato e não havendo preenchimento da vaga a Mesa Diretora enviará uma notificação às I entidades regularmente cadastradas junto à Mesa Diretora, pertencentes ao mesmo segmento da entidade excluída, fixando um prazo de 30 (trinta) dias para a realização da eleição de um novo representante, que cumprirá o período restante do mandato em exercício.

Artigo 41 - O Conselho terá sede em dependência cedida pelo Município, garantindo o livre acesso e circulação de seus conselheiros e dos cidadãos que pretendam tomar parte das reuniões Plenárias.

Artigo 42 - O presente regimento entra em vigor na data da sua publicação e revoga todas as disposições equivalentes anteriores.

Assis, 09 de Setembro de 2009.

ANEXO VI



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

DECRETO Nº 6.134, DE 17 DE ABRIL DE 2.012.

**Dispõe sobre o Regimento Interno do
Conselho Municipal de Desenvolvimento
Urbano de Assis- COMBURB-ASSIS.**

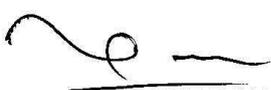
ÉZIO SPERA, Prefeito do Município de Assis, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto na Lei nº 5.631, de 15 de Março de 2012.

DECRETA:

- Art. 1º** - Fica instituído e aprovado o Regimento Interno do **COMDURB - CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ASSIS**, que com este se publica.
- Art. 2º** - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogando seus efeitos a partir de 23 de Março de 2012.
- Art. 3º** - Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 5.729, de 09 de Setembro de 2.009.

Prefeitura Municipal de Assis, em 17 de Abril de 2012.


ÉZIO SPERA
Prefeito Municipal


JORGE LUIZ SPERA
Secretário Municipal de Negócios Jurídicos
Publicado no Departamento de Administração, em 17 de Abril de 2.012.

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felic a Nação cujo Deus é o Senhor"



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

Capítulo I DA NATUREZA

- Art. 1º** - O presente Regimento disciplina a organização, as atribuições e as normas gerais de funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis - **COMDURB - ASSIS**.
- Art. 2º** - O **Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis**, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, nos Termos do art. 126 da Lei Complementar nº 10 de 10 de outubro de 2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e regulamentado pela Lei nº. 4.995 de 29 de maio de 2007, alterada pelas Leis 5.289, de 08 de Setembro de 2009 e Lei 5.631, de 15 de Março de 2012, é um órgão de caráter consultivo, deliberativo e de acompanhamento, em, matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais, de acordo com as atribuições que lhes são conferidas por lei.

Capítulo II DO OBJETIVO

- Art. 3º** - Este Regimento estabelece as normas de organização e funcionamento do **CONSELHO MUNICIPAL de DESENVOLVIMENTO URBANO de Assis**, doravante denominado **COMDURB-ASSIS**, se equivale para efeito de referência e comunicação.

Capítulo III DA FINALIDADE E DA COMPETÊNCIA

- Art. 4º** - **Compete ao COMDURB - ASSIS:**

- I- acompanhar a implementação do Plano Diretor de Assis, no que se refere à produção das leis complementares ali inscritas;
- II- deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor Participativo de Assis;
- III- deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;
- IV- acompanhar a elaboração e regulamentação da legislação urbana e analisar, quando necessário, casos específicos;
- V- acompanhar, apreciar e emitir parecer sobre a movimentação de recursos financeiros e a prestação de contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- VI- estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, acompanhando sua execução financeira e orçamentária;
- VII- supervisionar a aplicação dos instrumentos de indução da política urbana estabelecidos no Plano Diretor;

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felic a Natio cujus Deus ó o Senhor"



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS.

- VIII- deliberar sobre situações não definidas pela legislação urbanística municipal;
- IX- convocar, organizar e coordenar as conferências e assembleias territoriais;
- X- convocar a Conferência Municipal das Cidades no mínimo a cada 2 (dois) anos;
- XI - elaborar propostas, examinar e emitir pareceres aos temas afetos à política urbana do Município de Assis;
- XII- propiciar e garantir a articulação efetiva do COMDURB-ASSIS com associações e demais entidades representativas locais, bem como com outros conselhos, nos âmbitos municipais, estaduais e federais, buscando o fortalecimento da participação social;
- XIII- organizar plenárias e audiências públicas para a discussão de diretrizes e projetos relacionados à transformação urbana, os quais possam gerar impactos significativos no meio onde se pretenda inseri-los;
- XIV- estabelecer comissões de estudos, grupos temáticos e promover encontros, seminários e debates sobre temas estratégicos e específicos relacionados à política urbana;
- XV- manter canais de comunicação, relacionados aos temas que lhe são afetos, com outros órgãos do Poder Público, bem como receber sugestões, propostas e matérias de interesse coletivo, encaminhadas por setores e agentes da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais;
- XVI- acompanhar a atuação do setor público, privado e da sociedade civil organizada quanto aos contratos e convênios estabelecidos com recursos públicos na área de desenvolvimento urbano;
- XVII- analisar e emitir parecer sobre a política habitacional e seus respectivos instrumentos de gestão, cooperando na formulação de estratégia e no controle da execução da política municipal de desenvolvimento urbano;
- XVIII- acompanhar e avaliar a elaboração de planos de urbanização específicos e de habitação de interesse social, em função das características sociais, urbanísticas e fundiárias;
- XIX- supervisionar e avaliar a qualidade dos serviços prestados por entidades públicas, privadas e filantrópicas vinculadas às políticas de desenvolvimento urbano;
- XX- acompanhar as atividades da Câmara Municipal e suas audiências públicas nos temas afetos às políticas públicas de desenvolvimento urbano e rural;

Capítulo IV DA COMPOSIÇÃO

Art. 5º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Assis - COMDURB - ASSIS, será constituído por membros titulares e respectivos suplentes e terá a seguinte composição:

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felig a Nação cujo Deus é o Senhor"



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS.

Alínea a - 08 (oito) representantes titulares e seus suplentes do Poder Público e das Concessionárias de Serviço, escolhidos pelos respectivos órgãos:

- I - 04 (quatro) titulares e seus suplentes do Poder Executivo Municipal;
- II - 01 (um) representante titular e seu suplente da Secretaria Estadual de Meio Ambiente;
- III - 01 (um) representante titular e seu suplente da Secretaria Estadual da Agricultura;
- IV - 02 (dois) representantes titulares e seus suplentes das concessionárias de serviços públicos de água e esgoto, energia elétrica e transporte coletivo;

Alínea b - 08 (oito) representantes titulares e seus suplentes da Sociedade Civil:

- I - 03 (tres) representantes titulares e seus suplentes das seguintes classes: Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Assis e Região; do Conselho Regional dos Corretores Imobiliários – CRECI e da Ordem dos Advogados do Brasil- OAB;
- II - 01 (um) representante titular e seu suplente de ONG para Desenvolvimento Sustentável;
- III - 01 (um) representante titular e seu suplente dos Clubes de Serviços ;
- IV - 01 (um) representante titular e seu suplente da Associação de Moradores de Bairro da Zona Urbana;
- V - 01 (um) representante titular e seu suplente da Associação de Moradores de Bairro da Zona Rural;
- VI - 01 representante titular e seu suplente da Comunidade."

§ 1º - Os representantes inseridos nos incisos II a V, da alínea b, serão oficiados pelo **COMDURB-ASSIS** para reunião específica e escolhidos pelos seus pares, sob coordenação de Comissão Técnica nomeada pelo **COMDURB-ASSIS**.

§ 2º - Os representantes da Comunidade serão convocados através de órgãos da imprensa escrita para reunião específica e escolhidos pelos seus pares, sob coordenação de Comissão Técnica nomeada pelo **COMDUB-ASSIS**.

Capítulo V DA ESTRUTURA BÁSICA

Art. 6º - O COMDURB - ASSIS possui a seguinte estrutura básica:

- I- Plenário dos Conselheiros
- II- Mesa Diretora
- III- Comissões Técnicas

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis – SP

"Pelig a Nação cujo Deus é o Senhor"



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

SEÇÃO I DA MESA DIRETORA

- Art. 7º** - A Mesa Diretora será composta por Presidente, Vice-Presidente e Secretário.
- Art. 8º** - A eleição da Mesa Diretora ocorrerá em reunião especialmente convocada para este fim, devendo ser aprovada pela maioria simples (metade mais um) dos conselheiros titulares.
- Art. 9º** - Nos casos de ausência do Presidente, será ele substituído pelo Vice-Presidente e, na ausência de ambos, pelo Secretário.
- Parágrafo Único:** No caso de vacância do Presidente e do Vice-Presidente, o Secretário convocará reunião extraordinária para eleição dos cargos vagos no prazo de 15 dias.

SEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DA MESA DIRETORA

Artigo 10 - Compete ao Presidente:

- I- Cumprir e fazer cumprir este regimento interno;
- II- Convocar e presidir as reuniões do Conselho;
- III- Delegar a competência aos demais membros do Conselho;
- IV- Proclamar o resultado das votações;
- V- Representar o Conselho, credenciar os Conselheiros (titulares ou suplentes) em solenidades, despachos regulares, reuniões convocatórias, entrevistas aos veículos de comunicação e eventos próprios ou apoiados pelo Conselho, e em atos públicos de relevância para o desenvolvimento urbano;
- VI- Elaborar as pautas das sessões;
- VII- Garantir a observância dos prazos para votação e discussão das matérias submetidas à apreciação do Conselho, bem como das comissões técnicas;
- VIII- Convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões, com direito a voz, porém sem direito a voto;
- IX- Convocar e presidir as reuniões, conduzindo a participação dos conselheiros, de modo a garantir o cumprimento da pauta;
- X- Assinar as deliberações do conselho e encaminhar ao Poder Executivo, sugerindo os atos administrativos necessários;
- XI- Tratar da publicação dos atos do COMDURB-ASSIS no Diário Oficial do Município e em outros meios de comunicação;
- XII- Encaminhar os casos não previstos neste regimento para a deliberação do plenário do COMDURB-ASSIS;
- XIII- Solicitar ao Executivo Municipal a infra-estrutura necessária ao funcionamento do COMDURB-ASSIS;
- XV- Assinar as atas aprovadas nas reuniões;

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felic a Nação cujo Deus é o Senhor"



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS

- XV- Dirigir, ou delegar a direção das reuniões ao Secretário, ou suspende-las; conceder, negar ou cassar a palavra de Conselheiro ou de convidados em reuniões;
- XVI- Assinar as resoluções, indicações e proposições do **COMDURB-ASSIS**, encaminhando-as para os devidos fins;
- XVII- Em caso de renúncia do cargo, encaminhar justificativa formal ao COMDURB - ASSIS, devendo ser marcada uma reunião para apreciação dentro de 15 dias após o recebimento do pedido.
- XVIII- As proposições, sugestões e denúncias de órgãos, entidades ou pessoas não pertencentes ao conselho deverão ser dirigidas ao Presidente e encaminhadas à Mesa Diretora.

Parágrafo Único: A destituição do presidente do **COMDURB-ASSIS** ocorrerá mediante decisão de dois terços de seus membros, caso não estejam sendo cumpridas as suas funções nos termos estabelecidos nas Leis e no Regimento Interno. Caberá à Presidência em exercício ou aos Conselheiros a convocação imediata de reunião extraordinária para eleger um novo Presidente do **COMDURB-ASSIS**.

Artigo 11 - Compete ao Vice - Presidente:

- I- Auxiliar o Presidente na condução dos trabalhos;
- II- Substituir o Presidente em todas as suas competências, em seus impedimentos, ausências, licenciamento ou vacância do respectivo cargo.

Artigo 12 - Compete ao Secretário:

- I- Substituir o Presidente e o Vice - Presidente em seus impedimentos, ausências ou vacância dos respectivos cargos;
- II- Redigir atas e demais documentos que traduzam decisões tomadas pela Reunião Plenária do Conselho.

SEÇÃO III DAS COMISSÕES TÉCNICAS

Artigo 13 - O **COMDURB-ASSIS** criará comissões técnicas para auxiliar no exame dos projetos e/ou propostas a ele submetidas:

- I- Cada Comissão será nomeada e constituída em Reunião Plenária devendo obter os votos favoráveis, de pelo menos, um terço mais um do total do número de Conselheiros;
- II- Entre reuniões plenárias o Presidente da Mesa Diretora pode constituir Comissão Técnica ad hoc, com caráter consultivo, para obter os subsídios que a emergência determinar, não podendo estes ser vinculados ao Plenário e ao Conselho;
- III- Cada Comissão tem o seu prazo de vigência igual ao prazo

Av. Rul Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS.

- necessário para avaliar e emitir relatório escrito sobre o projeto ou proposta que lhe couber analisar;
- IV- Cada Comissão Técnica indicará um coordenador dentre os seus membros, bem como poderá propor ao Plenário, o convite ou a contratação de técnicos especializados, não integrados no Plenário do COMDURB - ASSIS, para fornecer subsídios e assessoria, desde que, aceitos pela maioria de seus membros, devendo esta ação ser previamente comunicada à Mesa Diretora, para obter a sua sanção financeira;
 - V- Cada Conselheiro não pode acumular cargo de coordenador dentro de diferentes Comissões a que pertencer;
 - VI- Os Conselheiros terão acesso a qualquer outra comissão de que não façam parte, sem interferir no andamento do programa dessas;
 - VII- As Comissões Técnicas terão prazo definido para realizar o seu trabalho sendo eleito um Coordenador entre seus membros, e designado um relator para cada processo específico;
 - VIII- As comissões apresentarão no mínimo, bimestralmente, relatórios de progresso ao Plenário do Conselho, bem como, um relatório final.
 - IX- Os integrantes da Mesa Diretora, poderão participar das comissões técnicas.

Artigo 14 - Compete ao coordenador de Comissão Técnica:

- I- Convocar e dirigir as reuniões de sua comissão, bem como elaborar o cronograma de trabalho e zelar pelo seu cumprimento;
- II- Transmitir aos integrantes da Comissão que coordena as solicitações do Plenário do Conselho;
- III- Apresentar relatórios à Secretaria da Mesa Diretora para efeitos de encaminhamento às membros do plenário.

Artigo 15 - Compete ao relator:

- I- Substituir o Coordenador em seus impedimentos, ausências ou vacância do respectivo cargo.
- II- Redigir os relatórios que deverão ser apresentados ao Plenário do Conselho.

SEÇÃO VI DOS PARECERES

Artigo 16 - Os pareceres do COMDURB-ASSIS constarão de relatório escrito que deverá incluir as seguintes partes fundamentais:

- I- Objeto de análise;
- II- Metodologia de trabalho utilizada;
- III- Identificação dos membros integrantes da Comissão Técnica com a nomeação explícita do coordenador e do relator;

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felic a Nação cujo Deus é o Senhor"



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS.

- IV- Parecer conclusivo;
- V- Proposta ao Plenário de aprovação ou de rejeição do projeto ou proposta e, quando for o caso, oferecer conteúdo substitutivo ou emendas.

Parágrafo Único: Os substitutivos ou emendas à matéria em pauta proposto pela Comissão Técnica, só serão objeto de discussão se forem apresentados por escrito pelo Conselheiro à Mesa Diretora.

Artigo 17 - Os relatórios constituídos de acordo com o inscrito no inciso do Art. 16º serão aprovados pela maioria simples dos Conselheiros em reunião Plenária.

Capítulo VII DO EXPEDIENTE

Artigo 18 - O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada 30 dias, e, extraordinariamente, para assuntos específicos sempre que convocado pelo Presidente.

- I- A reunião extraordinária do conselho poderá ser solicitada por, no mínimo, 1/3 (um terço) mais um dos Conselheiros, indicando a pauta a ser tratada, sendo impedidos debates ou deliberações a respeito de qualquer matéria que não esteja declarada previamente na convocatória.
- II- Formalizada a solicitação de reunião extraordinária pelos Conselheiros, a convocação deverá ser feita pelo Presidente no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas e, no mínimo, de 24 (vinte e quatro) horas.
- III- Havendo necessidade, as reuniões plenárias poderão manter caráter permanente até a solução da matéria do objeto de deliberação, se aprovadas pelo Plenário do Conselho por pelo menos 1/3 (um terço) mais um dos votos.

Artigo 19 - As reuniões ordinárias do Plenário serão realizadas mensalmente, tendo duração máxima de 02 (duas) horas, podendo ser prorrogadas a critério do Plenário do Conselho.

- I- As reuniões deverão ser agendadas previamente para o período de 01 (um) ano, por meio de proposta apresentada pela Presidência e aprovada pelo Plenário do Conselho, especificando dia, hora e local de sua realização.
- II- A agenda deve ser comunicada por escrito aos Conselheiros após sua aprovação.
- III- As alterações na agenda devem ser comunicadas aos Conselheiros, por escrito, com 72 (setenta e duas) horas de antecedência.

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS

Artigo 20 - Na hora estipulada para o início da reunião Plenária, o Presidente do Conselho ou seu substituto verificará o quorum e declarará o seu início.

- I- O quorum das reuniões Plenárias se estabelece com a presença de 1/3 (um terço) mais um dos membros do Conselho com efetivo mandato de titular ou seu suplente, sendo as decimais arredondadas para a unidade acima.
- II- Caso não haja quorum em primeira chamada, serão aguardados 30 (trinta) minutos para nova verificação, quando será dado início ou cancelamento da reunião Plenária.
- III- Os trabalhos serão relatados em livro de atas de reuniões, as quais serão assinadas pelo Presidente ou por seu substituto.

Parágrafo Único: Não ocorrendo reunião, será anotada em ata a relação dos Conselheiros que assinaram a lista de presença e o cancelamento pelo Presidente.

Artigo 21 - Estando presentes os Conselheiros titulares, o direito a participação nas reuniões será também facultado aos respectivos Conselheiros suplentes, que terão somente direito a voz e não contarão para o quorum regimental.

- I- Estando ausente o membro titular, quando iniciada reunião ordinária ou extraordinária, o seu suplente, comunicará à mesa, através do Secretário, sua presença, e gozará do direito a voto, nas matérias que forem, ali, deliberadas.
- II- Chegando o membro titular no curso de reunião ordinária ou extraordinária, o mesmo deverá comunicar à mesa diretora, através do Secretário, fazendo registrar sua presença, passando, a partir daí, a ter direito de voto, em substituição a seu suplente.
- III- As matérias que tiverem sido votadas quando da substituição do titular pelo suplente serão mantidas, mesmo que o titular chegue no curso da reunião ordinária ou extraordinária.

Artigo 22 - Poderão participar das reuniões, sem direito a voto, assessores técnicos e consultores, quando facultada manifestação para esclarecimento aos Conselheiros, no tempo estipulado pela Mesa Diretora.

Parágrafo Único: As reuniões serão abertas ao público, com direito a voz e sem direito a voto, mediante prévia inscrição, a critério da Mesa Diretora.

Artigo 23 - As reuniões terão sua pauta determinada pela Presidência, na qual constará necessariamente:

- I- Leitura, apreciação e aprovação da ata da reunião anterior;
- II- Pequeno expediente: leitura de correspondências, comunicações da ordem do dia;
- III- Grande expediente: cada membro terá direito à palavra, durante um

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"



PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS.

tempo previamente fixado pela Presidência, podendo algum assunto emergencial ser incluído na ordem do dia, desde que aprovado pelo Presidente, ouvido o Plenário;

- IV- Ordem do dia: deliberação do Conselho;
- V- Encerramento.

§ 1º - Em caso de urgência ou relevância, por voto da maioria simples, poderá ser alterada a referida ordem.

§ 2º - A leitura da ata poderá ser dispensada pela plenária, quando sua cópia tiver sido distribuída antecipadamente aos membros do **COMDURB - ASSIS**.

Artigo 24 - As deliberações do Conselho serão tomadas pelos votos equivalentes a 1/3 (um terço) mais um dos membros presentes, cabendo ao Presidente, além do voto pessoal, ou de qualidade.

Parágrafo Único: A votação poderá ser simbólica ou nominal.

Capítulo VIII DOS CONSELHEIROS

Artigo 25 - O mandato dos conselheiros será de 2 (dois) anos, permitida a recondução por mais 2 (dois) anos.

Artigo 26 - Nas Reuniões Plenárias do Conselho só terão direito a voto os Conselheiros Titulares e, na ausência destes, os seus respectivos Suplentes.

Parágrafo Único: É permitida a presença, nas reuniões, dos Diretores ou Representantes de Entidades, Órgãos Públicos ou privados, convidados ou membros da comunidade, com direito a voz, porém sem direito a voto, nas condições anteriormente previstas.

SEÇÃO I DAS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS

Artigo 27 - Compete a cada Conselheiro:

- I- Comparecer às reuniões nos dias e horários fixados;
- II- Justificar sua ausência, até o início de cada reunião;
- III- Comunicar com antecedência ao suplente e à Mesa Diretora a sua ausência;
- IV- Elaborar, dentro dos prazos estabelecidos, os pareceres e informações solicitados;
- V- Solicitar, formalmente, o seu afastamento provisório ou definitivo, quando for o caso;

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felic a Nação cujo Deus é o Senhor"



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS

- VI- Participar das comissões para as quais for designado;
- VII- Manter atualizados seus dados pessoais no Conselho, para correspondência;
- VIII- Aprovar as atas das reuniões;
- IX- Sancionar na forma prevista, os relatórios elaborados pelas Comissões Técnicas
- X- Executar atividades que lhes forem atribuídas pelo plenário;
- XI- Propor a criação e dissolução de Comissões Técnicas;

Parágrafo Único: Conselheiros titulares poderão votar e ser votados eletivos aos cargos eletivos.

SEÇÃO II DOS IMPEDIMENTOS

Artigo 28 - Perderão o mandato os conselheiros que faltarem a 3 (três) reuniões consecutivas sem justificativas ou a 6 (seis) reuniões alternadas com justificativas, no período de um ano, às reuniões ordinárias ou extraordinárias assumindo em sua vaga o suplente.

Parágrafo Único: O COMDURB - ASSIS notificará, ao segmento que representa, a exoneração de seu representante, comunicando que o suplente passará a titular e que aguarda a nomeação de novo suplente.

Capítulo IX DO PROCESSO DE RENOVAÇÃO DO COMDURB – ASSIS

Artigo 29 - A Mesa Diretora do COMDURB-ASSIS, no devido prazo de término dos mandatos dos atuais conselheiros, solicitará através de ofício ou publicações em jornais, conforme o caso, a indicação dos novos representantes das entidades e dos segmentos que compõem o Conselho.

§ 1º- Será nomeada uma Comissão Técnica para fins de coordenar os trabalhos de indicação, escolha e decreto de nomeação dos novos conselheiros.

§ 2º- Findo o mandato dos atuais conselheiros e nomeado os novos conselheiros a Mesa Diretora atual, independente das circunstâncias, promoverá os atos de posse dos novos conselheiros.

§ 3º- Após empossados os novos conselheiros promoverão a eleição da Mesa Diretora.

Parágrafo Único: Os Conselheiros inscritos nos incisos 4, 6, 7, 8 e 12 do Artigo 6º do Capítulo IV Seção I, serão admitidos ao plenário após o processo eletivo referido na resolução COMDURB - ASSIS 01/09 de 2009, publicada no Diário Oficial de Assis nº 1.244 de 15 de Julho de 2009.

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felig a Nação cujo Deus é o Senhor"



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB - ASSIS.

Artigo 30 - A Mesa Diretora, ouvido o plenário a seu critério, poderá emitir Diploma de Mérito aos Conselheiros, cidadãos assisenses e personalidades que contribuíram com o Conselho.

Artigo 31 - A Mesa Diretora manterá atualizado o cadastro das entidades e dos seguimentos, que compõem o **COMBURB - ASSIS**, podendo utilizar-se de cadastros de órgãos oficiais.

Parágrafo único: Transcorrido o prazo do parágrafo anterior, será convocada a Assembléia para o reconhecimento formal pela Mesa Diretora dos representantes dos segmentos ao Plenário do **COMDURB - ASSIS**.

Capítulo X DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 32 - O Conselho deverá elaborar um plano anual de trabalho aprovado por maioria simples de seus conselheiros.

Artigo 33 - As proposições, resoluções e demais decisões do **COMDURB-ASSIS** serão divulgadas apenas pela Presidência e, na sua ausência, pelo substituto nomeado ou pela decisão do Plenário, por meio do Diário Oficial do Município de Assis e, se assim o Plenário o determinar, por meio de outros órgãos de comunicação.

Artigo 34 - Em caso de dúvida a respeito da interpretação ou aplicação do presente Regimento, o Conselheiro poderá suscitar questão de ordem, de prazo de 03 (três) minutos, vetados os apartes.

Parágrafo Único- Compete à Presidência decidir sobre a pertinência da questão de ordem.

Artigo 35 - As decisões sobre a interpretação deste Regimento, bem como sobre os casos omissos, serão registradas em ata e anotadas em livro próprio, passando a constituir precedentes que deverão ser observados.

Artigo 36 - As propostas de alteração parcial ou total deste Regimento somente serão procedidas se aprovadas por dois terços dos membros titulares ou os seus do Conselho, devendo ser publicadas no Diário Oficial do Município.

Parágrafo Único - As propostas de alteração deverão ser assinadas por, no mínimo, 03 (três) Conselheiros titulares e serão encaminhadas como proposição ao Plenário do **COMDURB - ASSIS**.

Artigo 37 - Os órgãos ou entidades que perderem o seu mandato não serão considerados para efeito do estabelecimento do quorum regimental.

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felig a Nação cujo Deus é o Senhor"



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMDURB – ASSIS.

- Artigo 38** - Nos casos de perda de mandato e não havendo preenchimento da vaga a Mesa Diretora enviará uma notificação às entidades regularmente cadastradas junto à Mesa Diretora, pertencentes ao mesmo segmento da entidade excluída, fixando um prazo de 30 (trinta) dias para a realização da eleição de um novo representante, que cumprirá o período restante do mandato em exercício.
- Artigo 39** - O Conselho terá sede em dependência cedida pelo Município, garantindo o livre acesso e circulação de seus conselheiros e dos cidadãos que pretendam tomar parte das reuniões Plenárias.
- Artigo 40** - O presente regimento entra em vigor na data da sua publicação e revoga todas as disposições equivalentes anteriores.

Assis, 17 de Abril de 2012.

Av. Rui Barbosa, 926 PABX (18) 3302.3300 CEP 19814-000 - Centro - Assis - SP

"Felig a Nação cujo Deus é o Senhor"