

Conselhos gestores e processo de decisão política: uma análise preliminar do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal (RN) – COMPLAN

Resumo: Os conselhos gestores são a grande novidade do ordenamento institucional pós-redemocratização do Estado brasileiro. Nele são compartilhados os processos de decisão política entre os representantes do Estado e da sociedade. Assim, analisar o processo de decisão política nos conselhos tem se tornado cada vez mais relevante, pois permitem analisar essas relações. Contudo, em razão da heterogeneidade dos agentes e instituições envolvidos nas diferentes agendas políticas, esse processo é bastante complexo (LINDBLOM, 1981). Este ensaio analisa o processo de decisão do COMPLAN no caso conhecido como “os espigões de Ponta Negra”. Conclui-se, de certo modo, que as decisões tomadas nesse conselho ligado ao ordenamento urbano não estão em conformidade com os anseios da sociedade de Natal e das entidades que tem assento no mesmo.

O surgimento dos Conselhos Gestores no cenário político brasileiro foi uma grande novidade constitucional em relação às formas tradicionais de gestão das políticas públicas no país, por serem mediadores das relações sociedade-Estado e instrumentos de expressão, representação e participação democrática da sociedade civil brasileira (GOHN, 2003). Eles se institucionalizaram na década de 1990, sendo resultado das demandas de grupos populares que lutaram pela democratização da gestão pública na Constituição de 1988.

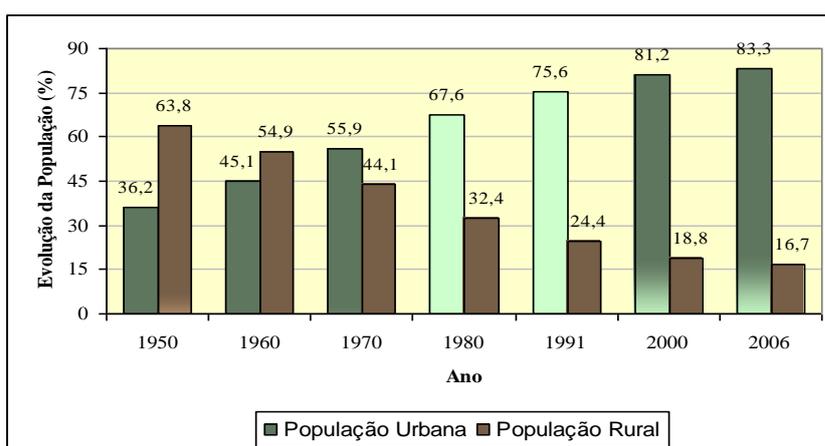
Apesar dos avanços dos Conselhos na formulação, implementação e gestão de políticas públicas, para serem verdadeiros espaços democráticos deliberativos de decisão, certas condições precisam ser desenvolvidas, entre elas destacamos: a paridade representativa nos conselhos deve ser efetiva, principalmente nas condições de acesso e exercício da participação democrática; a instituição de pré-requisitos mínimos para que o cidadão se torne um conselheiro, que ele conheça o espaço onde vai atuar e siga um código de ética em relação à coisa pública; devem ser estruturadas formas de monitoramento das ações dos conselhos e a possibilidade de substituir conselheiros que tenham uma conduta inadequada; ou seja, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação. (GOHN, 2003)

Nesse sentido, analisar os interesses envolvidos nas decisões dos conselhos tem se tornado cada vez mais relevante, pois permitem: analisar o processo de decisão política; avaliar se as decisões representam as aspirações da sociedade e se os conselheiros seguem as aspirações dos grupos sociais que representam; analisar a relação sociedade-Estado e observar se há transparência nas decisões e ações implementadas. Entretanto, por causa da heterogeneidade dos agentes e instituições envolvidos nas diferentes agendas políticas, o processo decisão política é altamente complexo. (LINDBLOM, 1981)

Assim, este ensaio tem como objetivos analisar preliminarmente os pressupostos de formação do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal – COMPLAN, a sua estrutura e representatividade, suas ações e, principalmente, o processo de decisão política no caso conhecido como “os espigões de Ponta Negra” (grifo nosso). Para tal: resgata-se o surgimento dos conselhos gestores e sua importância no cenário político nacional e analisa-se a formação do COMPLAN e seu papel para o desenvolvimento urbano de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte – RN; realiza-se uma discussão sobre o processo de decisão política no COMPLAN, especialmente no caso dos espigões de Ponta Negra e; são apresentadas algumas considerações preliminares.

1 Os Conselhos no âmbito da redemocratização brasileira

Ao prever a participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas através da formação dos Conselhos Gestores nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação, etc., a Constituição Federal do Brasil de 1988 institucionalizou a participação da sociedade civil através da formulação e implementação de novas leis, na gestão das políticas públicas e nas tomadas de decisão. Essas discussões sobre os conselhos na Constituinte ocorreram no período em que se confirmava a revolução urbana em curso no Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil tornou-se um país urbano a partir da década de 1970 (gráfico 1), apresentando um crescimento expressivo da população urbana até o final da década de 1990. (IBGE, 2007)



Fonte: IBGE – Censo Demográfico IBGE, PNAD 2007 (elaborado pelo autor).

Gráfico 1: Evolução da população por local de residência no Brasil – 1950-2006.

Observa-se que a partir do ano de 2000 a urbanização brasileira começa a arrefecer. Para Maricato (2000), a redução do ritmo de crescimento populacional no país pode ser atribuída, principalmente, a redução das taxas de natalidade associada à ascensão da mulher

no mercado de trabalho, fatos que vêm influenciando no processo demográfico brasileiro. Esse intenso processo de urbanização brasileiro caracteriza-se por mudanças quantitativas e qualitativas (SANTOS, 2008). O crescimento acelerado e desordenado das cidades médias e grandes pelo incremento do setor imobiliário na economia urbana ampliou os problemas habitacionais, ambientais e sócio-espaciais, sendo que as camadas populares não se inseriram através de uma renda adequada (salários) e o Estado não acompanhou com políticas públicas e infra-estruturas esse ritmo de crescimento populacional nas cidades. Contrapondo-se a isso,

[...] a construção de cidades mais equilibradas, eficientes e justas requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e instrumentos até agora em vigor no campo do planejamento e gestão do solo urbano em nossas cidades. (ROLNIK, 2006, p. 201)

A autora alerta que o pacto federativo em vigor no país deve ser considerado na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a Constituição de 1988 definiu como competência articulada entre à União, Estados e Municípios as ações relacionadas ao desenvolvimento urbano (ROLNIK, 2006). Entretanto, considerando-se as diferenças sociais, culturais, econômicas e políticas da composição federativa brasileira,

[...] o jogo de distribuição dessas competências, e sua relação com as condições de exercício das mesmas, também tem sido um enorme campo de disputa e de dificuldade de construção de políticas claras, estáveis e duradouras. Dessa forma, a construção de uma agenda mais clara de cooperação entre entes federados, que leve em consideração a heterogeneidade de nossos municípios e estados também representa um campo fundamental de pactuação, necessário para o enfrentamento do desafio urbano no país. (ROLNIK, 2006, p. 201-202)

A questão urbana apresenta uma complexidade que precisa ser enfrentada a partir de um pacto político e social que englobe as três esferas de poder (federal, estadual e municipal), a partir da formulação de um conjunto de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e a segregação socioespacial decorrentes desse intenso processo de urbanização. Pensando na importância de se pensar à cidade, incluiu-se na Constituição de 1988 o Capítulo “Da Política Urbana” (Artigos 182 e 183), cuja regulamentação ocorreu com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Assim, instituiu-se a obrigatoriedade do Plano Diretor como instrumento balizador da política urbana para municípios com mais de 20 mil habitantes, definindo as condições para o cumprimento da função social da propriedade através da aplicação de alguns instrumentos de controle da especulação imobiliária – prática comum nos grandes centros urbanos brasileiros.

Na implantação de Planos Diretores em alguns municípios brasileiros ocorreram modelos de planejamento e gestão da cidade orientados pelo ideário da reforma urbana, enquanto reforma institucional e social, que se tornaram referência para o alcance da

cidadania. Assim, o papel do Estado foi redefinido, contrariando os modelos de planejamento e gestão tecnocráticos anteriores, agora pactuando com os diversos atores sociais e revelando uma mudança nas concepções de cidade e de urbano¹. Foram criadas novas relações entre o Estado e sociedade civil organizada ao nível da gestão municipal, estando às políticas públicas no centro dessas transformações como elementos de construção da cidadania.

Gohn (2003) explica que a globalização e as reformas neoliberais reduziram a capacidade de investimento do Estado via políticas públicas, abrindo espaço à participação de organizações da sociedade civil nas decisões políticas. Os conselhos gestores surgiram como novidades e inovações por “[...] conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democráticas” (GOHN, 2003, p. 83), estimulando a sociedade civil organizada a pensar a cidade que temos e a cidade que queremos. É importante compreender que

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de “notáveis” que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas. (GOHN, 2003, p. 178)

Assim, os conselhos gestores foram a grande novidade constitucional nas políticas públicas recentes, pois têm caráter interinstitucional assumindo o papel de mediadores nas relações entre o Estado e a sociedade, “[...] na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2003, p. 83). Assim, a Constituição de 1988 ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, prevendo instrumentos para o exercício da cidadania e democracia participativa. Em seguida, foram instituídas leis específicas regulamentando o direito à participação através de conselhos deliberativos constituídos de forma paritária entre representantes da sociedade civil e do Estado (GOHN, 2002; ABRANCHES & AZEVEDO, 2008). Segundo os autores, a participação social passou a ser exercida pela sociedade civil de maneira periódica e planejada, durante o processo de formulação, execução e fiscalização de políticas públicas, que ganharam *status* de destaque nas estratégias de desenvolvimento e transformação social. Nesse sentido,

A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis. Essas estruturas são mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles integram-se aos órgãos públicos

¹ No Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Assim, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição. (ARRETCHE, 1999, p. 114)

vinculados ao Executivo. Isso implica a existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas. Os novos sujeitos políticos se constroem por meio de interpelações recíprocas. (GOHN, 2002, p. 12-13).

Ou seja, os conselhos devem ser espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade, de natureza deliberativa, seus conselheiros devem ser eleitos democraticamente, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. É o principal canal de participação popular nas três instâncias de governo.

Antes da Constituição de 1988 as experiências participativas locais foram escassas, e o histórico de atuação dos conselhos pós-década de 1990 tem sido considerado, em muitos casos, positivo em termos de responsabilidade, de *feedback* e de maior fiscalização das políticas públicas, principalmente nas cidades médias e grandes (ABRANCHES & AZEVEDO, 2008). Contudo, segundo os autores, pesquisas comparativas entre conselhos de mesma atribuição identificaram consideráveis diferenças regionais entre cidades de mesmo porte de uma mesma região ou de regiões distintas, gerando resultados, ora positivos, ora negativos, conforme os autores e pressupostos teóricos utilizados.

Portanto, justifica-se aprofundar as pesquisas sobre os conselhos gestores, ensejando analisar os pressupostos da sua conformação, estrutura e representatividade, suas ações e o processo decisório. Assim, o ensaio buscou analisar o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal – CONPLAM, especificamente, sua decisão de aprovar a construção de empreendimentos verticais nas proximidades do Morro do Careca em Ponta Negra, caso que ficou conhecido como “os espigões de Ponta Negra” (grifo nosso).

2 O Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal

O Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal – COMPLAN foi instituído em 1973, em pleno regime militar de 1964, com o nome de Conselho de Planejamento Urbano do Município de Natal – CONPLAN e articulado ao Plano Diretor do Município de Natal de 1974 (PDN-94) (LIMA, 2001).

Para compreender a criação do CONPLAN, resgata-se alguns aspectos do processo de participação popular em Natal. Em 1960, na primeira eleição direta para esse cargo na história da cidade, Djalma Maranhão foi eleito prefeito de Natal (ANDRADE, 2006). A autora relata que sua eleição foi consequência da instalação de 240 Comitês populares nos bairros de Natal (Comitês Nacionalistas), principalmente na periferia, onde a população se reunia para discutir diversos problemas locais (da rua, do bairro) e municipais e participar da campanha política.

A administração de Djalma Maranhão foi extremamente inovadora e pautada num formato de gestão participativo democrático e voltada para interesses da população carente (ANDRADE, 2006). Foi o primeiro prefeito no Brasil a adotar o programa de educação popular “de Pé no Chão Também se Aprende a Ler” baseado no método Paulo Freire, que pretendia erradicar o analfabetismo em Natal e teve resultados alentadores (ANDRADE, 2006). Após o golpe militar de 1964, Djalma Maranhão foi destituído e todo o trabalho de engajamento popular desenvolvido na cidade até então foi desarticulado (ANDRADE, 2006). Segundo a autora, no dez anos iniciais do regime militar praticamente todas as organizações sociais (sindicatos, associações de moradores e profissionais, etc.) foram desarticuladas ou sofreram intervenções, deixando os conflitos urbanos em Natal sem canais democráticos de representação popular.

Lima (2001) registra que a partir de 1973, com a falência do “milagre econômico brasileiro”, em resposta aos movimentos sociais emergentes nos grandes centros urbanos, o governo militar redefiniu suas estratégias em relação ao planejamento, priorizando uma política social urbana que minimizasse alguns problemas sociais e de infra-estrutura nas cidades e acatasse algumas demandas da população. O governo militar impôs que as políticas públicas fossem elaboradas por órgãos federais levando em conta critérios espaciais e objetivando superar os graves desequilíbrios regionais (LIMA, 2001). Nesse sentido, almejando administrar demandas e recursos e melhorar o desempenho governamental foi instituída a Comissão Nacional de Política Urbana – CNPU e criaram-se no país algumas regiões metropolitanas. (SCHIMDT, 1984 apud LIMA, 2001)

Na década de 1970, a sociedade civil organizada (associações de moradores e profissionais, sindicatos, etc.) em Natal, além das lutas nacionais pela redemocratização e justiça social, engajou-se em lutas específicas da cidade, como: a melhoria dos transportes coletivos; contra a construção da Via Costeira; pela elaboração e aplicação de um Plano Diretor; entre outras (LIMA, 2001). Não obstante, emergiram novas lideranças políticas locais com apoio da ditadura militar utilizaram-se do planejamento e programas decorrentes do governo federal “[...] como instrumentos de legitimação e sustentação política sem que necessitassem abandonar sua histórica prática clientelista” (LIMA, 2001, p. 103).

O autor destaca que para tentar ordenar o crescimento urbano elaborou-se o Plano Diretor de Natal em 1974 (PDN-74), que apesar de se caracterizar por descontinuidades administrativas, foi o embrião das políticas públicas de planejamento urbano no município e contribuiu para a formação de um quadro técnico na Secretaria Municipal de Planejamento. Através do PDN-74 o CONPLAN ficou encarregado de supervisionar e subsidiar as ações

executadas pelo órgão normativo e deliberativo em matéria de planejamento urbano da cidade. Nesse sentido, o

[...] artigo 48 especifica as atribuições desse conselho: apreciar e homologar as diretrizes e normas do planejamento urbano; aprovar a regulamentação e revisão para a legislação concernente ao desenvolvimento urbano e regional; funcionar como órgão consultivo, emitindo pareceres sobre assuntos urbanos ainda não regulamentados; julgar casos que lhe forem submetidos [...]; aprovar anteprojetos de alterações do Plano Diretor a serem submetidos ao legislativo. (LIMA, 2001, p. 111)

O CONPLAN foi formado com quatorze membros e a seguinte estrutura: Presidência e Coordenação Geral: Secretário Municipal de Planejamento; Membros: Câmara Municipal, Governo do Rio Grande do Norte, Prefeitura Municipal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA-RN, Federação das Indústrias – FIERN, Federação do Comércio – FECOMÉRCIO, Exército, Marinha, Aeronáutica, Instituto Histórico e Geográfico (LIMA, 2001). Como o PDN-74 não foi regulamentado nem implementado, a prefeitura iniciou estudos visando à elaboração de um novo plano diretor, o que foi concretizado em 1984 com o Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal (PDN-84) (LIMA, 2001). Foi criado o Instituto de Planejamento Urbano de Natal – IPLANAT, órgão vinculado a Secretaria Municipal de Planejamento e com atribuições de fixar diretrizes para a implantação do plano diretor, realizar o acompanhamento e propor projetos de alteração, atualização, detalhamento e solução de casos omissos (LIMA, 2001). Com a criação do IPLANAT,

[...] se institucionalizou, através do CONPLAN, de forma mais ampliada, a participação da sociedade civil na definição da política e no processo de planejamento urbano em Natal. Não se trata de avaliar, aqui, a qualidade, os limites e possibilidades dessa estrutura administrativa. O importante é constatar o fato de que essa estrutura existe e atua, o que sem dúvida se constitui em uma das condições para a criação e implementação de políticas urbanas voltadas, de fato, para a democratização da cidade e para o bem-estar da população. (LIMA, 2001, p. 116).

Com o PDN-84 o CONPLAN passou a ter dezesseis membros e a seguinte estrutura: Presidente: Secretário Municipal de Planejamento; Membros: Câmara Municipal, Governo do Estado, FIERN, FECOMÉRCIO-RN, UFRN, Exército, Marinha, Aeronáutica, Instituto Histórico e Geográfico, Clube de Engenharia, Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, Associação de Geólogos – AGERN, Federação dos Conselhos Comunitários – FECEB, Sindicatos dos Economistas e Associação dos Sociólogos.

Contudo, o PDN-84 manteve o CONPLAN como órgão auxiliar consultivo da gestão municipal e consolidou uma representação que não espelha a sociedade civil organizada, indícios que não corroboram com a afirmação de que essa estrutura contribuiu para a democratização da cidade. Na realidade o grande avanço desse Plano Diretor foi à introdução no texto final de um dispositivo determinando que a regulamentação do mesmo ocorresse

através de leis aprovadas pela Câmara Municipal e não por decreto do Poder Executivo Municipal, como desejava a Prefeitura do Natal. Assim, o IPLANAT passou a executar os projetos e ações previstas na legislação urbanística, que devem ser apreciados e aprovados pelo CONPLAN e encaminhados para a aprovação da Câmara Municipal. Isso se reveste num avanço, pois permite que as forças da sociedade possam pressionar os representantes a nível local (Câmara de vereadores) e se contrapor as forças do mercado e do executivo.

A alteração de CONPLAN para Conselho Municipal de Planejamento e Meio Ambiente – COMPLAN ocorreu através da Lei Orgânica do Município (1990), que estipulou um prazo de três anos para a elaboração de um novo plano diretor e alterou a composição dos conselhos municipais, compostos a partir de 1990 por um número ímpar de membros (LIMA, 2001). Assim, segundo o autor, o COMPLAN passou a ter dezessete membros e a seguinte formação: Presidente: Secretário Municipal de Planejamento; Membros (um representante de cada entidade): Câmara Municipal, Governo do RN, FIERN, FECOMÉRCIO-RN, UFRN, Exército, Marinha, Aeronáutica, Instituto Histórico e Geográfico do RN, Clube de Engenharia, IAB, AGERN, FECEB, Sindicatos dos Economistas, Sindicato dos Sociólogos e Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-RN. O novo Plano Diretor (PDN-94), aprovado pela Câmara Municipal de Natal e sancionado pelo prefeito em 05 de agosto de 1994, foi “[...] aclamado e defendido como um grande avanço no sentido da democratização da construção, do uso e da gestão da cidade, na medida em que poderia vir a ser um instrumento para a distribuição dos direitos sociais.” (LIMA, 2001, p.138)

Entretanto, empresários da construção civil através da FIERN e do Sindicato da Indústria da Construção Civil do RN – SINDUSCON-RN, juntamente com a entidade dos corretores de imóveis (CRECI-RN), posicionaram-se contra diversos dispositivos do PDN-94, principalmente em relação ao macrozoneamento, a outorga onerosa e ao controle de gabarito, que limitaram o processo de verticalização da cidade (LIMA, 2001). Apesar das críticas, ao instituir o macrozoneamento, o PDN-94 contemplou as zonas de adensamento básico, adensável e de preservação, criando algumas áreas especiais nas duas margens do Rio Potengi – de controle de gabarito, de operação urbana e de interesse social – que se tivessem sido implantadas teriam transformado significativamente a estrutura socioespacial de crescimento da cidade (LIMA, 2001). Apesar do ajuste do mercado imobiliário ao PDN-94, os embates entre sociedade civil e mercado imobiliário se intensificaram até a instituição do novo Plano Diretor de Natal em 2007 (PDN-07). Esse plano, vigente até os dias atuais,

[...] tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, garantindo um uso socialmente justo e ecologicamente

equilibrado do seu território, de forma a assegurar a todos os seus habitantes, condições de qualidade de vida, bem-estar e segurança [...] (PDN-07, Art. 1º).

O PDN-07 manteve as ações previstas na legislação urbanística a cargo do órgão do executivo municipal, representado atualmente pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB, que deve enviar para consulta as ações e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ao COMPLAN e aprovação pela Câmara Municipal. Foram mantidas a estrutura e atribuições ao COMPLAN, conforme previstas pela legislação anterior. A participação da sociedade nas questões relacionadas ao desenvolvimento urbano e plano diretor foi garantida no Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município, formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada através da indicação por seus pares, mediante composição paritária, garantindo os critérios de diversidade, pluralidade e representatividade, e através do COMPLAN (PDN-07, Art. 93 §1º).

Entendemos que os planos diretores representaram um avanço histórico ao instituir uma legislação garantindo a participação popular no debate político, especialmente em relação às formas de gestão da cidade. Contudo, não basta à existência de leis para fortalecer a participação popular, é preciso que as instituições ampliem os canais internos de participação popular tornando-se mais democráticas e representativas das entidades que representam (sindicatos, associações profissionais, de moradores, etc.), pois em determinadas conjunturas e em face da correlação de forças, em certas situações, as leis nem sempre são consideradas.

Realizando uma análise linear das instituições representativas na atual composição do COMPLAN, observa-se uma desproporção na participação de entidades representativas da sociedade civil organizada (associações profissionais e de moradores, sindicatos, entidades não-governamentais, etc.), em relação as entidades representativas do poder público civil e militar, do mercado e suas entidades coligadas. Além da reduzida participação, percebe-se a ocorrência de uma estrutura desigual de forças no COMPLAN, conforme explicado a seguir:

- a) Do Estado observam-se sete representantes, sendo: três forças militares (marinha, exército e aeronáutica), dois representantes municipais (SEPLAN/CONPLAN, Câmara Municipal), um estadual (Governo RN) e um federal (UFRN). É uma estrutura que demonstra resquícios da ditadura militar e que permite considerável margem de influência nas resoluções de interesse do estado;
- b) É composto por cinco instituições com interesses relacionados ao mercado imobiliário (FIERN, Clube Engenharia, IAB-RN, FECOMÉRCIO e Sindicato dos Economistas), o que dá um considerável poder de influência a esse seguimento;

c) As cinco entidades restantes (OAB, FECEB, AGERN, Instituto Histórico-Geográfico e Sindicato dos Sociólogos) a depender de sua representatividade, além de pouca margem de manobra, podem ser aliciadas por interesses do Estado e do mercado.

Portanto, a importância do papel e legitimidade das decisões pactuadas entre os diversos agentes sociais que participam dos conselhos municipais na elaboração, implantação, condução e fiscalização das políticas públicas pactuadas é inquestionável, entretanto, entender a configuração de cada conselho e analisar como ocorrem às negociações, decisões e barganhas entre os representantes do estado e da sociedade civil organizada em cada conselho pode tornar o processo mais transparente, gerando resultados mais práticos que atendam a sociedade como um todo. Nesse sentido, procurar-se-á a seguir analisar o processo de decisão política e a atuação do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal – CONPLAM no caso conhecido como “os espigões de Ponta Negra” (grifo nosso).

3 Como são tomadas as decisões no CONPLAM: o caso dos “espigões de Ponta Negra”

Para entender o jogo de interesses envolvidos nas decisões do CONPLAM é fundamental discutir o processo de decisão política, avaliar em que medida as deliberações e/ou encaminhamentos do conselho representam as aspirações da sociedade, analisar se as decisões dos conselheiros representam as aspirações dos grupos sociais que representam, e observar se há transparência nas decisões e ações implementadas. Nesse sentido,

Para compreendermos *quem* ou *quê* formula políticas, é preciso entender as características dos participantes, os papéis que desempenham, a autoridade e os outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam mutuamente. (LINDBLOM, 1981, p. 8).

O autor afirma que em razão da heterogeneidade dos agentes e instituições envolvidos nas diferentes agendas políticas, o processo de decisão política é altamente complexo. Lindblom (1981) enfatiza que isolar e analisar separadamente cada componente da decisão política é um método que pode dar bons resultados. Assim,

Estuda-se em primeiro lugar como surgem os problemas de decisão política, e como chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como as pessoas formulam os temas de ação governamental, como se processa a subsequente ação legislativa, ou de outra natureza, como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, no término do processo, como essa política pode ser avaliada. (LINDBLOM, 1981, p. 8-9)

Assim, os personagens envolvidos na decisão política não mudam durante o processo; além disso, a disputa ou cooperação dos agentes envolvidos entre si não sofre variações consideráveis de uma fase para outra (LINDBLOM, 1981). O autor afirma que o processo de decisão política tem caráter desordenado, pois um complexo conjunto de forças (políticas)

produz determinadas ações, chamadas de “políticas”, o que torna o processo extremamente complexo. Em outras palavras, o processo de decisão política não tem um desencadeamento lógico, cada caso tem suas características específicas, construídas ao longo do processo. Portanto, “[...] para compreender o que se passa no processo de decisão política precisamos entender a atividade política no seu conjunto” (LINDBLOM, 1981, p. 11).

Apesar de contraditório, “[...] a maioria das pessoas preferem que o processo de decisão política seja, de modo geral, democrático; mas querem também que seja inteligente” (LINDBLOM, 1981, p. 11). Contudo, por nunca ser infalível, a análise no processo decisório não elimina a necessidade da política, pois a determinação dos problemas da sociedade não pode ser apontada analiticamente. “A dificuldade fundamental resulta das discrepâncias entre a capacidade cognitiva do ser humano e a complexidade dos problemas das políticas.” (LINDBLOM, 1981, p. 21).

Assim, corroborando com a discussão teórica, tentar-se-á compreender como se deu a decisão do CONPLAM ocorrida em 08 de dezembro de 2009, que liberou a construção de prédios no bairro de Ponta Negra, nas proximidades do Morro de Careca, conhecido como o caso dos “espigões de Ponta Negra”.

3.1 O caso dos “espigões de Ponta Negra”

O caso dos espigões de Ponta Negra tornou-se de conhecimento público em setembro de 2006, através de denúncias de um morador que viu o anúncio de um prédio à venda na Vila de Ponta Negra próximo ao Morro do Careca (SÁ, 2010). A autora registra que esse morador produziu um *blog* onde inseriu textos e imagens que demonstravam o bloqueio da paisagem do Morro do Careca (principal cartão postal da cidade e do Rio Grande do Norte) pelos empreendimentos, gerando uma mobilização da população local, de pessoas de origem nacional e internacional, e da imprensa local, desencadeando um movimento que ficou conhecido como “SOS Ponta Negra” (grifo nosso).

Entre os empreendimentos a serem edificados próximos ao Morro do Careca, quatro foram liberados pela SEMURB e aprovados pelo CONPLAM, e dois estavam em processo de liberação. Nesse sentido, Sá (2010) registra que os mesmos foram alvo de muitas discussões e mobilizações políticas e atos simbólicos nas ruas do bairro e da cidade. Assim, pôde-se observar uma polarização política, de um lado, os moradores que se engajaram através do Movimento SOS Ponta Negra, contrários à construção dos prédios e, do outro, a associação

entre o SINDUSCON/RN, o Conselho Regional de Imóveis – CRECI/RN, o SECOVI e o Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil, favoráveis a construção.

Após intervenção do Ministério Público, que percebendo a ausência de estudos de impacto visual e de comprometimento da rede de esgotamento sanitário nos processos de licenciamento solicitou a suspensão das licenças ambientais liberadas, o Prefeito Carlos Eduardo Alves suspendeu as licenças das obras liberadas (SÁ, 2010). Contudo, permitiu que novas licenças pudessem ser solicitadas.

Sá (2010) afirma que nesse embate político, dois discursos antagônicos prevaleceram:

- a) De um lado, os grupos favoráveis a construção dos prédios enfatizavam o crescimento e desenvolvimento econômico no plano local para legitimar a atividade da construção civil e do turismo, e sua capacidade de gerar emprego e renda. Essa “ideologia pró-crescimento” profere que quanto mais habitação e atividades comerciais há mais geração de receita e todos saem ganhando (GOTTDIENER, 1993). Contudo, pesquisas apontam a saturação na rede de esgotos, problemas no trânsito e diversos problemas como uso e tráfico de drogas, prostituição e intensiva especulação imobiliária, entre outros (SÁ, 2010);
- b) Do outro, as entidades contrárias a construção dos espigões, semelhante ao que Gottdiener (1993) chama de “ideologia do não crescimento”, defendem que há um desequilíbrio entre a capacidade de infra-estrutura local e a demanda de pessoas e empreendimentos, que podem gerar um aumento dos níveis de poluição, do trânsito, da criminalidade e da violência (SÁ, 2010).

Conforme a autora, alguns fatos indicam que os agentes sociais envolvidos no processo de urbanização de Ponta Negra articulam-se e agem em redes amorfas visando viabilizar seus interesses, sejam os de “ideologia pró-crescimento” ou de “ideologia do não crescimento”, sendo que os pró-crescimento escondem suas ligações com representantes do estado (governo) e camuflam manobras objetivando seus objetivos.

Nesse sentido, analisando o jogo do poder, Lindblom (1981) explica que

A maior parte das pessoas sabe muito sobre o jogo do poder: quem possui a autoridade formal e as engenhosas manobras legais e ilegais das autoridades governamentais dos partidos e grupos de interesse. Sabe também que alguns participantes desse jogo têm poderes que não estão especificados nas regras escritas de governo. [...]. O mundo da política, labiríntico e obscuro, freqüentemente impossibilita a atribuição clara de responsabilidade pelos êxitos e os fiascos na escolha e formulação das políticas. (LINDBLOM, 1981, p. 39)

Assim, Sá (2010) resgatou que, segundo afirmam alguns moradores da Vila de Ponta Negra, a atual diretoria do Conselho Comunitário do bairro, que é favorável à construção dos

prédios no entorno do morro do Careca, teve sua eleição apoiada pelos agentes imobiliários. Nesse sentido, Gottdiener (1993) afirma que a união das redes pró-crescimento visando seus objetivos, em relação aos agentes sociais que agem individualmente, podem incluir elementos de fora da classe capitalista, como os trabalhadores, os sindicatos, lideranças comunitárias entre outros. Para o autor, esses agentes cooptados se encarregam de defender ativamente a ideologia pró-crescimento, que ganha maior poder de convencimento e legitimidade pública. Essas redes utilizam-se de manobras corruptas para agilizar seus projetos e o crescimento rápido, sem, entretanto, manifestar seu desejo real abertamente (GOTTDIENER, 1993).

Nesse sentido, a análise de Lima (2001) sobre os Planos Diretores de Natal até 1994, enfatiza que os atores sociais que defendem o crescimento da cidade, a exemplo do SINDUSCON/RN e do CRECI/RN, já estão habituados a influenciarem e exercerem pressão em defesa dos seus interesses no processo de planejamento urbanístico da cidade; pois sabem que o domínio do espaço é feito através desse instrumento (SOJA, 1993).

Para Gottdiener (1993), a ideologia pró-crescimento é compartilhada não apenas pelas classes capitalistas, mas também pelos governos locais, que necessitam do crescimento para sobreviver e sustentar sua burocracia. Assim, a possibilidade concedida aos construtores de reenviarem seus projetos solicitando novas licenças ambientais a SEMURB, resultou em uma segunda etapa do caso dos espigões, que repercutiu no final de 2009.

Após as licenças ambientais terem recebido suspensão liminar, os empreendedores imobiliários entraram com ações judiciais pleiteando a liberação das obras, que estavam sendo analisadas pela justiça. Em 26 de janeiro de 2010, um juiz acompanhado de um representante do Ministério Público visitou os empreendimentos no intuito de emitir seu parecer sobre a continuidade ou não das obras. Na ocasião descobriram que uma das obras embargadas em 2006 – o condomínio *Brasilis Residence*, conhecido por *Flat* da Vila de Ponta Negra, da CTE Engenharia – já havia sido liberado pela SEMURB em dezembro de 2009 (TN, 2010).

Não fazia sentido essa nova autorização da SEMURB sem uma comunicação prévia aos órgãos envolvidos e em pleno mês de dezembro, durante o recesso da Câmara Municipal de Natal e do Ministério Público do RN. Nesse sentido, afirmando que não havia na legislação ambiental e urbanística nada que impedisse a construção, o Secretário da SEMURB demonstrou não concordar com a necessidade de estudos de impactos paisagísticos e da rede de esgotamento sanitário (previstos na Lei Federal nº 6.938, de 1981), como havia sido determinado pela Procuradoria Geral do Município. Assim, na liberação, apenas à avaliação do empreendimento pelo CONPLAM foi considerada (SÁ, 2010).

No Conselho o empreendimento recebeu aprovação unânime dos que estavam presentes na reunião. Dos conselheiros presentes que votaram a favor da liberação da licença, registra-se: o representante da Associação Profissional dos Geólogos do RN – AGERN, Francisco Assuero B. de França; o representante da Câmara Municipal de Natal, o Vereador Raniere Barbosa; o representante do Exército Brasileiro, Edson Massayuri Hiroshi; o representante da Federação do Comércio – FECOMERCIO RN, Ronald Gurgel; o representante da Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte – FIERN, a suplente Ana Adalgisa Dias Paulino (o titular Sílvio Bezerra não votou); o representante do Governo do Estado, o suplente Aldo Medeiros Júnior (o titular Fábio Ricardo Silva Góis não votou); o representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB-RN, Nélio Lúcio Archanjo; o representante do Sindicato dos Economistas, Davi Queiroz de Medeiros; o representante do Sindicato dos Sociólogos, Suplente Keila Brandão Cavalcanti (o titular Manoel Matias Filho não votou); o representante da UFRN, Fabrício de Paula Leitão; o Presidente do CONPLAN, o Secretário de Meio Ambiente e Urbanismo, Kalazans Bezerra, se absteve de votar; já o Vice-Presidente, Fabrício de Paula Leitão, votou favorável, mas não representando o CONPLAM e, sim, representando a UFRN. Os representantes da Aeronáutica, Clube dos Engenheiros, Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Benéficas do Estado do RN – FECEB, Instituto Histórico e Geográfico, Marinha e OAB, não votaram (figura 1).

Com relação à atuação dos agentes que participaram da reunião no COMPLAM, é interessante observar que enquanto uma equipe da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN realiza estudos técnicos para respaldar o Ministério Público na defesa do Meio Ambiente, o representante da UFRN no Conselho, que teria a opção de votar pela instituição ou pelo CONPLAN, opta por votar favorável a construção do prédio, representando a UFRN. A suplente do titular Keila B. Cavalcanti, representante do sindicato dos sociólogos, é proprietária da *Star* Consultoria e Pesquisa, empresa que presta serviço ao Governo do Estado do RN. Ana Adalgisa Dias Paulino, suplente do titular Sílvio Bezerra, representante da FIERN é Diretora Executiva do SINDUSCON/RN e o titular, o Presidente. Nesse sentido, Lindblom (1981, p. 66) afirma que, “a desigualdade mais fundamental do processo de decisão política, a que existe entre os formuladores de políticas e os cidadãos comuns, aparece reproduzida no sistema de mercado.” Ou seja, os empresários se aproveitam de sua posição privilegiada para influenciar as decisões políticas, pendendo o jogo do poder para o seu lado.

CONPLAM - Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente
FOLHA DE VOTAÇÃO

Senha: 167 Extraordinária Data: 08/12/09
 Processo nº: 032448/2007-89 Interessado:
 Cons. Relator: Néio Archango Presidente:

ENTIDADE	CONSELHEIRO		Membria	VOTO		
				SIM	NÃO	ABS
1 CONPLAM	Kalazans Louzã Bezerra da Silva	Presidente				
	Fabrizio de Paula Leitão	Vice-Presidente				
2 Aeronáuticos	José Bonifácio da S. Neto	Titular				
	Raimundo Nonato Mota	Suplente				
3 AGERN	Francisco Assuero B. de França	Titular	X	X		
		Suplente				
4 Câmara	Raniero de Medeiros Barbosa	Titular	X	X		
	Maurício Gurgel Prazedes Filho	Suplente				
5 Clube Eng ^o	Wilson Luiz Cardoso	Titular				
	Claudio Negreiros Bezerra	Suplente				
6 Extroto	Edson Massayuki Hiroshi	Titular	X	X		
	Claudio Alexandre de A. Freitas	Suplente				
7 FECEB	Dayvson Marques de Moura	Titular				
	José Vicente de Assis	Suplente	X	X		
8 Fecomercio	Ronald Gurgel	Titular	X	X		
	Cecilio Francisco Neto	Suplente				
9 FIERN	Sélio de Araújo Bezerra	Titular	X	X		
	Ara Adalgisa Dias Paulino	Suplente				
10 Governo RN	Fábio Ricardo Silva Góes	Titular	X	X		
	Aldo Medeiros Junior	Suplente	X	X		
11 IAB	Néio Lúcio Archango	Titular	X	X		
	Luciano Luiz Paiva de Barros	Suplente				
12 Inst. Hist. Geo.	Gutenberg Medeiros Costa	Titular				
	Edgard Plasmínio Dantas	Suplente				
13 Marinha	Francisco José S. de Vasconcelos	Titular				
	Marcos da Cunha Borges	Suplente				
14 OAB	Marcelo Maranhão Alves Cardoso	Titular				
	Carlos Frederico Vieira Pires	Suplente				
15 Sind. Econ.	Davi Queiroz de Medeiros	Titular	X	X		
	Francisca Elanete de L. Rodrigues	Suplente				
16 Sind. Soc.	Manoel Matias Filho	Titular				
	Keila Brandão Cavalcanti	Suplente	X	X		
17 UFRN	Fabrizio de Paula Leitão	Titular	X	X		
	Maria Cristina de Morais	Suplente				
TOTALIZAÇÃO			10	17		

Fonte: SOS PONTA NEGRA (2010).

Figura 1: Documento da folha de votação do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – COMPLAM – Processo nº 032448/2007-89 de 08/12/2009.

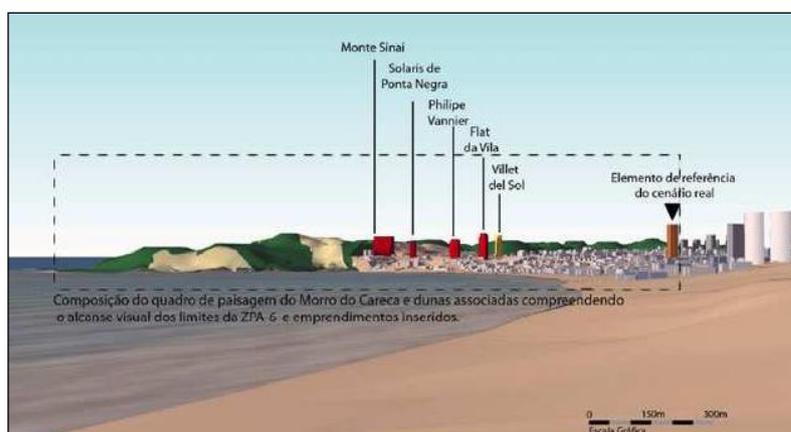
Portanto, **dez representantes votaram a favor**, seis não compareceram a reunião e **uma abstenção**, ou seja, **não houve um voto contra** (grifo nosso).

Segundo Gottdiener (1993), os conselhos gestores constituem uma parte importante da estrutura pública, talvez o exemplo mais notório onde as esferas públicas e privadas se tornam indistinguíveis, pois neles se concentram as partes interessadas enquanto indivíduos particulares ou membro de coalizões ou grupos seletos que procuram favorecer seus interesses através dos poderes de intervenção conferidos a essas comissões. Para Gohn (2003, p. 43),

Os novos mecanismos participativos [...] se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central: a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e conflitos envolvidos.

Assim, a decisão do COMPLAM foi acatada pela Prefeita Micarla de Souza, que justificou a liberação afirmando ser obrigação da Prefeitura cumprir as leis, pois essa gestão não vai ressuscitar a insegurança jurídica, o que tem que cumprir vai ser cumprido (NOVO JORNAL, 03 fev. 2010). Diante dessa decisão da Prefeitura, o Movimento SOS Ponta Negra se articulou junto ao Ministério Público para contestar a decisão do COMPLAM e o aval do Executivo. O respaldo técnico da UFRN, viabilizado pelo convênio firmado conjuntamente

com a Procuradoria Geral do Município e a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura – FUNPEC, através do contrato n° 004/2008-PGM, foi fundamental para embasar os argumentos do Ministério Público. O laudo que vinha sendo elaborado por professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFRN, traz a projeção da interferência real dos espigões na paisagem do Morro do Careca (figura 2) (SOS PONTA NEGRA, 2010).



Fonte: SOS Ponta Negra (2010).

Figura 1: O laudo pericial demonstra que se fossem liberados, os espigões de Ponta Negra, influiriam na paisagem do complexo dunar do Morro do Careca (2010).

Para Gohn (2003), as questões da representatividade e da paridade são problemas cruciais dos conselhos gestores, pois muitos critérios precisam ser discutidos no sentido de dar maior legitimidade aos conselhos, tais como: a garantia de igualdade de participação aos conselheiros; a renovação parcial dos conselheiros, de modo a não coincidir com a eleição dos dirigentes políticos; a implantação de estruturas jurídicas que garantam o caráter deliberativo, obrigando o executivo a acatar suas decisões; a representatividade dos conselheiros, que precisam ter vínculos permanentes com seus representados, e; a composição do conselho, que precisa ser discutida com a sociedade. Entendemos como Gohn (2003, p. 43), quando afirma que “a qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação), contidas nas opiniões dos participantes.” Observa-se que o CONPLAM, ao decidir sobre a liberação da obra em Ponta Negra, não estava munido das informações necessárias, o que deveria ser imprescindível para sustentar a decisão dos conselheiros.

Sá (2010) explica que a partir de reunião com a Promotoria do Meio Ambiente, foi suspensa a Licença e o Alvará de Construção do prédio, apesar dos fortes indícios da relação afinada entre a atual administração e o mercado imobiliário, fato que fortalece a atuação da rede pró-crescimento na cidade. Conforme Gottdiener (1993, p. 221), “[...] as atividades das redes pró-crescimento envolve tanto a intervenção direta do Estado, quanto uma certa relação política que serve de suporte público para o comando partidário.” Diante da pressão exercida

pelo Ministério Público pautado em estudos incontestáveis, o Governo local ficou numa posição delicada, visto que a Prefeitura necessita de legitimação política, e um embate radical pode comprometer todos os objetivos da rede (GOTTDIENER, 1993). O autor (1993, p. 221) enfatiza que “[...] as redes pró-crescimento não são meros manipuladores econômicos do espaço, mas são compelidas pelo próprio processo político.”

Isso pode explicar o fato da Prefeita não apenas ter voltado atrás, mas revogado o Decreto Municipal nº 808090/2006, assinado pelo ex-prefeito, atestando publicamente que a administração anterior deixou em aberto à possibilidade de construções no local, ao permitir a revisão das licenças anteriormente negadas (NOVO JORNAL, 05 fev. 2010). Em relação a essa faceta, Lindblom (1981, p. 59) afirma que, “as complexidades do jogo do poder no processo de decisão política – sua falta de direção, imprevisibilidade, suas frustrações, inversões e inevitáveis falhas – ressurgem multiplicadas na implementação ou execução das políticas.”

Assim, mesmo tendo contrariado os interesses do mercado imobiliário naquele primeiro momento, ao permitir que as empresas pudessem retomar os processos de liberação das construções, o executivo municipal anterior postergou uma decisão (política), fato utilizado de modo estratégico pela atual administração municipal. Contudo, segundo Sá (2010) a atual administração municipal já prepara uma agenda compensatória ao mercado imobiliária, que seria implantada via modificações substanciais no processo de revisão do atual Plano Diretor (2007). Entendendo ser função dos conselhos gestores de políticas públicas a construção de uma cidade mais justa, e facilitar a ampliação de participação popular ampliando o sentido de pertencimento e de identidade dos moradores, é um importante desafio efetivá-los como um instrumento democrático participativo.

O caso dos “espigões de Ponta Negra” é uma pequena amostra de como ocorre o processo decisório no COMPLAM em Natal. Nesse sentido, a decisão tomada de liberar a obra, sem conflitos e com aprovação unanime dos conselheiros presentes, demonstra, em certa medida, como tem funcionado esse conselho. Entendendo que a decisão tomada não está em conformidade com alguns preceitos legais e o desejo da maioria dos moradores do bairro e de certas organizações representativas da sociedade natalense, torna-se urgente democratizar esse conselho e tornar suas decisões mais transparentes. Para aprimorar o processo decisório político é preciso incentivar a participação popular nas decisões políticas, e os conselhos gestores podem ser instrumentos eficazes na implementação, controle e aprimoramento das políticas públicas, desde que tenham uma conformação verdadeiramente democrática.

Considerações finais

Considera-se os conselhos gestores como a grande novidade do ordenamento institucional pós-redemocratização do Estado brasileiro, pois nele são compartilhados os processos de decisão política entre os representantes do Estado, das entidades da sociedade civil e do mercado. É nesse processo que residem seus desafios e limites em relação a decisões democráticas. Os limites relacionam-se as características dos participantes dos conselhos, seu preparo e formação para ser conselheiro e representante democrático dos grupos de interesse, além da própria forma de composição do conselho. Os desafios referem-se a sua própria democratização como entidade representativa da sociedade, o que diz respeito à representatividade dos conselheiros, a prestação de contas de suas atividades aos grupos sociais que representam, a capacidade desses grupos manterem-se coesos e vinculados aos conselhos, cobrando a transparência das decisões e evitando que os conselhos se transformem em entidades burocráticas que ratifique as decisões previamente tomadas.

Apesar dos preceitos constitucionais, infelizmente, as experiências têm demonstrado que as atuais práticas dos conselhos gestores ainda estão distantes de serem pautadas por decisões mais democráticas. Conforme Gohn (2003) para que os conselhos tenham eficácia e efetividade em sua área de atuação e na sociedade de um modo geral, torna-se urgente: garantir uma representação paritária entre representantes da sociedade civil, do estado e do mercado; Garantir que essa representação seja democrática e realmente representativa dos diversos seguimentos da sociedade, tanto em acesso, quanto em participação; propiciar um aumento efetivo de recursos públicos de modo que os conselhos tenham uma maior autonomia; Ampliar os espaços de discussão levando a sociedade a conhecer os conselhos, sua importância e seu papel na sociedade; instituir nos conselhos “formas próprias de pensar a cidade e seus problemas para além dos ‘planejamentos estratégicos’, de caráter emergencial, que diagnosticam para selecionar/priorizar as urgências.” (Ibid, p. 111); instituir uma formação e atualização aos conselheiros enquanto sujeitos políticos, tendo como referência uma participação social cidadã, que respeite as diferenças de raça, sexo, etnia, geração, etc., vislumbrando mudanças estruturais na sociedade; criar critérios mínimos para que um cidadão torne-se conselheiro, levando-se em conta o espaço de atuação, um código de ética e postura em relação à coisa pública; criar formas de acompanhamento das ações dos conselheiros, tornando passível sua revogação e destituição de qualquer membro que não siga preceitos pré-estabelecidos; criar mecanismos de fiscalização e avaliação dos conselhos; instituir preceitos legais para garantir aos conselhos gestores um *status* deliberativo, com decisões que sejam

acatadas pelo executivo, pois os conselhos não devem ser instâncias meramente consultivas e opinativas sem nenhuma autoridade (GOHN, 2003).

No momento em que, cada vez mais se discute a sustentabilidade das cidades, torna-se salutar analisar, estudar e tentar compreender as decisões políticas e o jogo do poder na formulação de políticas públicas e, também, entender como ocorrem às decisões no conselho e o comportamento e desempenho de cada conselheiro no jogo político, contribuindo para uma maior equidade e justiça social e almejando um equilíbrio entre o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico. Para tal, torna-se primordial minimizar as contradições e conflitos entre mercado e democracia, principalmente em um momento de crise mundial, quando se fez necessário uma regulamentação do mercado pelo Estado.

Como contribuição, esse ensaio propõe alguns estudos a nível local que visem contribuir para a compreensão da dinâmica social relacionada aos conselhos gestores e aos processos decisórios a nível intra e intermunicipal:

- Analisar a composição dos conselhos e o perfil dos conselheiros municipais e suas percepções sobre a importância dos conselhos e a cidade de Natal;
- Analisar como ocorre a integração entre os conselhos constituídos, principalmente em relação a assuntos comuns;
- Analisar como ocorrem os processos decisórios políticos nos conselhos;
- Realizar estudos comparativos entre os conselhos gestores atuantes em Natal e no Rio Grande do Norte e os conselhos constituídos em outras capitais e estados nordestinos.

Referências

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sérgio de. Perfil dos conselheiros municipais e suas percepções sobre os conselhos e a cidade de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza (Org.). **Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008.

ANDRADE, Ilza A. L. de. As organizações populares em Natal: entre o controle do poder público e as tentativas de autonomia (1975-1989). In: FERREIRA, Angela L. de A.; OLIVEIRA, Giovana P. de. (Org.). **Natal: intervenções urbanísticas, morfologia e gestão da cidade**. Natal: EDUFRN, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun. 2006, p. 111-141.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos MetrÓpole**, n. 7, 2002, p. 9-31.

_____. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2000 e Contagem populacional 2007**. Rio de Janeiro: IBGE.

LIMA, Pedro de. **Natal século XX**: do urbanismo ao planejamento urbano. Natal: EDUFRN, 2001.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: EDUnB, 1981.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, São Paulo, out./nov. 2000.

NOVO JORNAL. **Micarla apóia decisão do CONPLAM a favor dos espigões**. Natal, 3 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.novojornal.jor.br/2010/03022010/03cid09.pdf>> Acesso em: 8 ago. 2010.

_____. **Micarla volta atrás e detona espigões**. Natal, 5 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.novojornal.jor.br/2010/05022010/05cid09.pdf>> Acesso em: 9 ago. 2010.

PDN-07, Plano Diretor de Natal 2007, **Lei Complementar Nº 082**, de 21 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/legislacao/arquivos_anexos/leiComplementar_082.pdf> Acesso em: 02 ago. 2010.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **IPEA políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf> Acesso em: 08 jul. 2010.

SÁ, Karen C. B. **Urbanização turística em Ponta Negra**: relações de força e processos sociais no período de 1979-2009. Natal, 2010. (Mestrado em Turismo). Departamento de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOS PONTA NEGRA – **Movimento popular sócio-ambiental**... Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. Disponível em: <<http://sospontanegra.blogspot.com/>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

TN, Tribuna do Norte. **SEMURB confirma liberação de obra**. Natal, 27 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/semurb-confirma-iberacao-de-obra/138841>> Acesso em: 02 ago. 2010.