

A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA EM CONSELHOS GESTORES NA REGULAMENTAÇÃO DE ZONAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EM NATAL-RN¹

Ana Celecina Lucena da Costa
Raquel Franco de Souza
Raquel Maria da Costa Silveira

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal – RN, Brasil.

Os gestores de Natal têm proposto políticas públicas sustentáveis, como as Zonas de Proteção Ambiental, definidas pela participação social em seus conselhos. No entanto, os Índices de Desenvolvimento Sustentável relacionados à participação institucionalizada em Natal ainda são considerados baixos. Nessa perspectiva, o artigo investigou a institucionalização da participação nos Conselhos Gestores que atuaram na regulação das Zonas de Proteção Ambiental em Natal, utilizando como bases teóricas a democracia participativa, a participação social e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito dos conselhos. A efetividade democrática foi avaliada a partir dos graus de institucionalização, de democratização e de representação. A análise temática ocorreu a partir das abordagens dedutiva e quali-quantitativa, mediante o uso do *software* MAXQDA *Analytics Pro* 2022. Verificou-se o alto potencial de institucionalização dos conselhos estudados e o médio com condicionantes nos demais graus. Foram sugeridas alterações às regras de exercício da presidência e à capacidade de agenda.

Palavras-chave: democracia participativa; desenho institucional; efetividade democrática; desenvolvimento sustentável.

¹Esse estudo contou com financiamento da CAPES, à qual expressa-se agradecimentos.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONSEJOS DE GESTIÓN EN LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN NATAL-RN

Los gestores de Natal han propuesto políticas públicas sostenibles, como las Zonas de Protección Ambiental, definidas por la participación social en sus consejos. Sin embargo, los Índices de Desarrollo Sostenible relacionados con la participación institucionalizada en Natal aún se consideran bajos. Por esto, el artículo investigó la institucionalización de la participación en los Consejos de Gestión que actuaron en la regulación de las Zonas de Protección Ambiental de Natal, utilizando como bases teóricas la democracia participativa, participación social y Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito de los consejos. La efectividad democrática se evaluó a partir de los grados de institucionalización, democratización y representación. El análisis temático se realizó desde los enfoques deductivo y cuali-cuantitativo, utilizando el software MAXQDA Analytics Pro 2022. Se verificó el alto potencial de institucionalización de los consejos estudiados, y el medio con limitaciones en los demás grados. Se sugirieron cambios en las normas sobre el ejercicio de la presidencia y la capacidad de programación.

Palabras clave: democracia participativa; diseño institucional; efectividad democrática; desarrollo sostenible.

INSTITUTIONALIZATION OF THE PARTICIPATION OF MANAGEMENT COUNCILS IN THE REGULATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION ZONES IN NATAL-RN

Natal managers have proposed sustainable public policies, such as Environmental Protection Zones, defined by social participation in their councils. However, the Sustainable Development Indices related to institutionalized participation in Natal are still considered low. From this perspective, the article investigated the institutionalization of participation in the Management Councils that acted in the regulation of the Environmental Protection Zones in Natal, using as theoretical bases the participatory democracy, social participation and Sustainable Development Goals within the scope of the councils. Democratic effectiveness was evaluated based on the degrees of institutionalization, democratization and representation. The thematic analysis took place from the deductive and quali-quantitative approaches, using the MAXQDA Analytics Pro 2022 software. The high potential for institutionalization of the councils studied was verified, and the medium with constraints in the other degrees. Changes to the rules on the exercise of the presidency and scheduling capacity were suggested.

Keywords: participatory democracy; institutional design; democratic effectiveness; sustainable development.

1. INTRODUÇÃO

A participação social é a chave para a democracia, onde os cidadãos podem influenciar as decisões políticas que afetam suas vidas. Aquela desempenha papel fundamental na formulação de políticas públicas, promovendo a transparência, responsabilidade e legitimidade das ações governamentais (Silva; Jaccoud; Beghin, 2005). Nesse sentido, a sociedade civil exerce papel ativo na construção e no acompanhamento das políticas públicas (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

Com a Constituição Federal (Brasil, 1988), os “conselhos gestores de políticas públicas” surgiram como um dos modelos predominantes (Almeida *et al.*, 2018, p. 33) para o estabelecimento e a gestão de políticas públicas, com a representação e a participação dos segmentos governamentais e da sociedade civil.

O Plano Diretor de Natal (PDN) (Natal, 2007a), baseado na Carta Magna e no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), objetivando conciliar a tríade econômica, social e ambiental, constante nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, 16 e 17, estabeleceu dez Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) desde o PDN anterior (Natal, 1994).

A ZPA constitui porção do território do município do Natal com particularidades físico-naturais e socioeconômicas que exigem restrições variáveis no uso e ocupação do solo urbano. Para a regulamentação das ZPA, fez-se necessária sua discussão e aprovação, pela atuação da sociedade civil e do governo, através do mecanismo institucionalizado denominado Conselhos Gestores de Políticas Públicas do Município do Natal. Assim, as deliberações devem ocorrer no Conselho de Planejamento do Município do Natal (CONPLAM), no Conselho da Cidade do Natal (Concidade), no Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB) e no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABINS) (Natal, 2014b). Cada Colegiado possui diferenciadas arquiteturas institucionais ou desenhos institucionais.

A participação social nas instituições constitui meta presente nos ODS (Agenda 2030). A gestão de Natal indicou os referidos Objetivos como referência para o planejamento de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável da cidade nos âmbitos social, econômico, ambiental e institucional (Natal, 2021a). Contudo, os Índices de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) relativos à institucionalização da participação em Natal são considerados muito baixos, entre 0 e 39,99 (Instituto Cidades Sustentáveis, 2023).

Diante disso, o objetivo do artigo foi investigar a participação social institucionalizada via conselhos gestores de políticas públicas que atuaram nos processos de regulamentação das Zonas de Proteção Ambiental em Natal/RN. A investigação ocorreu a partir de metodologia especificada no tópico seguinte. Ademais, utilizou como bases teóricas a democracia participativa, a participação social e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no âmbito dos conselhos gestores.

2. METODOLOGIA

O desenho institucional dos Conselhos que atuaram na regulamentação das ZPA entre 2014 e 2019 (Concidade, CONPLAM, COMSAB e CONHABINS) foi analisado a partir das abordagens dedutiva (Gil, 2008) e quanti-qualitativa (Richardson, 2012). As fontes documentais foram leis de criação, regimentos internos (RI), resoluções, instruções normativas, entre outras.

Segundo Cunha (2009, p. 221), o desenho institucional constitui um “conjunto de regras que estruturam uma determinada forma institucional”, que podem restringir ou promover “a participação e a deliberação” institucionais. O desenho foi aferido pelos graus (Quadro 1) da efetividade democrática (Faria; Ribeiro, 2010; 2011).

Os graus foram aferidos a partir de três variáveis, com pesos iguais (Faria; Ribeiro, 2010; 2011). Os potenciais de institucionalização, democratização e representação classificaram-se em alto, médio ou baixo. O primeiro ocorre quando todas as variáveis estavam presentes; o segundo, quando inexistir ao menos uma variável; e o terceiro, com a ausência delas.

Quadro 1 – Variáveis institucionais aferidas, de acordo com os respectivos graus

Grau	Alcance	Variável institucional
Institucionalização	Aferir os papéis de estruturação e intermediação	Tempo do Conselho e do seu Regimento Interno (RI) Estrutura Organizacional do Conselho Frequência das reuniões do Conselho
Democratização	Aferir os papéis democratizante e inclusivo do Conselho	Composição do Conselho (cargos existentes no Conselho; regras de admissão e de distribuição de poderes; possibilidades de manifestação e/ou influência nas decisões)
		Processo decisório (alteração dos RI, definição das pautas, votações e tomada de decisões) Mecanismos de capacitação (Comissões, Câmaras Técnicas e Conferências) e de informações no Conselho
Representação	Aferir o papel representativo do Conselho	Entidades/Segmentos no Conselho Quantitativo de assentos por segmento Formas de definição dos segmentos e dos assentos

Fonte: Elaboração própria a partir de Faria e Ribeiro (2010, 2011).

Para a análise temática (Bardin, 1977; Fonseca Junior, 2017), utilizou-se o *software* MAXQDA *Analytics Pro* 2022, gerando quatro figuras do tipo *single-code model* (Gizzi; Rädiker, 2021; Verbi Software, 2022). O código único (sigla do conselho) localiza-se no centro da ilustração, em tamanho maior que os seus respectivos segmentos codificados nos documentos normativos. A conexão do código aos segmentos codificados foi estabelecida a partir de linhas de formatação uniformes. Essas possuem espessuras variáveis, a depender da frequência em que os segmentos codificados aparecerem. Além da espessura, a frequência determina a direção das

linhas de conexão. No caso do artigo, o maior quantitativo de membros pelo ramo/segmento apresenta-se sucessivamente no sentido anti-horário.

3. REFERENCIAL TEÓRICO – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS CONSELHOS GESTORES

A democracia participativa ocorre pela influência coletiva nas decisões, expressão de opiniões diversas, compartilhamento de conhecimentos e formulação de políticas públicas (Santos; Avritzer, 2002). Assim, supera a simples representação que objetivava preservar o poder da elite política (Pateman, 1992; Gaspardo, 2018), pelo voto, apoio partidário e filiação dos interesses da sociedade, evitando a exclusão de grupos marginalizados ou historicamente desfavorecidos (Dahl, 1998).

As instituições participativas (Almeida, 2018), como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, são estruturas onde a sociedade civil se envolve em decisões políticas (Avritzer, 2008). Porém, ainda que tenham ocorrido medidas para desinstitucionalização dos Conselhos (Paredes; Tatagiba; Gallegos, 2022) a partir de 2013 (Tatagiba; Galvão, 2018), esses constituem importantes espaços de participação social, que propiciam uma democracia inclusiva e transparente. Segundo Cunha (2009), os Conselhos são:

Espaços institucionais que possibilitam a expressão de diferentes discursos e posicionamentos sobre questões que são de interesse público, o debate público sobre elas e sobre os possíveis encaminhamentos para suas soluções assim como a produção de acordos e decisões sobre essas soluções, sobre os quais exerce algum nível de controle, tendo como participantes os representantes daqueles que estarão sujeitos às decisões. Eles são, portanto, espaços de expressão do conflito, de produção de acordos acerca de prioridades e ações em relação às políticas públicas e de controle público sobre a execução dessas ações (Cunha, 2009, p. 124).

As normas, como a Lei nº 13.019 (Brasil, 2014) restringem o conceito dos Conselhos Gestores. As pesquisas recentes é que vêm remodelando continuamente as definições, com base em suas funções, como *accountability* (Oliveira *et al.*, 2018); ou novas tipologias, como interface socioestatal, e mecanismo de indução normativa e especificação institucional, por exemplo (Lüchmann, 2020; Lavalle; Guicheney; Vello, 2021); ou, ainda, as efetividades democrática e/ou deliberativa (Martelli; Coelho, 2021). Além de consultivos, os conselhos detêm múltiplas naturezas (Quadro 2).

No contexto das políticas urbanas, os governantes promovem desenvolvimento sustentável (Brasil, 2001) ao estabelecerem conselhos gestores. Nesse sentido, a Agenda 2030 (United

Nations, 2016) é um pacto internacional que estabelece 17 objetivos e 169 metas interligados, abrangendo as dimensões social, econômica, ambiental e institucional (Carvalho, 2019; Peixoto; Montañó, 2023). A primeira dimensão está presente nos ODS 1 a 5 e 10. A segunda abrange os ODS 7 a 9 e 12. A terceira consta nos ODS 6, 11 e 13 a 15. E a quarta é abordada nos ODS 16 e 17 (Silva, 2018).

Embora os ODS detenham natureza multidisciplinar, sobressaem-se as pesquisas em ciências ambientais, administração pública e estudos urbanos (Garlet *et al.*, 2022). Portanto, os ODS são referências na promoção da sustentabilidade no planejamento, gestão e atuação, especialmente nos níveis regionais e locais (CNM, 2016).

Quadro 2 – Classificação e conceituação da natureza jurídica das funções dos Conselhos Gestores

Natureza jurídica	Conceito
Consultiva	“Processo público de discussão”, onde os atores interveem (Côrtes, 2009, p. 102), debatendo e “emitindo posicionamentos e avaliações que subsidiam as decisões” (IBGE, 2017, p. 34) tomadas em políticas públicas, mas sem caráter decisório.
Deliberativa	“Atribuição de determinada instância, legalmente definida, de produzir decisões” (Côrtes, 2009, p. 102). Os agentes coletivos discutem e decidem, através do seu plenário (Rocha; Moreira; Bispo Júnior, 2020), acerca de uma política pública.
Normativa	Emana ato cogente interno (regimento interno, resolução, portaria, etc.) ou externo (regulamento, etc.) ao Conselho, a depender da matéria. Nesse último caso, necessita de ratificação do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo. De acordo com Kleba <i>et al.</i> (2010), as ações de autorização, permissão e/ou concessão também estão compreendidas na dimensão normativa.
Controle social	Atuação da sociedade civil e do governo na gestão de políticas públicas, visando atender demandas da coletividade (Pastor, 2018; Paz; Francalanza, 2020).
Fiscalizadora	Prerrogativa para acompanhar, supervisionar e avaliar a execução de políticas públicas, examinar a aplicação de recursos financeiros e/ou fiscalizar entidades. Também inclui ações relacionadas à recepção, encaminhamento e análise de denúncias, a depender da área de atuação do Conselho (Kleba <i>et al.</i> , 2010).
Recursal	Instância para julgamento inicial e/ou de recurso em processo administrativo.
Assessoramento	Formula prescrições direcionadas à política pública ou a um conjunto de políticas públicas setoriais (meio ambiente, planejamento urbano, habitação social, etc.). Conjuntamente, “contempla ações como apreciar contratos” (Kleba <i>et al.</i> , 2010, p. 795), articular convênios, instrumentos de cooperação, parcerias, etc.

Fonte: Elaboração própria a partir de Côrtes (2009); Kleba *et al.* (2010); IBGE (2017); Pastor (2018); Rocha, Moreira e Bispo Júnior (2020); Paz e Francalanza (2020).

A degradação do ambiente, causada pela expansão das cidades, exige gestão eficaz. Nesse sentido, o ODS 11 busca tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, promovendo o aprimoramento de capacidades para o planejamento, controle e gestão integrada (United Nations, 2023), através de políticas públicas adequadas (Gomes; Ferreira, 2018). Para isso, os ODS 16 e 17 destacam a necessidade de ampliar e fortalecer a

participação governamental e da sociedade civil, por meio de instituições transparentes e eficazes, a depender do desenho institucional adotado para a participação social em políticas públicas (United Nations, 2016; 2023).

4. SÍNTESE DOS CONSELHOS ATUANTES NA REGULAMENTAÇÃO DAS ZONAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EM NATAL-RN

O Conselho de Planejamento do Município do Natal (CONPLAM) foi estabelecido no Decreto nº 1.335 (Natal, 1973). A Lei nº 2.211, que instituiu o PDN de 1974, estabeleceu à natureza deliberativa daquele Órgão em matéria de planejamento urbano (Quadro 3), e sobre o funcionamento, composição e atribuições (Natal, 1974). O referido Conselho de políticas públicas atua desde a década de 1970 (Natal, 1976).

Quadro 3 – Áreas de atuação dos Conselhos Municipais de Natal

Conselho Municipal	Área de atuação	Atribuição	Natureza jurídica da função
CONPLAM	Planejamento urbano Meio ambiente Recursos públicos	Diretrizes e projetos urbanísticos e ambientais	Consultiva /Deliberativa Normativa /Assessoramento Fiscalizadora /Instância recursal
Concidade	Planejamento urbano Meio ambiente	Política urbana Desenvolvimento sustentável	Consultiva /Deliberativa Normativa /Assessoramento Fiscalizadora /Controle social
CONHABINS	Planejamento urbano	Habitação social	Consultiva /Deliberativa Assessoramento /Fiscalizadora Controle social
COMSAB	Planejamento urbano	Saneamento básico	Consultiva /Deliberativa Normativa /Assessoramento Fiscalizadora /Controle social Instância recursal

Fonte: Elaboração própria a partir de Natal (1973, 1982, 1994, 2001a, 2002, 2005a, 2007a, 2009c, 2012b, 2013, 2018, 2019b).

A partir de 1980, o CONPLAM foi influenciado por diversas alterações normativo-institucionais (Duarte, 2010), como seu Regimento Interno (RI) (Natal, 1982), os PDN das décadas de 1980 e 1990 (Natal, 1984, 1994; Santos, 1998), a Lei Orgânica do Município do Natal (LOM) (Natal, 1990), e o Código Municipal do Meio Ambiente (Lei nº 4.100) (Natal, 1992).

Entre os PDN de 1994 e 2007, o CONPLAM foi o Colegiado supervisor (Natal, 1994, 2007a; Ataíde, 2013), nos quais os demais Conselhos estavam aglutinados. Entre esses, destacou-se o CONHABINS. Além do Decreto nº 8.837, ocorreram modificações no seu RI, que versaram sobre competência, estrutura, composição, operacionalização e dinâmica de funcionamento (Duarte, 2010; Natal, 2009a, 2009b, 2019b).

Já o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABINS) foi citado primeiramente no PDN (Natal, 1994). Esse e o CONPLAM compunham a estrutura da SEMURB. Sua criação decorreu da implantação de programas como o Habitar-Brasil/BID (Duarte, 2010). As principais contribuições do Órgão no período foram o estabelecimento de projetos de melhoria na comunidade África e a participação na aprovação da AEIS de Mãe Luiza (Ataíde, 2013).

Até o PDN de 2007, CONPLAM e CONHABINS mantinham regularidade no funcionamento, embora fossem desarticulados institucionalmente (Duarte, 2010). Mas, o primeiro realizou bem mais reuniões (Ataíde, 2013). Por isso que nesse período (1994-2007), o CONHABINS foi perdendo sua efetividade enquanto Conselho.

No PDN de 2007, o CONHABINS foi reestruturado como colegiado setorial, assim como CONPLAM e COMSAB, e aglutinados ao Concidade. Aquela norma também criou a Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE), no qual o CONHABINS passou a integrar estruturalmente (Duarte, 2010), além das suas composição e atribuições (Natal, 2007a).

Ainda que o CONHABINS tivesse sido reestruturado, sua atuação iniciou em 2012, quando publicado seu primeiro Regimento Interno (Natal, 2012b), funcionando até a atualidade (2023). Posteriormente, ocorreram alterações das suas regras quanto às atribuições e composição (Natal, 2014a), e do seu RI (Natal, 2018).

O Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB) foi criado pela Lei nº 5.285 (Natal, 2001b), e regulamentado pelo Decreto nº 6.877 (Natal, 2001a). Aquele Conselho compunha com o CONPLAM a estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica (Sempla) (Natal, 2007a). Em 2002, foi publicado o RI do COMSAB. Entre 2004 e 2008, passou por diversas alterações normativo-institucionais na composição e atribuições (Natal, 2004, 2005a, 2005b, 2007a, 2008).

Além do PDN de 2007, foi publicada a Lei nº 11.445 (Brasil, 2007), estabelecendo diretrizes nacionais do saneamento básico, influenciando a implementação da Política Municipal de Saneamento Básico (Lei nº 6.880) (Natal, 2019c). Todavia, o COMSAB, que iniciou suas atividades em 2003, atua sem regularidade (Natal, 2003). E, desde 2018, não há informações sobre seu funcionamento.

Entre 1990 e os “anos 2000 ocorreram mudanças” na gestão “das políticas de desenvolvimento urbano” (Almeida *et al.*, 2018, p. 35) pela publicação do Estatuto das Cidades e institucionalização do Conselho das Cidades, a nível nacional, pelo Decreto nº 5.790/2006. Sob a influência dessas políticas indutoras (Serafim, 2012; Lavalle; Guicheney; Vello; 2021), o PDN

de 2007 (LC nº 082) definiu dez Zonas de Proteção Ambiental e criou o Conselho da Cidade do Natal (Concidade) (Natal, 2007a).

Apesar de a implementação do Concidade ter iniciado ainda em 2007 (Natal, 2007b, 2011), a sua primeira sessão ocorreu em 15/10/2012 (Natal, 2012a), funcionando até a atualidade (2023). A Lei nº 6.013 regulamentou o Concidade (Natal, 2009c), detalhando funções, estrutura, tramitação e composição. O seu RI foi publicado em 2013, tendo passado pela mais recente alteração em 2019.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES – EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA

Esse tópico aborda as variáveis e graus de institucionalização, democratização e representação no CONPLAM, Concidade, COMSAB e CONHABINS.

5.1 Grau de Institucionalização dos Conselhos Municipais do Natal

Nesse grau, analisou-se o tempo de existência do Conselho e do seu Regimento Interno, a estrutura organizacional e a frequência das suas reuniões.

5.1.1 Tempo de existência dos Conselhos e do seu Regimento Interno

Políticas indutoras federais diversas (Faria; Ribeiro, 2010, 2011) influenciaram a criação dos Conselhos Gestores que atuaram nas regulamentações das ZPAs (Quadro 4). O CONPLAM foi estabelecido primeiramente (1973), seguido do CONHABINS, entre 1990 e 1994. Já o COMSAB e Concidade foram criados em 2001 e 2007, respectivamente. Os resultados evidenciaram que o tempo de existência do Colegiado ressalta sua estabilidade enquanto instituição participativa (Avritzer; Ramos, 2016).

Quadro 4 – Tempo de existência do Conselho e do seu Regimento Interno

Conselho Municipal	Criação	Natureza jurídica do ato de criação	Regimento Interno
CONPLAM	1973	Decreto	1982
Concidade	2007	Lei Complementar	2013
CONHABINS	1994 ¹ / 2007	Lei Complementar	2012
COMSAB	2001	Lei	2002

Fonte: Elaboração própria a partir de Natal (1973, 1982, 1994, 2001a, 2002, 2007a, 2012b, 2013).

Somente o CONPLAM foi constitutivo por ato do Executivo Municipal. Aquele ainda passou por onze alterações normativas entre 1980 e 2009, e 2019, inclusive no seu RI (Natal, 1982). No demais Colegiados foram realizadas duas modificações em cada (Natal, 1984, 1990, 1994, 2007c, 2008, 2009b, 2019a, 2019b).

¹O ano foi indicado pela indisponibilidade na detecção e coleta da lei de criação do referido Conselho.

Os resultados corroboram com Bezerra *et al.* (2022), onde os conselhos criados por lei passaram por menos modificações, garantindo, assim, maior estabilidade institucional. Ou seja, decretos, portarias e resoluções passam por processo legislativo mais brando, comparativamente às leis, e seriam, em tese, passíveis de mais mudanças.

Contudo, as alterações em si não fragilizariam a efetividade do Conselho. O CONPLAM constitui exemplo disso. Fatores como tempo de existência ou atuação antes da Constituição exigiriam modificações legais para readequação institucional.

Quanto aos RI, o CONPLAM passou a contar com normas regimentais somente em 1982, quando se discutia o PDN de 1984 (NATAL, 1982). Os RI do COMSAB, CONHABINS e Concidade foram promulgados em 2002, 2012 e 2013, respectivamente (Natal, 2012b, 2013). Portanto, entre a criação dos Conselhos e dos seus RI verificou-se transcurso de considerável período², exceto no COMSAB.

Ainda cabe ressaltar que essas normas regimentais seriam passíveis de mais alterações, em função das mudanças nas legislações, ou para reajustes de suas novas características ou atribuições (Rocha; Almeida, 2022). Porém, evidenciou-se que nos quatro Conselhos estudados ocorreram poucas alterações nos RI ou essas inexisteram (Concidade e COMSAB).

A defasagem documental (Rocha; Almeida, 2022), ou defasagem normativo-institucional, é importante para análise da efetividade dos Conselhos. Todavia, no caso, deve ser considerada a natureza da legislação dos citados Órgãos, que dificultaria mudanças normativas, revelando, portanto, estabilidade desses espaços participativos. Ainda para reforçar tal aspecto, ressalte-se que a maioria das modificações ocorreram antes do início dos processos das ZPA não regulamentadas, em 2014.

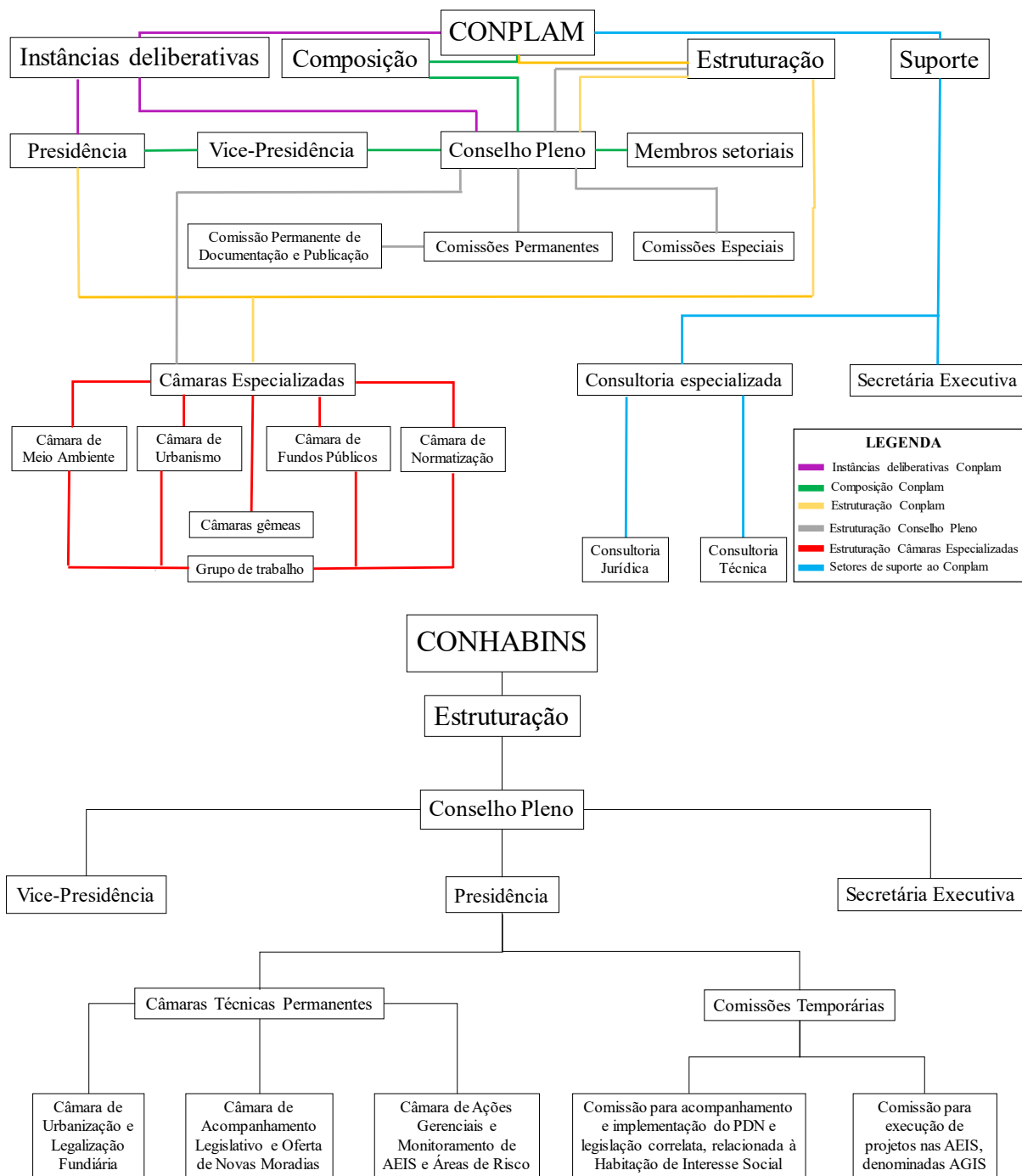
5.1.2 Estrutura organizacional dos Conselhos

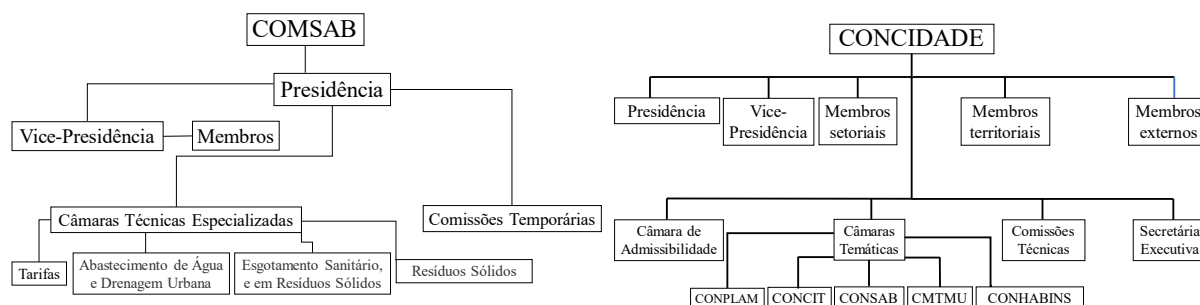
A estrutura organizacional é um indicativo da efetividade dos Colegiados (Faria; Ribeiro, 2011). Diante disso, constatou-se que todos os Conselhos estudados, exceto o COMSAB, possuem Conselho Pleno, Secretaria Executiva e Câmaras Técnicas (Figura 1), que são as denominadas “estruturas burocráticas” (Faria; Ribeiro, 2010, p. 71).

O CONPLAM possui maior detalhamento quanto a estrutura. A especificação no seu organograma inclui, além das citadas estruturas, duas Comissões Permanentes e uma de caráter especial, duas Consultorias (jurídica e técnica) e quatro Câmaras Técnicas com Grupos de Trabalho (GTs) (Figura 1A). O CONHABINS também detém estrutura pormenorizada (Figura 1B), pois além do arranjo mínimo, contém três Câmaras Técnicas permanentes e duas Comissões Temporárias.

²Os RI do CONPLAM, Concidade e CONHABINS foram publicados com nove, seis e cinco anos após suas criações, respectivamente.

Figura 1 – Estrutura organizacional CONPLAM, CONHABINS, COMSAB e Concidade





Fonte: Elaboração própria a partir de Natal (2002; 2005a; 2009c; 2013; 2018; 2019b; 2023).

Além da estrutura-base, o Concidade (Figura 1D) possui cinco Câmaras Técnicas, formadas pelos Conselhos de Natal, uma Câmara de Admissibilidade, e Comissões Técnicas temporárias. Essa formatação ratificou o seu papel central. Já o COMSAB (Figura 1C) detém reduzida capilaridade³ institucional, pois existem somente quatro Câmaras Técnicas.

5.1.3 Frequência das reuniões dos Conselhos

Essa seção trata sobre periodicidade, dias, horários e tempo de duração das reuniões. A periodicidade das reuniões ocorre com frequência mensal, exceto no Concidade, que se realizam a cada sessenta dias. Os documentos pesquisados ainda informam sobre o tempo de duração das sessões, exceto no Concidade. No COMSAB foram especificados os dias e horários em que as reuniões ocorrem. E no Concidade explicitou-se o dia de ocorrência das reuniões, mas não o horário.

Ainda sobre as reuniões dos citados Órgãos, impende ressaltar aspectos não considerados em outros estudos sobre Conselhos Gestores, relacionados ao início da atuação e das sessões, e ao total de reuniões dos Conselhos no período estudado (Quadro 5). Comparando-se os Quadros 4 e 5, constatou-se que todos os Conselhos iniciaram suas atividades proximamente às datas de suas criações, anteriormente à estipulação dos seus Regimentos Internos. Diante disso, pressupõe-se que as normas regimentais são definidas autonomamente pelos citados colegiados.

³A capilaridade constitui expressão comumente utilizada na Física e nas Ciências Empresariais. Esses ramos diferenciam-se da capilaridade institucional. Na falta de uma conceituação consagrada, define-se como a capacidade de configuração ramificada e interligada da arquitetura organizacional das instituições participativas, estruturadas administrativamente a partir de órgãos e/ou setores.

Quadro 5 – Início da atuação e quantitativo das reuniões dos Conselhos entre 2014 e 2019

Conselho Municipal	Atuação	Quantitativo de reuniões (2014-2019)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
CONPLAM	1975	7	11	12	11	13	9
CONCIDADE	2012	4	4	12	10	4	3
CONHABINS	1994/ 2012	4	2	7	5	11	11
COMSAB	2003	9	8	13	6	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de Natal (1976, 2003, 2012a, 2012b, 2021b, 2021c, 2021d, 2023).

Houve variabilidade na frequência das reuniões entre os Conselhos. CONPLAM, CONHABINS, Concidade e COMSAB tiveram, respectivamente, um total de 63 (sessenta e três), 40 (quarenta), 37 (trinta e sete) e 36 (trinta e seis) reuniões. O CONPLAM teve mais reuniões entre 2015 e 2018, e no COMSAB foi em 2016. No entanto, a atuação foi ínfima nos demais anos, inclusive sem registro de reuniões desde 2018 (Natal, 2023). O CONHABINS realizou poucas reuniões entre 2014 e 2017, aumentando em 2018 e 2019. Portanto, patenteou-se novamente a perenidade institucional do CONPLAM.

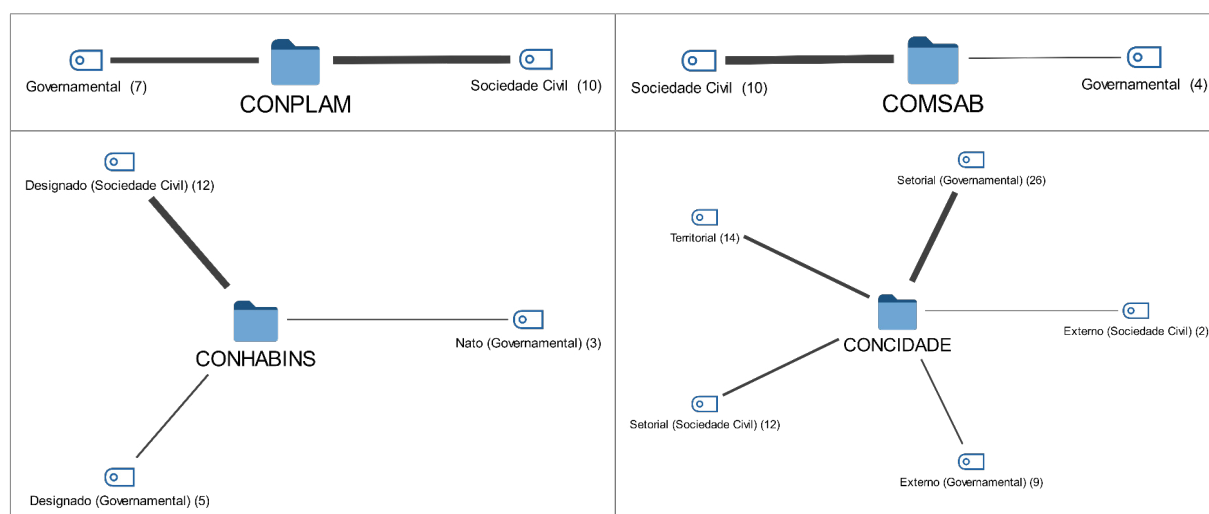
5.2 Grau de Democratização dos Conselhos Municipais do Natal

Nessa seção são analisados composição, processo decisório e mecanismos de capacitação e de recursos informacionais do Colegiado.

5.2.4 Composição do Conselho

As regras de admissão e de distribuição de poderes dispõem sobre os cargos no Conselho e quem pode ocupá-los, além de quem pode se expressar e/ou influenciar nas decisões. Nesse sentido, a composição consta nas normas dos Conselhos estudados, dispondo, inclusive, sobre paridade. Todavia, na análise quanto aos segmentos (governamental e sociedade civil), quantitativo de membros e regras de admissão, perceberam-se diferenciações entre eles (Figura 2).

Figura 2 – Composição por segmentos – CONPLAM, COMSAB, CONHABINS e Concidade



Fonte: Elaboração pelas autoras a partir de Natal (1984, 2005a, 2005b, 2007a, 2008, 2009c, 2014a, 2018, 2019b; 2021e).

O CONHABINS é o único que detalhou regras sobre composição no seu RI. Os demais estão estabelecidos legalmente. CONPLAM e COMSAB possuem representação setorial do governo e da sociedade civil (Figuras 2A e 2B). Além dessa, a representação no Concidade é territorial e externa (Figuras 2D). Já o CONHABINS possui representantes natos ou indicados (Figura 2C).

COMSAB, CONPLAM, CONHABINS e Concidade possuem quantidades variáveis de membros da sociedade civil, entre representantes de associações, organizações representativas do movimento estudantil e das pessoas portadoras de necessidades especiais, e das entidades profissional, acadêmica, empresarial e comunitária. Na representação territorial da sociedade civil no Concidade existem catorze membros, sendo dois conselheiros em cada conjunto de três ou quatro bairros, divididos pelas Regiões Administrativas de Natal (RAN).

Diante do exposto, constatou-se a presença de normas sobre composição nos conselhos e paridade quantitativa entre os segmentos da sociedade civil e do governo. Contudo, considerando somente a categoria comunitária, inexistente paridade em relação ao ramo governamental e às demais categorias da sociedade civil.

As regras de distribuição de poderes e de manifestação nas reuniões também são diferenciadas. No CONPLAM (Natal, 2019b) e Concidade (Natal, 2009c; 2013) constataram-se a inflexibilidade nessas normas, em que prepondera o ramo governamental, comprometendo internamente os processos democráticos. Já no CONHABINS e COMSAB existem poucas regras sobre distribuição de poderes e participação (Natal, 2001a; 2002). Assim, as normas conferiram igualdade formal aos conselheiros. Tradicionalmente, o Presidente é do ramo governamental,

detendo maior poder de agenda e de pauta (Fonseca, 2011). Todavia, a diferenciação nas regras dos quatro Conselhos, com prevalência de um ramo sobre os demais, deve ser analisada conjuntamente a partir da participação e da discussão de políticas públicas.

5.2.5 Processo decisório no Conselho

O CONPLAM possui regras de alteração dos RI, definição das pautas e decisões, exceto com relação as votações. Já as normas são idênticas no CONHABINS e Concidade (Natal, 2009c; 2013), especialmente quanto à alteração do RI e às votações nas reuniões. Mas o estabelecimento das pautas difere, pois o primeiro detém diretivas restritas, direcionando o controle para o Presidente (Natal, 2018). Por fim, o COMSAB possui somente as regras sobre as deliberações (Natal, 2002).

5.2.6 Mecanismos de capacitação e de recursos informacionais no Conselho

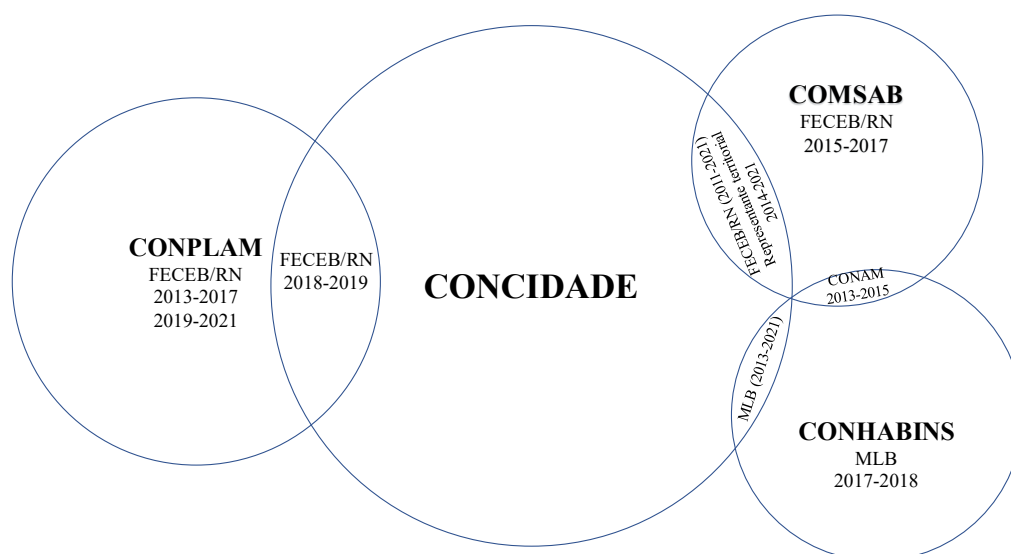
Quanto aos mecanismos, constatou-se que inexistem regras sobre a realização de conferências ou de capacitação no CONPLAM e CONHABINS, embora possuam Câmaras Técnicas e comissões. O CONPLAM também tem consultorias técnica e jurídica. O Concidade e COMSAB estimulam a realização de Conferências. Além disso, o Concidade possui Câmaras Técnicas, comissões e realiza eventos (Natal, 2009c). O COMSAB é menos efetivo, detendo somente Câmaras Técnicas.

5.3 Grau de Representação dos Conselhos Municipais do Natal

Todos os Conselhos estudados possuem regras sobre categorias e quantitativo de cadeiras por segmento. Quanto à forma de composição, constatou-se uma variabilidade sutil entre os quatro Colegiados de Natal. O ingresso ocorre de forma nata, por indicação ou eleição. As duas primeiras modalidades foram estabelecidas no CONHABINS. Os membros natos são do ramo governamental, e os demais membros são indicados. Essa última forma aplica-se a todos os membros, exceto o Presidente do CONPLAM e COMSAB, e no Concidade abrange somente os representantes setoriais do ramo governamental. Os representantes da sociedade civil e territoriais são eleitos por seus membros, e em fóruns locais, respectivamente (Natal, 2009c).

Todavia, comparando as normas sobre ingresso e as nomeações dos representantes, constataram-se superposições do mandato de idêntico membro em Conselhos diversos. Nesse sentido, os conselheiros comunitários da sociedade civil, no âmbito do COMSAB e CONHABINS, por exemplo, representaram conjuntamente no Concidade e em outros Conselhos (Figura 3), ainda que em períodos distintos da regulamentação das ZPA (Natal, 2014b).

Figura 3 – Sobreposições de mandato no CONPLAM, Concidade, CONHABINS e COMSAB



Fonte: Elaboração própria a partir de Natal (2014b, 2019b, 2022).

Notas: Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Benéficas do Rio Grande do Norte (FECEB/RN); Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

Pelo exposto, o Grau de Institucionalização dos Conselhos estudados, considerados o lapso temporal entre as criações e a promulgação dos seus RIs, e as alterações ocorridas durante suas atividades, foi considerado alto, com poucas condicionantes (Quadro 6). Todos, exceto o COMSAB, demoraram período considerável para definirem suas disposições regimentais. No entanto, ocorreram poucas alterações dessas regras, em comparação às demais normas.

Quadro 6 – Graus da efetividade democrática nos Conselhos Municipais do Natal

Conselho Municipal	Institucionalização	Democratização	Representação
Conplam	Alto	Médio	Médio
Concidade	Alto	Médio	Médio
Conhabins	Alto	Médio	Médio
Comsab	Alto	Baixo	Médio

Fonte: Elaboração própria.

O potencial de Democratização dos Conselhos pesquisados foi considerado médio, com condicionantes. As normas estabeleceram a paridade, composição e quantitativo de membros. O principal fator que influenciou o *score* dos conselhos gestores de Natal relacionou-se diretamente com a composição dos seus representantes. O ramo governamental supera numericamente os componentes da sociedade civil. A figura do Presidente dos Conselhos, em que é admitido o exercício somente pelo Prefeito, ou seus indicados, os Secretários Municipais. As regras da participação de conselheiros ou não conselheiros e da distribuição dos poderes também direcionam e concentram, na maioria dos casos, para o Presidente ou membros governamentais.

Por fim, os Conselhos investigados detêm ao menos um mecanismo de capacitação; e a maioria preveem conferências, exceto CONPLAM e CONHABINS.

O nível de Representação foi considerado médio para todos Colegiados, com condicionantes. As normas dispõem sobre segmentos (e quantitativo) e formas de ingresso. Porém, a representação foi afetada pela paridade real dos segmentos e a superposição de membros da sociedade civil em Conselhos diversos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo reforça a necessidade constante da análise dos desenhos institucionais estabelecidos para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, principalmente considerando bases teóricas diversas e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, os conselhos municipais de Natal que atuaram durante as regulamentações das Zonas de Proteção Ambiental, foram capazes de propiciar uma participação social e uma deliberação relativamente efetiva no processo democrático, tendo em vista os elementos identificados a partir da aplicação da metodologia detalhada na seção “Métodos e Técnicas” no contexto local.

Nesse sentido, o estabelecimento e as contínuas reformulações normativas dos conselhos municipais de Natal ao longo do tempo, demonstraram o aprimoramento das suas áreas de atuação e composição, garantindo espaços institucionais que ampliaram a gestão compartilhada, igualitária e inclusiva com a sociedade. Conjuntamente, a atuação democrática dos conselhos estudados propiciou sustentabilidade, pela participação governamental e da sociedade civil no planejamento e gestão de regiões que visam relevante proteção ambiental na cidade.

Ainda assim, diante das constatações detalhadas na seção “Resultados e Discussões – Efetividade Democrática” faz-se premente empreender reformulações nas normas estabelecidas para o desenho institucional dos quatro conselhos municipais estudados. Por isso, sugerem-se alterações que promovam o revezamento do exercício da presidência entre os ramos governamental e da sociedade civil, bem como com relação às regras concernentes à inclusão ou à retirada de pautas ou capacidade de agenda nas reuniões colegiadas. Outrossim, é importante salientar que as mudanças das regras do desenho institucional de conselhos gestores requerem o conhecimento integrado sobre a efetividade e o funcionamento das referidas instituições participativas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. *In*: MARTELLI, Carla Gandini Giani; JARDIM, Maria Chaves; GIMENES, Éder Rodrigo (Coords.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 11-32.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento *et al.* Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social. **Agenda Política**, São Carlos, v. 6, p. 28-56. 2018.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. **Interés ambiental frente a interés social**: La gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regulación urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil. 2013. 608 f. Tesis (Doctorado en Geografía Humana). Facultad de Geografía e Historia. Universitat de Barcelona, Barcelona, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 5 ago. 2023.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. **Revista Internacional de Sociología**, Córdoba, v. 74, n. 3, p. 30-57, jul./sept. 2016. DOI: <https://doi.org/10.3989/ris.2016.74.3.040>. Acesso em: 8 mai. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445compilado.htm>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CARVALHO, Francisco Toniolo de. A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU e seus atores: o impacto do desenvolvimento sustentável nas relações internacionais. **Confluências**, Niterói, v. 21, n. 3, p. 5-19, dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22409/conflu.v21i3.34665>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CNM. **Guia para localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável nos municípios brasileiros**. O que os gestores municipais precisam saber. Brasília: CNM, 2016.

CÔRTEZ, Soraya Vargas (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAHL, Robert Alan. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Espaços especiais em Natal (moradia e meio ambiente)**: um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? *In*: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 125-136.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. *In*: PIRES, Roberto Rocha. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 159-170.

FONSECA JUNIOR, Wilson Corrêa da. Análise de conteúdo. *In*: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. (Orgs.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Editora Atlas, 2017. p. 280-304.

GARLET, Valéria *et al.* Sustainable Development Goals – SDG: an analysis of the main characteristics of publications. **RISUS – Journal on Innovation and Sustainability**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 14-26, abr./jun. 2022.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180006>. Acesso em: 26 jul. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIZZI, Michael; RÄDIKER, Stefan (Eds.). **The practice of qualitative data analysis**: research examples using MAXQDA. Berlin: MAXQDA Press, 2021.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito & Desenvolvimento – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 156-178, ago./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.25246/direitoeddesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 28 ago. 2023.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101595>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades**. Natal: Instituto Cidades Sustentáveis, 2023. Disponível em: <<https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/2408102/>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

KLEBA, Maria Elisabeth *et al.* O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 793-802, mai. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000300022>. Acesso em: 10 jul. 2023.

LAVALLE, Adrian Gurza; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno Grisoto. Conselhos e regimes de normatização padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 1-27, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/3610610/2021>. Acesso em: 10 set. 2023.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 109, p. 13-49, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-013049/109>. Acesso em: 15 abr. 2023.

OLIVEIRA, Adriel Rodrigues *et al.* Participação e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 47-65, maio/ago. 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.21446/scg_ufrj.v13i2.13691. Acesso em: 05 abr. 2023.

NATAL. **Decreto nº 1.335, de 6 de setembro de 1973**. Cria o Conselho de Planejamento Urbano do Município do Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte: Natal, RN, n. 2.933 p. 4, 11 set. 1973.

NATAL. **Lei nº 2.211, de 10 de julho de 1974**. Aprova o Plano Diretor do Município do Natal e dá outras providências. Natal, RN: Câmara Municipal do Natal, 1974.

NATAL. Secretaria Municipal de Planejamento. Conselho Municipal de Planejamento. **Relatório das proposições formuladas pelo CONPLAN à Prefeitura e Resoluções no período de 20/12/74 e 12/06/76**. Natal, RN: Secretaria Municipal de Planejamento, 1976.

NATAL. Secretaria Municipal de Planejamento. Conselho Municipal de Planejamento. **Relatório 3ª Gestão - CONPLAN - Período - 16/09/80 a 17/09/82**. Natal, RN: Secretaria Municipal de Planejamento, 1982.

NATAL. **Lei nº 3.175, de 29 de fevereiro de 1984**. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização físico-territorial de Natal. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte*: Suplemento, Natal, RN, ano 84, n. 5.767 p. 1-55, 29 fev. 1984.

NATAL. **Lei Orgânica do Município do Natal, de 3 de abril de 1990**. Natal: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <https://www.cmnat.rn.gov.br/_ups/arquivos/lei-organica-Natal-RN.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Lei nº 4.100, de 19 de junho de 1992**. Dispõe sobre o Código do Meio Ambiente do Município do Natal. Natal: Câmara Municipal, 1992. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/arsban/leis/LeiMunicipal4100-1992.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

NATAL. **Lei Complementar nº 007, de 05 de agosto de 1994**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, [1994]. Disponível em: <https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24_Plano_Diretor.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

NATAL. **Decreto nº 6.877, de 19 de dezembro de 2001**. Regulamenta o Conselho Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2001a. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/arsban/leis/DecretoMunicipal6877-2001.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2023.

NATAL. **Lei nº 5.285, de 25 de julho de 2001**. Cria o Conselho Municipal de Saneamento Básico e estabelece outras disposições. Natal: Câmara Municipal, 2001b. Disponível em: <<http://www2.natal.rn.gov.br/arsban/paginas/File/legislacao/LeiMunicipal5285-2001.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Conselho Municipal de Saneamento Básico: Regimento Interno**. Natal: Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – ARSBAN, 2002.

NATAL. **Relatório de Gestão 2003**. Natal: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, 2003. Disponível em: <https://portal.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempla/relatorio_sempla_2003.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Resolução nº 002, de 29 de julho de 2004**. Regulamenta a escolha dos membros para compor a Câmara Técnica Especializada de Tarifas, a fim de realizar estudos sobre alterações tarifárias. Natal: COMSAB, 2004. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20040804.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Decreto nº 7.629, de 10 de junho de 2005**. Regulamenta o Conselho Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências. Natal: Gabinete do Prefeito, 2005a. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/arsban/leis/DecretoMunicipal7629-2005.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Lei nº 0233, de 26 de abril de 2005**. Cria o Conselho Municipal de Saneamento Básico e estabelece outras disposições. Natal, 2005b. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/dom>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2007a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-complementar/2007/9/82/lei-complementar-n-82-2007-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-natal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Portaria nº 054/2007 - GP**. Natal: Gabinete do Prefeito, 2007b. Disponível: <https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20071005.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Resolução nº 005, de 17 de setembro de 2007**. Cria a Comissão Especial para analisar o Contrato de Concessão celebrado entre o Município do Natal e Companhia de Águas e Esgotos do RN – CAERN, a fim de propor adequações que entender necessárias. Natal: COMSAB, 2007c. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20070919.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Decreto nº 8.551, de 30 de setembro de 2008**. Regulamenta a Lei nº 5.871/2008, altera o § 1.º e os incisos I e VI do art. 2.º, da Lei nº 5.285, de 25 de julho de 2001, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Saneamento Básico e altera o inciso II do art. 1.º, do Decreto nº 6.877, de 19 de dezembro de 2001. Natal: Gabinete do Prefeito, 2008. Disponível em: <<http://www2.natal.rn.gov.br/arsban/paginas/File/legislacao/DecretoMunicipal8551-2008.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Atas**. Natal: SEMURB/CONPLAM, 2009a. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/semurb/conplam/atas>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Decreto nº 8.837, de 6 de agosto de 2009**. Regulamenta o Fundo de Urbanização – FURB do Município de Natal, disciplinado pelo art. 61 da Lei Complementar n. 82, de 21 de junho de 2007. Natal: Gabinete do Prefeito, 2009b. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/furb/dec_8837.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Decreto nº 8.837, de 6 de agosto de 2009**. Regulamenta o Fundo de Urbanização – FURB do Município de Natal, disciplinado pelo art. 61 da Lei Complementar n. 82, de 21 de junho de 2007. Natal: Gabinete do Prefeito, 2009b. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/furb/dec_8837.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Lei nº 6.013, de 9 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a regulamentação do Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE/NATAL, estabelecendo suas competências, composição, entre outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2009c. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/concidade/LEI_N_6013_de_2009_-_Regulamenta_o_Concidade_Natal.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Portaria nº 013/2011 – GP**. Natal: Gabinete do Prefeito, 2011. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20110427.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Atas**. Natal: SEGAP/CONCIDADE, 2012a. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/segap/concidade-atas>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Relatório de Gestão FUNHABINS – Período: 01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012**. Natal, 2012b. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/seharpe/conhabins/arquivos/SEHARPE-CONHABINS-RelatorioGestaoFUNHABINS2012.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. Conselho da Cidade do Natal. **Resolução nº 004, de 4 de julho de 2013**. Natal: Conselho da Cidade do Natal, 2013. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20130716.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Lei Complementar nº 144, de 30 de outubro de 2014**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 081/2007, de 20 de junho de 2007, da Lei Complementar nº 108/2009, de 26 de junho de 2009, e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2014a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rn/n/natal/lei-complementar/2014/14/144/>> Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do Município de Natal (SEMURB). Processo nº 57829/2014-08. **Processo de regulamentação da ZPA 09 (Rio Doce)**. Natal, 2014b.

NATAL. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social**. Natal: SEHARPE, 2018.

NATAL. **Decreto nº 11.691, de 5 de fevereiro de 2019**. Dispõe sobre a tramitação de Projetos de Lei perante os Conselhos intitulados como Câmara Temática no âmbito do CONCIDADE/Natal. Natal: Gabinete do Prefeito, 2019a. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/concidade/Decreto_11.691.19.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

NATAL. **Decreto n.º 11.741, de 28 de maio de 2019**. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Planejamento Urbano do Município do Natal – CONPLAM, e dá outras providências. Natal: Gabinete do Prefeito, 2019b. Disponível em: <https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20190614_7d3cd44523b589262ea1a400d3463f92.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

NATAL. **Lei nº 6.880, de 27 de março de 2019**. Estabelece a Política Municipal de Saneamento Básico do Município de Natal, e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2019c. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-ordinaria/2019/688/6880/lei-ordinaria-n-6880-2019-estabelece-a-politica-municipal-de-saneamento-basico-do-municipio-de-natal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

NATAL. **Decreto nº 12.180, de 11 de março de 2021**. Estabelece a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – ODS como referência para o planejamento de médio e longo prazo das políticas públicas municipais. Natal: Gabinete do Prefeito, 2021a. Disponível em: <https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20210318_305c57c0b4d5aa8901aae4767d38cb0e.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2022.

NATAL. **Atas**. Natal: SEHARPE/CONHABINS, 2021b. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/conhabins/atas>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

NATAL. **Atas**. Natal: SEMPLA/CONPLAM, 2021c. Disponível em <<https://www.natal.rn.gov.br/semurb/conplam/atas>>. Acesso em: 1 jun. 2022

NATAL. **Atas**. Natal: SEMPLA/COMSAB, 2021d. Disponível em: <<https://portal.natal.rn.gov.br/sempla/comsab>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

NATAL. **CONPLAM - Representantes**. Natal: SEMPLA/CONPLAM, 2021e.

NATAL. **Portarias**. Natal: SEGAP/CONCIDADE, 2022. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/secretaria/segap/concidade-portarias>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

NATAL. **Ata sumária referente à reunião extraordinária do CONCIDADE Natal**. Natal: SEGAP/CONCIDADE, 2023. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/segap/concidade-atas>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

PAREDES, Juan Pablo; TATAGIBA, Luciana; GALLEGOS, Franklin Ramírez. Tiempos turbulentos. Giros políticos y horizontes inciertos en América Latina. **Polis**, Santiago, v. 21, n. 61, p. 1-8, 2022.

PASTOR, Márcia. Gestão de políticas sociais e os desafios para a participação nos territórios. In: ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; LAISNER, Regina Cláudia (Orgs.). **Políticas públicas e participação social**. Natal: EDUFRN, 2018. p. 318-338.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Mariana Gutierrez Arteiro; FRANCALANZA, Ana Paula. Controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, p. 1-20, 2020.

PEIXOTO, Dante José de Oliveira e; MONTAÑO, Marcelo. A participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental: os casos do Ministério Público Estadual e do Conselho Municipal do Meio Ambiente no município de São Carlos - SP. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 61, p. 304-331, jan./jun. 2023.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Guia de introdução à participação cidadã**. [S. l.]: Programa Cidades Sustentáveis, 2020. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/participacao-cidada/Guia-de-introducao-a-participacao-cidada_final.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Maricélia Braga; MOREIRA, Diane Costa; BISPO JÚNIOR, José Patrício. Conselho de saúde e efetividade participativa: estudo sobre avaliação de desempenho. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. e00241718, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00241718>. Acesso em: 02 mai. 2023.

ROCHA, Wagner Tadeu Silva; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Instituições participativas e efetividade deliberativa: um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social do Natal/RN (2020/2021). **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Campinas, v. 10, n. 3, p. 333-359, set./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.25245/rdspp.v10i3.1339>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Pedro Antônio de Lima. **Natal século XX: do urbanismo ao planejamento urbano**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SERAFIM, Lizandra. Construção de práticas de gestão participativa no governo Lula (2003-2010): o caso do Ministério das Cidades. **Tempo da Ciência**, Toledo, v. 19, n. 37, p. 31-55, jan./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.48075/rtc.v19i37.9096>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Os objetivos do desenvolvimento sustentável e os desafios da nação. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Orgs.). **Desafios da nação: artigos de apoio**. Brasília: IPEA, 2018. v. 2, p. 659-678.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana de Barros (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163>. Acesso em: 23 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. [S. l.], 2016. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

VERBI Software. **MAXQDA 2022**. Berlin: VERBI Software, 2021. Disponível em: <<https://www.maxqda.com/>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Ana Celecina Lucena da Costa

<https://orcid.org/0000-0002-7985-1996>

Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisadora em Desenvolvimento Social e Econômico Regional, Universidade Federal da Paraíba (UFPB). anaceluc@gmail.com

Raquel Franco de Souza

<https://orcid.org/0000-0001-8818-0605>

Doutora em Engenharia de Recursos Naturais, Universidade de Tohoku (Japão). Mestre em Engenharia de Minas, Universidade de Akita (Japão). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). raquel.franco@ufrn.br

Raquel Maria da Costa Silveira

<https://orcid.org/0000-0003-4560-1451>

Doutora em Ciências Sociais e Mestre em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora do Instituto de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). raquel.silveira@ufrn.br