



**INSTITUTO FEDERAL**  
Mato Grosso

Campus  
Várzea Grande



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE  
MATO GROSSO  
CAMPUS VÁRZEA GRANDE  
DEPARTAMENTO DE ENSINO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

**LUMA BRANQUINHO GARCIA DE ALMEIDA  
THAIZ FREITAS PESSOA**

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E  
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO  
CONSELHO DA CIDADE DE VÁRZEA GRANDE - MATO GROSSO**

**VÁRZEA GRANDE  
2021**



**INSTITUTO FEDERAL**  
Mato Grosso

Campus  
Várzea Grande



**LUMA BRANQUINHO GARCIA DE ALMEIDA**

**THAIZ FREITAS PESSOA**

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E  
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO  
CONSELHO DA CIDADE DE VÁRZEA GRANDE - MATO GROSSO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Desenvolvimento Urbano do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – Campus Várzea Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Desenvolvimento Urbano.

Orientador(a): Ma. Janaina Matoso Santos

**VÁRZEA GRANDE**

**2021**



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso  
Campus Várzea Grande  
ATA Nº 62/2021 - VGD-ENS/VGD-DG/CVGD/RTR/IFMT

### ATA DE BANCA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Cidade, data e horário	Cuiabá, 18/09/2021, 8:00.	
Local	Campus Várzea Grande, link <a href="https://meet.google.com/jaf-adqa-fxe">https://meet.google.com/jaf-adqa-fxe</a>	
Discente	Luma Branquinho Garcia de Almeida	
Matrícula	2020113510440390	
Discente	Thaiz Freitas Pessoa	
Matrícula	2020113510440153	
Curso de pós-graduação	Especialização em Desenvolvimento Urbano (Lato Sensu)	
Tipo de Exame	DEFESA	
Título do trabalho	Conselhos Municipais da Cidade e Democracia Participativa: Avaliação da Atuação do Conselho da Cidade de Várzea Grande - Mato Grosso	
<b>Membros da Banca Examinadora</b> (Informar na frente do nome caso seja participação remota)	<b>Instituição</b>	<b>Examinador</b>
Janaina Matoso Santos	Instituto Federal de Mato Grosso - IFMT	Presidente
Rhafael da Costa Borges	Instituto Federal de Mato Grosso - IFMT	Interno
Rosinaldo Barbosa da Silva	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF)	Externo
<b>PARECER DA BANCA EXAMINADORA</b>		
Concluídas as etapas de apresentação, arguição e avaliação do trabalho, a Banca Examinadora decidiu pela <b>APROVAÇÃO</b> das discentes neste Exame. A banca ressalta o excelente rigor teórico e metodológico, atendendo o objetivo do trabalho, sendo sugerido o encaminhamento para publicação. Foi concedido o prazo regulamentar do curso (de 30 dias) para que sejam efetuadas as correções sugeridas pela Banca Examinadora. Para constar, foi lavrada a presente Ata e assinada eletronicamente pelos membros da Banca Examinadora.		
<b>Notas.</b> 1) O Presidente enviará esta ata à Secretaria do curso de Pós-Graduação com as assinaturas eletrônicas em até 48h. 2) Para assinar a ata pelo SUAP o Examinador Externo deve estar cadastrado no Módulo Administração - Prestador de Serviço. 3) O título de conclusão do discente será expedido após o discente cumprir todas as normativas do Curso e do IFMT.		

Documento assinado eletronicamente por:

- Janaina Matoso Santos, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 18/09/2021 09:39:58.
- Rhafael da Costa Borges, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 18/09/2021 09:42:35.
- ROSINALDO BARBOSA DA SILVA, ROSINALDO BARBOSA DA SILVA - Membro de banca de pós-graduação - Secretaria de Estado de Educação – Seedf (00394676000107), em 18/09/2021 09:43:07.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 24/08/2021. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifmt.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 230432  
Código de Autenticação: 927c275ffc



### **Dados internacionais de catalogação na fonte**

A447c Almeida, Luma Branquinho Garcia de  
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano e Democracia Participativa :  
Avaliação da Atuação do Conselho da Cidade de Várzea Grande - Mato Grosso /  
Luma Branquinho Garcia de Almeida; Thaiz Freitas Pessoa; – Varzea Grande – MT,  
2021.  
23 f.

Orientador(a) Janaina Matoso Santos  
TCC (Especialização). (Especialização em Desenvolvimento Urbano) – Instituto  
Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, Campus Várzea  
Grande, 2021.  
Bibliografia incluída

1. Conselho Municipal. 2. Gestão Urbana. 3. Participação Popular. 4. Várzea  
Grande. 5. Desenvolvimento Urbano. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecário(as): Leila Cimone Teodoro Marques (CRB1-2377)

# **CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO CONSELHO DA CIDADE DE VÁRZEA GRANDE, MATO GROSSO**

Luma Branquinho Garcia de Almeida<sup>1</sup>

Thaiz Freitas Pessoa<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Diante da importância dos Conselhos Municipais para a efetividade do regime democrático participativo brasileiro, surge o interesse de avaliar a atuação do Conselho da Cidade de Várzea Grande (CONCIDADE) enquanto instância de efetivação da democracia participativa e de promoção do desenvolvimento urbano, a partir de uma investigação sobre o seu funcionamento, objetivos, assuntos debatidos e desdobramentos. A metodologia utilizada baseou-se no levantamento bibliográfico para buscar informações sobre o surgimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano e como esses se constituem formas de participação institucionalizada; levantamento das leis de criação do CONCIDADE de Várzea Grande, bem como seu regimento interno, para entender o funcionamento e objetivo do conselho; e levantamento e análise das atas de reuniões realizadas durante os anos de 2017 a 2020 (dois mandatos de uma mesma gestão municipal). Os resultados mostram que o CONCIDADE se destaca pela qualidade da organização de seus instrumentos normativos, definição de objetivos, transparência e publicidade. Quanto ao teor das pautas das reuniões, observou-se maior frequência de discussões sobre EIV/RIV de empreendimentos e sobre a Revisão do Plano Diretor, indicando uma prioridade na atuação. No entanto, não foi identificada diversidade de pautas relativas a temáticas promotoras do desenvolvimento urbano, não abarcando, portanto, diversos objetivos do conselho.

Palavras-chaves: Conselho Municipal. Gestão Urbana. Participação Popular. Várzea Grande. Desenvolvimento Urbano.

## **MUNICIPAL COUNCILS FOR URBAN DEVELOPMENT: PERFORMANCE EVALUATION OF THE VÁRZEA GRANDE CITY COUNCIL.**

### **ABSTRACT**

In view of the importance of Municipal Councils for the effectiveness of the Brazilian participatory democratic regime, an interest arises in evaluating the performance of the Várzea Grande City Council as an instance for the effectiveness of participatory democracy and the promotion of urban development, based on an investigation on the its functioning, objectives, debated issues and developments. The methodology used will be: bibliographic survey to seek information on the emergence of Urban Development Councils and how they constitute forms of institutionalized participation; survey of the creating laws CONCIDADE, as well as its internal regulations, to understand the formal functioning of these systems, and survey and analysis of meetings held during the years 2017 to 2020 (two terms of the same municipal administration). The results show that CONCIDADE stands out for the normative instruments organization quality, objectives definition, transparency and publicity. But the debates, with regard to the diversity of agendas within urban development themes and their defined objectives, demonstrate greater performance in monitoring the agendas of the neighborhood impact studies theme and the Master Plan Review, indicating a priority in their performance.

Keywords: City councils. Urban Management. Public participation. Várzea Grande. Urban Development.

---

<sup>1</sup>Arquiteta e Urbanista (UNEMAT), Pós-Graduanda em Desenvolvimento Urbano do IFMT *Campus* Várzea Grande.

<sup>2</sup>Arquiteta e Urbanista (UFMT), Pós-Graduanda em Desenvolvimento Urbano do IFMT *Campus* Várzea Grande.

## **1. INTRODUÇÃO**

O cenário no Brasil nas décadas de 1970 a 1980 foi fortemente marcado pela insurgência dos movimentos populares, reflexo da luta contra o autoritarismo da ditadura militar. O anseio pela participação popular nas decisões políticas levou a criação de conselhos populares, organizações de poder popular com autonomia em relação ao poder público (GOHN, 2000).

Ao instituir o Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988) adotou o modelo de democracia semidireta, que é a combinação da democracia representativa com a participativa. Ou seja, propiciou diversos canais de participação social como forma de obter o que é chamado de controle social, sendo a criação de conselhos gestores em diversas instâncias uma das formas de participação social institucionalizada.

Os conselhos gestores, diferente dos conselhos populares, possuem caráter institucional dado por lei. Sua composição é dividida (não necessariamente em partes iguais) entre representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se a órgãos do poder executivo. Ao atuar como intermediador das demandas da sociedade, questiona-se a capacidade dos Conselhos em representar os diferentes grupos sociais e obter articulação na luta pelos interesses da sociedade de maneira efetiva.

Em Várzea Grande, o conselho de desenvolvimento urbano, denominado CONCIDADE, foi criado em 2008 e atua de maneira contínua, com reuniões mensais, para oficializar a participação popular institucionalizada. Pretende-se avaliar neste trabalho a atuação do Conselho da Cidade de Várzea Grande enquanto instância de efetivação da democracia participativa e de promoção do desenvolvimento urbano.

Diante da importância dos Conselhos de Gestão Urbana para a efetividade do regime democrático participativo brasileiro, este trabalho busca ainda contribuir para incentivar a valorização dos espaços de participação social, através da divulgação das atividades realizadas pelo CONCIDADE.

## **2. METODOLOGIA**

Este estudo partiu da realização de revisão de literatura, através da qual buscou-se informações sobre o surgimento dos conselhos municipais como forma de participação institucionalizada, desde o contexto da redemocratização brasileira até os dias atuais. Além disso, buscou-se compreender a importância dos conselhos de gestão urbana e

assim avaliar comparativamente a literatura com os levantamentos dos dados a respeito da atuação do CONCIDADE - Conselho da Cidade de Várzea Grande.

Para o embasamento teórico foram realizadas leituras de artigos, teses, dissertações e livros que tratam do tema, em destaque Gohn (2000), que apresenta uma abordagem geral dos conselhos de gestão urbana a partir de sua construção histórica, valores e conceitos; Rolnik (2009), que contextualiza sobre a inclusão do capítulo de Políticas Urbanas na Constituição Federal, e Souza (2015), que faz apontamentos críticos em relação à atuação dos conselhos de gestão urbana com questionamentos voltados a uma perspectiva de gestão autonomista. Em Carvalho (2000) obteve-se contribuições a respeito do efeito da descentralização da gestão pública após 1988.

Para entender o funcionamento e objetivos do CONCIDADE foram utilizados dados primários, através de consulta às leis de criação do conselho (VÁRZEA GRANDE, 2008; VÁRZEA GRANDE, 2016), e aos Planos Diretores de Várzea Grande (VÁRZEA GRANDE, 2007, 2021), bem como ao regimento interno do CONCIDADE (VÁRZEA GRANDE, 2017). Para compreender a atuação pretérita do conselho, partiu-se do estudo de Silva (2015), que realiza uma contextualização da produção espacial do município e a atuação do CONCIDADE.

Para investigação da atuação do CONCIDADE entre os anos de 2017 e 2020, foi realizado um levantamento das atas das reuniões do conselho no período, apoiado pela leitura de documentos oficiais (deliberações, resoluções e pareceres técnicos) disponibilizados no portal transparência da prefeitura (<http://www.varzeagrande.mt.gov.br/>). No recorte analisado foram realizadas 46 reuniões pelo CONCIDADE. Dessas 46 atas, apenas uma não foi possível ser localizada no site da prefeitura, enquanto as demais, 45 atas, foram lidas e categorizadas em três fases: extração bruta das informações, organização por temática e análise das informações levantadas.

Em um primeiro momento, todas as informações brutas extraídas da ata foram organizadas em tabela demonstrando: a identificação do ano e número de registro da ata, a identificação dos membros presentes (nome, entidade representante e frequência) através da lista de presença disponível, e a separação dos diferentes assuntos tratados por reunião.

Em um segundo momento, para facilitar a compreensão dos desdobramentos das discussões, foram identificadas as pautas discutidas em cada reunião. Denominamos como pauta cada novo assunto discutido. Vale destacar que quando determinado assunto

não é finalizado em uma única reunião, é costumeiro que ele apareça em diversas outras (pauta em recorrência) até se obter um desfecho (ou não ter um desfecho indicado em ata). Por isso, ao mapear as pautas, evitamos o erro de que o desdobramento de um mesmo assunto seja contabilizado como um novo, e assim conseguir a quantificação real da diversidade de pautas propostas no conselho.

A partir da sistematização dos assuntos por pautas, foi possível reuni-las em um agrupamento maior conforme a afinidade entre elas, classificando-as em temáticas. Por exemplo, ficcionalmente se a temática definida for de “Meio Ambiente” ela reunirá pautas que abordaram sobre poluição do córrego, desmatamento de áreas de proteção ambiental e coleta seletiva do lixo.

Neste trabalho, a identificação das temáticas em pauta foi baseada nas diretrizes de desenvolvimento urbano do Plano Diretor de Várzea Grande. Atribui-se como justificativa o fato de que o CONCIDADE é um instrumento democrático de gestão municipal com competência prevista em lei para acompanhar a implantação dos planos setoriais, de execução do Plano Diretor. Sendo assim, as temáticas são: Sistema Viário e Transportes, Gestão Municipal, Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Socioespacial, Regularização Fundiária, Valorização do Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Rural e Sustentável (VÁRZEA GRANDE, 2021).

No terceiro momento a análise do conteúdo das atas se iniciou pela caracterização das entidades membros do conselho, através da verificação da representatividade dada pela distribuição quantitativa dos membros do poder público e sociedade organizada. Em seguida, se fez uma análise prévia do perfil que o segmento das entidades da sociedade organizada está representando. Quanto à frequência dos membros, analisou-se pela relação entre presença registrada em ata por membro, e o número de reuniões registradas no conselho, dada em porcentagem.

Seguindo pela análise quanto ao número de pautas abertas e sua recorrência, a quantificação do número de pautas demonstrou a diversidade de assuntos discutidos pelo conselho. Vale destacar que número de pautas não é o mesmo que a quantidade de vezes que um assunto foi debatido em reunião, pois pode ocorrer de uma única pauta ser debatida por várias atas durante os meses e até os anos seguintes. Essa espacialidade que cada pauta ocupa dentro do exercício do conselho é dada pela recorrência. Denominamos recorrência a relação entre a quantidade de pautas reunidas em uma temática e o número total de reuniões. A porcentagem demonstra quanto o conselho concede espaço para



discussão de determinada temática, e assim foram identificadas as prioridades dos conselhos durante as reuniões.

Quanto aos desfechos das pautas, classificou-se como *desfecho oficial* as discussões que geraram algum tipo de documento oficial, como deliberações, portarias ou resoluções. Para as discussões que não são de responsabilidade do CONCIDADE, o presidente e o secretário costumam encaminhar um ofício para aconselhar as secretarias responsáveis. Esse tipo de desfecho se encaixa como *desfecho parcial*. E quanto às discussões que não possuem um desfecho apresentado em ata, deixando a dúvida se os membros chegaram a uma conclusão ou não, foram categorizadas como *não demonstrado*.

E por fim, quanto à análise da atuação do conselho dentro dos objetivos definidos pelo CONCIDADE e as Diretrizes de Desenvolvimento do Plano Diretor de Várzea Grande, os assuntos expostos em ata foram analisados através do seu alinhamento quanto aos objetivos definidos pelo conselho e as Diretrizes de Desenvolvimento Urbano dispostas no Plano Diretor. Considerando que o CONCIDADE atua em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor, os objetivos do conselho também foram enquadrados por temáticas.

### **3. MARCO TEÓRICO**

No Brasil, nas décadas de 1970 a 1980, os conselhos comunitários e os conselhos populares surgiram como resposta ao autoritarismo e centralismo governamental. Neste período imperava-se a ideia de que a democratização do Estado só aconteceria com a descentralização do poder através da participação social (GOHN, 2000). E como reflexo dessa luta, as experiências vivenciadas com os conselhos serviram de referência para a construção da constituinte, definindo instrumentos de institucionalização da participação da sociedade de modo a atuarem no controle social, fiscalização e proposição de atos e decisões governamentais” (TEIXEIRA, 1996).

Na política urbana, o aumento populacional atrelado às políticas voltadas ao mercado capitalista e classista induziu a formação de inúmeros assentamentos autoproduzidos e informais. Neste período o crescente movimento pela reforma urbana articulou desde grupos de movimentos sociais de luta por moradia, variados profissionais, técnicos de prefeituras e universidades, pressionando a recente Constituinte de 1988 para ampliação dos direitos humanos e cidadania. E, por fim, resultou na conquista da inclusão de um capítulo específico de Política Urbana, os artigos 182 e 183 (ROLNIK, 2009).

Em 2001 criou-se o Estatuto da Cidade, com a previsão de diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, que, segundo Rolnik (2009, p.36), “...representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa...”. Na intenção de construir uma política inclusiva com a participação de todos os atores sociais, instituiu-se o Conselho Nacional de Cidades.

A descentralização e a participação social são conceitos recíprocos no âmbito governamental, pois os instrumentos institucionais que promovem a descentralização do poder, trazem acoplada a questão da participação social, assim é também o contrário. A descentralização ocorre nas três esferas do governo (federal, estadual e municipal), mas é no poder local que se consegue alcançar a legítima representatividade. O município é a entidade que oferece melhores condições para a captação das demandas locais. Aspecto que é proporcionado pela delimitação das necessidades dentro de um espaço físico-territorial e a proximidade às autoridades máximas para resolução das necessidades (CARVALHO, 2000).

No entanto, somente atribuir a autonomia constitucional ao município não é suficiente para impedir o domínio das elites e os interesses econômicos locais. Para Souza (2015, p.332), a “expressão da ‘participação popular’ não é o de uma participação dos indivíduos em processos decisórios comandados e coordenados pelo Estado como instância de poder separada”, ela deve ser “o resultado da produção e contínua reprodução dos laços estabelecidos entre o poder político e os poderes econômico e social...” (CARVALHO, p. 45, 2000).

### **3.1. Aspectos essenciais para o caminho da efetividade dos conselhos**

A institucionalização dos conselhos foi um grande marco advindo das lutas da mobilização social. O que incorre é que, segundo Gohn (2000), a legislação, ao vincular a criação dos conselhos municipais, obrigatoriamente, com o recebimento de repasses financeiros, gerou um cenário ambíguo: por um lado, servindo como força impositiva para a implementação da gestão democrática, e, por outro, relativizando as lutas sociais. Tal condição impacta diretamente a efetividade do conselho, que, de acordo com Carvalho e Teixeira (p. 93, 2000), “produz resultados quando é criado a partir de um processo de discussão ou mobilização social”. Ou seja, as condicionantes que envolveram seu processo de criação refletem no modo de atuar.

Conforme considera Teixeira (1996, p.18), “a atuação indiscriminada em conselhos, sem ancoragem na mobilização social, com a única preocupação de ocupar espaços, pode levar à reprodução de práticas clientelistas e burocráticas”, caminhando para o que o autor define como “descentralização centralizada”.

A partir da leitura de Teixeira (1996), Gohn (2006) e Carvalho e Teixeira (2000) observou-se a recorrência de outros aspectos que influenciam na efetividade dos conselhos: o da paridade, o poder deliberativo e a representatividade.

A paridade é obtida com condições de igualdade entre os membros dos conselhos, não apenas no aspecto da distribuição numérica entre entidades civis e órgãos governamentais, mas também da condição de acesso à informação (e decodificação), possibilidade de formação e disponibilidade (GOHN, 2006). A capacitação dos conselheiros não se resume a uma formação técnica, e nem está relacionada ao grau de instrução escolar, mas sobre desenvolvimento de saberes éticos-políticos, compreensão do funcionamento da máquina pública para atuar ativamente dentro dos objetivos para o bem coletivo, evitando a atuação fragmentada motivada por interesse setorial, particular e até corporativista. (TEIXEIRA, 1996; GOHN, 2006; CARVALHO, TEIXEIRA, 2000).

Quanto ao seu aspecto deliberativo, abre-se este parágrafo com o seguinte questionamento de Souza (2015, p. 389): "poderia ser um conselho de orçamento participativo ou de desenvolvimento urbano considerado como integrando uma experiência de autêntica participação se ele for meramente consultivo, em vez de deliberativo?". Quando o conselho tem atuação limitada ao seu papel fiscalizador dos atos do executivo, tende a tornar-se um órgão burocrático para atendimento jurídico formal. Além disso, em municípios sem tradição organizativa-associativa estão mais propícios ao emparelhamento dos interesses da prefeitura e elites. O caráter deliberativo dos conselhos deve usufruir legitimamente de sua prerrogativa legal, pois só opinião não basta, é preciso atuar no engajamento direto com a comunidade de forma a exercer pressão no poder executivo. Sem essa articulação, ainda que se tenha definido normas, diretrizes, ou decisões alinhadas com os interesses da sociedade, a gestão presente poderá não acatar as deliberações (TEIXEIRA, 1996; GOHN, 2006; CARVALHO, TEIXEIRA, 2000).

A representatividade, de acordo com Teixeira (2000, p. 17), envolve a “capacidade das entidades expressarem os interesses do respectivo segmento social, revelada pelo seu engajamento na condução das lutas específicas”. O que Gohn (2006) menciona com o termo de representatividade qualitativa, ao referir sobre condições de força política, articulação e capacitação dos segmentos de representação coletiva.

O desequilíbrio desses aspectos na atuação dos conselhos é o que Souza (2002) denomina como efeito da pseudoparticipação. Dessa maneira, reforça a importância de os conselhos atuarem com força deliberativa, para que garantam a sua autonomia na participação da gestão e efetivamente atinjam a representatividade popular, e assim contribuindo para uma gestão mais democrática e descentralizada.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1. O CONCIDADE**

Várzea Grande é uma cidade que se desenvolve junto à capital Cuiabá, formando uma conurbação e estabelecendo uma forte integração populacional entre os municípios devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo. As duas se caracterizam pelo forte desenvolvimento de indústrias, comércios e serviços, atividades tipicamente urbanas. O acelerado crescimento urbano vem ocasionando uma expansão descontrolada e formação de vazios urbanos e esse crescimento não controlado conduz em complicações ambientais, sobrecarga e encarecimento da infraestrutura e serviços públicos (VÁRZEA GRANDE, 2020).

Em atendimento às diretrizes do Estatuto da Cidade que visa o pleno desenvolvimento da cidade diante do surgimento dessas problemáticas urbanas, o primeiro conselho de gestão urbana de Várzea Grande foi criado no ano de 2008, pela Lei Municipal 3.211/2008, que em 2016 foi revogada pela Lei Municipal nº. 4.151/2016, instituindo-se com a denominação oficial de Conselho da Cidade – CONCIDADE.

Nessa mudança de uma lei para outra (2008 para 2016), ao compará-las, basicamente foi mantida a estruturação dos capítulos e textos, mas houve uma mudança significativa nos objetivos, com supressão de um artigo que mencionava a criação e implantação da Agência Municipal de Habitação.

A partir da reorganização administrativa em 2015, a Agência foi extinta e os assuntos da habitação foram incluídos com outras pautas, em uma secretaria maior, a de Desenvolvimento Urbano, Econômico e de Turismo. O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FHMIS passou a ser gerido pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e a presidência do conselho de habitação obrigatoriamente passou a ser dada ao mesmo secretário (VÁRZEA GRANDE, 2015).

Esta situação corrobora as problemáticas levantadas em TEIXEIRA (1996); GOHN, (2006); CARVALHO, TEIXEIRA (2000) sobre os conselhos municipais não conseguirem desempenhar seu papel com força deliberativa, comprometendo a sua

legitimidade enquanto instrumento de efetivação da democracia participativa. Pois a reformulação administrativa além de implicar no enfraquecimento das questões da habitação, a amarração da Secretaria de Desenvolvimento Urbano na gestão do FMHIS com a presidência do conselho, delineou um emparelhamento voltados para os interesses da prefeitura, enfraquecendo a força representativa social do conselho.

Sobre o CONCIDADE, Silva (p.44, 2015) cita a fala do secretário de desenvolvimento urbano Tarcisio Bassan: “O Conselho é consultivo, deliberativo e nos auxilia muito, mas quem vai aprovar é a Câmara Municipal”. Ou seja, indicando a fragilidade da força deliberativa do CONCIDADE para representar os interesses da coletividade.

#### 4.1.1. Lei de criação e seus objetivos

O Plano Diretor de Várzea Grande dá ao CONCIDADE a competência para acompanhar e propor políticas setoriais previstas em suas diretrizes para o desenvolvimento urbano (VÁRZEA GRANDE, 2021). Assim, é importante conhecer os objetivos do conselho, estabelecidos pela lei de criação, com o intuito de mensurar e fiscalizar se as suas proposituras estão alinhadas com as diretrizes instituídas pelo plano diretor. Desta forma, os objetivos do CONCIDADE foram enquadrados dentro das diretrizes previstas no Plano Diretor, conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Objetivos do CONCIDADE em alinhamento com as diretrizes de desenvolvimento urbano

Art.	Descrição	Diretrizes do Plano Diretor
2º	Integrar e articular as políticas específicas e setoriais na área do desenvolvimento urbano ordenado, como planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental, meio ambiente, transporte e mobilidade urbana.	Gestão Municipal
3º	Mediar os interesses existentes em cada local, constituindo-se um espaço permanente de discussão, negociação e pactuação, visando garantir a gestão pública participativa da cidade e a melhoria da qualidade de vida, além do interesse da coletividade.	Gestão Municipal
4º	Consolidar a gestão democrática, como garantia da implementação das políticas públicas construídas coletivamente nos canais de participação popular.	Gestão Municipal
5º	Garantir o direito universal à moradia digna, democratizando o acesso à terra urbanizada ou não, nos limites do Município, à moradia e aos serviços públicos de qualidade, ampliando a oferta de habitações e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda	Desenvolvimento Socioespacial
6º	Garantir a Sustentabilidade social, econômica e ambiental, dos programas habitacionais, sua articulação com as políticas de desenvolvimento econômico e social e da gestão ambiental.	Desenvolvimento Socioespacial

7º	Reverter o processo de segregação socioespacial na cidade por intermédio da oferta de áreas do incentivo e indução à produção habitacional dirigida aos segmentos sociais de menor renda, inclusive em áreas centrais, bem como pela urbanização e regularização dos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda.	Desenvolvimento Socioespacial
8º	Conter a ocupação em área de preservação permanente (APP), em qualquer tipo de unidade de conservação, em áreas de recuperação de mananciais e o espraiamento habitacional na área urbana.	Meio Ambiente
9º	Viabilizar a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais precários e irregulares, e sua plena inserção nos serviços de manutenção e controle urbanos comuns a toda a cidade.	Regularização Fundiária
10º	Atuar em parceria com os Cartórios de Registro de Imóveis, Poder Judiciário e Conselho Nacional de Justiça, para solução de problemas relativos à aprovação e registro dos parcelamentos e dos lotes resultantes dos processos de urbanização.	Regularização Fundiária
11º	Destinar recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir para investimentos nos diversos programas habitacionais de interesse social, de urbanização e regularização de assentamentos precários.	Regularização Fundiária

Fonte: ALMEIDA e PESSOA (2021) com base em Várzea Grande (2016).

A partir da leitura do quadro é possível observar que o CONCIDADE tem seus objetivos bem delineados para as questões da produção do espaço urbano varzeagrandense, em destaque para a produção habitacional e a regularização fundiária. Dos seus objetivos gerais, podemos citar ser um espaço mediador dos interesses da coletividade e visa garantir que as políticas setoriais sejam constituídas coletivamente.

#### 4.1.2. Composição dos membros

De acordo com a Lei de criação do CONCIDADE (VÁRZEA GRANDE, 2016), o conselho deve ser composto por 21 membros, com mandato de dois anos, podendo ser reconduzido apenas uma vez. Os conselheiros são distribuídos em dois grupos: os representantes do poder público (legislativo e executivo) e os representantes da sociedade civil organizada (Tabela 1).

Tabela 1 - Composição dos membros do CONCIDADE entre os anos de 2017 e 2020

Entidade		Nº de representantes	%
Poder Público	Executivo	7	33,33%
	Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN)		
	Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana (SMSPMU)		
	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEMMADRS)		
	Departamento de Água e Esgoto (DAE)		
	Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Turismo (SMDUET)		
	Procuradoria Geral (PGM)		
Secretaria Municipal de Viação e Obras			

	Legislativo	Câmara dos Vereadores	1	4,76%
Sociedade civil organizada	Movimentos sociais	Instituto de Mulheres Negras (IMUNE)	5	23,81%
		Associação de Rádio Comunitária Cristo Rei (ARCREI)		
		Associação dos Feirantes de Várzea Grande (AFEV)		
		Instituto Histórico Geográfico, Ambiental, Artístico e Cultural de Várzea Grande (IHGAAC)		
		Sociedade de São Vicente de Paulo (SSVP)		
	Trabalhadores	Sindicato dos Trabalhadores na Movimentação Mercadorias em Geral (SINTRAM)	2	9,52%
		Sindicato das Empresas Compra-Venda-Locação de Imóveis (SECOVI-VG)		
	Empresários	Associação Comercial e Empresarial de Várzea Grande (ACIVAG)	2	9,52%
		Associação Matogrossense de Atacadista e Distribuidores (AMAD) (2017-2018)		
		Associação das Construtoras e Incorporadoras de Mato Grosso (ACIM) (2019-2020)		
	Profissionais, acadêmicos de pesquisa e conselhos de classe	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	3	14,29%
		Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)		
		Associação Brasileira de Engenheiros Civis (ABENC)		
ONG's	ONG Nossa Terra Nossa Gente	1	4,76%	
<b>TOTAL</b>			21	100%

Fonte: Várzea Grande (2016).

O Poder Executivo deve necessariamente ser representado pelas secretarias e órgãos pré-definidos na lei, sendo os membros indicados pelo Prefeito Municipal. Quanto ao representante do Poder Legislativo, deverá ser indicado pelo Presidente da Câmara Municipal (VÁRZEA GRANDE, 2016).

Quanto aos representantes da sociedade civil organizada, a lei disponibiliza um total de 13 (treze) membros organizados em cinco categorias, devendo ser escolhidos em audiência pública. A predominância numérica da composição das entidades por membros da sociedade civil organizada (13) dá voz dominante a esta classe, se comparado ao número de integrantes do Poder Público (8). Considerando o objetivo do CONCIDADE de ser um instrumento de representação popular, a distribuição dos membros nesta configuração demonstra paridade numérica adequada para essa representatividade.

#### 4.2. ANÁLISE DAS ATAS

O CONCIDADE disponibiliza as suas atas, listas de presenças e demais documentos produzidos durante as reuniões no site oficial da Prefeitura da Cidade, dispostos de maneira organizada, catalogados por assunto e por ano, separados por subpastas. As atas seguem um padrão de formatação, contendo data, local, pauta e lista de presença já no início do corpo do documento. Após lida e aprovada em reunião, as atas também são publicadas em diário oficial, assinadas por todos os presentes, escaneadas e

disponibilizadas no site. Durante o ano de 2020, devido à pandemia do novo coronavírus, as reuniões passaram a ser virtuais e as publicações apenas em diário oficial.

Os registros das atas cumpriram satisfatoriamente as prerrogativas do regimento interno, dispondo de: verificação do *quórum*; abertura e informes; leitura, discussão e aprovação da ata anterior; ordem do dia, manifestação do plenário, votação; apresentação de propostas de pauta para próxima reunião e encerramento. Avalia-se que as definições administrativas e organizacionais contidas no regimento interno, a clareza, organização e disponibilidade das atas e demais documentos oficiais, foram imprescindíveis para a qualidade das informações coletadas nesta pesquisa. No quesito transparência, a acessibilidade das informações permitiu efetivar a participação social, enquanto diretriz da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal Nº 12.527/2011).

#### 4.2.1. Análise quanto a identificação dos representantes da sociedade civil organizada

A tabela 1 reúne a distribuição das entidades de representação social por categorias, conforme previsão legal, durante os anos analisados. A única alteração de entidade ocorreu na categoria empresarial, durante a recondução de mandados, no ano de 2019, em que o representante da Associação Mato-grossense de Atacadistas e Distribuidores (AMAD) foi substituído por um representante da Associação das Construtoras e Incorporadoras de Mato Grosso (ACIM). Isso indica que houve no período analisado elevado grau de permanência das entidades.

Não é possível afirmar em qual grau estas entidades conseguem representar a diversidade dos varzeagrandenses, mas é possível apontar indicativos que contribuem para a análise. A começar pela composição dos membros, dentro do grupo das entidades de representação social pode-se observar uma tendência assimétrica quanto à representação popular. O grupo dos trabalhadores, que preferencialmente deveria ser ocupado por representantes de lutas de base, teve como integrante no período analisado o SECOVI, sindicato patronal voltado aos empresários de compra, venda e locação de imóveis. O que se discute não é a legitimidade das entidades em preencher esses espaços, mas a diversidade que elas representam no cenário varzeagrandense, demonstrando ao menos, uma paridade questionável, desfavorável à sociedade.

Outra observação é que nenhuma entidade da sociedade civil organizada nos anos analisados ocupou o cargo da presidência, que foi integralmente ocupado pelo Secretário Municipal de Planejamento, Sr. Edson Roberto Silva. A mesma tendência foi identificada por Silva (2015), que analisou a atuação do CONCIDADE desde sua criação



em 2008 até o ano de 2014, segundo o autor, de 2008 a 2010 a presidência foi ocupada por membros da secretaria executiva municipal. E somente em 2011, Cida Cortez, representante do movimento social, sem vínculo com secretarias da prefeitura, assumiu o cargo. Em 2014 o cargo da presidência foi retomado pela representação executiva (SILVA, 2015).

Isso demonstra forte controle do conselho pelo Poder Executivo, caracterizando a dita centralização “descentralizada” de Souza (2002), que evidencia a resistência da política tradicional brasileira (centralizadora) em conceber uma gestão política compartilhada com a coletividade.

#### 4.2.2. Análise quanto à frequência dos membros

A frequência dos membros foi calculada a partir das listas das presença que constam no início de todas as atas. A sistematização da tabela de frequência apontou que dos 21 representantes, 11 estão com a frequência abaixo de 75%. E desses, todos são compostos pelos representantes da sociedade organizada. Na média por subgrupo, os Profissionais e Conselhos de Classe são os mais frequentes dentre a sociedade civil organizada.

Tabela 2 – Frequência dos membros do CONCIDADE

GRUPO	SUBGRUPO	ENTIDADE	QNT.	FREQUÊNCIA	FREQUÊNCIA/ SUBGRUPO	FRQUÊNCI A/GRUPO
PODER PÚBLICO	EXECUTIVO	SEPLAN	45	97,83%	91,61%	90,22%
		PGM	43	93,48%		
		SVO	44	95,65%		
		SMSPMU	35	76,09%		
		DAE	44	95,65%		
		SMDUET	43	93,48%		
		SEMMARDS	41	89,13%		
LEGISLATIVO	CÂMARA	37	80,43%	80,43%		
SOCIEDAD E CIVIL ORGANIZA DA	TRABALHADORES	SINTRAM	14	30,43%	52,17%	60,41%
		SECOVI	34	73,91%		
	EMPRESÁRIOS <sup>3</sup>	ACIVAG/VG	30	65,22%	60,33%	
		AMAD/VG	8	30,77%		
		ACIM/MT	17	85,00%		
	ONG'S	ONG	32	58,18%	58,18%	
	PROFISSIONAIS E CONSELHOS DE CLASSE	OAB	45	97,83%	91,30%	
		CREA	37	80,43%		
		ABENC	44	95,65%		
	MOVIMENTOS	IMUNE	18	39,13%	45,65%	

<sup>3</sup> A porcentagem de frequência das entidades AMAD/VG e ACIM/MT foram calculadas com base nas reuniões que cada entidade participou, uma vez que durante o período de análise houve substituição da entidade.

	SOCIAIS	ARCREI	21	45,65%		
		AFEV	17	36,96%		
		IHGAAC	17	36,96%		
		SSVP	32	69,57%		

Fonte: ALMEIDA e PESSOA (2021) com base nos registros das atas públicas do CONCIDADE entre os anos de 2017 a 2020.

A frequência pode ser uma condicionante para avaliar o grau da representatividade do conselho. O subgrupo dos movimentos sociais é o que se compõe em maior número de representantes, mas é o que apresenta a frequência mais baixa. E os que têm frequência acima de 75% delineiam uma representação elitizada composta por profissionais pertencentes a conselhos de classe e representantes do poder público.

Um possível fator para a maior participação dos membros do poder público pode dever ao fato, conforme indicam Teixeira e Carvalho (2000), que para os representantes do poder público o exercício de participação no conselho é condizente com suas tarefas funcionais, por isso, naturalmente esses membros dispõem de tempo, acesso a informações e infraestrutura para a participação das atividades do conselho. No caso do CONCIDADE, as reuniões têm como padrão serem realizadas nas primeiras terças-feiras do mês, às 8h00, na sala de reunião da Secretaria de Planejamento, era de fato esperado a participação massiva dos órgãos executivo e legislativo.

#### 4.2.3. Análise quanto o número de pautas e recorrência

A partir da análise das atas das reuniões do CONCIDADE entre os anos de 2017 e 2020, foram identificadas as pautas discutidas. Essas pautas são classificadas por temáticas. Primeiramente foram definidas 9 temáticas para classificação, sendo essas as diretrizes de desenvolvimento da cidade de Várzea Grande, conforme capítulo 3 do Plano Diretor Municipal (VÁRZEA GRANDE, 2021). Essas mesmas diretrizes foram utilizadas na análise dos objetivos do conselho, apresentados anteriormente. Uma abordagem mais detalhada, com a explanação dos assuntos tratados nas temáticas foi feita no item 4.3.4 deste artigo, que trata dos objetivos do CONCIDADE e alinhamento às diretrizes do Plano Diretor.

Não obstante, foi identificado significativo número de pautas que aborda sobre assuntos internos administrativos, específicos do CONCIDADE, ou que pertencem ao conjunto de atribuições do conselho, como discutir e aprovar Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) e questões relativas à fiscalização e proposições do Plano Diretor Plano Diretor. Essas pautas não foram classificadas conforme as diretrizes

do Plano Diretor, sendo classificadas em três outras temáticas: Assuntos internos, Revisão do Plano Diretor e EIV/RIV.

A Tabela 3 apresenta o quantitativo de pautas abertas por cada temática, bem como a recorrência de discussão da pauta (em quantas reuniões foram discutidas).

Tabela 3 – Temáticas das pautas discutidas nas reuniões do CONCIDADE entre 2017 e 2020

TEMÁTICA	PAUTAS ABERTAS		RECORRÊNCIA		
	QTD.	%	Nº DE ATAS POR TEMÁTICA	Nº TOTAL DE ATAS (2017-2020)	%
<b>Revisão do Plano Diretor</b>	<b>1</b>	<b>1,54%</b>	<b>19</b>	45	<b>42%</b>
<b>EIV/RIV</b>	<b>13</b>	<b>20,00%</b>	<b>43</b>		<b>95%</b>
<b>Assuntos Internos</b>	<b>23</b>	<b>35,38%</b>	<b>25</b>		<b>55%</b>
<b>Gestão Municipal</b>	<b>9</b>	<b>13,85%</b>	<b>19</b>		<b>42%</b>
Meio Amb.e San. Ambiental	5	7,69%	10		22%
Sistema Viário e Transportes	4	6,15%	7		15%
Desenvolvimento Socioespacial	5	7,69%	6		13%
Desenvolvimento Social	4	6,15%	4		8%
Desenvolvimento Econômico	1	1,54%	2		4%
Regularização Fundiária	0	0%	0		0%
Valorização do Patrim. Cultural	0	0%	0		0%
Desenvolvimento Rural e Sustentável	0	0%	0	0%	
Total	65	100,00%	Não se aplica		

Fonte: ALMEIDA e PESSOA (2021) com base nos registros das atas públicas do CONCIDADE entre os anos de 2017 a 2020..

Nesta primeira leitura da Tabela 3, na coluna que trata das pautas abertas, é possível contabilizar um total de 65 pautas abertas para discussão nas reuniões do CONCIDADE no período analisado. Desse total, aproximadamente 57% foram direcionadas à revisão do plano diretor, EIV/RIV e assuntos internos. Ou seja, ainda que as temáticas voltadas às diretrizes do Plano Diretor compõem-se em maior quantidade, observa-se que maior parte do tempo dedicado dentro do conselho é para tratar de assuntos vinculados às demandas burocráticas do poder público municipal e pouco tempo destinado a debater os problemas sociais que se vinculam mais diretamente ao cotidiano da população.

E que na segunda leitura, sobre a análise da coluna que indica a recorrência das pautas, reafirmou-se a prioridade do conselho em discutir pautas com temáticas relacionadas aos trâmites burocráticos, mantendo-se ainda no topo EIV/RIV, com 95%, e Assuntos Internos, com 55%. A novidade é que nesta leitura a temática de Revisão do Plano Diretor, que antes estava no final, agora aparece se igualando com Gestão

Municipal, em 42%.

Para uma compreensão mais detalhada sobre a temática Revisão do Plano Diretor, nota-se que, ainda que a ela tenha sido atribuída apenas 1 pauta, o que induz a percepção de que este assunto é pouco debatido, a porcentagem da sua recorrência indicada demonstra que essa única pauta foi discutida em 19 reuniões, ou seja, ocupou 42% dos espaços de debate durante o exercício do conselho. Este resultado se deve à obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor a cada 10 anos. A partir de 2017 os debates sobre a revisão do Plano Diretor de Várzea Grande permearam as reuniões do conselho, sendo discutido, por exemplo, a contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos da elaboração do plano, a minuta da lei, realizações de audiências públicas, aprovação do anteprojeto da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, de Lei do Código de Posturas, Lei do Código de Obras, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Zoneamento Urbano, bem como da Lei do Sistema Viário. Tais discussões resultaram na aprovação da Lei do Plano Diretor publicada oficialmente no ano de 2021.

A partir da análise proposta pelas tabelas, o que chama atenção é que das pautas espontâneas, ou seja, aquelas que são trazidas a partir do olhar que o conselheiro traz sobre o município, relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano, estão muito aquém, se comparada com as pautas não espontâneas, que tratam das obrigações predefinidas para o conselho (EIV/RIV, Revisão do Plano Diretor, Assuntos Internos), indicando uma atuação mecanizada. Podendo ser um forte indicativo da baixa adesão das representações populares no conselho.

#### 4.2.4. Análise da atuação do CONCIDADE quanto aos seus objetivos e ao alinhamento às diretrizes do Plano Diretor

No Quadro 1, apresentado no item que trata dos objetivos do CONCIDADE, foram identificadas a relação entre os objetivos do conselho com as diretrizes de desenvolvimento urbano do Plano Diretor (VÁRZEA GRANDE, 2021), foi possível observar que há um enfoque do conselho às questões da Gestão Urbana, Desenvolvimento Socioespacial, Meio Ambiente e Regularização Fundiária.

A partir da análise das atas, observou-se a inexistência de pautas relacionadas à Regularização Fundiária, Valorização do Patrimônio Cultural e o Desenvolvimento Rural Sustentável. Deve se dar destaque à Regularização Fundiária, por se tratar de um objetivo específico do CONCIDADE, conforme apresentado no Quadro 1.

O diagnóstico do Plano Diretor aponta que as ocupações irregulares são um problema expressivo do município. Loteamentos aprovados sem infraestrutura, ocupação de áreas públicas vazias que deveriam ser destinadas a equipamentos urbanos, irregularidade documental devido a incompatibilidade entre a definição legal do uso do solo com a ocupação real, parcelamentos rurais irregulares próximos ao perímetro urbano que induz a expansão urbana (VÁRZEA GRANDE, 2019). A falta de registro em ata sobre debates nesta temática configura que o conselho não atuou diretamente no alcance deste objetivo.

Seguindo pelas temáticas específicas aos objetivos do CONCIDADE, a da Gestão Municipal é mais frequente dentre elas. Nesta temática foram classificadas pautas que discutiram sobre aplicação do código de posturas para vendedores ambulantes, sobre divergência na cobrança de taxas imobiliárias, de licenciamento ambiental, expedição de alvarás, e explanação sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI. Os desdobramentos das pautas nesta temática ficaram mais voltados à explanação de informações por técnicos convidados a que de fato uma articulação propositiva, por exemplo à execução de programas e ações articuladas a políticas setoriais.

Na temática do Desenvolvimento Socioespacial foram classificadas as pautas que abarcam instrumentos de ordenamento do solo, aplicação de IPTU progressivo e Outorga Onerosa, Direito de Construir e sobre conhecer as necessidades do município. Sobre elas, destaca-se a aprovação da minuta da Lei de Parcelamento de Solo e a manifestação da conselheira Wilma Felfili, representante da ONG *Nossa Terra, Nossa Gente*, sobre seu pedido pela apresentação do projeto referente a Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). No entanto, com exceção da aprovação da minuta da lei, as pautas foram abordadas de maneira genérica, apenas como apontamento de necessidades, sem mais desdobramentos e desfechos demonstrados.

Ainda sobre o Desenvolvimento Socioespacial, ao analisar os empreendimentos residenciais e loteamentos vinculados aos EIV/RIV que obtiveram o parecer favorável do conselho (Via Sul I, Via Sul II, Chapada do Bosque, loteamento Rodobens, Chapada dos Pinheiro e Chapéu do Sol III), observou-se que é muito recorrente nos diagnósticos, os relatos do impacto gerado pelo elevado número de habitações implantadas, até então, em áreas desprovidas de equipamentos públicos de educação, saúde e lazer, transporte coletivo, por estarem distantes de áreas consolidadas ou então agrupamentos formados por outros residenciais. Durante os anos analisados, não houve pautas que indicassem

desdobramento sobre os empreendimentos, se estão sendo fiscalizados quanto à construção dentro das recomendações indicadas pelo CONCIDADE.

Em Silva (2015) já era apontado que o município foi acometido por um acelerado crescimento fomentado pelos programas federais Minha Casa Minha Vida (MCMV) e PAC. Especificamente sobre a habitação promovida pelo programa MCMV, nos anos entre 2009 a 2014, os residenciais foram alocados nas áreas mais distantes do centro, a maioria próxima ao limite do perímetro urbano, condicionando a descontinuidade espacial e segregação socioespacial da cidade.

O diagnóstico do Plano Diretor aponta que a baixa densidade demográfica e a existência de vazios urbanos, características da ocupação territorial em Várzea Grande, que encarecem o custo de infraestrutura, diminui a mobilidade urbana e qualidade ambiental e aprofunda a desigualdade social, uma vez que a população de menor renda fica alocada em áreas distantes desses serviços de infraestrutura urbana (VÁRZEA GRANDE, 2019).

Dentro das pautas de EIV/RIV no período analisado, o Residencial Buritis foi o único a obter parecer desfavorável pelo número de irregularidades identificadas. O fato de a localização do condomínio exigir a realização diária da travessia da Rodovia dos Imigrantes, de alto fluxo de caminhões e elevado número de acidentes, a dependência das obras de duplicação da rodovia foi uma das condicionantes que impossibilitou a implantação do condomínio. Ocorre que, atualmente, foi expedida a Resolução nº 003/2021 do CONCIDADE, que dá o parecer favorável à implantação do Residencial Buritis, mantendo a sua localização original, e sem nenhuma obra de duplicação da rodovia, apenas um sistema semaforizado.

Ao relacionar a sua atuação com um dos seus objetivos mais sensíveis, a segregação socioespacial, foram identificadas pautas que mencionaram sobre a aplicação do IPTU social e progressivo, e o reconhecimento de que Várzea Grande precisa pensar em como conter os vazios urbanos. No entanto, a recorrência e o volume de atas sobre EIV/RIV registram o elevado índice de conjuntos habitacionais longínquos aprovados, e essa atuação vai na contramão dos objetivos do conselho, visto que ele prevê a ocupação de áreas mais centrais. Portanto, conclui-se que a atuação do conselho não tem se demonstrado alinhada com seus próprios objetivos de contenção do espraiamento territorial e melhoria das condições socioespaciais.

Para a temática do Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, temática presente nos objetivos do CONCIDADE, identificou-se pautas que trouxeram apontamentos sobre

a criação de ecoponto, esclarecimentos sobre qualidade do serviço de atendimento do Departamento de Água e Esgoto - DAE, criação de políticas para o manejo de resíduos sólidos, e cobrança de medidas sobre a poluição do córrego Embauval.

Apesar da relevância de tais discussões, o objetivo do CONCIDADE visa conter a ocupação de áreas de preservação permanentes, de recuperação de mananciais e o espraiamento habitacional, o que não foi identificado como pauta no período analisado. Retoma-se aqui a inconsistência das ações do conselho quanto a este objetivo devido ao elevado número de residências sendo implantadas em locais afastados e com características ambientais sensíveis, conforme os pareceres técnicos emitidos.

As pautas que agrupam as temáticas do Sistema Viário e de Transportes, Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social, não se classificam quanto aos objetivos imediatos do CONCIDADE, mas por estarem previstas nas diretrizes de desenvolvimento urbano do Plano Diretor, a sua análise é pertinente devido a relevância direta no meio urbano. Foram identificadas pautas que explanam sobre a acessibilidade de calçadas de um empreendimento de grande porte, debates sobre adequação de sinalização da avenida Alzira Santana, prestação de contas sobre obras de pavimentação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Sobre o PAC, destaca-se que o município recebeu uma elevada quantia de recursos financeiros para obras de infraestrutura. A exemplo, no ano de 2019, dos 22 milhões de reais destinados, mais da metade foi destinado a recapes e tapa-buracos. Várzea Grande tem vivenciado grande expansão territorial, e dentro dos debates do conselho não foi possível identificar discussões críticas à utilização desses recursos para medidas de mobilidade urbana sustentáveis adequadas às problemáticas do município. A reprodução desse padrão de comportamento contribui para expansão focada na construção de uma cidade desenhada para carros e de pouca mobilidade. Caminhando na contramão do que dispõe o objetivo do CONCIDADE, sobre a promoção de políticas públicas articuladas ao desenvolvimento urbano ordenado e sustentável.

Sobre o Desenvolvimento Econômico, tem-se no Plano Diretor que a promoção da reestruturação do Distrito Industrial de Várzea Grande é uma diretriz dessa temática, no entanto houve apenas uma pauta levantada em reunião sobre a necessidade da retomada da criação de um Distrito Industrial em Várzea Grande. E essa pauta limitou-se ao ano de 2017 sem maiores desdobramentos, sem desfecho demonstrado.

Por fim, para a temática Desenvolvimento Social, identificou-se pautas que abordam sobre a qualidade dos equipamentos do sistema de saúde, educação e assistência

social. Foram identificados apontamentos sobre o Pronto Socorro Municipal, Lar dos Idosos Dona Bebé, e uma menção apenas sobre a irregularidade de uma quadra poliesportiva. Vale mencionar que de todas as pautas, a que apresentou desfecho mais contundente foi sobre a recomendação de inserir as adequações físicas do lar dos idosos na lista de medidas compensatórias provenientes de EIV/RIV dos empreendimentos.

#### 4.2.5. Análise quanto aos desfechos das pautas

Na análise dos desfechos das 65 pautas levantadas, foram identificados *desfecho oficial*, *desfecho parcial* e *desfecho não demonstrado*. Conforme Tabela 8:

Tabela 8 – Quantidade de pautas por desfecho

<b>DESFECHO</b>	<b>QUANT.</b>	<b>%</b>
Oficial	36	55,38%
Parcial	16	24,62%
Não demonstrado	13	20,00%

Fonte: ALMEIDA e PESSOA (2021) com base nos registros das atas públicas do CONCIDADE entre os anos de 2017 a 2020.

A partir dessa categorização, foi notado que apesar de a maioria das discussões demonstrarem um desfecho oficial, é possível observar que 20% das pautas não têm desfecho demonstrado, o que é um número considerável. Grande parte dessa porcentagem é composta por pautas que foram apresentadas pelos conselheiros espontaneamente, ou seja, que não estavam pré-definidas em ata. Como por exemplo, a participante convidada para a reunião que pediu a fala para defender a inclusão social do grupo a qual pertence, Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Várzea Grande (ASSCAVAG). Tratando-se de um relevante momento de participação ativa da população.

E, mesmo a maioria das pautas tendo um desfecho oficial, vale destacar que elas referem-se majoritariamente às temáticas de Assuntos Internos e EIV/RIV, e que juntas representam 88% desse montante. Ou seja, a força deliberativa do conselho atua para as temáticas que dispõem sobre o próprio funcionamento do órgão. Já para os temas relacionados às diretrizes do desenvolvimento urbano as pautas possuem a maioria dos desfechos como parciais, indicando pouca força deliberativa para os debates que sobre os problemas sociais vinculados mais diretamente ao cotidiano da população.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação dos conselhos de gestão e desenvolvimento urbano tem como principal objetivo a participação social na gestão municipal. Quando o seu funcionamento é



mecanizado, apenas para cumprir imposições legislativas e estar apto a receber repasses financeiros, a relação com a sociedade passa a ser artificial e não impede a interferência direta dos grupos dominantes na atuação dos conselhos. A autonomia para os municípios gerirem o uso do solo sem efetiva capacidade de articulação honesta entre todos os atores sociais, conforme prevê o Estatuto da Cidade, apenas garante a manutenção dos interesses de uma classe dominante fantasiados de legalidade.

O CONCIDADE e seus membros vêm traçando uma rota para a efetiva participação social na gestão municipal, mas que precisa ser sustentada, ampliando os espaços para discussão, preparando os membros com formações complementares, e dando prioridade à discussão de propostas de políticas públicas.

Na análise das atas (2017-2020) não foi identificada nenhuma menção a qualquer tipo de capacitação para os membros conselheiros. Conforme Teixeira (1996), Gohn (2006) e Carvalho e Teixeira (2000), um dos motivos que podem estar relacionados à evasão ou fraca atuação dos conselheiros é que para os representantes do poder público o exercício de participação no conselho é condizente com suas tarefas funcionais, além de naturalmente disporem maior facilidade de acesso a informações, infraestrutura e compreensão do funcionamento da máquina pública. Acredita-se que a incompreensão, por parte dos conselheiros, de suas funções enquanto agentes da gestão democrática, gera uma tendência desses se voltarem apenas para as demandas do seu segmento, ou ainda, que cause frustração e afastamento do conselho. Considerando que o conselho é uma conquista advinda das lutas de base, essa baixa atuação incorre em descrédito desse dispositivo enquanto mediador entre a sociedade e o poder público.

A potencialidade do CONCIDADE pode ser observada pela qualidade da organização de seus instrumentos normativos, definição de objetivos em consonância com as demandas do município, transparência e publicidade. Enquanto ferramenta de gestão democrática se demonstra bem estruturada e cumpre seus objetivos gerais enquanto capacidade de ser um canal descentralizado de participação coletiva.

Conclui-se que o CONCIDADE como espaço mediador dos interesses dos varzeagrandenses, se cumpre no aspecto da formalidade legal. Mas quanto ao teor dos debates, no que se refere à diversidade de pautas dentro das temáticas de desenvolvimento urbano, o conselho demonstra maior atuação no acompanhamento das pautas da temática EIV/RIV e aspectos burocráticos ligados à Revisão do Plano Diretor, indicando uma prioridade em sua atuação. Observou-se que é somente dentro dos processos de EIV/RIV que o conselho consegue atuar de forma mais propositiva e direta no território em prol da

sociedade, a exemplo das indicações de medidas mitigadoras e compensatórias. Mas são ações limitadas e não vinculadas a políticas setoriais. Ainda que os demais assuntos relacionados às políticas de desenvolvimento urbano sejam levados para discussão e registrados em ata, o que causa um impacto positivo, não foram demonstrados desfechos, levando a compreender que possivelmente essas questões não saem do campo teórico. Enquanto as discussões que tratam de aprovação de leis urbanísticas (Plano Diretor) e EIV/RIV possuem desfecho oficial.

A almejada “sustentabilidade social, econômica e ambiental” fica comprometida por uma atuação do conselho que possibilita a ocupação predatória do espaço, através das construtoras e incorporadoras. E ainda, a extinção da Agência de Habitação face ao objetivo bem demarcado sobre a indução da produção da habitação de forma a conter a segregação, demonstra inconsistência das ações do conselho.

Não consideramos que tal pesquisa seja finalizada, pois ainda é possível analisar outros aspectos na atuação dos conselhos, principalmente a visão do próprio conselheiro.

Por fim, conhecer o funcionamento do CONCIDADE enquanto ferramenta de participação social e o teor dos debates realizados pelos membros representantes, reforça a importância que a atuação do conselho reflete na qualidade das políticas públicas propostas ao município. E ao investigar o conselho e tecer apontamentos sobre sua atuação, além de ser um pleno exercício do controle social, a ampliação do espaço de debate através de uma leitura crítica contribui para uma gestão mais democrática e descentralizada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.) **Conselhos, Gestores de Políticas Públicas**, São Paulo: Polis, 2000. 144p. (Publicações Polis, 37).

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **A descentralização formal: o processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.

GOHN, Maria da Glória. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores** ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan/abr 2006.

VÁRZEA GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Decreto nº 23 de 07 de março de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal da Cidade de Várzea Grande - MT.

VÁRZEA GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Lei N.º 3.112/2007**. Institui o Plano Diretor do Município de Várzea Grande e dá outras providências.

VÁRZEA GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Lei N.º 4.151/2016**. Dispõe sobre o Conselho da Cidade de Várzea Grande e dá Outras Providências.

VÁRZEA GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Lei N.º 4.083/2015**. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa da Cidade de Várzea Grande e dá Outras Providências.

VÁRZEA GRANDE, Prefeitura Municipal de. Diagnóstico Técnico Participativo. Produto 3 – Volume I. Relatório Técnico Março de 2019. Disponível em: <<http://www.varzeagrande.mt.gov.br/plano-diretor/diagnostico/2042>>.

VÁRZEA GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Lei N.º 4.695/2021**. Institui o Plano Diretor do Município de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso, dá outras providências.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha. Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v.11, n.2, p. 31-50, nov. 2009.

SILVA, R. B. **Participação social institucionalizada e a re-produção do espaço urbano da cidade de Várzea Grande - MT**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Cuiabá, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes. Planejamento e gestão urbanos críticos vistos a partir de uma perspectiva autonomista. IN: SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 10ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e Conselhos. In: A participação popular nos conselhos de gestão. Cadernos ABONG - Órgão da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. N. 15, julho de 1996. Pág. 08-20.