

## Alinhamento de preferências sobre projetos de lei no Conselho da Cidade de Joinville: uma análise empírica

Pedro Lenhagui Bergamaschi<sup>1</sup>

Recebido em: 05/10/2023

Aprovado em: 02/11/2023

**Resumo:** O presente artigo se propõe a discutir a participação de empresários no Conselho da Cidade de Joinville (SC), tendo como objeto de pesquisa como estes agentes votaram os projetos de lei que este órgão avaliou entre os períodos de 2017 a 2022. **Materiais e Métodos:** foram identificados os projetos de lei submetidos à sua apreciação, e identificadas as posições dos empresários e do poder público municipal. Foi estabelecido um índice para catalogar suas posições, e identificar conflitos entre as preferências da representação empresarial e da prefeitura. **Resultados:** a análise das votações em 81 projetos de lei discutidos neste período demonstrou que os empresários raras vezes tinham preferências antagônicas às da prefeitura (11% dos casos). Contudo, a ausência de registro de votações nominais prejudicou esta identificação em 54% dos casos. **Discussão:** a participação empresarial num órgão consultivo para o planejamento urbano reflete a importância dada por estes agentes a uma estrutura de democracia participativa. No entanto, a falta de transparência quanto às discussões realizadas fomenta uma baixa participação social por parte da sociedade que não participa como conselheiros. Desta forma, argumenta-se que o desenho institucional proposto fragiliza a participação de camadas sociais mais vulneráveis.

**Palavras-chave:** Instituições participativas; empresariado; Conselho da Cidade; Joinville.

### Alineación de preferencias sobre proyectos de ley en el Ayuntamiento de Joinville: un análisis empírico

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo discutir la participación de los empresarios en el Consejo Municipal de Joinville (SC), observando cómo estos agentes votaron los proyectos de ley que este órgano evaluó entre 2017 y 2022. **Materiales y Métodos:** Se identificaron los proyectos de ley sometidos a su consideración y se identificaron las posiciones de los empresarios y del gobierno

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Paraná, Brasil. E-mail: [plberga@gmail.com](mailto:plberga@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8834-5470>.

municipal. Se estableció un índice para catalogar sus posiciones e identificar conflictos entre las preferencias de la representación empresarial y el gobierno municipal. Resultados: el análisis de las votaciones de 81 proyectos de ley debatidos durante este periodo mostró que los empresarios rara vez tenían preferencias antagónicas a las del gobierno municipal (11% de los casos). Sin embargo, la ausencia de un registro de las votaciones nominales dificultó esta identificación en el 54% de los casos. Discusión: La participación de las empresas en un órgano consultivo de planificación urbana refleja la importancia concedida por estos agentes a una estructura de democracia participativa. Sin embargo, la falta de transparencia respecto a los debates mantenidos fomenta una baja participación social de la parte de la sociedad que no interviene como concejales. De esta forma, se argumenta que el diseño institucional propuesto debilita la participación de los estratos sociales más vulnerables.

**Palabras clave:** Instituciones participativas; comunidad empresarial; Consejo Municipal; Joinville.

### **Alignment of preferences on bills at Joinville City Council: an empirical analysis**

**Abstract:** This article proposes to discuss the participation of entrepreneurs in the Council of the City of Joinville (SC), having as object of research how these agents voted the bills that this body evaluated between the periods of 2017 to 2022. Materials and Methods: the draft laws submitted to its assessment were identified, and the positions of the entrepreneurs and the municipal government were identified. An index was established to catalog their positions, and to identify conflicts between the preferences of the business representation and of the city hall. Results: an analysis of the voting in 81 bills discussed during this period showed that businessmen rarely had preferences that were antagonistic to those of the city hall (11% of the cases). However, the lack of recorded roll-call votes hampered this identification in 54% of cases. Discussion: the business participation in an advisory body for urban planning reflects the importance given by these agents to a structure of participatory democracy. However, the lack of transparency in the discussions that have taken place encourages low social participation by society that does not participate as advisors. Thus, it is argued that the proposed institutional design weakens the participation of more vulnerable social strata.

**Keywords:** Participatory institutions; business; City Council; Joinville.

### **Introdução**

O desenvolvimento de instituições participativas voltadas ao planejamento urbano remonta aos planos diretores existentes desde metade do século passado, cujas propostas visavam estabelecer regras gerais de zoneamento e organização produtiva nas cidades. Diante da rápida industrialização brasileira aos meados do século XX, a migração de habitantes de zonas rurais para os grandes centros causou um crescimento exponencial das cidades. O assentamento destas pessoas nas cidades que não possuíam a devida atenção ao desenvolvimento de infraestrutura básica contribuiu para crise de moradia presente no Brasil até os dias atuais (SANTOS, 1993; TAVARES, 2000 [1964]; FONSECA, 2003).

A formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) durante os anos 1960 foi bastante combativo ao defender reformas para solucionar este grave problema (JÚNIOR; UZZO, 2015). Diante do processo da formação da nova constituição, conquistaram novos marcos legais que promovessem políticas urbanas ao nível municipal. Um dos elementos centrais neste processo foi o Estatuto da Cidade criado em 2001, estabelecendo diretrizes para que os municípios criassem plataformas de gestão participativa no planejamento urbano, consolidando a autonomia dos municípios neste campo (BASSUL, 2002; ROLNIK, 2009).

Ao longo deste processo, houve uma disseminação de instituições participativas promovidas em diferentes esferas governamentais. Neste âmbito, estas instituições seriam “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), disseminando o debate público sobre temas-chave da sociedade. Uma destas formas de democracia participativa são os Orçamentos Participativos, onde as hermenêuticas atinentes a modos de falha e de sucesso são bastante discutidas na literatura (CORTES, 2011).

Em matéria de planejamento urbano, os Planos Diretores municipais preveem o estabelecimento de conselhos municipais exclusivos para discutir estas políticas junto aos setores relevantes da sociedade neste âmbito. Estas plataformas são comumente denominadas “Conselhos de Desenvolvimento Sustentável”, com variações para cada município, mas amplamente conhecidas como “Conselho da Cidade”. O objeto de estudo desta pesquisa é o Conselho da Cidade de Joinville, cidade situada ao norte de Santa Catarina. Sua escolha se dá por três razões principais. Primeiramente, o município possui o protagonismo econômico do estado, detendo o maior PIB (Produto Interno Bruto) e população (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2022). Adicionalmente, a literatura demonstra uma forte proximidade entre as elites econômica e política ao longo de sua história (CUNHA, 2004; FERREIRA, 2019); e, finalmente, pelo seu fator de expansão urbana diferir de outros municípios, consistindo num espraiamento horizontal da malha urbana em conjunto com baixa verticalização (SANTANA, 1998).

A cidade de Joinville, fundada em 1851 para a promoção da imigração europeia, perpassou por diferentes ciclos econômicos ao longo de sua história. Ao longo do século XX,

tirou proveito dos processos de substituição de importações ocorridos na economia brasileira, agregando diferentes tipos de parques industriais pelos imigrantes consolidados, que detinham conhecimento técnico e incentivos governamentais para a instalação de suas empresas (MAMIGONIAN, 1965; ROCHA, 1994). Este processo promoveu a formação de associações representativas empresariais, que tornaram a pautar agendas de seu campo junto às instâncias políticas locais (TERNES, 1986; SOUZA, 1998). Embora tais associações não sejam objeto de análise nesta pesquisa, a literatura aponta a marcante presença destes atores na discussão política local (MEZADRI, 2016; FERREIRA, 2019; BERGAMASCHI; LEITE FERREIRA, 2021).

No que tange às iniciativas de gestão participativa, Joinville conta com outras 26 instâncias que tratam de diferentes temas, como saúde, igualdade racial e assistência social. Estes conselhos, por sua vez, já estão estabelecidos legalmente por longa data. Mais recentemente, houve a implantação do Orçamento Participativo durante a gestão de Carlito Merss (PT) entre 2009 e 2012, sendo descontinuada ao término de seu mandato em razão da baixa adesão da população por conta da falta de recursos comprometidos com as decisões adotadas pelo órgão (MEZADRI, 2012).

O Conselho da Cidade foi estabelecido em 2005 mediante a necessidade de adequação da legislação municipal perante o Estatuto da Cidade. Passando por diferentes reformulações para atingir tal objetivo, a atual estrutura data de 2012, onde foi estabelecido o regime de eleição de conselheiros representantes de segmentos sociais que tenham interesse em discutir o planejamento urbano. Este processo eleitoral ocorre a cada três anos com a Conferência Municipal da Cidade, onde representantes de diferentes associações podem se inscrever candidaturas para serem conselheiros, sendo eleitos por munícipes que se registrem na eleição. À parte, todas as pessoas podem participar da Conferência sem necessidade de registro, mas sem direito a voto.

A forma de atuação do Conselho da Cidade é consultiva, de forma análoga a outros conselhos de mesma natureza, onde seus limites deliberativos restringem-se tão somente ao seu regimento interno (DUQUE BRASIL et al., 2013). Trata-se de um órgão ligado ao Poder Executivo local encarregado de acolher demandas sociais no que tange ao modo de produção urbano. Consistindo em sete segmentos, o Conselho reúne-se em plenária de forma mensal

para tratar destes assuntos. Estes segmentos consistem em representantes de diferentes setores da sociedade interessados no tema, seguindo a estrutura de conselhos nacionais de natureza semelhante. O quadro 1 abaixo indica os segmentos representados e quantidade de conselheiros titulares:

QUADRO 1 - Descrição dos segmentos representados no Conselho da Cidade

Segmento	Número de representantes titulares	Proporção (continua)
Poder Público Municipal	20	38%
Movimentos Populares	16	31%
Entidades Empresariais	4	8%
Entidades Profissionais	4	8%
Entidades Acadêmicas e de Pesquisa	4	8%
ONGs	2	4%
Entidades Sindicais de Trabalhadores	2	4%
TOTAL	52	100%

FONTE: O autor (2023).

As atribuições do Conselho estão delimitadas na Lei Complementar nº 380/2012:

[...] propor diretrizes para o desenvolvimento municipal, com participação social e integração das políticas que promovam o ordenamento territorial e a integração regional, a promoção socioeconômica sustentável, a qualificação ambiental e o transporte e a mobilidade urbana, respeitando o Plano Diretor (JOINVILLE, 2012).

Uma das tarefas mais notórias é a discussão de projetos de lei que se encontram em trâmite na Câmara de Vereadores de Joinville (CVJ) acerca de novas regulações sobre a malha urbana. Neste sentido, os conselheiros debatem o mérito do projeto de lei, bem como as

nuances técnicas que trarão impacto no cotidiano urbano, com base nos pareceres técnicos fornecidos pela secretaria de infraestrutura urbana. Tomada a decisão pelo Conselho, é formulada uma comunicação à CVJ, que considerará tal parecer nas discussões posteriores do projeto de lei, fortalecendo as preferências pela aprovação ou rejeição da proposta nos debates pelo poder Legislativo. Portanto, seu impacto no processo decisório final é limitado, mas não sem relevância, dado que diferentes setores sociais se esmeram em manter representantes para defender seus interesses nos projetos em discussão.

Tendo estes elementos no horizonte, esta pesquisa tem caráter exploratório sobre este campo, e se propõe a responder à seguinte pergunta de pesquisa: *há alinhamento de interesses entre os empresários e o poder público municipal sobre os projetos de lei debatidos no Conselho da Cidade?*

A literatura sobre instituições participativas voltadas ao planejamento urbano expõe a necessidade de redesenho das instituições após o novo regramento estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, mencionados anteriormente. Como os Planos Diretores em si não fossem novidade (VILLAÇA, 2005), o novo marco regulatório deu fruto à criação destes conselhos em todo o país (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006; WAMPLER, 2008; WAMPLER; VAZ, 2013; AVRITZER, 2014; FERNANDES, 2016; LÜCHMANN, 2020).

Como instrumento de exercício da democracia participativa, estes órgãos promovem maior responsividade do governo ao canalizar demandas sociais para dentro da estrutura governamental (GONZÁLEZ, 2019), produzindo bens democráticos que podem fortalecer as estruturas governamentais existentes e promover valores políticos na sociedade (SMITH, 2009).

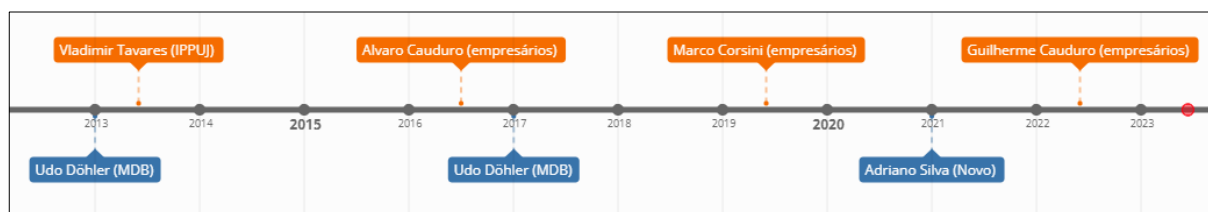
Este fenômeno também promove a participação de representantes de segmentos empresariais. Silveira e Cocco (2013) apontam a participação ativa de empresários na política local envolvendo mobilidade e produção do espaço urbano; Gini (2007) aborda as questões acerca da produção da imagem da cidade como atrativo a investimentos; e Frúgoli Jr (2001) debate o fomento de “vocações” das cidades em termos de especialização econômica. Estas ações perpassam a ação política local do empresariado, demonstrando o empenho destes agentes em mobilizar recursos no arcabouço institucional para promover agendas.

Nesta conjunção entre o papel de instituições participativas e da ação política do empresariado em nível local, esta pesquisa se insere no esforço de explorar possíveis ganhos analíticos na avaliação deste tipo específico de instituição participativa. Adicionalmente, a literatura acerca do contexto político de Joinville sublinha o papel de protagonismo do empresariado (CUNHA, 2004; 2008; COELHO, 2010; MEZADRI, 2016; FERREIRA, 2019).

## Materiais e Métodos

Os dados coletados remetem ao período compreendido entre 2017 e 2022, abarcando dois mandatos do Conselho e do Executivo Municipal. O infográfico abaixo apresenta a linha do tempo indicando os prefeitos que ocuparam o cargo nesse período (em azul), bem como os presidentes do Conselho da Cidade (em laranja). Cabe notar que até o segundo mandato, a presidência cabia à chefia do antigo IPPUJ (Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville), órgão de planejamento urbano vinculado ao poder executivo. A partir do terceiro mandato, a presidência passou a ser ocupada mediante votação dentre os conselheiros eleitos, sendo ocupada nos mandatos seguintes por representantes do segmento empresarial.

FIGURA 1 – Linha do tempo compreendendo os ocupantes do Executivo municipal e os presidentes do Conselho da Cidade entre 2013 e 2022.



FONTE: O autor (2023).

Os ocupantes do cargo de prefeito são, em geral, empresários bem sucedidos da cidade. Durante o período da pesquisa, os três mandatos foram ocupados por dois prefeitos empresários: Udo Döhler (PMDB, 2016-2020), ex-presidente da Döhler S/A, empresa de produção têxtil de grande porte; e Adriano Silva (Novo, 2021-), presidente da Catarinense Pharma.

A motivação para este recorte temporal reside na disponibilidade de informações nas atas publicadas pelo órgão, mais ricas em detalhes do que nos mandatos anteriores. Assim, a qualidade da informação disponível acerca dos debates estabelecidos no Conselho é o fator fundamental para esta análise.

Através dos relatórios anuais de atuação do Conselho da Cidade, foram identificados os 81 projetos de lei discutidos neste período. Os projetos foram arrolados num banco de dados, a partir do qual se procedeu à leitura dos projetos de lei, dos pareceres técnicos e finalmente, das atas de discussão no Conselho da Cidade. As variáveis coletadas para a análise estão descritas no Quadro 2:



QUADRO 2 – Projetos de lei e variáveis coletadas.


Projeto	Objeto	Autoria	Partido	Situação no Conselho	Situação na câmara	Nova legislação	Mandato	Data da reunião
Codificação do projeto de lei	Objeto de alteração proposto pelo projeto, indicando qual norma a legislação se propõe a alterar.	Qual vereador que propôs; ou se a proposta foi submetida pelo Executivo.	Partido ao qual o proponente do projeto de lei pertencia à ocasião.	Qual a decisão atingida pelo Conselho acerca do projeto de lei, sendo: a) Aprovado; b) Rejeitado; c) Devolvido; e d) Retirado de tramitação na CVJ.	Situação no processo decisório na Câmara de Vereadores, sendo: a) Aprovado; b) Rejeitado; c) Em tramitação; d) Vetado; e e) Retirado de tramitação na CVJ.	Novo marco legislativo resultante da aprovação. Indica qual a nova lei promulgada.	Em qual mandato do Conselho houve a submissão do projeto.	Data em que houve reunião do Conselho para apreciar a matéria.

FONTE: O autor (2023).

A representação do segmento empresarial consiste, como observado, em quatro cadeiras titulares, e manifestam sua posição acerca dos projetos de lei nos debates do Conselho. Já o poder público municipal é representado neste processo por duas vias: 1) sua representação como segmento do Conselho da Cidade, composto por 20 representantes titulares; e 2) a sanção ou veto do prefeito sobre a matéria. Assim, podemos identificar o posicionamento do setor empresarial e da prefeitura, e checar se há alinhamento de preferências entre estes agentes acerca dois projetos de lei discutidos.

Através da leitura das atas onde constam os debates acerca de cada projeto de lei, foram identificados os posicionamentos dos conselheiros conforme a descrição do resultado de votação. A forma na qual a ata era redigida cumpre um papel fundamental na interpretação de como eram dadas as reuniões do conselho, pois, novamente, é o único registro público acerca da posição dos conselheiros sobre tais questões. Em poucos casos era descrito nominalmente que um conselheiro havia se manifestado acerca de um projeto. A Figura 1 indica um exemplo:

FIGURA 1 - Excerto de ata indicando um voto nominal

194	submeteu o tema à Plenária. Assim sendo, nessa <b>terceira votação</b> , o Conselho da Cidade
195	aprovou, por maioria, o parecer da Câmara Comunitária Setorial de Ordenamento Territorial e
196	Integração Regional, favorável ao Projeto de Lei Complementar nº 65/2021, que altera a Lei
197	Complementar nº 470/2017, permitindo abrangência da Faixa Rodoviária em remembramento
198	com acesso para a via. Foram trinta e dois votos favoráveis, um voto contrário (do conselheiro
199	Francisco Ricardo Klein) e nenhuma abstenção. Dos trinta e nove conselheiros com direito a
<b>SECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOINVILLE</b> <span style="float: right;">Pág 7 de 39</span> Rua XV de Novembro, 485 – Centro - 89223-010 – Joinville – SC - (47) 3422-7333 – <a href="http://www.joinville.sc.gov.br">www.joinville.sc.gov.br</a> – <a href="mailto:conselhodacidade@joinville.sc.gov.br">conselhodacidade@joinville.sc.gov.br</a>	
 <b>CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> <b>“CONSELHO DA CIDADE”</b> <b>MANDATO 2019-2022</b>	
200	voto naquele momento, seis não se manifestaram. <b>3.3)</b> Em seguida, o Presidente Corsini

FONTE: Adaptado de Joinville (2022, p. 7-8).

Outra grande parcela de casos continham uma descrição de aprovação ou rejeição de matéria “por maioria”, sem identificação de placar de votação ou com nomes de conselheiros. Novamente, este tipo de situação conduzia a uma interpretação de *incerteza* acerca do posicionamento dos empresários. A Figura 2 demonstra um desses casos:


FIGURA 2 - Excerto de ata indicando rejeição por maioria, com votos contrários não identificados

73 áreas com pouca infraestrutura, com falta de esgoto e problema de abastecimento de água, por  
74 exemplo, e pediu que a Plenária, pelo bom senso, acompanhe o parecer da câmara, que é contrário  
75 ao PLC. Assim sendo, em votação, com dois votos contrários ao parecer da câmara, por maioria a  
76 Plenária posicionou-se contrária ao PLC 41/2017, sugerindo sua rejeição, acompanhando o  
77 parecer da Câmara; 1d) Substitutivo ao PLC 68/2017, referente à Área de Expansão Urbana

FONTE: Adaptado de Joinville (2017, p. 3).

Finalmente, outra razoável parcela de atas demonstrava unanimidade na decisão de um dado projeto em discussão. Esta é a única situação em que é possível determinar que houve consenso entre os empresários conselheiros. A Figura 3 ilustra este cenário:

FIGURA 3 - Excerto de ata indicando votação unânime em projeto de lei

  
**CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**  
**“CONSELHO DA CIDADE”**  
**MANDATO 2019-2022**

32 dezesseis metros, uma em cada sentido. O conselheiro Arno disse ainda que, a seu ver, a melhor  
33 forma de apresentar as faixas viárias seria em quilômetros quadrados, e não em metros lineares,  
34 como consta no parecer técnico da Sepud. Como não houve mais manifestações, o Presidente  
35 Corsini colocou em votação a minuta da moção, que foi aprovada por unanimidade dos quarenta e  
36 sete conselheiros votantes presentes nesse momento. Dando continuidade aos trabalhos, o

FONTE: Adaptado de Joinville (2019, p. 2).

Considerando estes cenários, desenvolveu-se uma matriz atribuindo pontuações para o posterior desenvolvimento do índice de alinhamento. O quadro abaixo sintetiza a interpretação adotada para o caso dos conselheiros empresários:

QUADRO 3 - Critérios para definição do posicionamento do segmento empresarial.

Situação	Posicionamento do segmento empresarial	Valor atribuído
Indicação nominal de posicionamento favorável à matéria	Favorável	+1
Aprovação do conselho por unanimidade	Favorável	
Aprovação do conselho com votos contrários, mas nominados e não pertencentes ao segmento do empresariado	Favorável	
Aprovação ou rejeição da matéria pelo Conselho, mas indicação nominal de aprovação do empresariado	Favorável	
Aprovação ou rejeição da matéria, mas sem clareza das posições tomadas pelos conselheiros	Incerto	0
Aprovação ou rejeição da matéria pelo Conselho, mas indicação nominal de rejeição do empresariado	Contrário	-1
Aprovação do conselho com votos contrários, mas nominados e pertencentes ao segmento do empresariado	Contrário	
Rejeição do conselho por unanimidade	Contrário	
Indicação nominal de posicionamento contrário à matéria	Contrário	

FONTE: O autor (2023).

De forma análoga, a descrição do posicionamento do poder público municipal possui as mesmas características, pois não são bem descritas, tampouco nominadas. Contudo, esta parte possui, além da representação no Conselho da Cidade, o controle

do processo decisório entre as casas legislativa e executiva do município. Assim, foi necessário também verificar a tramitação dos projetos de lei, checando se houve sanção ou aprovação destas. A identificação das preferências por parte do poder público municipal encontra-se detalhada no Quadro 4:

QUADRO 4 - Critérios para definição de alinhamento do poder público municipal.

Situação	Posicionamento do poder público municipal	Valor atribuído
Tramitação não concluída, mas com manifestação favorável por parte dos representantes do poder público municipal	Favorável	+1
Projeto de lei sancionado	Favorável	+1
Tramitação não concluída, e posicionamento incerto por parte dos representantes do poder público municipal	Incerto	0
Tramitação não concluída, sem manifestação clara por parte dos representantes do poder público municipal	Incerto	0
Tramitação não concluída, mas com manifestação contrária por parte dos representantes do poder público municipal	Contrário	-1
Projeto de lei vetado	Contrário	-1

FONTE: O autor (2023).

Ao combinar as pontuações de posicionamento das duas partes, torna-se possível elaborar o índice para demonstrar o alinhamento pela aprovação ou rejeição dos temas discutidos. Para tanto, o índice se inspira na obra de Mancuso (2004, p. 522), onde se forma uma matriz de posicionamento variando entre -2 a +2, qual sintetiza todo o processo. Quando positivo, demonstra a intenção de aprovação da matéria; e quando negativo, pela sua rejeição.

#### QUADRO 5 - Estratificação dos posicionamentos

Valor final	Consideração
+2	Alinhamento pela aprovação
+1	Incerto
0	Incerto
-1	Incerto
-2	Alinhamento pela reprovação

FONTE: O autor (2023).

O “alinhamento pela aprovação” sintetizava quando era possível identificar o apoio dos empresários sobre uma matéria, combinada com a sanção da prefeitura num projeto de lei, ou quando a representação do poder público municipal se manifestava favorável ao tema, mas a tramitação não foi concluída.

O posicionamento “Incerto +1” demonstrava apoio de uma das partes pela aprovação, mas outra parte não havia possibilidade de determinar qual sua posição, ou se a tramitação também não findava.

Os casos “Incerto 0” demonstram incerteza na definição de posição em ambos os casos. Contudo, alguns resultados poderiam ser oriundos de posições favoráveis e contrárias, anulando os valores. Estes casos específicos foram identificados como conflitos, e revisados caso a caso nas atas correspondentes.

Os cenários “Incerto -1” são o oposto do caso “Incerto +1”, demonstrando rejeição dos projetos por uma das partes, mas indefinição da outra.

Finalmente, quando houve identificação de preferências pela rejeição de um projeto por ambas as partes, foi considerado uma “convergência negativa”, como definido por Costa e Engler (2019, p. 477), e registrados no índice como “alinhamento pela rejeição”.

#### Resultados

Dentre o período analisado, foi possível analisar o teor de 81 projetos de lei encaminhados da Câmara de Vereadores à análise do Conselho da Cidade, sendo apreciada pelos conselheiros neste período. Sua ampla maioria se concentrou no ano de 2017, onde diversos projetos de lei complementar visavam alterar partes da recém promulgada Lei de Ordenamento Territorial da cidade, instrumento urbanístico que define as regras gerais de construção na cidade. O intento destes projetos de lei, segundo as justificativas apresentadas pelos proponentes, seria de corrigir alguns elementos da lei que não passaram na votação inicial, bem como viabilizar a regularização fundiária em casos específicos. No restante do período, a distribuição de projetos seguiu uma estabilização, sendo a exceção no mandato de 2022, que se encerrou em junho daquele ano, com apenas três projetos discutidos.

QUADRO 6 - Número de projetos discutidos pelo Conselho por ano

Ano	Nº de projetos discutidos	Porcentagem
2017	36	44%
2018	17	21%
2019	6	7%
2020	8	10%
2021	11	14%
2022	3	4%
TOTAL	81	100%

FONTE: O autor (2023).

Os registros das atas não contêm a votação nominal de conselheiros, impossibilitando que as pessoas possam saber se os conselheiros que elas votaram foi favorável ou contrário a um dado tema. A única forma de tomar conhecimento é através da participação presencial nas reuniões, ou remotamente à época da pandemia de Covid-19. Sendo assim, a *accountability* cotidiana do Conselho reside nas informações dispostas nas atas.

Na Tabela 1 consta a distribuição de alinhamento sobre os projetos de lei, considerando o apurado dos posicionamentos dos conselheiros e da prefeitura, conforme a metodologia adotada.

TABELA 1 - Posições de conselheiros empresários e prefeitura sobre projetos de lei discutidos no conselho da cidade (2017-2022).

Posicionamento	Total de projetos	Porcentagem
Alinhamento	28	35%
Conflito	9	11%
Indisponibilidade de informações	44	54%
Total	81	100%

FONTE: O autor (2023).

Em 28 projetos (35%) foi identificada uma preferência similar entre os conselheiros empresários e o poder público municipal, demonstrando um alinhamento de interesses ao final do processo decisório - abrangendo a discussão no Conselho e a finalização do processo legislativo na CVJ.

Em nove projetos (11%) houve um claro conflito de interesses entre os agentes que são foco desta pesquisa. Ou seja, onde houve divergência entre as opiniões dos conselheiros empresários e o poder público municipal, seja pela aprovação ou rejeição de dadas matérias legais.

E a maioria da amostra coletada - consistindo em 44 projetos (54%) - se demonstrou insatisfatória para conduzir a análise empreendida por esta pesquisa, pelos problemas supramencionados.

Alguns dos casos de conflito estão brevemente sumarizados abaixo. Foi possível identificar que houve casos notórios, como o PLC<sup>2</sup> 22/2017, qual visava desenvolver um

---

<sup>2</sup> Projeto de Lei Complementar.



novo zoneamento urbano exclusivo para a região da penitenciária de Joinville. Reprovada pelo Conselho, houve aprovação conjunta pela CVJ e pelo Executivo, sob o argumento de que tal adequação legal traria verbas estaduais ao município. O PLC 31/2018, que promoveria a instalação de atividades com características industriais em zonas rurais, foi reprovada no Conselho pelo receio de futura judicialização. Tal preocupação não se encontrava justificada na opinião do legislativo e do executivo, aprovada posteriormente. O PLC 18/2020 previa o aumento da área útil para novas construções em certas vias urbanas. O Conselho rejeitou o projeto por considerar que ele legislaria em causas específicas, e não de forma abrangente. Contudo, o Executivo sancionou a lei. Finalmente, o PLC 43/2021 previa o estabelecimento de um zoneamento dedicado ao turismo náutico. Por enxergar incongruências na redação do texto, o Conselho rejeitou, ao passo que o Executivo aprovou a legislação.

Um caso em que não houve conflito entre as partes, mas cujo debate registrado na ata do Conselho se revelou interessante foi o PLC 65/2021. O projeto possibilitaria que empresas pudessem adquirir lotes contíguos que estivessem sob regime de zoneamento diferenciados do lote original, viabilizando a expansão de área destas empresas. O então secretário de planejamento urbano da prefeitura, Marcel Virmon, argumentou em sessão do Conselho que “diversos setores de desenvolvimento urbano estão fazendo pressão”, sendo registrada em ata de forma literal - algo que raramente ocorre (JOINVILLE, 2022, p. 7).

Em suma, o estabelecimento de instituições participativas em questões críticas da sociedade não as insulam dos aspectos socioeconômicos ao seu redor, demonstrando que membros das elites econômicas ocuparão tais espaços para promover as suas agendas. Este é um aspecto normal do regime democrático, onde a disputa do poder é aberta às diferentes partes que têm interesse em conduzir as discussões.

A identificação de alinhamentos favoráveis ou negativos entre os dois agentes abarcados por esta pesquisa não implica em uma relação de causalidade. Não pressupõe que a aprovação de um novo marco legal foi causado por um alinhamento de preferências entre os atores, justamente porque o desenho de pesquisa teria de analisar as etapas seguintes do processo decisório.

Um elemento verificado paralelamente nesta pesquisa remete aos níveis de presença nas reuniões do Conselho, sendo um fator diretamente ligado aos votos necessários para aprovação ou rejeição nas discussões sobre os projetos de lei. Ao largo dos cinco anos de reuniões, presenciais e remotas, observou-se que o empresariado deteve a maior porcentagem de presença em reuniões - maior mesmo do que o poder público municipal.

TABELA 2 - Média de presença nas reuniões do Conselho da Cidade (2017-2022), em porcentagem de cadeiras disponíveis

	Presença média por reunião						2017-2022	Participação média
	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Movimentos populares	33%	24%	46%	34%	37%	28%		34%
Entidades empresariais	71%	59%	69%	48%	50%	38%		56%
Entidades sindicais de trabalhadores	25%	23%	48%	39%	23%	15%		29%
Entidades profissionais	43%	34%	54%	52%	43%	33%		43%
Entidades acadêmicas e de pesquisa	38%	18%	30%	38%	44%	28%		32%
ONGs	43%	13%	46%	46%	40%	30%		36%
Poder público municipal	48%	49%	54%	48%	45%	45%		48%

FONTE: O autor (2023).

Nota: as porcentagens refletem o grau de presença daquele segmento considerando a efetiva presença de conselheiros em cada reunião em comparação com a quantidade de cadeiras à sua disposição. Ou seja: o segmento dos movimentos populares detém 32 cadeiras, mas registrou 33% de presença de seus conselheiros nas reuniões ao longo de 2017.

Isso demonstra o compromisso assumido pelo empresariado numa instituição que não detém capacidade decisória no processo legislativo. Braga e Pessali (2018) identificaram também resultado semelhante no Conselho da Cidade de Curitiba, no qual foi evidenciada preponderância na participação em reuniões por parte dos setores público e produtivos. Há de se considerar que os recursos destes empresários, tanto

financeiros quanto societais, facilitam seu trânsito por estas instâncias e viabilizam a sua participação (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; CODATO; COSTA; MASSIMO, 2014).

## **Discussão**

Os projetos de lei analisados nesta pesquisa compreendem uma miríade de temas distintos, ora muito específicos, ora genéricos. Por se tratar de temas do direito urbanístico, muitas das expressões contidas nas justificativas técnicas dos projetos são de difícil compreensão para as pessoas que não têm experiências na área. Neste campo, é importante ponderar que o ímpeto principal destas instituições é fomentar a participação da sociedade para além da arena eleitoral, e pesquisas que abordem diretamente as percepções dos integrantes destes conselhos podem contribuir na compreensão da real complexidade que estes desafios mencionados impõem.

Ademais, ao analisar os votos dos representantes do segmento empresarial e da tomada de decisão da prefeitura, foi possível identificar relevante semelhança entre as preferências nos projetos de lei discutidos, ainda que mais da metade das atas não contribua efetivamente na identificação dos votos. Em cinco anos de tramitação de projetos de lei, somente em 11% dos casos houve uma clara situação conflituosa entre interesses, o que denota uma proximidade de visões acerca de como o planejamento urbano deve ser conduzido.

Outro aspecto importante refere-se à capacidade de interferência do Conselho da Cidade sobre o processo legislativo, dado que o órgão tem caráter consultivo, e os demais poderes não necessitam acatar as opiniões formuladas. Desta forma, até mesmo os casos em que conflitos tenham sido identificados, é possível que emendas nos projetos de lei possam ter causado alterações substanciais. Além disso, a etapa de consulta ao Conselho se localiza na parte inicial deste processo decisório, e não há previsão legal que exija uma nova avaliação após a apresentação de emendas – salvo por ordem judicial. Este ponto também sugere que pesquisas dedicadas a este ponto possam alçar luz nesta problemática.

A literatura aponta, entretanto, que membros de instituições participativas que não percebem que seu trabalho impacte as decisões finais tomadas, se sentem frustrados quanto ao trabalho e esforço empreendido (LIMA-SILVA; ABREU; LEBLANC,

2020). Em contrapartida, instituições que detém maior poder de agenda aumentam a responsividade das outras instâncias governamentais, promovendo alterações mais relevantes dentro das suas áreas de competência (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012).

Sendo uma instituição consultiva, é notório o trabalho para promover a disponibilidade dos recursos legais utilizados no ofício do Conselho. A legislação aplicável, regimento interno, normas de eleição, estão acessíveis em portal mantido pela prefeitura. A transparência digital se destaca, viabilizando a coleta de dados que permite a execução de pesquisas como essa. Não obstante, a produção destas informações falha ao impedir o pleno conhecimento das posições tomadas pelos conselheiros. Desta forma, o público geral somente toma conhecimento das opiniões dos conselheiros acerca das pautas discutidas pelo Conselho, se acompanhar diretamente as reuniões; ou se tiver laços de proximidade com os próprios conselheiros.

Os empresários, em minoria quantitativa no Conselho, detém a cadeira da presidência desde que esta passou a ser disputada através do voto dentre os conselheiros. PRESENÇA

Ainda que os empresários demonstrem interesse em participar ativamente nos órgãos de gestão participativa da cidade, é prudente notar que sua média de participação nas reuniões, bem como o seu alinhamento de preferências juntamente ao poder público municipal demonstram que o rumo político assumido neste campo não é desafiado por estes. A razão pela qual estes agentes se motivam em participar, e votar da forma que votam, precisam estar inseridos noutros desenhos de pesquisa, com outras abordagens. Há espaço para diferentes abordagens para a compreensão das virtudes e fraquezas deste tipo de instituição participativa.

Considerar estes diferentes elementos que envolvem o exercício da democracia participativa em análises futuras é algo que relevante para que boas práticas possam ser elaboradas. Afinal de contas, a fundação destas instituições no campo do planejamento urbano remonta ao desejo presente na assembleia constituinte em promover resoluções para estas questões urbanísticas. Neste aspecto, a menor presença proporcional dos segmentos ligados aos movimentos sociais acompanhada pela ampla presença dos setores empresarial e público, sugere que alterações nos desenhos

institucionais devam ser considerados para que tais estruturas possam promover maior impacto social.

## Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, jun. 2008.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)*, v. 28, n. 84, set. 2002.

BERGAMASCHI, P. L.; LEITE FERREIRA, G. B. A convergência das elites econômica, empresarial e política na Prefeitura de Joinville: as relações entre a presidência da ACIJ e a Prefeitura Municipal. In.: CODATO, A. (org.). *A profissão política: investigações sobre políticos profissionais no Brasil*. v. 1. Curitiba: Massimo Editorial, 2021.

BRAGA, A. L. C.; PESSALI, H. F. Política urbana e participação: Presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 20, n. 3, p. 522, 2018. DOI: 10.22296/2317-1529.2018v20n3p522. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5667>. Acesso em: 8 fev. 2023.

CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, dez. 2014.

COELHO, I. Pelas tramas de uma cidade migrante: Joinville, 1980-2010. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil. 2010.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In. PIRES, R. R. C. *Diálogos para o desenvolvimento: efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. (Vol. 7). 2011. IPEA. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2022.

COSTA, P. R. N.; ENGLER, Í. G. DA F. Elite empresarial: recrutamento e valores políticos (Paraná, 1995-2005). *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, nov. 2008.

CUNHA, D. Mito e realidade sobre a gênese e o desenvolvimento da cidade. Joinville: *Ontem e Hoje*, n. 4-9. 2004.

\_\_\_\_\_. *História do trabalho em Joinville: gênese*. Joinville: Toda Letra. 2008.

DUQUE BRASIL, F. DE P. et al. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 5-18, dez. 2013.

FERNANDES, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte*, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 14 dez. 2022.

FERREIRA, Luiz Mateus da Silva. Terra, trabalho e indústria na colônia de imigrantes Dona Francisca (Joinville), Santa Catarina, 1850-1920. 2019. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/T.8.2019.tde-19082019-135708. Acesso em: 13 dez. 2022.

FONSECA, P. C. D. O processo de substituição de importações. In.: REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (orgs.). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva. 2003.

FRÚGOLI JR., H. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. *Revista de Sociologia e Política*, n. 16, jun. 2001.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, nov. 2003.

GINI, S. A construção da hegemonia empresarial : o caso do Movimento Repensando Maringá (1994-2004). 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/2930>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

GONZÁLEZ, Y. Participation as a Safety Valve: Police Reform Through Participatory Security in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n. 2, pp. 68-92. 2019. DOI:10.1017/lap.2018.78.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, out. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

JOINVILLE. Lei Complementar nº 380, de 31 de julho de 2012. Dispõe sobre a regulamentação do conselho municipal de desenvolvimento sustentável. 2012. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/rgikf>>. Acesso em: 10 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano - SEPUR. Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Joinville, "Conselho da Cidade" - CMDSJ. Ata da Reunião nº 16. 2017. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/Ata-de-reuni%C3%A3o-n%C2%BA-16-do-3%C2%BA-mandato-do-Conselho-da-Cidade.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano - SEPUR. Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Joinville, "Conselho da Cidade" - CMDSJ. Ata da Reunião nº 8. 2019. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Ata-CMDSJ-2019-11-06-SEI-5602050-n%C2%BA-08-Mandato-2019-2022-Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano - SEPUR. Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Joinville, "Conselho da Cidade" - CMDSJ. Ata da Reunião nº 27. 2022. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Ata-CMDSJ-2022-03-02-SEI-0012702565-n%C2%BA-27-Mandato-2019-2022-Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *Urbano*, v. 27, p. 04, 2015.

LIMA-SILVA, F.; ABREU, K.; LEBLANC, E. Consultative participation in Brazil: the case of the São Paulo Municipal Advisory Board. *Revista de Administração Pública*, v. 54, 2020 54(2), mar. 2020.

LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 109, jan. 2020.

MANCUSO, W. P. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. v. 47, n 3, p. 505-547. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>. 2004.

MAMIGONIAN, A. Estudo geográfico das indústrias de Blumenau. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 27, n. 3, p. 63-155. 1965. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg\\_1965\\_v27\\_n1.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1965_v27_n1.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MEZADRI, F. Estratégia política e ampliação democrática no orçamento participativo do município de Joinville (SC) 2009/2012. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2012.

\_\_\_\_\_. A associação Comercial e Industrial de Joinville (SC) (ACIJ): a elite empresarial e o domínio local. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva*, [S. l.], v. 15, n. 29, p. 195–218, 2016. DOI: 10.48075/revistacsp.v15i29.13432.

ROCHA, I. de O. *Industrialização de Joinville (SC): da gênese às exportações*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil. 1994.

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*, v. 11, n. 2, nov. 2009.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 1993.

SANTANA, N. A. de. *A produção do espaço urbano e os loteamentos na cidade de Joinville (SC) - 1949/1996*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia. 1998.

SILVEIRA, M. R.; COCCO, R. G. *Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais*. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 79, 2013.

SMITH, G. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 226 p.

SOUZA, S. de. *Ecossistemas de resistência na desconstrução da ordem: uma análise da "Revolução de 64" em Joinville*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil. 1998.

TAVARES, M. C. *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*. In.: BIELSCHOWSKI, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal, Volume 1*. Rio de Janeiro: Record. 2000. p. 217-238.

TEIXEIRA, A. C.; ALBUQUERQUE, M. C. *Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilhas de poder e alcance democrático*. In. DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Paz e Terra. 2006.

TERNES, A. *A história econômica de Joinville*. 1 ed. Joinville: Meyer. 1986.

VAZ, A. C. N. *Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, jan. 2013.

VILLAÇA, Flavio. *A ilusão do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. No prelo.

WAMPLER, B. *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?* *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, jun. 2008.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. *Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático*. In. COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 2014. pp. 210-238.