Governança e Revisão do Plano Diretor de Brusque/SC (2021-2024): Um Relato de Experiência

Governance and Review of the Master Plan of Brusque/SC (2021-2024): An Experience Report

Ana Paula Silveira Torraca[1]

André Felipe Bozio[2]

Marcos Vinicius Viana da Silva[3]

RESUMO: A revisão dos Planos Diretores Municipais demanda estruturas de governança capazes de articular instâncias técnicas, participativas e legislativas durante a formulação, discussão e aprovação das políticas urbanas. Nesse contexto, este artigo apresenta um relato de experiência sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Brusque/SC, desenvolvido entre 2021 e 2024, com o objetivo de analisar como o modelo de governança adotado coordenou a atuação do Poder Executivo, do Poder Legislativo, das instâncias técnicas, da consultoria especializada, dos conselhos municipais e dos mecanismos de participação social ao longo do processo revisional. A pesquisa possui abordagem qualitativa e baseia-se em análise documental de atos normativos, contratos, relatórios técnicos, atas, registros de audiências públicas, manifestações técnicas, pareceres, emendas legislativas e demais documentos produzidos durante a revisão. Os resultados evidenciam que o processo foi estruturado por meio de um arranjo institucional composto pela Comissão Técnica Municipal, Núcleo Gestor, consultoria especializada, conselhos municipais e Comissão Especial da Câmara Municipal, promovendo a integração entre coordenação técnica, participação social e deliberação legislativa. Conclui-se que a efetividade dos mecanismos participativos esteve diretamente associada à constituição de estruturas permanentes de governança, capazes de integrar diferentes atores institucionais e conferir maior legitimidade, coordenação e continuidade ao processo de revisão do Plano Diretor, oferecendo subsídios para experiências semelhantes em outros municípios.

Palavras-chave: Plano Diretor. Governança territorial. Participação social. Planejamento urbano. Gestão territorial.

ABSTRACT: The revision of Municipal Master Plans requires governance structures capable of coordinating technical, participatory, and legislative bodies throughout the formulation, discussion, and approval of urban policies. In this context, this paper presents an experience report on the revision process of the Master Plan of Brusque, Santa Catarina, Brazil, carried out between 2021 and 2024, aiming to analyze how the adopted governance model coordinated the actions of the Executive Branch, the Legislative Branch, technical bodies, the specialized consulting team, municipal councils, and public participation mechanisms throughout the revision process. The study adopts a qualitative approach based on documentary analysis of legal acts, contracts, technical reports, meeting minutes, public hearing records, technical opinions, legislative amendments, and other documents produced during the revision. The results show that the process was structured through an institutional arrangement involving the Municipal Technical Commission, the Steering Committee, the specialized consulting team, municipal councils, and the Special Committee of the City Council, promoting integration between technical coordination, public participation, and legislative deliberation. It is concluded that the effectiveness of participatory mechanisms was directly associated with the establishment of permanent governance structures capable of integrating different institutional actors, thereby strengthening legitimacy, coordination, and continuity throughout the Master Plan revision process while providing insights for similar experiences in other municipalities.

[1] Universidade do Vale do Itajaí - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (PPGPP) / contatoapst@gmail.com

[2] Prefeitura Municipal de Brusque – Secretaria de Planejamento Urbano - SEPLAN / andrefbozio@gmail.com

[3] Universidade do Vale do Itajaí - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (PPGPP) / mvs.viana@univali.br

Keywords: Master Plan. Territorial Governance. Public participation. Urban planning. Territorial manegement.

1. INTRODUÇÃO

A revisão dos Planos Diretores municipais constitui um dos momentos mais relevantes da política urbana brasileira, por envolver decisões relacionadas ao uso e ocupação do solo, à expansão urbana, à proteção ambiental e à ordenação do território. Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, orientando a atuação do Poder Público na organização e gestão do território (Brasil, 2001).

Além de sua dimensão normativa, a revisão dos Planos Diretores configura processo institucional complexo, que mobiliza órgãos públicos, instâncias participativas, atores políticos e mecanismos de coordenação. Nesse contexto, a construção das propostas urbanísticas não decorre exclusivamente de decisões técnicas, mas de interações desenvolvidas ao longo de diferentes etapas de discussão, formulação e deliberação.

Entre 2021 e 2024, o Município de Brusque, em Santa Catarina, desenvolveu processo de revisão de seu Plano Diretor e da legislação urbanística correlata. A iniciativa envolveu a atuação articulada de órgãos técnicos municipais, consultoria especializada, conselhos municipais, espaços de participação social e Poder Legislativo, constituindo experiência relevante de governança territorial em âmbito local.

A revisão do Plano Diretor de Brusque já foi objeto de investigação sob a perspectiva metodológica da participação popular, especialmente quanto à estruturação das Oficinas Participativas, dos Núcleos de Debates Permanentes e das estratégias de mobilização social voltadas à construção coletiva das propostas urbanísticas (Bozio; Fidelis; Carminatti, 2022). Naquela oportunidade, foi apresentada uma metodologia destinada à organização dos espaços participativos durante a elaboração do plano, evidenciando a importância da participação como processo contínuo de construção coletiva. Entretanto, permanece pouco explorada a forma como as diferentes instâncias institucionais se articularam durante todo o processo revisional, abrangendo a coordenação técnica, a governança administrativa, a participação dos conselhos municipais e a tramitação legislativa das propostas normativas. É nessa lacuna que se insere o presente estudo.

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder à seguinte questão: como se estruturaram os mecanismos de governança e interação institucional durante a revisão do Plano Diretor de Brusque/SC entre 2021 e 2024?

Assim, o presente artigo objetiva analisar como o modelo de governança estruturado durante a revisão do Plano Diretor de Brusque articulou os diversos atores institucionais envolvidos na elaboração, discussão e tramitação das propostas legislativas, ampliando a discussão anteriormente desenvolvida acerca da metodologia de participação popular. Para tanto, adota-se abordagem qualitativa, baseada em pesquisa documental de atos normativos, relatórios, atas, pareceres, registros de audiências públicas, emendas legislativas e demais documentos produzidos durante a revisão.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda apresenta breves referências sobre governança territorial e coordenação institucional na política urbana. A terceira descreve os procedimentos metodológicos adotados. A quarta reconstrói a experiência de revisão do Plano Diretor de Brusque. A quinta analisa os mecanismos de interação identificados ao longo do processo. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. GOVERNANÇA TERRITORIAL E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL NA POLÍTICA URBANA

A revisão dos Planos Diretores municipais envolve não apenas a atualização de normas urbanísticas, mas também processos de coordenação entre diferentes atores responsáveis pela formulação e implementação da política urbana. Nos termos do Estatuto da Cidade, a gestão democrática constitui uma das diretrizes fundamentais do planejamento urbano, devendo assegurar a participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

No contexto da revisão do Plano Diretor de Brusque, Bozio, Fidelis e Carminatti (2022) propuseram uma metodologia estruturada de participação popular baseada em Oficinas Participativas regionalizadas, Núcleo de Debates Permanente e Audiências Públicas, concebendo a participação social como processo contínuo e pedagógico. A metodologia previa momentos sucessivos de conscientização, levantamento das problemáticas territoriais, discussão coletiva e consolidação das contribuições da sociedade civil, formando uma estrutura permanente de diálogo entre comunidade e Poder Público.

Nesse contexto, a governança territorial pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos e práticas que viabilizam a interação entre Poder Público, sociedade civil e demais atores envolvidos na gestão do território. Mais do que a simples existência de espaços participativos, a governança pressupõe a construção de canais institucionais capazes de promover a circulação de informações, a coordenação de interesses e o processamento de contribuições ao longo do processo decisório.

A literatura sobre planejamento urbano destaca que a elaboração e revisão dos Planos Diretores demandam articulação entre conhecimento técnico, participação social e deliberação política, uma vez que as decisões relacionadas ao território envolvem múltiplos interesses e produzem efeitos duradouros sobre o desenvolvimento municipal (Rezende; Ultramari, 2007; Lacerda et al., 2005).

Sob essa perspectiva, torna-se relevante compreender não apenas o conteúdo final das normas aprovadas, mas também os mecanismos institucionais que estruturam a interação entre os atores envolvidos. A análise desses mecanismos permite identificar como informações são compartilhadas, contribuições são processadas e decisões são construídas ao longo do processo de revisão.

É a partir desse enfoque que se examina, neste artigo, a experiência de revisão do Plano Diretor de Brusque/SC entre 2021 e 2024, com especial atenção aos mecanismos de governança e coordenação institucional empregados durante a construção e tramitação das propostas normativas.

3. METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa, de natureza aplicada e objetivo descritivo-analítico, desenvolvida a partir da experiência de revisão do Plano Diretor do Município de Brusque/SC entre os anos de 2021 e 2024.

A estratégia metodológica adotada foi a pesquisa documental, tendo como fontes atos normativos, portarias, atas, relatórios técnicos, manifestações institucionais, pareceres, registros de audiências públicas e documentos integrantes da tramitação legislativa dos Projetos de Lei Complementar nºs 15, 16, 17, 18, 19 e 20/2024.

A análise concentrou-se nos mecanismos de governança e interação institucional empregados ao longo do processo revisional. Para fins de sistematização, os dados foram

organizados em quatro categorias: (i) estruturas institucionais envolvidas; (ii) mecanismos de interação; (iii) processamento de contribuições e divergências; e (iv) reflexos das interações na produção normativa.

O estudo não busca avaliar o mérito urbanístico das alterações promovidas ou a qualidade das decisões adotadas, mas compreender como diferentes atores e instâncias se articularam institucionalmente durante a revisão do Plano Diretor de Brusque.

4. A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BRUSQUE (2021-2024)

4.1 Estruturação institucional

A revisão do Plano Diretor de Brusque foi organizada a partir de um conjunto de instâncias técnicas, participativas e institucionais formalmente previstas pelo Poder Público municipal. Embora o processo analisado neste estudo tenha se desenvolvido entre 2021 e 2024, sua estrutura institucional teve como fundamento o Decreto Municipal nº 8.332, de 18 de março de 2019, que instituiu o Processo Participativo de Revisão do Plano Diretor do Município de Brusque e estabeleceu diretrizes voltadas à participação social, à publicidade das informações e à integração entre conhecimento técnico e contribuições da comunidade.

O decreto previu a realização de reuniões técnicas, reuniões públicas, audiências públicas, consulta pública e conferência municipal, além da atuação articulada de diferentes instâncias institucionais, dentre elas a Comissão Técnica Municipal (CTM), o Núcleo Gestor e o Conselho da Cidade de Brusque (COMCIDADE), bem como a possibilidade de assessoramento por consultoria especializada.

No âmbito do Poder Executivo, a coordenação técnica e operacional dos trabalhos foi atribuída à Comissão Técnica Municipal (CTM), prevista no art. 4º do Decreto nº 8.332/2019. Sua composição foi formalizada pela Portaria nº 14.163, de 10 de dezembro de 2021, que nomeou treze profissionais vinculados principalmente ao Instituto Brusquense de Planejamento (IBPLAN), à Secretaria de Infraestrutura Estratégica, à Secretaria de Assistência Social e ao Gabinete do Prefeito. À comissão competia a articulação entre os atores envolvidos, a organização das atividades participativas e o suporte à elaboração das propostas normativas.

Além da CTM, o processo contou com a atuação do Núcleo Gestor, instância composta por representantes do Poder Público e da sociedade civil, destinada ao acompanhamento e à discussão das etapas da revisão. Sua função consistiu em promover a interlocução entre os diferentes segmentos envolvidos, contribuindo para a circulação de informações e para o acompanhamento dos trabalhos técnicos desenvolvidos ao longo do processo.

A revisão também contou com assessoramento técnico especializado da Fundação Educacional de Brusque (UNIFEBE), responsável pelo apoio metodológico e técnico aos estudos, diagnósticos e propostas produzidos durante os trabalhos. A equipe da consultoria era composta por dez profissionais das áreas de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil, Direito, Administração, Geografia, Economia e Psicologia, evidenciando o caráter multidisciplinar da revisão.

A contratação foi formalizada por meio do Contrato nº 002/2021, decorrente da Dispensa de Licitação nº 001/2021 e do Processo Administrativo nº 002/2021, firmado em 24 de novembro de 2021 entre o Município de Brusque, por intermédio do IBPLAN, e a Fundação Educacional de Brusque, mantenedora da UNIFEBE. O objeto consistiu na prestação de serviço técnico especializado para a realização dos trabalhos de revisão do Plano Diretor Municipal, estruturados em etapas que abrangeram a definição da metodologia, a leitura da realidade territorial, a elaboração de cenários e proposições e a consolidação da

proposta final. O ajuste foi celebrado pelo valor global de R$ 1.160.000,00, com vigência de 24 meses e prazo estimado de 18 meses para execução dos serviços e entrega da documentação correspondente.

Paralelamente, o Poder Legislativo instituiu mecanismo próprio de acompanhamento do processo revisional. Por meio do Requerimento nº 10/2022, aprovado em 1º de fevereiro de 2022, foi criada Comissão Especial destinada ao acompanhamento da revisão do Plano Diretor, instituída pela Resolução Administrativa nº 3/2022. Conforme registrado na justificativa da proposição, a medida buscava ampliar o acesso dos vereadores às informações produzidas ao longo dos trabalhos e fornecer subsídios para a futura apreciação legislativa das propostas.

O requerimento registra, ainda, que a criação da comissão decorreu de sugestão da própria Comissão Técnica Municipal, formalizada por intermédio do Protocolo nº 40/2022, sob o entendimento de que a participação do Legislativo contribuiria para a comunicação contínua entre os atores envolvidos na revisão. Inicialmente composta por cinco vereadores, a Comissão Especial teve posteriormente sua composição ampliada para sete membros, ampliando a representatividade política no acompanhamento dos trabalhos.

Observa-se, assim, que a revisão do Plano Diretor de Brusque foi estruturada a partir de um modelo de governança que combinou instâncias técnicas, participativas e legislativas. Essa configuração estabeleceu as bases organizacionais que sustentaram o desenvolvimento das etapas subsequentes da revisão e permitiram a atuação coordenada de diferentes atores ao longo do processo, conforme sintetizado na Figura 1.

Figura 1 – Estrutura institucional da revisão do Plano Diretor de Brusque



Fonte: Elaboração dos autores (2026).

A configuração institucional observada demonstra distribuição complementar de competências entre instâncias técnicas, participativas e legislativas, característica compatível com modelos de governança colaborativa aplicados ao planejamento urbano.

4.2 Acompanhamento legislativo da fase pré-legislativa

Embora a tramitação formal dos projetos de revisão do Plano Diretor tenha sido iniciada apenas em 2024, a participação do Poder Legislativo ocorreu desde as etapas iniciais do processo revisional. A criação da Comissão Especial de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor, em fevereiro de 2022, permitiu a inserção institucional da Câmara Municipal ainda durante a fase de elaboração dos estudos, diagnósticos e propostas técnicas.

Ao longo da fase pré-legislativa, foram desenvolvidas atividades de diagnóstico territorial, participação social, elaboração de propostas e consolidação das minutas normativas que posteriormente deram origem aos Projetos de Lei Complementares encaminhadas à Câmara Municipal. Segundo o Relatório Final da Comissão Especial, o processo foi estruturado em quatro etapas principais: definição da metodologia de trabalho, coleta de dados e diagnóstico territorial, elaboração de proposições e cenários de desenvolvimento e, por fim, consolidação das propostas normativas.

No âmbito da participação social, foram realizadas oficinas comunitárias em diferentes regiões do município, reuniões temáticas e atividades do Núcleo de Debates, instância que reuniu representantes de entidades profissionais, empresariais e da sociedade civil organizada, dentre elas OAB, CDL, ACIBr, CREA, CAU, Observatório Social e SINDUSCON.

Segundo informações apresentadas pela consultoria responsável, o processo contou com mais de 11 mil questionários respondidos, 14 oficinas comunitárias e aproximadamente 8.320 participantes diretamente envolvidos nas atividades desenvolvidas ao longo da revisão.

A Comissão Especial acompanhou essas atividades de forma contínua, participando de reuniões com membros da Comissão Técnica Municipal e da equipe da UNIFEBE, oficinas comunitárias, reuniões do Núcleo de Debates e demais eventos relacionados à revisão. Também promoveu interlocução com órgãos, entidades e conselhos municipais, contribuindo para a circulação de informações entre os diferentes atores envolvidos no processo.

Na etapa de consolidação das propostas normativas, a participação legislativa tornou-se mais direta. Conforme registrado no Relatório Final, a Comissão Especial apresentou oficialmente mais de 21 sugestões à equipe técnica responsável pela elaboração das minutas legislativas, além de acompanhar a realização de audiências públicas destinadas à apresentação e discussão dos produtos desenvolvidos durante a revisão.

Observa-se, portanto, que a atuação do Legislativo municipal não se restringiu à apreciação posterior dos projetos de lei complementar. Por meio da Comissão Especial, a Câmara Municipal participou das etapas de acompanhamento, discussão e formulação que antecederam o encaminhamento formal das propostas ao processo legislativo, constituindo um dos elementos centrais da estrutura de governança construída para a revisão do Plano Diretor de Brusque.

4.3 Tramitação legislativa

A fase legislativa da revisão do Plano Diretor teve início em 9 de abril de 2024, com o protocolo, pelo Poder Executivo, dos Projetos de Lei Complementar nºs 15, 16, 17, 18, 19 e 20/2024, destinados à atualização do conjunto normativo urbanístico do município. As proposições foram distribuídas para análise conjunta das comissões permanentes competentes, sendo designado relator geral para coordenar a tramitação.

Antes mesmo do início da apreciação de mérito das proposições, a Comissão Especial de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor apresentou Relatório Final contendo considerações sobre a condução da fase legislativa. O documento registrou o entendimento de que o processo revisional havia observado os mecanismos de participação previstos na legislação urbanística e recomendou a manutenção de espaços de participação e controle social durante a tramitação dos projetos.

Com base nessas diretrizes, foi estabelecido cronograma específico para análise, discussão e votação das proposições. O planejamento contemplou a realização de audiências públicas temáticas, abertura de prazos sucessivos para apresentação de emendas parlamentares, período destinado às manifestações técnicas do IBPLAN e dos Conselhos Municipais, além da análise pelas comissões permanentes antes da inclusão das matérias em pauta para deliberação plenária.

Ao longo da tramitação foram realizadas audiências públicas destinadas à apresentação das propostas, ao debate das alterações sugeridas e à coleta de contribuições da sociedade. Paralelamente, foram apresentadas manifestações técnicas da Comissão Técnica Municipal (CTM), do Instituto Brusquense de Planejamento (IBPLAN) e dos Conselhos Municipais relacionados à temática urbanística, cujas contribuições passaram a integrar formalmente o processo legislativo.

Também foi aberto prazo para apresentação de emendas parlamentares, resultando na apreciação de 24 emendas submetidas ao Plenário. Concluídas as etapas de participação pública, manifestação técnica e análise pelas comissões permanentes, os projetos foram aprovados pela Câmara Municipal em julho de 2024.

Observa-se que a fase legislativa foi estruturada de modo a preservar mecanismos de participação, consulta e manifestação técnica já empregados durante a etapa administrativa da revisão. Nesse sentido, a tramitação dos projetos não representou ruptura em relação ao processo participativo anteriormente desenvolvido, mas a continuidade de uma estrutura de governança que articulou instâncias técnicas, participativas e políticas ao longo da revisão do Plano Diretor. A sequência das principais etapas da tramitação legislativa é apresentada na Figura 2.

Figura 2 – Linha do tempo da tramitação legislativa



Fonte: Elaboração dos autores (2026).

A manutenção dos mecanismos participativos durante a apreciação parlamentar evidencia que a fase legislativa constituiu continuidade da governança construída na etapa administrativa, e não mera instância formal de deliberação normativa.

5. MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE INTERAÇÃO

5.1 Estruturas institucionais envolvidas

As estruturas institucionais identificadas ao longo da revisão do Plano Diretor desempenharam funções distintas e complementares no processo decisório. A Comissão Técnica Municipal (CTM) atuou como instância central de coordenação técnica da revisão, articulando os trabalhos desenvolvidos pela consultoria especializada e pelos demais atores envolvidos. A CTM exerceu papel técnico permanente na elaboração e avaliação das propostas, enquanto a UNIFEBE prestou suporte metodológico e técnico aos estudos, diagnósticos e atividades participativas desenvolvidas durante a revisão.

O Núcleo Gestor, o COMCIDADE e os demais Conselhos Municipais contribuíram para a interlocução entre Poder Público e sociedade civil, acompanhando as etapas da revisão e apresentando manifestações sobre as propostas discutidas. Paralelamente, a Comissão Especial da Câmara Municipal acompanhou o processo desde a fase pré-legislativa, promovendo interlocução com os demais atores envolvidos e contribuindo para a circulação de informações entre Executivo e Legislativo.

Observa-se que essas estruturas não atuaram de forma isolada, mas integraram uma rede de governança caracterizada pela distribuição de funções e pela interação contínua entre instâncias técnicas, participativas e legislativas ao longo do processo revisional. As principais estruturas institucionais identificadas, suas naturezas, funções e formas de atuação são sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Estruturas institucionais participantes da revisão do Plano Diretor de Brusque (2021–2024)

Instância	Natureza	Função principal	Atuação
Comissão Técnica Municipal (CTM)	Técnica	Coordenação da revisão	Permanente
Núcleo Gestor	Participativa	Articulação entre governo e sociedade	Permanente
COMCIDADE	Consultiva	Controle social e deliberação consultiva	Permanente
UNIFEBE	Consultoria especializada	Apoio metodológico e técnico	Contratada
Comissão Especial Legislativa	Legislativa	Acompanhamento parlamentar	Pré-legislativa e legislativa

Fonte: Elaboração dos autores (2026).

5.2 Mecanismos de interação

Os mecanismos utilizados ao longo da revisão podem ser agrupados em dois conjuntos complementares: mecanismos voltados à participação e circulação de informações e mecanismos destinados ao processamento institucional das contribuições produzidas durante o processo.

Entre os mecanismos voltados à participação e circulação de informações destacam-se as oficinas comunitárias, audiências públicas, reuniões técnicas, reuniões temáticas e atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Debates. Esses instrumentos possibilitaram a apresentação de propostas, o compartilhamento de informações e a discussão de alternativas relacionadas à revisão da legislação urbanística municipal.

As oficinas comunitárias e audiências públicas constituíram espaços formais de participação social, permitindo a coleta de demandas e contribuições da população. O Núcleo de Debates, por sua vez, reuniu representantes de entidades profissionais, empresariais e da sociedade civil organizada, ampliando a interlocução entre diferentes segmentos envolvidos no processo revisional.

Paralelamente, o processo contou com mecanismos destinados ao processamento institucional das contribuições apresentadas. Nesse grupo inserem-se as manifestações formais dos órgãos técnicos e dos Conselhos Municipais, os pareceres emitidos durante a tramitação legislativa e as emendas apresentadas aos Projetos de Lei Complementar.

Esses instrumentos permitiram que propostas formuladas em diferentes espaços fossem submetidas à análise técnica, apreciação institucional e deliberação legislativa, assegurando o registro formal das contribuições e divergências produzidas ao longo da revisão. Os principais mecanismos de interação identificados no processo revisional, seus objetivos e respectivos resultados encontram-se sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Instrumentos de governança utilizados no processo de revisão do Plano Diretor de Brusque (2021–2024)

Mecanismo	Objetivo	Resultado
Oficinas comunitárias	Participação social	Levantamento de demandas
Audiências públicas	Discussão pública	Consolidação das propostas
Reuniões técnicas	Coordenação institucional	Integração entre equipes
Núcleo de Debates	Participação institucional	Discussão temática
Pareceres técnicos	Avaliação especializada	Subsídio às decisões
Manifestações dos Conselhos	Controle social	Contribuições institucionais
Emendas parlamentares	Aperfeiçoamento legislativo	Adequação normativa

Fonte: Elaboração dos autores (2026).

Em conjunto, os mecanismos identificados permitiram não apenas a participação dos diferentes atores envolvidos, mas também a transformação das contribuições recebidas em insumos formais para o processo decisório.

5.3 Processamento de contribuições e divergências

A Emenda nº 6 ao Projeto de Lei Complementar nº 19/2024, relacionada à exigência de sistemas de retenção e retardo de águas pluviais, constitui exemplo de convergência institucional. A proposta recebeu manifestações favoráveis das instâncias técnicas e participativas consultadas, evidenciando alinhamento entre os diferentes atores envolvidos na apreciação da matéria.

A Emenda nº 1 ao Projeto de Lei Complementar nº 18/2024, referente a dispositivos relacionados ao parcelamento do solo e aos equipamentos comunitários, evidencia situação de concordância condicionada. As manifestações emitidas registraram concordância com parte da proposta e discordância quanto a outros aspectos, demonstrando que as contribuições foram analisadas de forma individualizada pelas instâncias consultadas.

Por sua vez, a Emenda nº 8 ao Projeto de Lei Complementar nº 19/2024, relacionada aos índices urbanísticos e parâmetros de verticalização, exemplifica situação de divergência institucional. Enquanto o IBPLAN manifestou-se favoravelmente à proposta, os Conselhos Municipais apresentaram posicionamento contrário, evidenciando a existência de interpretações distintas acerca da matéria discutida.

Os casos analisados demonstram, exemplificadamente, que o processo revisional não operou como mecanismo de mera validação formal das propostas apresentadas. Ao contrário, as contribuições foram submetidas a instâncias de apreciação técnica e participativa, permitindo o registro e o processamento institucional de posições convergentes, divergentes e condicionadas antes da deliberação legislativa.

5.4 Reflexos das interações na produção normativa

Os casos analisados evidenciam que as contribuições produzidas pelas diferentes instâncias participantes não permaneceram restritas aos espaços participativos ou consultivos em que foram originalmente formuladas. Ao contrário, foram formalmente incorporadas à tramitação legislativa, submetidas à apreciação técnica e consideradas no processo deliberativo.

As manifestações produzidas pelos órgãos técnicos, pelos Conselhos Municipais e pelos demais atores envolvidos passaram a integrar os autos legislativos, fornecendo subsídios para a análise das emendas e das propostas submetidas à deliberação da Câmara Municipal. Dessa forma, contribuições convergentes, divergentes e condicionadas foram registradas e processadas por mecanismos institucionais previamente estabelecidos.

Os resultados indicam que a revisão do Plano Diretor de Brusque foi conduzida por meio de mecanismos capazes de articular participação social, análise técnica e deliberação política. Mais do que simples etapas sucessivas, essas dimensões integraram um processo contínuo de governança, no qual diferentes atores contribuíram para a construção do texto normativo final.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo analisar os mecanismos de governança e interação institucional empregados durante a revisão do Plano Diretor de Brusque/SC entre 2021 e 2024. A partir da análise documental do processo revisional, foi possível identificar as principais estruturas institucionais envolvidas, os mecanismos de participação e coordenação utilizados e as formas pelas quais contribuições e divergências foram processadas ao longo da construção das propostas normativas.

A experiência analisada evidencia que a revisão do Plano Diretor foi desenvolvida por meio de uma estrutura de governança que articulou órgãos técnicos, consultoria especializada, conselhos municipais, espaços participativos e Poder Legislativo. Nesse contexto, destacam-se a atuação da Comissão Técnica Municipal, do Instituto Brusquense de Planejamento, da UNIFEBE, dos Conselhos Municipais e da Comissão Especial da Câmara Municipal, cujas atividades contribuíram para a circulação de informações, o acompanhamento dos trabalhos e o processamento institucional das contribuições apresentadas.

Os resultados demonstram que a participação legislativa não se restringiu à fase de deliberação dos projetos de lei complementar. Por intermédio da Comissão Especial de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor, a Câmara Municipal participou das etapas de

acompanhamento, discussão e formulação que antecederam a tramitação legislativa, contribuindo para a interlocução entre os diferentes atores envolvidos no processo.

Também se verificou que as contribuições produzidas nos espaços participativos, técnicos e institucionais foram submetidas a mecanismos formais de análise e apreciação, permitindo o registro de posições convergentes, divergentes e condicionadas antes da deliberação final. Sob essa perspectiva, a tramitação legislativa constituiu continuidade do processo de governança previamente estruturado e não etapa isolada de aprovação normativa.

Os resultados apresentados também permitem ampliar as conclusões anteriormente obtidas acerca da metodologia participativa da revisão do Plano Diretor de Brusque. Se anteriormente foi demonstrado como estruturar os mecanismos de participação popular, o presente estudo evidencia que a consolidação desses mecanismos depende da existência de estruturas institucionais permanentes de coordenação, acompanhamento e deliberação, capazes de integrar os diversos atores envolvidos na formulação das políticas urbanas.

A experiência analisada evidencia que estruturas permanentes de coordenação técnica, participação social e acompanhamento legislativo podem ampliar a legitimidade, a transparência e a capacidade institucional dos processos de revisão de Planos Diretores. Embora vinculada ao contexto de Brusque, a experiência apresenta elementos metodológicos potencialmente replicáveis por outros municípios brasileiros que busquem aperfeiçoar seus modelos de governança territorial.

Referências

BOZIO, André Felipe; FIDELIS, Alexsandra da Silva; CARMINATTI, Karol Diego. A participação popular na revisão do Plano Diretor: proposta metodológica de oficinas participativas no município de Brusque (SC). In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL (COBRAC), 15., 2022, Florianópolis**. *Anais* [...] Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 24 jun. 2026.

BRUSQUE (SC). Decreto nº 8.332, de 18 de março de 2019. Institui o Processo Participativo de Revisão do Plano Diretor do Município de Brusque e dá outras providências. Brusque: Prefeitura Municipal de Brusque, 2019.

BRUSQUE (SC). Portaria nº 14.163, de 10 de dezembro de 2021. Designa os membros da Comissão Técnica Municipal responsável pela revisão do Plano Diretor do Município de Brusque. Brusque: Prefeitura Municipal de Brusque, 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE BRUSQUE. Comissão Especial de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor. Relatório final. Brusque: Câmara Municipal de Brusque, 2024.

LACERDA, Norma; MARINHO, Geraldo; BAHIA, Clara; QUEIROZ, Paulo; PECCHIO, Rubén. Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 55-72, maio 2005.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-271, mar./abr. 2007.