

COMISSÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS

Relatório 2 – Considerações sobre o processo de participação popular no processo de criação do Projeto de Lei do III Plano Diretor de Pelotas

Conforme mencionado no Relatório 1 dessa comissão, a gestão democrática da cidade e a elaboração participativa é diretriz do Estatuto da Cidade, devendo ser realizada pela Administração Municipal durante o processo de estabelecimento de projeto de lei que trate de plano diretor. A adequada participação popular, devidamente registrada, deve ser realizada, sendo passível a responsabilização do Administrador que não a realiza, ou que realiza insatisfatoriamente a diretriz em pauta, por improbidade administrativa, nos termos do art. 52, VI, 10.257/01. Com o mesmo propósito, o Conselho das Cidades emitiu a Resolução 25, de 18 de março de 2005, com recomendações que versam sobre a relevância da democrática elaboração do Plano Diretor, com a direta participação da comunidade em audiências e reuniões de conselhos voltadas para a elaboração da lei em questão (devidamente coordenadas pelo Poder Executivo). Os dispositivos da resolução mencionada, abaixo apresentados, versam sobre a relevância da participação popular:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II - garantia da alternância dos locais de discussão.

Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Depreende-se do Estatuto da Cidade e da Resolução mencionada que a existência de participação concreta e efetiva da coletividade no processo de elaboração do Plano Diretor é condição para existência do mesmo, podendo caracterizar impedimento para que a tramitação no Poder Legislativo seja realizada. Percebe-se que não basta a simples realização de audiências que se caracterizem apenas como formalidade, audiências nas quais, a comunidade não se fez presente ou não teve voz.

Nesse sentido, a realização do processo de participação deve ter sido realizado, após a Resolução 25/05:

- com ampla divulgação das audiências públicas, através da mídia, com o cronograma e a pauta das reuniões;
- em locais e horários acessíveis à maioria, divulgados com pelo menos quinze dias de antecedência;
- com a publicação dos resultados das reuniões, ou seja, as propostas e as observações realizadas nas mesmas.
- com o registro do processo de participação da comunidade, que, conforme os termos do art. 8.º, IV da Resolução 25/05, deve ser gravado, o que implica na existência de gravações de áudio e vídeo dos encontros realizados.

Assim, o Legislativo poderá comprovar, além do atendimento das determinações especificadas acima, se o número e a forma das reuniões se prestaram para realização da participação popular, bem como se foram realizadas atividades de capacitação da coletividade para adequada participação no processo.

Os materiais e documentos comprobatórios da participação popular devem acompanhar o envio do projeto de lei à Câmara de Vereadores, sendo subsídio fundamental para a análise e a tramitação legislativa.

Na defesa da realização democrática do Plano Diretor, a Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana (FRENAVRU) elaborou um roteiro no qual são indicadas etapas a serem observadas para que a elaboração do Plano Diretor se dê em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, aponta a Frente que o Projeto de Lei do Plano Diretor deve ser acompanhado por um relatório com a síntese do processo, além dos documentos e dos registros pertinentes. Também é outra atribuição do Executivo, segundo a FRENAVRU, apresentar junto com o Projeto de Lei outro relatório, que verse sobre a leitura técnica e comunitária da cidade, o qual constitui material para consultas e análises durante a tramitação legislativa. Assim como todo Projeto de Lei, aquele que versar sobre o Plano Diretor deverá ser acompanhado de justificativa, a qual serve para comprovar como se articula o Plano Diretor com outros aspectos da cidade, como a economia, a cultura, o ambiente, entre outros aspectos, abordados direta ou indiretamente no Projeto de Lei.

Os Vereadores são tão responsáveis quanto o Poder Executivo diante do Plano Diretor, ainda que caiba ao Prefeito a iniciativa do projeto de lei. São responsabilidades dos vereadores a garantia e a defesa da participação da coletividade no processo de elaboração do Plano Diretor, ou seja, deve estar

presente na primeira etapa de um longo processo que culmina com o envio do projeto de lei para a Câmara de Vereadores. O Legislativo deve ser atuante em todas as etapas de criação do Plano Diretor, cabendo, antes da chegada do projeto de lei à casa legislativa, verificar se a participação popular foi realizada em conformidade com o Estatuto da Cidade e com as recomendações presentes nas Resoluções do Conselho das Cidades.

Ainda que a defesa de um Plano Diretor constituído a partir da participação da coletividade, nos termos da Resolução 25/05 do Conselho das Cidades, não tenha sido, por parte dos vereadores, realizada satisfatoriamente ao longo de todo o processo, desde o surgimento das idéias presentes no Projeto de Lei, deverá o Poder Legislativo cobrar do Executivo a comprovação de que houve participação da comunidade quando da apresentação do Projeto de Lei pertinente.

Com vistas à comprovação da participação popular, causa impeditiva para a tramitação do Plano Diretor na Câmara de Vereadores, a Presidência da Comissão Especial Temporária do Plano Diretor, encaminhou ofício para o Executivo Municipal, para que sejam apresentadas informações acerca da democrática elaboração do Projeto de Lei em pauta. Embora o ofício tenha sido encaminhado na primeira quinzena do mês de dezembro de 2007, ainda não chegou à comissão qualquer tipo de informação sobre o tema abordado no texto. Resta o Projeto de Lei acompanhado por uma simples justificativa, não condizente com a dimensão do tema, visto que não esclarece as dúvidas ora pendentes.

É sabido que a Resolução 25/05 do Conselho das Cidades trata de recomendações, bem como são recomendações que compõem os textos da FRENVRU, de modo que não vinculam a Administração quanto a observação de seus dispositivos ou opiniões. Entretanto, tais dispositivos e opiniões podem servir de subsídio para caracterizar a inexistência de participação da coletividade, ou de deficiente processo democrático, servindo para caracterização do que está disposto no art. 52, VI, EC, pelo qual o Prefeito Municipal pode incorrer em improbidade administrativa, desde que não observe a diretriz da participação popular na constituição do Plano Diretor. Vale repetir que até o presente momento não foi apresentada nenhuma das informações e comprovações necessárias para a tramitação legislativa do Projeto de Lei, quais sejam, aquelas que estão indicadas na Resolução 25/05 do Conselho das Cidades. Persiste um impedimento primário: a inadequada instrução do Projeto de Lei. Não obstante, o Poder Legislativo possui

autonomia para realização de audiências públicas que sejam necessárias para auxiliar na análise do Projeto de Lei.

Pelotas, 21 de fevereiro de 2008.

Alexandre Maciel

Assessor CEPD

Paulo César Neves Barboza

Assessor CEPD