

AUDIÊNCIAS, DEBATES E CONSULTAS PÚBLICAS: INSTRUMENTOS DECISÓRIOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL

Élisson Cesar Prieto¹

RESUMO

O Estatuto da Cidade – Lei federal n.º 10.257/2001 – ao dispor sobre a gestão democrática da cidade, elencou instrumentos que permitem a participação direta da população na administração municipal, como os órgãos colegiados e conferências, a iniciativa popular de leis e programas e a gestão orçamentária participativa. Além desses, as audiências, debates e consultas públicas que, neste trabalho, são apresentados sob uma perspectiva inovadora, constituindo um sistema de decisão sobre assuntos urbanos, no qual as audiências tornam-se instâncias de informação e esclarecimento sobre ações, planos e projetos; o debate público permite a discussão de pensamentos e posições divergentes; e na consulta pública, ocorrida após a audiência e o debate, a população delibera, diretamente, sobre o assunto em pauta. O presente trabalho busca refletir sobre essa proposta de aplicação desses instrumentos, com base nos princípios da democracia e da participação popular, como fundantes dessa gestão democrática da cidade que busca romper, nas administrações municipais, com o modelo tecnocrático de planejamento e gestão.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento e a gestão urbana no Brasil sempre foram marcadas por um pensamento e uma prática tecnocráticos e autoritários, responsáveis, em grande medida, pela urbanização sem controle e desordenada (ou ordenada para atender alguns interesses dominantes) e por um cenário de ausência de participação popular.

O resultado disso é o caos urbano de muitas cidades, marcadas pela exclusão social e violência, pela degradação ambiental, pela expansão de favelas e assentamentos irregulares, por enchentes e deslizamentos de morros, pela sobrecarga ou falta de equipamentos e infra-estruturas urbanas, pelo aumento do preço da terra e pela especulação imobiliária.

Todo esse cenário é agravado pela ausência de mecanismos institucionais e legítimos de participação popular nos processos decisórios das cidades, o que ocorre tanto pelo pensamento ainda centralizador de administradores públicos, técnicos e políticos, quanto pelo desinteresse de parcelas consideráveis da população – já que democracia participativa e cidadania ainda não são valores incorporados em nossa cultura política.

¹ Professor do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, elisson@ig.ufu.br

* A realização da pesquisa e a apresentação deste trabalho no 4º Congresso Luso Brasileiro de Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável – Pluris 2010 foram possíveis pelo apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 e aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257, de 2001), que reservou um capítulo para tratar da “Gestão Democrática da Cidade”, foram passos importantes para tentar mudar essa situação e implementar o planejamento e a gestão participativa nos municípios brasileiros.

Dentre os avanços promovidos pelo Estatuto da Cidade na seara da participação popular, destaca-se a reafirmação do instrumento da audiência pública para discussão de empreendimentos de impacto sobre o meio ambiente urbano, além da inclusão dos novos instrumentos do debate público e da consulta pública.

O presente trabalho busca refletir sobre o significado e a importância desses mecanismos decisórios, especialmente no que tange à possibilidade de sua utilização no planejamento e gestão dos assuntos urbanos, com vistas à concretização da participação direta da população nos municípios brasileiros.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

A participação popular, o controle social, a gestão democrática são temas novos no Brasil. Em que pese, diversos países, sobretudo na Europa, exercitarem há séculos a democracia participativa, a sociedade brasileira apenas no final da década de 1980 é começa a experimentar importantes iniciativas locais e de participação popular.

O planejamento urbano foi inicialmente institucionalizado no Brasil entre as décadas de 1960 e 1970, durante o regime militar marcado pelo autoritarismo e pela centralização política. Esse período influenciou os processos de planejamentos municipais, que tratavam a cidade como objeto puramente técnico. Essa visão tecnocrática dos planos e do processo de elaboração das estratégias de regulação dava à lei a mera função de estabelecer padrões satisfatórios, ignorando qualquer dimensão que reconhecesse conflitos, como a realidade da desigualdade de condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados urbanos (Saule Júnior, 1997, p.273).

A partir da década de 1970, com o surgimento dos movimentos sociais e organizações populares, a ideia de que cabe apenas ao estado, como responsável pela gestão pública, definir exclusivamente as ações e intervenções no espaço urbano começa a ser questionada. Ao mesmo tempo, o foco do planejamento urbano deixa de ser a cidade ideal, dos planos mirabolantes, e passa a ser a cidade real, aquela irregular, com problemas e carências de infraestrutura.

Para resolver parte desses problemas, em alguns casos os próprios administradores públicos buscaram colaborar com as comunidades para discutir soluções e alternativas; em outros casos, foi a própria população que reivindicou a participação na elaboração e execução de intervenções. Isso contribuiu para a incorporação, de forma progressiva, de instrumentos participativos de planejamento e gestão.

O processo de mobilização popular na construção e defesa da Emenda da Reforma Urbana na Assembleia Constituinte e depois na elaboração das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, foi, no final da década de 1980, responsável por consolidar esse novo planejamento, conceituado como instrumento de democratização da gestão da cidade.

Na verdade, o constitucionalismo brasileiro consagra três tipos de democracia: a direta, onde o povo exerce sozinho os atos de governo; a indireta ou representativa, onde o povo outorga as funções governamentais para os representantes eleitos; e a semidireta, a qual consiste na democracia representativa agregada a institutos de participação direta do povo, como a democracia participativa (Silva, 2001, p.140).

A nossa Constituição adota a democracia semidireta, ou seja, todo o poder emana do povo, mas o exercício do governo é colocado nas mãos de representantes escolhidos periodicamente nas eleições, garantindo-se ainda a participação do cidadão na gestão pública em todos os níveis – União, Estados e Distrito Federal e Municípios – por meio de instrumentos diretos.

O princípio democrático está inserido não apenas no artigo 1º, parágrafo único do texto constitucional onde reza que *“o poder emana do povo e é exercido de forma direta e indireta por meio de representantes eleitos”*, mas também em diversos dispositivos como a garantia da iniciativa popular de leis, do referendo e plebiscito, das consultas e audiências públicas, dos conselhos e da participação de entidades na gestão de políticas e serviços públicos e da colaboração.

A participação popular é, nesse sentido, não apenas admitida, mas incorporada no ordenamento fundante do estado. Como justifica Maria Zanella Di Pietro (2000, p.494), *“o princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à idéia de Estado Democrático de Direito”*.

Deve-se compreender pois que, no novo ordenamento jurídico brasileiro, os princípios da democracia, da cidadania e da participação popular na administração pública são determinantes para a legitimidade e eficácia das normas e das ações estatais.

Em especial no caso urbano, com tantos problemas e carências e tantas sugestões e ideias para resolvê-los, é mais do que necessário estabelecer uma relação sólida de parceria, cooperação e participação da administração pública com a população, mediante instrumentos e processos democráticos.

Essa é a proposta do planejamento e da gestão participativa que, por meio de discussões, exercícios, dinâmicas, análises integradas e comunitárias, pactuação de propostas, realização de plenárias, fóruns, reuniões, audiências, instituição de conselhos sociais e de orçamentos participativos, busca incentivar e fortalecer a participação popular na administração pública e romper com a mentalidade tradicional do planejamento tecnocrático.

Como ensina Edésio Fernandes (1998, p.62),

“O planejamento participativo tem como elemento obrigatório a participação popular em todas as suas fases, o que pressupõe a adoção de mecanismos de controle popular para as ações do Executivo e Legislativo. Os mecanismos de participação popular são destinados a tornar transparente o processo de planejamento, com o intuito de romper com o modelo tradicional, que tem possibilitado diversas práticas lesivas de corrupção, troca de favorecimentos e práticas fisiológicas no campo institucional.

Cabe ressaltar que o planejamento participativo, por exemplo, a partir da Constituição, não é uma mera vontade dos governantes, mas sim um requisito obrigatório para todas as fases do processo dos instrumentos de planejamento como os planos urbanísticos”.

Apesar de tudo isso, ainda hoje no Brasil, o planejamento e a gestão urbana mantêm um caráter muito mais alocativo e autoritário, do que participativo. As prioridades e intervenções no espaço urbano, ainda na quase totalidade das situações, são definidas e implementadas sem a participação da comunidade, por decisões emanadas exclusivamente por administradores técnicos e/ou políticos, o que só contribui para agravar o cenário de exclusão de parcelas da população da gestão pública e fragilizar as regras urbanísticas.

Como lembra Grazia de Grazia (2008, p.18),

“o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade”.

3. ESTATUTO DA CIDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Passados 13 anos da Constituição Federal e após um longo processo de tramitação, o Brasil aprovou sua lei federal de desenvolvimento urbano, conhecida como Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257/2001, que consagrou como uma de suas principais diretrizes, a gestão democrática da Cidade.

O Estatuto da Cidade, com base na autonomia municipal e na descentralização política e administrativa, asseguradas pelo texto constitucional, além das diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano – com instrumentos urbanísticos e normas de ordenamento territorial – estabeleceu instrumentos de participação da sociedade na administração pública municipal.

Essas normas estão afirmadas pelo Estatuto da Cidade, em diversos dispositivos, dentre eles, o que garante a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Outra diretriz estabelece a obrigatoriedade de realização de audiências públicas do Poder Público municipal e da população interessada em processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

A lei federal também reservou um capítulo para tratar da “Gestão Democrática da Cidade”, onde foram elencados alguns instrumentos de gestão democrática, como:

- órgãos colegiados de política urbana no nível municipal;
- debates, audiências e consultas públicas;
- conferências sobre assuntos de interesse urbano;

- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ainda nesse capítulo, o estatuto dispõe sobre a gestão orçamentária participativa que exige a realização de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória para aprovação, pela Câmara Municipal, das propostas de plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e do orçamento anual (LOA) que, periodicamente, os municípios elaboram e executam.

Os organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas também devem incluir, obrigatoriamente, a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, com a finalidade de garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Para a elaboração e implementação do Plano Diretor, tido como principal instrumento de ordenamento das cidades, o Estatuto da Cidade incluiu a participação da população como um requisito obrigatório. De acordo com a norma, os poderes públicos municipais, na elaboração do plano e na fiscalização da implementação do plano diretor, devem promover audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade e dar publicidade amplo acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Como se vê, em diversos dispositivos da Lei Federal n. 10.257, de 2001, a participação popular foi estabelecida, na maioria das vezes, como requisito obrigatório para definição de ações governamentais, o que fortalece a transparência e o controle social da administração pública. Contudo, apenas o reconhecimento disso, não é suficiente para resolver os enormes problemas urbanos nem para tornar mais democrática a gestão das cidades.

Não basta aos municípios enumerarem em seus planos e leis os instrumentos de gestão compartilhada, é preciso que ele promovam uma reforma de todos os seus processos de gestão políticos, institucionais e administrativos, de forma a tornar concretas as possibilidades sugeridas pelas diretrizes e institutos trazidos pelo Estatuto da Cidade.

Essa reforma passa pela adoção, de fato e de direito, de práticas democráticas na condução da resolução das questões locais, uma vez que é nas cidades que as pessoas vivem e onde podem de forma concreta exercer a democracia participativa e representativa, uma vez que a população convive diretamente com seus representantes.

Como enfatiza Ladislau Dowbor (1994, p.17), *“o problema do poder local que aqui estudamos envolve portanto a questão básica de como a sociedade decide o seu destino, constrói a sua transformação e, para dizer de forma resumida, se democratiza”*.

Para essa democratização verdadeira é fundamental, pois, o estabelecimento de mecanismos de participação popular decisórios na gestão das cidades.

4. AUDIÊNCIAS, DEBATES E CONSULTAS PÚBLICAS NO ESTATUTO DA CIDADE

4.1. Do significado legal dos instrumentos

O Estatuto da Cidade, ao arrolar os instrumentos de gestão democrática das cidades em seu artigo 43, inciso II, incluiu as “os debates, audiências e consultas públicas”.

No ordenamento jurídico brasileiro, antes de 2001, já estava prevista a figura da audiência pública, no próprio texto constitucional, como atribuição das comissões do Congresso Nacional.

A Lei Federal n.º 9.784, de 1999, que dispõe sobre o processo administrativo na administração pública federal prevê a audiência pública e a consulta pública como instrumentos facultativos à administração para instrução de processos administrativos.

A consulta pública é tida como procedimento em que, quando a matéria envolve assunto de interesse geral, é aberto publicamente prazo para terceiros conhecerem o processo e se manifestarem sobre ele por escrito, antes da decisão do pedido. Já a audiência pública, diante da relevância do processo, tem por finalidade possibilitar o debate acerca da matéria para subsidiar a decisão a ser tomada pela administração.

Nesse sentido, tanto a audiência como a consulta pública, seriam instrumentos de participação popular na Administração Pública para cumprir o fundamento constitucional da publicidade e os direitos do cidadão à informação.

É essa a definição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p.129) para o termo audiência pública:

“um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.”

Mesmo antes do Estatuto da Cidade, muitos municípios brasileiros, em sede dos governos ou das câmaras legislativas, já realizavam audiências públicas, principalmente com o objetivo de apresentar planos e programas governamentais ou projetos de lei e ouvir manifestações da população.

As audiências públicas, nesse íterim, contribuem para fundamentar o posicionamento ou ação do poder público municipal na elaboração das leis e das políticas públicas ou na tomada de decisão em processos relativos à ações governamentais, à medida que permitem aos interessados requererem esclarecimentos, fazerem críticas ou darem sugestões e contribuições a respeito do assunto.

O Guia para implementação do Estatuto da Cidade (Instituto Pólis, *et al*, 2001, p.211) assim justifica esse instrumento:

“A audiência pública cumpre duas funções. A primeira, como instrumento destinado a prestar informações, esclarecimentos, fornecer dados e documentos sobre a matéria que será objeto de deliberação para a comunidade interessada e que

será atingida pela decisão administrativa. A segunda função refere-se aos cidadãos manifestarem suas opiniões, apresentarem propostas, apontarem soluções e alternativas, possibilitando o conhecimento pela administração pública das opiniões e visões dos cidadãos sobre o assunto que será objeto de deliberação”.

No caso da consulta pública, prevalece o entendimento em diversos diplomas infra-legais, de que se trata de um procedimento de divulgação pública de propostas da administração pública para receber manifestações de interessados. Desde 1999, a Presidência da República realiza esse expediente para publicização de anteprojetos de lei e diversos Ministérios para definição de suas políticas e normatizações.

Em diversos casos as consultas públicas tornaram-se regra perante as agências reguladoras de serviços públicos, por exemplo, para definição de regulamentações que vão desde transporte, à telefonia e energia elétrica, e até mesmo de reajustes de tarifas públicas.

Atualmente com a disseminação da internet, a grande parte das consultas públicas são virtuais, ou seja, disponibilizam-se os documentos e informações nos sites dos órgãos governamentais, com prazo para recebimento de contribuições que devem ser consideradas pela administração pública no momento da decisão.

Em relação ao debate público, esse instrumento não se encontrava previsto ou definido legalmente, antes do Estatuto da Cidade, embora, alguns órgãos públicos o utilizassem com o mesmo significado de audiência pública para realização de eventos para discussão de matéria determinada.

Importante dizer que o Estatuto da Cidade também não define os conceitos legais desses instrumentos, tampouco o formato ou os objetivos específicos para cada um destes institutos. A lei federal conferiu tacitamente aos municípios, em suas Leis Orgânicas, planos diretores e/ou leis próprias, regulamentar os instrumentos e estabelecer as condições e hipóteses de sua convocação e realização.

Esses instrumentos, são, por disposição do próprio estatuto, requisitos obrigatórios para elaboração e implementação dos planos diretores municipais; e elaboração dos planos e leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como recomendados para avaliação de impactos de empreendimentos e atividades nas cidades.

Os subitens a seguir discutem essa exigência em cada uma das situações.

4.2. Nos Planos Diretores

O Estatuto da Cidade estabeleceu, em 2001, a obrigatoriedade de realização de audiências e debates públicos com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de elaboração dos planos diretores municipais.

Essa exigência intenta possibilitar que a população conheça e entenda o planejamento e a gestão da sua cidade, com vistas a instrumentalizar a sua participação no processo, desde a elaboração do plano (incluindo a preparação do diagnóstico com coleta de informações junto à população, a discussão dos temas prioritários e metas de desenvolvimento, as

normas de ordenamento territorial e os instrumentos), até sua execução pelo poder público municipal.

-

A elaboração, aprovação e implementação do plano diretor, portanto, não fica mais vinculada à vontade única dos administradores técnicos ou políticos, mas a toda a sociedade que participa desse processo, graças principalmente à exigência das audiências e debates públicos.

A não observância desse requisito obrigatório pelo poder público, *“no processo de elaboração do plano diretor, pode configurar um vício processual em razão ao desrespeito do preceito constitucional da participação popular, que resulte numa declaração de inconstitucionalidade por omissão do plano diretor.”* (Saule Júnior, 2002, p. 92)

4.3. No Ciclo Orçamentário

No caso da elaboração das leis do ciclo orçamentário – Plano Plurianual (PPA) a cada 4 anos e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, as audiências, debates e consultas públicas, permitem a gestão orçamentária participativa ou o Orçamento Participativo que, de forma integrada e pactuada pela população e poder público, adequa as metas e objetivos da administração com os recursos financeiros e prazos possíveis.

Trata-se, na verdade, de uma imposição que precisa ser cumprida pelo poder público para aprovação das peças orçamentárias, ainda que tenha caráter genérico, já que o Estatuto não regulamenta a forma de aplicação dos instrumentos. Nesse sentido, os municípios devem detalhar em suas leis a forma de realização das audiências, debates e consultas e principalmente a gestão orçamentária participativa.

Essa obrigatoriedade de discussão pública das leis orçamentárias se dá, não apenas na elaboração pelo Poder Executivo municipal, mas também como condição obrigatória para a aprovação pela Câmara Municipal. A não realização de audiências e consultas públicas no processo de aprovação das leis orçamentárias resulta na sua inconstitucionalidade. (Instituto Pólis, 2001, p. 216).

4.4. Nos empreendimentos de impacto

Outra situação é a necessária realização de audiência pública para manifestação da população sobre os impactos de empreendimentos ou atividades, públicas ou privadas, submetidos à elaboração de estudos de impacto ambiental ou de vizinhança.

Isso porque um dos grandes desafios para os gestores públicos e para a população é dimensionar e avaliar impactos de grandes empreendimentos e atividades, com intervenções em áreas de interesse ambiental, execução de obras públicas ou construção de empreendimentos de grande porte para que interfiram o menos possível na qualidade de vida das pessoas e na característica do ambiente.

No licenciamento ambiental de responsabilidade da União e dos Estados, a audiência pública prévia para conhecer e discutir os empreendimentos potencialmente causadores de alteração no meio ambiente ou poluição, já é uma exigência para diversas atividades.

Nesse momento, muitos municípios, tanto no licenciamento ambiental quanto no urbanístico, estão regulamentando os instrumentos de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), dispondo inclusive sobre a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para que a população conheça os estudos e manifeste-se sobre os empreendimentos e atividades.

Por orientação do Ministério das Cidades, na publicação oficial “Plano Diretor Participativo”, os municípios devem prever audiência pública nos empreendimentos sujeitos a EIV, com a garantia de publicidade dos documentos, aos moldes do que já fazem diversos países, uma vez que o conhecimento da realidade, das transformações, e o envolvimento da população com a sua cidade, são fatores determinantes para garantia da qualidade de vida e do ambiente nas cidades. (Ministério das Cidades, 2004, p. 121-122)

Em que pese, na maioria das vezes, a administração pública não estar obrigada a acatar o resultado de uma audiência pública sobre empreendimento sujeito à elaboração de EIA ou EIV, as manifestações e sugestões da população devem ser consideradas juntamente com as recomendações dos estudos para melhor embasar a decisão do administrador pela rejeição do empreendimento ou pela aprovação com ou sem o estabelecimento de medidas mitigadoras ou compensatórias desses impactos.

5. SISTEMA DECISÓRIO DE PARTICIPAÇÃO

5.1. Audiências, debates e consultas públicas

Os instrumentos das audiências, debates e consultas públicas, além de permitirem a participação do cidadão nos negócios públicos pelas formas apresentadas, buscando informações e esclarecimentos, manifestando sua opinião ou encaminhando sugestões, podem, a nosso ver, possibilitar também a participação popular direta na decisão sobre assuntos urbanos.

Nesse caso, as Audiências Públicas serviriam como um momento inaugural de discussão onde o poder público e/ou empreendedores informam suas ações, planos e projetos e esclarecem as dúvidas dos cidadãos.

Em seguida, ocorreriam os Debates Públicos, como instâncias de discussão de pensamentos e posições divergentes sobre as ações, planos e programas, garantidos de forma equânime o tempo e as ferramentas para essas exposições.

Concluindo o processo, seriam realizadas as Consultas Públicas como instâncias decisivas, onde o poder público convoca os cidadãos a deliberar, diretamente, sobre as ações, planos e projetos, tendo em vista a realização anterior de audiência e debate para viabilizar a plena compreensão dos fatos pelos cidadãos. O resultado dessas consultas passa a vincular a decisão do poder público sobre aquela proposta, não podendo contrariar o interesse, legitimamente expresso, da população.

Essa proposta de utilização dos instrumentos como um sistema decisório não decorre de comando expresso ou interpretação literal do Estatuto da Cidade que, ao que parece, apenas elevou ao plano legal, instrumentos que alguns municípios já praticavam.

Nesse sentido, para que a população possa decidir diretamente sobre assuntos urbanos por

meio desses instrumentos, é necessária uma regulamentação própria, em sede de leis orgânicas, planos diretores ou legislações próprias sobre participação popular.

5.2. O exemplo legal em Vitória-ES

Um dos municípios que buscou inovar nesse campo, com a revisão do seu plano de desenvolvimento urbano após a edição do Estatuto da Cidade foi o de Vitória, Espírito Santo. O projeto do plano diretor elaborado em 2005 com assessoria do Instituto Pólis foi aprovado e entrou em vigor em 2006 (Lei n.º 6.705), e incluiu os já referidos instrumentos como um processo de decisão:

“A Audiência Pública é uma instância de discussão onde a administração pública informa e esclarece dúvidas sobre ações, planos e projetos, públicos ou privados, relativos à política urbana, de interesse dos cidadãos direta e indiretamente atingidos pela decisão administrativa, convidados a exercerem o direito à informação e o direito de manifestação sobre estes mesmos projetos” (art. 57).

“O debate é uma instância de discussão onde a administração pública disponibiliza de forma equânime, tempo e ferramentas para a exposição de pensamentos divergentes sobre ações, planos e projetos, públicos ou privados, relativos à política urbana de interesse dos cidadãos. Os debates poderão ser requeridos até 10 dias após a realização da audiência pública (art. 58).

“A consulta pública é uma instância na qual a administração pública poderá tomar decisões vinculadas ao seu resultado” (art. 59)

A nosso ver, trata-se de uma grande contribuição para a gestão democrática da cidade, ao estabelecer um sistema decisório de participação popular envolvendo conjuntamente os três instrumentos de participação direta da população.

No caso de Vitória, tal sistema decisório – audiência, seguida de debate e consulta pública – está regulamentado apenas para empreendimentos considerados de grande impacto, sujeitos à elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Entretanto, em levantamento feito junto à Prefeitura, não houve ainda nenhuma aplicação prática desse sistema na discussão e decisão de empreendimentos naquele município.

5.3. O caso do Estaleiro Só em Porto Alegre-RS

Em 2009, o município de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, realizou uma Consulta Pública deliberativa, para discutir o destino de uma área nobres da capital, conhecida como o Estaleiro Só, por abrigar galpões da antiga fábrica de embarcações, e que ocupa uma área de 50.000 m² (cinquenta mil metros quadrados) junto à orla do rio Guaíba.

De acordo com o Plano Diretor de Porto Alegre, o uso admitido para a área seria apenas comercial, voltado a atividades de interesse cultural, turístico e paisagístico. Contudo, empreendedores imobiliários propuseram ao município a alteração do uso, para permitir

também a construção de edifícios residenciais, que passariam a ocupar a orla. A proposta foi questionada por diversas entidades de moradores e ambientalistas, e provocou o poder público a democratizar a processo de decisão sobre o empreendimento.

A Prefeitura então convocou uma consulta pública para que a população decidisse sobre o destino da área do Estaleiro Só. Foram realizadas audiências públicas para apresentação dos projetos e dos estudos de impacto e também para esclarecimento da população, bem como apresentação dos argumentos dos favoráveis e contrários à proposta.

Em 23 de agosto de 2009, a Prefeitura de Porto Alegre e o Tribunal Regional Eleitoral – TRE-RS realizaram, aos moldes de uma eleição, a consulta pública à população com a seguinte questão:

“Além da atividade comercial já autorizada pela Lei Complementar nº 470, de 02 de janeiro de 2002, devem também ser permitidas edificações destinadas à atividade residencial na área da Orla do Guaíba onde se localiza o antigo Estaleiro Só?”

1 – () NÃO

2 – () SIM

Com a participação de 22,6 mil eleitores do município de Porto Alegre, a consulta decidiu pela opção “Não”, contrária à construção de edifícios residenciais na área, somando 80,7% dos votos válidos contra 19,3% do “Sim”.

Em que pese a participação numérica da população não ter sido tão expressiva, a gestão democrática da cidade, com esse processo, acabou sendo fortalecida, uma vez que a manifestação popular decidiu, diretamente, sobre a destinação de uma área importante da cidade.

5.4. Considerações finais

O aspecto fundamental desse sistema de decisão sobre os assuntos urbanos, é justamente resolver a questão da vinculação ou não das decisões da administração às diferentes manifestações e propostas da população nas audiências, debates e consultas públicas.

É sabido que esses instrumentos considerados isoladamente não tem poder decisório capaz de vincular a decisão da administração pública. Como ressalta Gustavo Henrique Justino de Oliveira (1997, p.163), ao tratar da vinculação ou não dos resultados da audiência pública,

“os institutos participativos têm lugar; notadamente, no âmbito da atividade administrativa discricionária, eventual posicionamento da população firmado em sede de audiência pública é mais um elemento na limitação da liberdade de atuação da Administração. Ainda que não vinculante, as exposições dos interessados devem ser minuciosamente consideradas pelo órgão “decididor”, podendo inclusive constituir-se na motivação expressa de sua decisão”.

Entretanto, o exemplo do município de Vitória-ES que, apesar de ainda não ter experimentado a utilização conjunta dos instrumentos, disciplina no seu Plano Diretor, um sistema de consulta deliberativa pela população; e o caso prático de Porto Alegre-RS, onde

a população decidiu em consulta a destinação de uma área privada da cidade, atestam a viabilidade legal e urbanística de se estabelecer um sistema decisório como esse.

Teria, então esse sistema de decisão baseado em audiências, debates e consultas públicas, os mesmos efeitos do plebiscito e o referendo, instrumentos constitucionais do exercício democrático, previstos e já consagrados pela Constituição Federal, de forma que a participação direta da população deixe de ser apenas um indicativo para avaliação do administrador público e passe a ser uma decisão que o obrigue a acatar.

À medida que outras experiências relacionada à gestão urbana como as citadas ocorram, a ideia de um sistema decisório que permitida a participação da população de forma direta e efetiva, contribuirá sobremaneira para o fortalecimento do poder local e da gestão democrática da cidade.

REFERÊNCIAS

Di Pietro, M. S. Z. (2000) **Direito Administrativo** – 12ed., Atlas, São Paulo.

Dowbor, L. (1999) **O que é poder local**, Brasiliense, São Paulo.

Fernandes, E. (1998) **Direito Urbanístico**, Del Rey Editora, Belo Horizonte.

Grazia, G. de (2002) **Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas**. In: Osório, L. M. (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**, Sergio A. Fabris, Porto Alegre, 15-37.

Instituto Pólis, Câmara dos Deputados, Secretaria de Desenvolvimento Urbano (2001) **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília.

Ministério das Cidades (2004), **Plano Diretor participativo – Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**, Brasília.

Moreira Neto, D. de F. (1992) **Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial – fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade**, Renovar, Rio de Janeiro.

Oliveira, G. H. J. de (1997) **As Audiências Públicas e o Processo Administrativo Brasileiro**, Revista de Direito Administrativo, 209:153-167, Rio de Janeiro, jul/set. 1997.

Saule Júnior, N. (1997) **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre.

_____ (2001) **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**, Max Limonad, São Paulo.

Silva, J. A. da (2001) **Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, São Paulo.