

## O PODER LEGISLATIVO E AS DIRETRIZES DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE (MG)

**Telma Patricia de Moraes Santos<sup>1</sup>, Moacir José dos Santos<sup>2</sup>, Monica Franchi Carniello<sup>3</sup>**

<sup>1,2,3</sup> Universidade de Taubaté/ Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional. Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 - Taubaté - SP – Brasil monicafcarniello@gmail.com

**Resumo-** O presente artigo discute a atuação do poder legislativo frente às diretrizes de proteção ambiental do Plano Diretor do município de Pouso Alegre (MG) e tem como objetivo verificar o alinhamento entre as práticas e diretrizes. A pesquisa é quantitativa, exploratório-descritiva, delimitada com as pesquisas bibliográfica e documental. Os resultados obtidos após a tabulação das proposições (resoluções, requerimentos, portarias, moções, indicações e projetos de lei) e correlação com as referidas diretrizes, discutidas à luz do referencial teórico, apontam baixo índice de correlação, indicando assim, uma frágil atuação do poder legislativo do município em questão frente às diretrizes indicadas para verificação.

**Palavras-chave:** Plano diretor, poder legislativo, desenvolvimento urbano.

**Área do Conhecimento:** Ciências Sociais Aplicadas

### Introdução

O processo democrático da eleição de representantes do povo traz consigo a promessa de uma resposta positiva, e mesmo utópica, para os problemas que assolam a sociedade. Essa percepção é direcionada a problemas antigos como a geração de empregos, o acesso à educação e aos serviços de saúde, dentre outros direitos sociais básicos, ou mesmo preocupações mais atuais como a preservação do meio ambiente. Juntamente à evolução da legislação e do papel do poder público, foram criados instrumentos na direção de um melhor governo, de uma atuação proativa em busca do desenvolvimento e não apenas da manutenção. O Plano Diretor é um instrumento atual pautado em legislação (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ESTATUTO DAS CIDADES, LEI ORGÂNICA MUNICIPAL) e talhado para a orientação da política de desenvolvimento.

O objetivo deste artigo é a verificação do alinhamento entre o Plano Diretor do município de Pouso Alegre (MG), especificamente das diretrizes de proteção ambiental de seu art. 50, e as ações do poder legislativo municipal (proposições e projetos de lei). O artigo busca correlacionar o referencial teórico com a caracterização do papel do poder legislativo e do Plano Diretor, com a apresentação dos resultados da pesquisa.

### Metodologia

A presente pesquisa, caracterizada quanto à abordagem como quantitativa, quanto aos objetivos como exploratória-descritiva e delimitada com o uso de pesquisa documental e bibliográfica,

teve como fomento e fonte de dados para análise, o documento público Plano Diretor do município de Pouso Alegre (MG) e as atividades da Câmara Municipal também disponibilizadas para consulta eletrônica e, portanto, pública, de forma a abrir o campo comparativo entre teoria e prática, entre projeto e ação – o que foi estabelecido no Plano Diretor e o que foi alvo de ação do poder legislativo do referido município.

A escolha do método quantitativo deu-se exatamente por sua definição pois o mesmo “[...] caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas [...]” (RICHARDSON, 1999, p. 70), afinal, a quantificação da produção do poder legislativo do município analisado reflete uma análise de resposta comparativa ao Plano Diretor. O método escolhido traz a possibilidade de análise e interpretação dos dados de maneira mais precisa e segura.

A classificação quanto aos objetivos como exploratório-descritiva (GIL, 1991) deve-se ao fato de que esta pesquisa trabalha uma proposta que ainda necessita de um conhecimento mais profundo no que tange ao papel e possibilidades de contribuição e atuação do poder legislativo frente ao Plano Diretor e apontará a relação entre os mesmos, não sendo um estudo de caráter relevante apenas para o município estudado. Justifica-se seu delineamento como bibliográfico e documental visto que contará com base teórica elaborada a partir de material publicado e que fundamenta a discussão bem como profunda e minuciosa leitura e análise do trabalho da Câmara Municipal disponibilizado pública e

eletronicamente (GIL, 1991) comparativamente às diretrizes de proteção ambiental do art. 50 do Plano Diretor do Município também disponibilizado da mesma forma.

Os dados coletados no endereço eletrônico da Câmara Municipal, proposições (resoluções, requerimentos, portarias, moções e indicações) e projetos de lei, compreenderão o período de 01 de julho de 2008 a 31 de julho de 2009, período posterior a aprovação do Plano Diretor.

A análise dos dados compreenderá a demonstração e agrupamento da natureza das proposições e projetos de lei da Câmara Municipal de forma percentual ao seu total e posterior comparação das mesmas com as diretrizes de proteção ambiental encontradas no art. 50 do Plano Diretor do município – alinhamento de práticas e diretrizes.

## Resultados

A análise das proposições (resoluções, requerimentos, portarias, moções e indicações) e projetos de lei apresentados pelo poder legislativo de Pouso Alegre (MG), no período de 01 de julho de 2008 a 31 de julho de 2009, seguem abaixo representados em gráficos com o seguinte critério: apresentadas as quatro proposições (agrupadas durante a tabulação com base em sua natureza) e projetos de mesma natureza e maior incidência e o item diversos agrupando o número restante, onde, os valores dentro do gráfico indicam: a ordem da proposição ou projeto, o número de incidências e a percentagem representativa. Seguidamente, apresenta-se a correlação encontrada – ainda que não expressa diretamente nas proposições – entre as mesmas e as diretrizes de proteção ambiental, numeradas no referencial teórico desta pesquisa para efeito funcional, do art. 50 do Plano Diretor do município analisado.

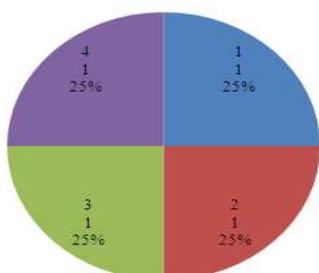
## Representação das proposições

As resoluções compreendidas no período analisado perfizeram o número total de quatro sendo, portanto, representadas e descritas na sua totalidade.

### Legenda:

- 1 Regularização de contas a pagar; "restos a pagar"
- 2 Estabelece regras e normas para acesso à Câmara de permanência nesta

## RESOLUÇÕES



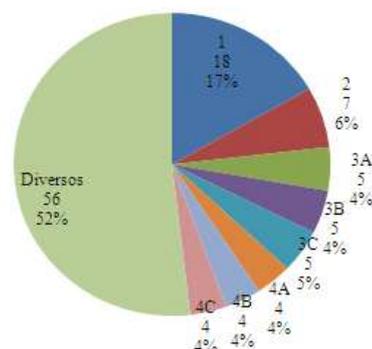
- 3 Designação de comissão para averiguação de procedimentos de pregão
- 4 Disponibilização de espaço na Câmara para instalação do escritório do NATS (Núcleo de apoio ao terceiro setor)

Gráfico 1 – Representatividade das resoluções

Fonte: autores, 2010.

Embora não seja específica a atuação do NATS, o mesmo pode oferecer apoio à organizações do terceiro setor inclusive ligadas à questão

## REQUERIMENTOS



ambiental, encontrando esta resolução alicerce na diretriz de número 25 visto que a mesma indica a busca de parceria com organizações não governamentais.

### Legenda:

- 1 Requer dispensa de interstício regimental para única discussão e votação de assunto/proposição
- 2 Requerimento de cópia de procedimentos de compra de materiais e peças, de cópia de procedimento licitatório e avisos sobre os mesmos
- 3A Requerimento de cópia de relatório das contas da prefeitura desde abril/08 e outras prestações de contas
- 3B Requer a presença de secretário municipal para explanar a respeito da situação da área que lhe compete
- 3C Requerimento de informações pertinentes aos kits escolares (número, composição, preços, comissão de verificação)
- 4A Requer informações sobre estudos/previsão para regularização de saneamento básico e infraestrutura em determinado bairro
- 4B Questiona composição dos organogramas da Administração (modificações e se houver, quais seriam); composição de comissões; esclarecimentos sobre cargos em desvio de função; folha de pagamento; cargos de confiança
- 4C Requer esclarecimentos sobre a área da saúde (número de profissionais, atendimentos, PSF, medicamentos, entre outros)
- Diversos Demais requerimentos em menor incidência/agrupamento

Gráfico 2 – Representatividade dos requerimentos

Fonte: autores, 2010.

Os requerimentos feitos no período e que encontram alguma relação com as diretrizes em

questão estão no gráfico acima representados dentro da parcela Diversos. São eles:

1 – houve 3 requerimentos de informações a respeito do aterro sanitário do município, dentre elas cronograma de funcionamento e licenças ambientais, encontrando, portanto, relação com a diretriz número 3 que cita ocupação e uso do solo, estudos de impacto ambiental, licenciamento, todos itens relacionados a instalação de um aterro sanitário; encontra também relação com a diretriz número 14 que menciona o combate à poluição do solo e hídrica – problemas que necessitam de estudo minucioso às vistas de um aterro sanitário; a diretriz número 17 liga-se também à natureza do requerimento citado ao trazer a questão de locais apropriados para descarte indicando inclusive a possível recuperação de áreas degradadas.

2 - houve 1 requerimento de informações a respeito do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, levando este requerimento à relacionar-se com as diretrizes 20, 23 e 24 dependendo da extensão do apoio que o programa realmente oferecer ao produtor, pois as referidas diretrizes mencionam modernização da atividade agropecuária, estímulo a diversificação da produção rural e agricultura orgânica e práticas menos impactantes.

3 – houve também 1 requerimento de informações a respeito de loteamento – se há planejamento para existência de área verde, ligando este requerimento às diretrizes 10 e 26 visto que as mesmas referem-se ao incentivo para ampliação das áreas verdes no município.

**Legenda:**

- 1 Exoneração de cargo
- 2 Nomeação de cargo
- 3 Nomeação para composição de comissões/pregão
- 4 Concessão de progressão funcional

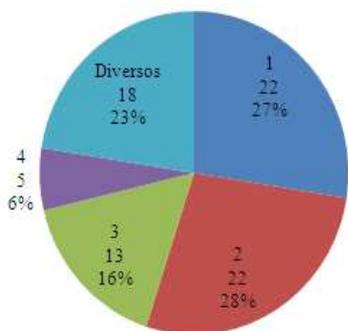
Diversos Demais portarias em menor incidência/agrupamento

**Gráfico 3 – Representatividade das portarias**

Fonte: autores, 2010.

Dentre as portarias pesquisadas no período, e fazendo parte do grupo de quarta maior incidência, houve uma nomeação, da Câmara Mirim de Pouso Alegre (MG), para comissão de ecologia e desenvolvimento sustentável, sendo portanto, relacionada às diretrizes número 3, por ser uma forma de promoção da educação ambiental, e número 13 que propõe o desenvolvimento do Programa de Educação Ambiental.

**PORTARIAS**



**Legenda:**

- 1 Moção de aplauso relacionado à educação e cultura
- 2 Moção de aplauso relacionado a esporte

- 3 Moção de pesar
  - 4 Moção de aplauso diversos
- Diversos Demais moções em menor incidência/agrupamento

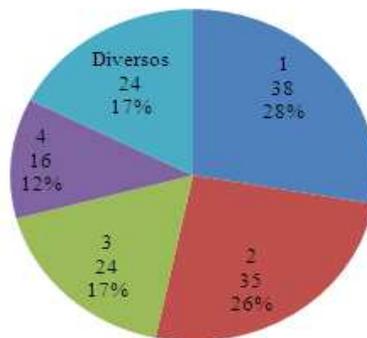
**Gráfico 4 – Representatividade das moções**

Fonte: autores, 2010.

As moções que encontraram apoio nas diretrizes de proteção ambiental estão compreendidas no gráfico acima dentro da parcela Diversos, são elas:

- 1 – seis moções de aplauso por palestras e

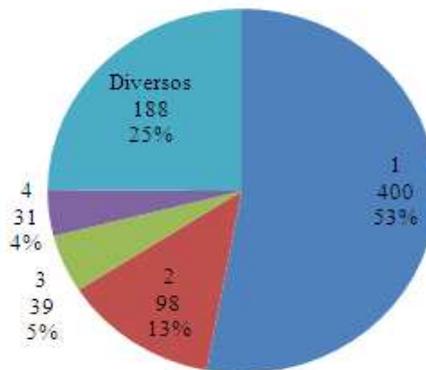
**MOÇÕES**



estudos relacionados à material poluente, podem ser relacionadas à diretriz número 3 enquanto aborda a educação ambiental, e à diretriz número 14 enquanto aborda o controle da poluição.

2 – uma moção de repúdio: houve uma moção deste tipo quanto à uma empresa do município vizinho, acusada de contaminar funcionários e meio ambiente devido ao uso e descarte irregular de chumbo em rio, sendo, portanto, ligada à diretriz número 3 enquanto a mesma coloca a avaliação de impacto ambiental, o licenciamento, a proteção às microbacias, e à diretriz número 14 que aborda o controle da poluição.

**INDICAÇÕES**



**Legenda:**

- 1 Reparos gerais / serviços às ruas - urbano e rural - (limpeza geral, capina, cascalhamento, tapa-buracos,

regularização de galerias, regularização de numeração, iluminação, etc)

2 Melhorias de trânsito e transporte urbano (sinalizações, acesso às calçadas, demarcações, fluxo, transporte urbano em geral, pontos de ônibus, etc)

3 Pedido de poda/arranque de árvores; adequação de espécies plantadas

4 Providências com relação a: imóveis em ruínas / abandonados; limpeza de terrenos baldios; imóveis atingidos por enchente e chuvas

Diversos Demais indicações em menor incidência/agrupamento

Gráfico 5 – Representatividade das indicações

Fonte: autores, 2010.

O decorrer da leitura das indicações propostas parecem remeter às Ordenações Filipinas e às primeiras ocupações e preocupações dos vereadores, principalmente ao constatar que elas são a soma de maior peso nas proposições: representam quase 70% do total de proposições, excluindo-se os projetos de lei, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Total e representatividade das proposições

PROPOSIÇÃO	Nº GERAL	% RELATIVA AO TOTAL
Resolução	4	0,37%
Requerimento	108	9,95%
Portaria	80	7,37%
Moção	137	12,63%
Indicação	756	69,68%
<b>Total</b>	<b>1085</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: a autora.

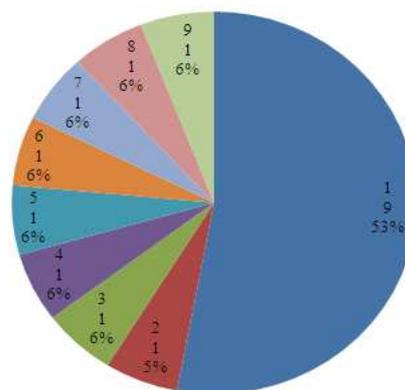
Considerando-se ainda que o grupo de indicações de maior incidência trata da manutenção de ruas e estradas de um modo geral alcançou o número de 400 indicações, este grupo ocupou sozinho o equivalente a 36,86% do total de proposições. Este apontamento do percentual representativo frente ao total não tem o intuito de depreciar a ocupação e preocupação com tal objeto, antes faz-se pertinente diante do exposto no referencial teórico a respeito do Plano Diretor: sendo o mesmo um instrumento de desenvolvimento e uma vez que este termo condensa a justiça social e a qualidade de vida – dois aspectos que podem com propriedade abranger a questão ambiental – merecendo uma reflexão e interpretação mais profunda, observa-se que o número restante, 63,14% é que perfaz um montante pequeno diante de tantas possibilidades e mesmo necessidades de abrangência neste sentido. Acrescente-se que, conforme o que foi visto anteriormente, esta é uma responsabilidade imputada ao poder legislativo.

O grupo de terceira posição nas indicações trata de pedidos de poda e arranque de

árvores, em suas 39 indicações, contou com uma única solicitação de levantamento e substituição de espécies plantadas nas calçadas do município que danificam o local ou oferecem algum tipo de perigo, por outras espécies mais adequadas podendo ser relacionada com a diretriz de proteção ambiental de número 10 que trata da correta arborização.

No grupo Diversos, encontram-se apenas dois pedidos semelhantes sendo parte de melhorias solicitadas a determinado bairro ou praça; idem diretriz acima mencionada.

## PROJETOS



### Legenda:

- 1 Denominação de rua
- 2 Distribuição de alimentos orgânicos nas unidades educacionais e outros departamentos da Prefeitura
- 3 Instituição do programa Circulando Poesia (poesia veiculada no transporte coletivo)
- 4 Institui o Programa Permanente de Controle Populacional de cães e gatos
- 5 Institui coleta seletiva de papel reciclável nos órgãos da administração
- 6 Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública
- 7 Torna obrigatória adaptação dos veículos de Centro de Formação de Condutores
- 8 Dispõe sobre a promoção de alimentação saudável nas escolas municipais
- 9 Dispõe sobre a criação do Jornal Falado no município para atender os deficientes visuais

Gráfico 6 – Representatividade dos projetos de lei

Fonte: autores, 2010.

Os projetos de lei ordinária de iniciativa do poder legislativo, dispostos no gráfico acima em sua totalidade – 17 no período avaliado – têm 53%, 9 projetos, com natureza de denominação de rua e sendo apenas 1 projeto relacionado à reciclagem. É mister observar que esta representação trata de projetos propostos, ou seja, mesmo que não sancionados ainda. Estes números refutam várias transcrições de leis e interpretações relacionadas no referencial teórico quando caracterizada a responsabilidade do poder legislativo.

Considere-se as citações anteriores e há de se verificar a recorrente referência à função de

legislar em favor dos assuntos de interesse local e prioritários ao município (encontra-se essa atribuição na CF, no EC, na LOM e no RI do município em questão), considere-se também a relevância dada à participação do poder legislativo no Plano Diretor, e por fim, considere-se a relevância dada à finalidade do próprio Plano Diretor, e há que se verificar o incontestável déficit legislativo neste assunto

Vide tabela 2 abaixo que demonstra, claramente, esse diagnóstico não só referente à produção legislativa mas à produção do poder legislativo como um todo, ao elencar e demonstrar a percentagem representativa das diretrizes de proteção ambiental que encontraram alguma relação com as proposições e projetos (somando-se proposições e projetos) com base na correlação feita acima):

A tabela a seguir foi construída a partir das correlações feitas acima entre as proposições e projetos e às diretrizes de proteção ambiental, considerando-se o número de proposições a que as diretrizes foram ligadas mesmo o tenham sido a mais que uma diretriz, repetindo o número. Verifica-se, portanto, que apenas 2,18% das proposições e projetos encontraram alguma correlação com as diretrizes de proteção ambiental, opondo-se às orientações legais de ênfase e empenho no que se refere ao cumprimento do Plano Diretor.

Fonte: autores, 2010.

### Discussão

O papel do Plano Diretor como instrumento para o desenvolvimento também é apontado no Estatuto das Cidades (2001): “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor [...]”, novamente “Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. A aprovação por lei municipal confere ao poder legislativo local responsabilidade participativa diante do Plano Diretor visto que o mesmo trará diretrizes que darão norte à ação do governo, que exprimirão as metas para o município e, conseqüentemente, diante das funções cabíveis aos vereadores, deveriam embasar essencialmente suas ações.

Diretrizes de proteção ambiental relacionadas às proposições e projetos	Número de ocorrências	% relativo ao total de proposições + projetos (1102)
[3] utilizar, como instrumentos de controle da ocupação e uso do solo e do desenvolvimento sustentável, o zoneamento ambiental, os estudos de avaliação de impactos ambientais, o licenciamento, monitoramento e educação ambiental, articulando as políticas ambiental e urbana e integrando dados, informação, conhecimento e ação, privilegiando as microbacias como unidade de intervenção;	6	0,54%
[10] desenvolver programa de manutenção de áreas verdes públicas e de arborização pública, com a utilização de espécies nativas adequadas;	4	0,36%
[13] desenvolver Programa de Educação Ambiental, capacitando os professores da rede pública de ensino em educação ambiental;	1	0,09%
[14] implementar o controle da poluição sonora, visual, atmosférica, hídrica e do solo;	5	0,45%
[17] definição de locais para bota-foras aproveitando, sempre que possível, a atividade para recuperar áreas degradadas, inclusive com utilização de resíduos inertes da construção civil;	3	0,27%
[20] redução do impacto erosivo da atividade agropecuária, estimulando a modernização, a agricultura orgânica e incrementando a dimensão das áreas destinadas a atividades não geradoras de erosão;	1	0,09%
[23] promover a preservação e reabilitação pela diversificação da produção rural;	1	0,09%
[24] implantação de projetos de silvicultura e a utilização de práticas agrícolas menos impactantes.	1	0,09%
[25] estabelecer parcerias com entidades privadas, governamentais e não-governamentais visando a ampliação da participação na gestão geoambiental;	1	0,09%
[26] buscar a ampliação das áreas verdes no Município, de modo a garantir a infiltração das águas pluviais, a permeabilidade do solo e a qualidade ambiental urbana;	1	0,09%
<b>Total Geral</b>	<b>24</b>	<b>2,18%</b>

A LOM do município foco do estudo, em seu artigo 53, traz a exigência de maioria absoluta para aprovação do Plano Diretor, ficando assim expresso o consenso e aceitação plena por parte do poder legislativo. A construção do Plano Diretor, embora guiada pelo Executivo e com a inclusão do Legislativo, deve contar com a participação dos cidadãos. (MINISTÉRIO DAS

CIDADES, 2004). A participação popular na construção do Plano Diretor – enquanto instrumento para o desenvolvimento – garantida no Estatuto das Cidades, no artigo 40, parágrafo 4, inciso I, invoca uma interpretação mais profunda.

A participação do povo no destino da sociedade não é esgotada pelo voto, pela eleição de um representante que detenha sozinho todo o poder, esta participação pode e deve encontrar espaço durante o exercício do poder de seus governantes e representantes na decisão dos rumos a serem tomados. Nessa ótica, o Plano Diretor é um “[...] pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12).

O prazo dado aos municípios que se enquadram nestas características de obrigatoriedade é de cinco anos a partir da data que entra em vigor a lei do Estatuto das Cidades, sendo a mesma 10 de julho de 2001 e tendo o município estudado aprovado o Plano Diretor em 30 de junho de 2008. Entretanto, o Ministério das Cidades (2004) apresenta o Plano Diretor como um instrumento além da obrigatoriedade e o sugere como potencial de mudanças a todos os municípios sejam eles de que porte forem. Quanto à sua periodicidade, o Estatuto das Cidades (2001) estabelece que o Plano Diretor deve ser revisto ao menos a cada 10 anos, sendo importante salientar que não obriga a revisão a ser decenal, mas a coloca como um teto, ou seja, a necessidade do município pode fazer antecipar este prazo.

### Conclusão

O objetivo desta pesquisa foi a verificação do alinhamento entre o Plano Diretor do município de Pouso Alegre (MG), especificamente das diretrizes de proteção ambiental encontradas em seu artigo 50, e as ações do poder legislativo municipal (proposições e projetos de lei). Foi realizado um trabalho de tabulação e análise de todas as proposições e projetos de lei do período proposto (01 de julho de 2008 a 31 de julho de 2009), agrupando por natureza, indicando a relevância percentual frente ao total e posteriormente, incorrendo na análise de correlação entre as mesmas e as diretrizes em questão.

Por fim, vale dizer que esta pesquisa não tem o intuito de diminuir a importância do trabalho do poder legislativo municipal ou de portar-se como crítica gratuita, mas traz a aspiração de ser motivadora de questionamento particular a cada representante público a cerca de seu próprio papel, a cada cidadão a cerca de sua possibilidade de participação nos rumos da sociedade, aos instrumentos gerados –

particularmente aqui tratado o Plano Diretor – a cerca do quão próximo estão verdadeiramente da realidade dos municípios.

### Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 10 de jul. 2010.

BRASIL. **Estatuto da cidade**. Lei nº 10.257, de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 10 de jul. 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 12 de jul. de 2010.

POUSO ALEGRE (MG). **Lei orgânica municipal**. Disponível em:

<<http://legislador.diretriznet.com.br/legisladorweb.asp?WCI=Estatuto&ID=42&tpEstatuto=3>>. Acesso em 09 de jul. de 2010.

POUSO ALEGRE (MG). Câmara. **Regimento interno**. Disponível em:

<<http://legislador.diretriznet.com.br/legisladorweb.asp?WCI=Estatuto&ID=42&tpEstatuto=2>>. Acesso em 09 de jul. de 2010.

POUSO ALEGRE (MG). **Plano Diretor**. Disponível em: <[http://www.pousoalegre.mg.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=228](http://www.pousoalegre.mg.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=228)>. Acesso em 09 de jul. de 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.