

# A NECESSIDADE DE ARTICULAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E DE MEIO AMBIENTE: CASO DE SALVADOR/BA

Marcos Abreu Torres [1]

*Surge algo novo quando os conselhos são criados e começam a funcionar com eficácia. Criam-se espaços onde segmentos da população se articulam, trocam informações, criam conceitos e os transmitem para outros segmentos da população e assim por diante.  
(Celso A. Daniel, 1951-2002).*

## INTRODUÇÃO

Este artigo é uma contribuição para o desenvolvimento do processo de modernização da gestão e fortalecimento da cidadania, revigorados com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001).

Conhecendo de perto as dificuldades para implementação, instalação e atuação dos órgãos colegiados municipais, em especial os que tratam das políticas mais transversais, como o de desenvolvimento urbano e o de meio ambiente, surgiu a idéia de escrever este artigo.

A transversalidade inerente às referidas políticas torna ainda mais urgente a necessidade de articulação entre os respectivos órgãos colegiados e a qualificação dos seus membros participantes. Além do indiscutível despreparo de grande parte das pessoas que integram tais conselhos, é notória a desarmonia entre os mesmos.

Com base nestes aspectos, em Salvador, quando da revisão do seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU,<sup>1</sup> foi pensado um meio de suprir essa carência, propondo-se instrumentos técnicos, políticos e jurídicos.

Insisto na intenção de apresentação primordial de alguns desses instrumentos, que não passa, por enquanto, de proposta apresentada pelos consultores que colaboraram para a revisão do PDDU. Este artigo tem, tão somente, a pretensão de lançar idéias – focando-se mais na questão ambiental urbana – que certamente deverão ser refletidas, desenvolvidas e aprimoradas por todos que se interessam pelo tema.

## PROBLEMÁTICA

A Constituição Federal de 1988 também é conhecida como “A Constituição Cidadã”; isto porque, como reação ao momento político que o país vivia, de fim da ditadura e desejo de uma efetiva democracia, ela garantiu a participação da sociedade na construção política, especialmente nos assuntos que lhe dizem respeito diretamente como a educação, a saúde, o meio ambiente, além de outras questões sociais tão importantes quanto.

Nesta ótica, com o Estatuto da Cidade não pôde ser diferente. Pensando na gestão democrática das cidades, o legislador infraconstitucional buscou garanti-la através da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II).

Com efeito, visando à gestão democrática na formação e execução da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade dedicou um Capítulo (IV) específico para o assunto, aproveitando para elencar, de forma não-taxativa, alguns instrumentos políticos, transcritos abaixo:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis federal, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferência sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

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

O modelo mais difundido de órgãos colegiados até hoje encontrado no Brasil são os conselhos, que podem ser de variadas naturezas. Neste artigo vou tratar apenas dos que atuam no planejamento e controle da execução das políticas públicas.

Tais instituições funcionam como canais efetivos de participação da sociedade civil, permitindo o exercício de uma cidadania ativa, através da incorporação das forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los (CARVALHO, n.p.). É pela participação popular efetiva que se desenvolve e concretiza a democracia; a obrigação cidadã de participar corresponde ao dever do Estado de garantir o acesso a essa participação (SÉGUIN, p. 318).

Tudo isso fica ainda mais evidente quando a participação cidadã tangencia a gestão ambiental. Para falar em qualidade de vida e meio ambiente sadio em determinado local, ninguém melhor do que os seus próprios moradores; são eles que “sentem na pele” os efeitos de uma falta de saneamento básico em seus bairros, de uma política pública comprometida com os cidadãos, especialmente os de baixa renda, etc. A implantação de obras e projetos que irão causar grande impacto ambiental ou de vizinhança deve obrigatoriamente ser submetida à consulta da população

diretamente atingida (ESTATUTO da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos, p. 208). Assim, é preciso que o Poder Público abra canais com diálogos e debates com a população, para conhecer e entender a realidade e as necessidades de cada um. O ambiente funciona melhor se os usuários tomam parte na sua criação e administração, em vez de serem tratados como meros consumidores (SERRA, 2004, p. 716).

Apesar de já previstos em algumas legislações pré-Constituição Federal de 1988 há relativamente algum tempo, a implementação e atuação desses conselhos não vêm satisfazendo as expectativas; sobram exemplos de conselhos institucionalizados, mas que, por ausência de força política, ou por desinteresse da sociedade, não funcionam, nem mesmo foram instalados.

Não podemos deixar de citar, também, a notória desqualificação dos seus membros integrantes, especialmente dos representantes da sociedade civil.

Por último, outro problema abundante é a falta de articulação entre os conselhos atuantes. Nos municípios é que fica ainda mais clara essa deficiência, consequência da ausência de uma visão interdisciplinar na gestão pública.

### **Implementação**

A enxurrada de leis orgânicas pelo país, no fim da década de 80 e início da de 90, fez surgir uma leva de conselhos municipais das mais diferenciadas espécies, principalmente de meio ambiente, desenvolvimento urbano, cultura, saúde, educação, entre outros tantos.

Ocorre que, desde então, muitos desses órgãos colegiados existem somente no papel, carecendo de uma lei que os regulamente. Algumas vezes falta aos gestores públicos e vereadores vontade de permitir que a sociedade participe das decisões do Município – com receio de perder a força dos seus mandatos, vão delongando o máximo possível a democratização administrativa.

E quando isso ocorre muitas vezes o que sobra, em termos de atribuições funcionais aos conselhos, é a incidência sobre espaços marginais de deliberação, já que seu núcleo central nunca é delegado aos processos participativos (BRANCO, 2003, p. 46-47).

Se a sociedade quer participar das decisões importantes para o futuro do seu Município (e não pode deixar de querer), ela deve se unir e exigir a instalação imediata dos conselhos. Em Salvador, por exemplo, o Conselho Municipal de Meio Ambiente ficou engavetado por mais de uma década, por culpa do desinteresse pela abertura democrática. Apenas recentemente, com a criação de uma autarquia ambiental especializada (Superintendência do Meio Ambiente), foi que a espera se tornou inadiável; assim, foi promulgada a Lei nº 6.916, de 30 e 31 de dezembro de 2005, regulamentando a estrutura e as competências do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM).

Foi uma verdadeira conquista popular; conseguiu, ainda, participação majoritária da sociedade na sua composição, além de ter natureza consultiva, deliberativa e normativa.

Quanto à sua composição e natureza, gostaria de abrir um parêntesis: trata-se de uma evolução social vitalícia, que jamais poderá ser desfeita face ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso legislativo. As conquistas da sociedade, alcançadas por meio de muito suor, lágrimas e sangue, são para sempre.

Entretanto, não basta uma lei que o regulamente; energia maior deve ser concentrada para fazê-lo funcionar: decidir que vai compô-lo merece escolhas criteriosas e muita cautela; conciliar datas e local para votação do regimento interno é mais complicado do que aparenta; conseguir quorum e comprometimento sincero dos membros exige “jogo de cintura”. Enfim, na sua maioria, são pequenos problemas que travam o bom funcionamento dos conselhos.

É imprescindível também que o órgão de suporte executivo do conselho seja muito bem estruturado. Vai ser preciso uma sala ampla e uma equipe preparada para elaborar as atas, além de fornecer todo o apoio necessário aos conselheiros e convidados.

Outro ponto fundamental é a isenção funcional e o caráter pessoal e profissional ilibado do presidente do conselho. Sem essas características, tornam-se passíveis de questionamentos todas as decisões tomadas, ainda mais quando o voto de minerva for garantido.

### **Capacitação**

As mudanças de paradigma na educação, ocorridas no fim do século passado, trouxe à baila uma nova forma de magistério: o “ensinar para aprender”, como na lei da ação/reação aplicada no mundo da física. Não se aceita mais a relação unilateral professor x aluno; hoje, todo professor é um aluno, e todo aluno pode contribuir para o aprimoramento do educador.

Com base nessa nova filosofia de ensino, aplicável semelhantemente à gestão pública moderna, os governos devem enxergar não somente nos seus servidores, mas também no cidadão, uma fonte de informações.

Assim como em qualquer empresa, governo ou organização, um conselho também é formado por um grupo de pessoas, que o faz funcionar. Claro que a instituição em si é importante (aliás, nenhum indivíduo pode querer se colocar acima de qualquer instituição, pois estas são permanentes, enquanto aqueles são passageiros), mas sem as pessoas que a formam ela não é nada.

Por isso, faz-se necessária a capacitação dos seus membros, mesmo sabendo que a desqualificação é, como bem frisou Chaia (2003, p. 31), apenas uma das razões para a o mau funcionamento dos órgãos colegiados.

Da mesma forma que um empresário investe em seus funcionários objetivando um retorno para o seu negócio, a administração pública deve promover programas de capacitação dos membros de órgãos colegiados e lideranças comunitárias, visando a sua qualificação para o fortalecimento da cidadania, podendo ser feito diretamente pelo Poder Público, ou mediante convênios com instituições como universidades ou organizações não-governamentais.

Um curso como esse, que forneça maiores informações sobre o papel de cada um, suas atribuições específicas dentro do conselho, a fundamentação legal da participação popular na formulação de políticas setoriais, ferramentas para o controle dos fundos financeiros sob sua responsabilidade, certamente amplia a capacidade de proposição e negociação dos membros dos órgãos colegiados.

É imperioso destacar a diferença qualitativa entre os conselheiros membros do poder público e os membros da sociedade civil; estes já entram nos conselhos em condições de participação desigual. Por outro lado, torna-se fundamental a capacitação dos membros do poder público de forma a possibilitá-los uma participação isenta de interesses hierárquicos que macule suas convicções.

Superar a estigma de meros homologadores das decisões do executivo, tornando-os verdadeiros canais de expressão da vontade popular; esse é o objetivo primordial a ser perseguido.

### **Articulação**

A possibilidade da participação popular na formação política do país é um processo recente, que vem se consolidando através dos conselhos. Essa abertura política à sociedade, aliada a décadas de administrações públicas setoriais tradicionalmente desarticuladas e fragmentadas, deixou como legado o seguinte panorama: uma notória falta de comunicação e integração entre os conselhos, mormente os municipais, devido à (mais visível) estrutura organizacional precária das prefeituras.

A necessidade de uma visão mais transversal nas políticas públicas é fundamental para o processo de transformação. Raicheles (2003, p. 23), com razão, observa que os governos não abrem mão do monopólio do poder sobre as políticas públicas com tanta facilidade. Tal monopólio dá-se não somente na relação governo x sociedade, mas, também, dentro da própria administração pública. Não é raro vermos dois ou mais gestores discutindo um mesmo tema, como também não é raro haver retaliações entre os chefes do executivo local e os presidentes dos conselhos municipais.

De forma bastante parecida, a descontinuidade política contribui para a atuação deficiente dos órgãos colegiados, no momento em que modificações radicais ocorrem nos altos escalões das prefeituras, se agravado mais ainda quando as equipes de governo encontram-se partidariamente divididas.

Vale, neste momento, repetir as palavras de Carvalho (n.p.), quando diz que “*Pesa também [em relação à dificuldade de funcionamento efetivo e eficaz dos conselhos] a tradição de segmentação das políticas públicas que provoca a superposição desarticulada de programas e projetos voltados para um mesmo público*”.

Kayano (1998, p. 2) também compartilha dessa idéia, ao considerar como o grande desafio para os vários conselhos existentes em cada município uma ação articulada e integrada, de forma a se evitar a fragmentação excessiva dos problemas e contornar os conflitos que possam surgir na abordagem de temas que interessem a diferentes conselhos.

Em entrevista em abril de 2001, o ex-Prefeito de Santo André, Celso Daniel, já afirmava ser preciso manter os conselhos na sua diversidade e, ao mesmo tempo, criar espaços de interação que permitam aos conselheiros uma visão mais ampla e diversificada.

Na prática, entretanto, não se tem adotado tais idéias. Em Salvador, por exemplo, impressiona a quantidade de conselhos; são mais de trinta, instalados ou não, que não se articulam. Permanecem isolados e desconectados das demais políticas setoriais, como uma caixa estanque<sup>2</sup>.

Sensível a essa questão, um dos consultores<sup>3</sup> contratados pela Secretaria do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Salvador - SEPLAM para fazer uma análise crítica do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, propôs, na sua revisão<sup>4</sup>, a criação do Fórum de Conselhos de Salvador.

### **Fórum de Conselhos**

Trata-se de uma instância superior aos conselhos municipais, com o fim básico de articular a atuação dos mesmos, propondo soluções para os conflitos de competência, estimular o intercâmbio de informações, entre outros.

Na minuta de lei do novo Plano Diretor de Salvador<sup>5</sup>, ora recentemente apresentado à Câmara Municipal para apreciação, discussão e votação, o Fórum de Conselhos de Salvador está assim disciplinado:

TÍTULO IX – DO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL  
(...)  
CAPÍTULO II – DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO  
(...)  
Seção V – Dos instrumentos de participação no planejamento e gestão  
(...)  
Subseção III – Do Fórum de Conselhos de Salvador  
Art. 300. O Prefeito Municipal convocará anualmente o Fórum de Conselhos de Salvador, instância de articulação e integração das políticas setoriais, à qual compete:

I – propor mecanismos para viabilizar a troca de informações entre os diversos setores e com as organizações da sociedade civil, contribuindo para o fluxo de informações do Sistema de Informações Municipal, SIM-Salvador;

II – garantir maior eficácia aos diversos conselhos e promover o intercâmbio de experiências entre estes;

III – avaliar o funcionamento, o desempenho e as necessidades dos conselhos, propondo medidas e providências para o seu aperfeiçoamento;

IV – apresentar sugestões para a adequação da estrutura organizacional do Município, para o melhor desempenho das suas atribuições;

V – apresentar propostas para aprimorar a capacitação dos conselheiros, de modo a torná-los mais atuantes e propositivos;

VI – propor medidas capazes de conferir maior visibilidade aos conselhos junto à população.

§1º. O Fórum de Conselhos de Salvador será composto por representantes de cada um dos conselhos institucionalizados e atuantes no Município.

§2º. Cada conselho elegerá um membro titular e um suplente, que representarão a entidade no Fórum de Conselhos de Salvador.

§3º. O Poder Executivo municipal garantirá suporte técnico e operacional necessário ao pleno e regular funcionamento do Fórum de Conselhos.

§4º. A participação no Fórum de Conselhos de Salvador não será remunerada, sendo considerada prestação de serviço de relevante interesse público, e a ausência ao trabalho dela decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

Da mesma forma, atento à desarticulação entre os conselhos, o ConCidades, vinculado ao Ministério das Cidades, aprovou a Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004, na qual, considerando a falta de integração entre as políticas, que reflete na multiplicação de conselhos burocráticos, desarticulados e não representativos do conjunto da população, propôs um levantamento de todos os conselhos já existentes (nos âmbitos estadual e municipal), para avaliar o funcionamento, a representatividade, a articulação entre as políticas (Art. 1º, II).

A prática tem demonstrado que a simples participação de outras pastas em conselhos setoriais não garante a interdisciplinaridade necessária, reforçando a idéia do Fórum. Contudo, mister lembrar que a proposta de sua criação é um projeto ainda embrionário; vão ser preciso diversas reuniões, análises e críticas para se chegar a um modelo satisfatório. Não se conhece ainda os problemas que poderão surgir pós-funcionamento do Fórum, mas, por enquanto, a proposta parece muito boa. Espera-se que a criação do Fórum permita superar a visão setorializada e corporativa de cada um dos conselhos, além de identificar seus problemas comuns (CARVALHO, n.p.).

O que se sabe de antemão é que o Fórum de nada valerá sem a implementação de um sistema municipal de informações (que permitirá mais transparência e o intercâmbio de dados entre os órgãos da Prefeitura), além de uma legislação

moderna, que distribua, de forma clara, as competências na estrutura da Administração Pública municipal.

## **ARTICULAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS URBANO E AMBIENTAL**

Fala-se muito na necessidade de transversalidade entre conselhos que tratam de assuntos afins à criança e ao adolescente; porém, gostaria aqui de abrir um tópico para discutirmos a articulação entre os conselhos que tratam das políticas urbana e ambiental.

O já citado inciso II, Art. 1º, da Resolução nº 13/2004 ConCidades, no seu final, ressalta a necessidade de articulação especial entre as temáticas de planejamento territorial urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana.

O conceito de meio ambiente se desenvolveu, englobando, além do meio natural, o ambiente construído. Neste sentido, o Direito Ambiental cresceu, passando a disciplinar as relações humanas com o ambiente urbano<sup>6</sup>.

Com efeito, a questão ambiental deixa de ser tratada como mero axioma, para adquirir uma dimensão holística, aproximando-se cada vez mais de outras ciências, notadamente do urbanismo, de forma que as gestões públicas municipais, em especial<sup>7</sup>, não poderiam quedar imunes a essa transformação. Como consequência desse fenômeno político, os municípios passam a atuar em matérias que outrora não eram objeto de licenciamento ambiental, como os empreendimentos com características eminentemente urbanas (*v.g. shoppings centers*, loteamentos, condomínios, *etc*) e as modernas concepções de construções que obedecem critérios de eficiência energética, arquitetura sustentável e sustentabilidade ambiental de materiais.

Prestes (2006, p. 22) alerta, com razão, que, enquanto os instrumentos de política e gestão urbanística não incorporarem elementos da gestão ambiental, as cidades seguirão o rumo da degradação. E continua a autora, mostrando motivos para uma compreensão macro do meio ambiente:

Isso porque a tradição histórica do planejamento urbano é de adotar planos físico-territoriais. Já a tradição da área ambiental é de ater-se ao ambiente natural. É fundamental ocorrer uma simbiose entre estes elementos, a fim de que possa ser gerada uma nova síntese, contemplando ambos, acrescida das demais dimensões de que uma cidade necessita (PRESTES, 2006, p. 30).

Um desses instrumentos a serviço dos municípios é o conselho. Os modernos modelos de planejamento urbano apregoam a descentralização e democratização administrativa, oferecendo à população oportunidades de participar dos processos decisórios políticos.

Neste particular, urge que os conselhos que tratam das políticas de desenvolvimento urbano e de meio ambiente se articulem, encontrando um denominador comum para



as questões ambientais das cidades. Os problemas urbanísticos não serão solucionados sem a participação dos órgãos ambientais e vice-versa. Nesse sentido, mister trazeremos as palavras de Martins e Nogara (2007, p. 563):

A tensão entre urbanização e meio ambiente não pode escamotear a tensão entre os diversos segmentos sociais pela apropriação de bens e vantagens e pela localização no território urbano e pela fruição dos bens ambientais. Não podemos considerar que sem mudanças nos níveis de consumo, inclusive do espaço, não há como incluir a todos (como determina a legislação) sem dilapidação do meio ambiente.

As áreas envolvidas na agenda ambiental e na agenda urbana (saneamento, desenvolvimento urbano, habitação, meio ambiente) precisam necessariamente dialogar, assumindo uma visão abrangente e de mútua compreensão dos valores que expressam e dos projetos que pretendem promover, sob pena de justapostas, conflitantes, resultarem no aumento da degradação ambiental e dos prejuízos sociais.

Apenas como exemplo, talvez o mais expressivo deles, cito a questão da regularização fundiária em áreas de preservação permanente;<sup>8</sup> a solução de um conflito não exclui a solução do outro. Quem melhor esclarece o tema é Fernandes (2006, p.357):

(...) haveria mesmo um conflito entre preservação ambiental e moradia? Trata-se de uma falsa questão: os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade. O desafio, então, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários admissíveis, mas de cenários possíveis.

Voltando a citar as palavras de Prestes (2006, p. 41-42), o grande desafio da gestão ambiental atual é “enxergar” os mesmos problemas com outro olhar, transversal, dimensionando a questão urbana sob outros matizes conexos. Os confrontos entre o ambiental e o urbanístico suscitam reflexão quantos aos seus próprios objetos, cuja pedra de toque é o bem comum, *i.e.* a prevalência do interesse coletivo sobre o privado (MARTINS; NOGARA, p. 563).

### **Caso de Salvador**

Interessante trazer à baila o que ocorreu na Capital baiana. Salvador nunca chegou a ter em funcionamento simultâneo os conselhos de desenvolvimento urbano e meio ambiente. O primeiro (CONDURB) chegou a ser instalado em meados da década de 70, funcionando (para inglês ver)<sup>9</sup> até o último mês de 2004. Desde o início de 2006, por seu turno, funciona o de meio ambiente (COMAM), carecendo, porém de amadurecimento.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), aprovado pela Lei nº 6.586/2004, havia previsto a fusão dos dois conselhos num só, numa tentativa de esvaziar a participação da sociedade nas decisões políticas, conforme se vê abaixo:

Art. 156. Serão criados ou reestruturados os seguintes dispositivos de participação organizada na gestão municipal:

I – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CONDURB, que passará a denominar-se Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano-Ambiental, incorporando as funções atribuídas ao Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Com a criação da Superintendência do Meio Ambiente no município, em 2005, surgiu um *lobby* para separação dos dois conselhos, retornando-se ao *status quo* anterior. Neste sentido, foi aprovada a Lei nº 6.916/2005, atendendo as expectativas, além de atribuir competências e estruturar o COMAM.

O CONDURB, por seu turno, será substituído pelo Conselho Municipal de Salvador, a ser regulamentado no novo Plano Diretor.

No meu entender, andou bem o legislador, separando os conselhos. Por mais conexas que as matérias urbanísticas e ambientais sejam, elas não se sobrepõem; pelo contrário, são harmônicas e complementares entre si. Além do que, a junção dos dois temas poderia fragilizá-los isoladamente. O ambiental e o urbanístico possuem linguagens, instrumentos e órgãos diferentes.

Se a questão urbanística devesse se fundir à ambiental por serem conexas, assim também deveria ocorrer com as políticas econômica, social, de transportes, sanitária, entre tantas outras, criando-se um super conselho, destoando da idéia de descentralização administrativa. Quanto à questão da descentralização administrativa, Serra (2004, p. 719-720), citando documento de proposta de reforma da estrutura organizacional da Prefeitura de São Paulo (*In*: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. **Proposta de novo modelo organizacional da PMSP**. São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo; 1991. p. 23-24) lembra que: “(...) *descentralização não significa dividir a cidade em partes autônomas, mas dar um tratamento às questões regionais, de acordo com suas especificidades, com maior interação com a população e a realidade local*”.

Não obstante algumas considerações equivocadas<sup>10</sup> trazidas na exposição de motivos da lei que separou os conselhos, esta foi precisa ao identificar a irregularidade do art. 156, I, do PDDU frente à Lei Orgânica Municipal, que prevê a criação segregada dos dois conselhos.

A título de curiosidade, transcrevo em seguida as competências de cada um dos conselhos, para que possamos verificar quantos pontos em comum existem entre os mesmos:

Art. 297. O Conselho Municipal de Salvador será deliberativo e fiscalizador nas matérias relativas ao planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, e

consultivo nas demais matérias que afetam o desenvolvimento urbano, competindo-lhe:

I - emitir resoluções, orientações e recomendações sobre a aplicação desta Lei e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

II - propor a atualização, complementação, modificação e revisão do Plano Diretor;

III - acompanhar e avaliar os resultados da implementação do Plano Diretor, mediante o sistema de acompanhamento e controle;

IV - apreciar e emitir instruções sobre a legislação referente e decorrente do Plano Diretor, em especial a legislação específica relativa aos instrumentos da Política Urbana, antes do seu encaminhamento ao Legislativo municipal;

V - monitorar e deliberar sobre a aplicação dos instrumentos da Política Urbana, atendendo ao disposto nesta Lei;

VI - convocar audiências públicas sobre matérias relacionadas à Política Urbana e participar dos debates e audiência que se realizem sobre o Plano Diretor;

VII - pronunciar-se sobre omissões e conflitos na aplicação da legislação urbanística municipal que lhe forem submetidos;

VIII - acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;

IX - apreciar e pronunciar-se sobre a proposta orçamentária do Plano Plurianual, PPA, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, especialmente acerca da sua compatibilidade com as diretrizes do Plano Diretor, antes do seu envio ao Legislativo municipal;

X - apreciar e emitir parecer sobre as propostas de iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

XI - promover debates públicos com as organizações espontâneas da população, especialmente as associações representativas de bairro, para conhecer suas demandas;

XII - participar dos debates sobre o Orçamento Participativo;

XIII - propor aos órgãos integrantes do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão a elaboração de estudos sobre questões que considerar relevantes, bem como a realização de programas de capacitação dos conselheiros;

XIV - deliberar sobre a programação e acompanhar a movimentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, FUNDURBS;

XV - instituir câmaras temáticas e grupos de trabalho, permanentes ou extraordinários, sobre temas pertinentes à Política Urbana;

XVI - manter registro próprio e sistemático de seu funcionamento em atas, dando-lhes publicidade;

XVII - elaborar seu regimento interno.

(...)

§2º. As deliberações do Conselho Municipal de Salvador deverão estar articuladas com as deliberações dos demais conselhos, buscando a integração entre as diversas políticas afins, em especial as de planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, nos âmbitos municipal e regional.<sup>11</sup>

Art. 2º. Compete ao COMAM:

I - estabelecer normas, padrões e critérios de avaliação, controle, manutenção, recuperação e melhoria da qualidade do meio ambiente do Município, obedecidas as legislações estadual e federal;

II - estabelecer as condições para a defesa e a ocupação de áreas, sítios ou zonas do Município, de acordo com a legislação urbanística e ambiental em vigor;

III - estabelecer normas e critérios para o licenciamento e para a elaboração de estudos ambientais de empreendimentos e atividades que ocasionem impacto ambiental e local;

IV - avocar o exame de projetos ou pedidos de instalação de empreendimentos ou atividades, que, danosamente, interfiram, ou causem repercussão no equilíbrio ambiental;

V - promover estudos com vistas ao controle, à prevenção e à correção da poluição ambiental;

VI - julgar, em grau de recurso, as penalidades aplicadas pelo Poder Público Municipal, na forma definida na legislação específica;

VII - estimular a participação da comunidade no processo de preservação, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental, através de ações de educação ambiental e de campanhas institucionais de defesa do meio ambiente;

VIII - formular a Política Municipal do Meio Ambiente e acompanhar a sua implementação, determinando, quando for o caso, as medidas necessárias à sua fiel execução;

IX - apreciar e pronunciar-se sobre Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) no âmbito do Município do Salvador;

X - promover a integração das ações ambientais, desenvolvidas pelos diversos órgãos e entidades do Município e, quando for o caso, do Estado, da União e da Iniciativa Privada;

XI - elaborar o projeto de Código de Defesa do Meio Ambiente a ser encaminhado à Câmara Municipal do Salvador, em conformidade com art. 233, §1º, da Lei Orgânica do Município;

XII - propor legislação referente à conservação, preservação ou restauração do meio ambiente no Município do Salvador;

XIII - opinar sobre os projetos de lei, com repercussão ambiental e oferecer contribuições para o seu aperfeiçoamento, antes de serem submetidos à deliberação da Câmara Municipal e oferecer contribuições ao aperfeiçoamento da legislação de igual natureza, emanada do Poder Executivo;

XIV - apresentar sugestões para revisão e reformulação do PDDU no que concerne às questões ambientais;

XV - propor a definição e a implantação de Unidades de Conservação e incentivar a criação de reserva particulares, visando à proteção do patrimônio ambiental, histórico, artístico e cultural do Município;

XVI - discutir e aprovar o Plano Anual de Aplicação dos Recursos provenientes do Fundo Municipal de Recursos para o Meio Ambiente, assim como fiscalizar a sua execução;

XVII - elaborar e aprovar o seu Regimento Interno.<sup>12</sup>

Importa destacar, também, que o novo Plano Diretor pretende extinguir os remanescentes de áreas rurais no município, transformando-os em macroáreas de conservação, proteção e recuperação ambiental. Com isso, excetuando-se as áreas de intensa restrição ambiental, todo o território municipal estará passível de ocupação, aumentando ainda mais a necessidade de articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e ambiental. Outra consequência de um território zoneado integralmente como urbano (ou urbanizável), sem áreas rurais, é a extinção das áreas de reserva legal, cujo conceito é descrito na Lei federal n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal):

Art. 1º.(...)

§2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

III – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável; dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

Dessa forma, Salvador estará perdendo um importantíssimo e insubstituível ecossistema, em privilégio do desenvolvimento urbano nem sempre ordenado. Uma cidade como Salvador, que já possui diversos problemas de ordenamento urbano, com uma geografia desfavorável à ocupação e ao uso do solo, por onde nascem, correm e deságuam rios e riachos, onde se abriga inúmeros fundos de vale, morros e escarpas, não pode se dar ao luxo de descuidar do que ainda resta de recursos naturais preservados, a exemplo dos remanescentes de mata atlântica, dunas, lagoas e represas locais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A instituição de conselhos, de preferência deliberativos, é uma conquista da sociedade à qual os gestores públicos não podem se opor, sob pena de violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.<sup>13</sup> Não se trata mais de uma faculdade, mas sim de obrigação imposta pela nova gestão pública, focada na modernização e no fortalecimento da cidadania.

A natureza deliberativa em conselhos que tratam das políticas ambientais e de desenvolvimento urbano é fundamental. Ao contrário de setores como educação e saúde, cujos sistemas de participação popular possuem importantes recursos garantidos por lei (vinculados, portanto), as áreas de meio ambiente e desenvolvimento urbano não possuem esse tipo de garantia (ESTATUTO da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos, p. 196). A aplicação de recursos em tais searas depende de decisão discricionária da autoridade competente, sujeita, assim, ao humor e à conveniência política daqueles que detêm o poder. Colocando tal poder nas mãos de um órgão colegiado, com participação popular efetiva, permitir-se-á uma maior integração entre os planos e políticas públicas e as prioridades da sociedade.

É preciso também o máximo de transparência na administração pública, para que a sociedade civil tome ciência do volume de verbas disponíveis e do quanto é gasto, capacitando-a a participar das decisões políticas com maior eficácia. A transparência é a pedra de toque no fomento de uma política participativa. Serra (2004, p. 717-718) nos lembra que *“As decisões técnicas não são necessariamente melhores que as leigas. Desse modo, uma forma de participação é o técnico trazer as propostas de planejamento à discussão, debatendo com a comunidade de forma transparente”*.

Não é demais repetir a importância de um sistema público de informações, que contenha uma base de dados, indicadores e similares em constante atualização, possibilitando a compreensão da realidade de forma a subsidiar o planejamento e a gestão democrática. No particular, quanto aos indicadores que retratem a qualidade ambiental de um determinado local (bairro, região, cidade), a participação popular é imprescindível no momento de escolha, coleta e acompanhamento dos indicadores que irão compor o quadro comparativo, que servirá de base para a formulação de políticas e planos de melhoria ambiental. Neste sentido, louvável é a experiência da cidade de Seattle (Lições da Seattle Sustentável), a qual contou com participação maciça da sociedade civil.

Superar a falsa impressão de ineficiência que se tem dos órgãos públicos, causadora de descrédito e desconfiança da população, é a meta a ser alcançada.

## Referências

BRANCO, P. P. M. Questões em debate: política universal e os interesses em conflito. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. (orgs.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

CARVALHO, M. do C. A. A. **Casa dos Direitos**. São Paulo: Instituto Pólis. Disponível em [http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_interna.asp?codigo=86](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=86), acesso em 07/11/2006.

CARVALHO, M. do C. A. A. Conselhos: o que são e para que servem. In: **Repente: participação popular na construção do poder local**. São Paulo: Instituto Pólis, nº 04, 1998.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Comentários ao Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10.07.2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.2001**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CHAIA, V. M. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. (orgs.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2003.

COELHO, M. C. N. Impactos ambientais em áreas urbanas: teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. da (orgs.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

DOS SANTOS, J. de C.; FICHTNER, C. S. A aplicação do princípio da proibição do retrocesso na tutela ambiental. In: BENJAMIN, A. H. *et al* (orgs.). **11º Congresso Internacional de Direito Ambiental: Meio Ambiente e Acesso à Justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, vol. 2.

**ESTATUTO da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Disponível em <<http://www.estatutodacidade.org.br/kitdascidades/guia.html>> Acesso em 2007.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Disponível em <<http://www.estatutodacidade.org.br/kitdascidades/guia.html>>, acesso em 27/10/2007.

FERNANDES, E. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

KAYANO, J. Ação integrada dos Conselhos. In: **Repente: participação popular na construção do poder local**. São Paulo: Instituto Pólis, nº 04, 1998.

MARTINS, M. L. R.; NOGARA, M. de A. C. Meio ambiente e urbanismo: por uma agenda comum e uma prática socialmente mais justa. In: BENJAMIN, A. H. *et al* (orgs.). **11º Congresso Internacional de Direito Ambiental: Meio Ambiente e Acesso à Justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, vol. 1.

INSTITUTO PÓLIS. **O papel dos conselhos de políticas públicas**. Entrevista em nov. 2000 com o então Prefeito de Santo André/SP Celso A. Daniel, realizada por Ana Cláudia C. Teixeira, Maria do Carmo A. A. Carvalho e Natalina Ribeiro. Disponível em <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=80](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=80)>, acessado em 27/10/2006.

PONTUAL, P.; ALBUQUERQUE, M. C.; VITALE, D. Capacitação de Conselheiros. **DICAS:** idéias para a ação municipal. São Paulo: Instituto Pólis, nº 219, 2004.

PONTUAL, P. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. (orgs.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2003.

PRESTES, V. B. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: PRESTES, V. B. (org.). **Temas de direito urbano-ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RAICHELIS, R. A relação entre os conselhos e os movimentos sociais. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. (orgs.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2003.

SÉGUIN, E. **Direito ambiental: nossa casa planetária**. 3. ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SERRA, G. G. Questão Urbana e Participação no Processo de Decisão. In: PHILIPPI Jr., A.; ROMÉRO, M. de A.; BRUNA, G. C. (orgs.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, 2004.

---

## Notas

1- O PDDU de Salvador, aprovado pela Lei 6.586/04, foi revisado extemporaneamente por causa de um Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a Prefeitura Municipal e o Ministério Público do Estado da Bahia com o objetivo de permitir a participação popular na sua elaboração, negada veementemente na gestão do Prefeito anterior. O Prefeito de Salvador encaminhou o projeto de lei do PDDU à Câmara Municipal em agosto de 2007, onde se encontra atualmente em fase de discussão com a população.

2- Mais uma vez utilizo-me dos ensinamentos da física para ajudar na reflexão: trata-se da lei newtoniana da entropia, segundo a qual todo sistema fechado tende a desintegração; por outro lado, um sistema aberto é capaz de se auto-organizar (COELHO, 2005, p. 33).

3- A arquiteta e urbanista Heloísa Oliveira de Araújo foi uma das consultoras contratadas pela SEPLAM para avaliar e propor alterações necessárias no PDDU.

4- Lembro, novamente, que o Ministério Público do Estado da Bahia acionou a Prefeitura Municipal de Salvador no sentido de democratizar o processo de elaboração do Plano Diretor, negado de forma peremptória pelo ex-Prefeito e ex-Secretário de Planejamento. Por esta razão, o Plano aprovado em 2004 teve que ser revisado intempestivamente, encontrando-se, atualmente, em fase de realização de audiências públicas pelo Poder Legislativo local.

5- A minuta de lei está disponível para *download* no site da SEPLAM ([http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/pddu\\_2007/conteudo/texto/PDDU\\_2007\\_MINUTA\\_FINAL.pdf](http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/pddu_2007/conteudo/texto/PDDU_2007_MINUTA_FINAL.pdf))

6- Doutrinadores de vanguarda já anunciam a necessidade de surgimento do Direito Urbano-Ambiental, conforme prenuncia o Título III (Possibilidades de concretização do Direito Urbano-Ambiental) da obra *Temas de Direito Urbano-Ambiental* (Ed. Fórum), organizada por Vanêsa B. Prestes.

7- Digo “em especial” porque é nos municípios que as transformações são sentidas com maior intensidade, afinal é lá que construímos nossas relações sociais.

8- Outros exemplos também poderiam ser citados: áreas de preservação permanente na zona urbana; expansão territorial das cidades e modificação de áreas rurais em urbanas; áreas com características predominantemente rurais, mas zoneadas sem maiores critérios



como urbanas pelos municípios (para cobrança de IPTU); etc. Enfim, são muitos os exemplos, os quais deverão ser tratados no Plano Diretor.

9- O CONDURB era uma instância homologadora das decisões Executivas, composto quase que na sua totalidade por representantes do mercado imobiliário.

10- Julgo equivocadas duas considerações trazidas na exposição de motivos da lei que separou os conselhos. A primeira alerta para o risco dos aspectos urbanísticos predominarem sobre os ambientais; como já foi dito neste artigo, as políticas urbana e ambiental são complementares e harmônicas entre si, não podendo uma se sobrepor à outra. A segunda consideração equivocada diz que, embora apresentem áreas de convergência, os objetos dos referidos conselhos são diferentes; a moderna doutrina, entretanto, profetizando o surgimento do Direito Urbano-Ambiental, direciona o foco para um mesmo objeto, qual seja: a CIDADE e as suas intercorrências.

11- Este artigo faz parte da minuta de lei do novo Plano Diretor, que está disponível para *download* no site da SEPLAM.

12- Lei n.º 6.916, de 30 e 31 de dezembro de 2005.

13- O princípio da proibição do retrocesso legislativo, decorrente do sistema jurídico-constitucional, impede que medidas legislativas reduzam o significado de um direito fundamental já declarado pelo constituinte (*ex vi* do artigo 1º, II, da Constituição Federal de 1988 – a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil), e regulamentado por norma anterior, podendo ser aplicado para a tutela do meio ambiente (DOS SANTOS; FICHTNER, p. 348).

---

## RESUMO

O presente artigo ressalta a importância da articulação entre conselhos nos municípios, com destaque aos que tratam das políticas de desenvolvimento urbano e ambiental, enfatizando a experiência proporcionada pela revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Com a afirmação peremptória da transversalidade das questões ambiental e urbanística, urge a necessidade de diálogo entre esses conselhos, no sentido de se buscar um denominador comum aos problemas correlatos. Neste sentido, as legislações atuais trazem novos instrumentos para modernização da gestão pública, como o Fórum de Conselhos.

**Palavras-chave:** Conselhos Municipais. Articulação de Conselhos. Plano Diretor. Fórum de Conselhos. Democratização da Gestão Pública. Gestão Ambiental Urbana.

## ABSTRACT

The present article enhances the importance of the articulation among councils in the municipality, with relevance to those that deal with the policy of urban development and environment, emphasizing the experience provided by the revision of the Master Plan of the Urban Development of Salvador, Bahia State (Brazil). With the peremptory affirmation of the transversality of the environmental and urbanistic matters, it is extremely necessary the communication between the councils to find a common denominator to the correlate problems. In this aspect, the present legislations bring news instruments for the modernization of the public management, such as the Forum of Councils.

**Key-words:** Municipal Councils. Articulation among Councils. Master Plan. Forum of Councils. Democratization of the Public Management. Urban Environmental Management.

---

### Informação sobre o autor:

[1] Marcos Abreu Torres – <http://lattes.cnpq.br/8724065521537410>

Advogado, pós-graduando em Direito Ambiental pela PUC/SP. Consultor em Direito Ambiental e Urbanístico; atual assessor jurídico da Prefeitura de Mairiporã/SP. Ex-Consultor na elaboração de Planos Diretores e leis urbanísticas e ambientais em diversos municípios da Bahia, inclusive na Capital. Ex-Assessor da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente de Salvador. Ex-Membro do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Salvador. Ex-Consultor da Procuradoria Jurídica do Centro de Recursos Ambientais da Bahia.

Contato: [mabreussa@hotmail.com](mailto:mabreussa@hotmail.com)