

MARCOS ABREU TORRES¹

**A NECESSIDADE DE ARTICULAÇÃO DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS.**

Salvador
2006

¹ Advogado, consultor de Direito Ambiental e Urbanístico. Ex-Assessor da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente de Salvador/BA. Participou da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. mabreussa@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo ressalta a importância da articulação entre órgãos colegiados nos municípios, com destaque aos conselhos 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 urbanístico, 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.

ABSTRACT

The present article enhances the importance of the articulation among organs colegiados in the municipality, with relevance to the councils that deals 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 (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.

“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).

Índice: I. Introdução; – II. Problemática; II.1 Implementação; II.2 Capacitação; II.3. Articulação; II.3.1 Fórum de Conselhos; – III. Articulação entre os Conselhos Urbano e Ambiental; III.1 Caso de Salvador; – IV. Considerações Finais; – V. Referências.

I. 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.

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 texto.

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),² 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.

² O PDDU de Salvador, aprovado pela Lei 6.586/04, está sendo 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.

II. PROBLEMÁTICA

A Constituição Federal de 88 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, e outras questões sociais tão importantes quanto.

Nesta ótica, com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) 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 a 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 Direito brasileiro são os conselhos, que podem ser de variadas naturezas. Neste artigo vou tratar apenas dos conselhos que atuam no planejamento e controle da execução das políticas públicas.

Tais conselhos 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.).

Apesar de já previstos em algumas legislações pré-Constituição Federal de 88 há relativamente algum tempo, a implementação e atuação desses conselhos não vem 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, conseqüência da ausência de uma visão interdisciplinar na gestão pública.

II.1 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 regule. Algumas vezes falta aos gestores públicos e aos 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 antigo Prefeito, que, por influência do seu “padrinho político”, tinha verdadeiro pavor da sociedade. Apenas recentemente, com a criação de uma superintendência especializada no 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.

Foi uma verdadeira conquista popular, que conseguiu ainda que ele fosse de participação majoritária da sociedade, além de ter natureza consultiva, deliberativa e normativa.

Entretanto, não basta uma lei que o regule; 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 de uma sala ampla e de 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 exercido.

II.2 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.

II.3 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 a (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 estanque³.

Sensível a essa questão, um dos consultores⁴ 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 revisão⁵, a criação do Fórum de Conselhos de Salvador.

II.3.1 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 Salvador⁶, ora em processo de discussão popular, 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

³ 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).

⁴ A arquiteta e urbanista Heloísa Oliveira de Araújo foi uma das consultoras contratadas pela SEPLAM para avaliar e propor alterações necessárias no PDDU.

⁵ 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 veementemente pelo ex-Prefeito Antônio Imbassahy e ex-Secretário de Planejamento Manoel Raimundo Garcia Lorenzo. 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 Executivo local.

⁶ A minuta de lei está disponível para download no site da SEPLAM (http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/pddu_2006/minuta.htm).

Art. 290. O Prefeito Municipal convocará anualmente o Fórum de Conselhos de Salvador, instância de articulação e integração das políticas setoriais, ao 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 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 precisas diversas reuniões, análises e críticas para se chegar a um modelo satisfatório. Não se conhece ainda os problemas que poderão surgir pós-funcionamento do Fórum⁷, 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.

III. 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 mesmo inciso II, Art. 1º, da Resolução nº 13/2004 ConCidades, no seu final, já ressaltava 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 urbano⁸.

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 especial⁹, 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*).

⁷ Recentemente tomei conhecimento de uma experiência idêntica em um município paulista; tentei buscar maiores informações sobre o Fórum de Conselhos de Cajamar, entretanto não as consegui antes do fechamento deste artigo.

⁸ 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.

⁹ Digo “em especial” porque é nos municípios que as transformações são sentidas com maior intensidade, afinal é lá que construímos nossas relações sociais.

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 (ibid, 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 participarem 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. Apenas como exemplo, talvez o mais expressivo deles, cito a questão da regularização fundiária em áreas de preservação permanente. 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 amissíveis, mas de cenários possíveis.

Voltando a citar as palavras de Pestes (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.

III.1 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 de desenvolvimento urbano (CONDURB) chegou a ser instalado em meados da década de 70, funcionando (para inglês ver)¹⁰ até o

¹⁰ O CONDURB era uma instância homologadora das decisões Executivas, composto quase que na sua totalidade por representantes do mercado imobiliário.

último mês de 2004. Desde o início deste ano, 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*. 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, em fase de revisão.

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 superintendências 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.

Não obstante algumas considerações equivocadas¹¹ 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.

¹¹ 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.

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.288. Compete ao Conselho Municipal de Salvador:

- I - emitir 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 com a 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 e a realização de programas de capacitação dos conselheiros;
- XIV - acompanhar a movimentação e deliberar sobre a programação e a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, FUNDURBS;
- XV - instituir câmaras técnicas 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.¹²

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;

12

Este artigo faz parte da minuta de lei do novo plano diretor, que está disponível para download no site da SEPLAM (http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/pddu_2006/minuta.htm).

- 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.¹³

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, com exceção das 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.

¹³ Lei nº 6.916, de 30 e 31 de dezembro de 2005.

IV. 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. Não se trata mais de uma faculdade, mas sim de obrigação imposta pela nova gestão pública, focada na modernização e no fortalecimento da cidadania.

É preciso também o máximo de transparência na administração pública, para que a sociedade civil tome ciência do volume de verbas disponíveis e o quanto é gasto, capacitando-a de participar das decisões políticas com maior eficácia.

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.

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.

V. REFERÊNCIAS

BRANCO, Pedro Paulo Martoni. Questões em debate: política universal e os interesses em conflito. In: **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais** SOUTO, Anna Luiza Sales. PAZ, Rosangela (orgs.). São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Casa dos Direitos**. São Paulo: Instituto Pólis. Disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=86> Acesso em 07 nov. 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo 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, p. 3, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **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, Vera M. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais** SOUTO, Anna Luiza Sales. PAZ, Rosangela (orgs.). São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2003.

COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa. In: **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. GUERRA, Antônio José Teixeira. CUNHA, Sandra Batista da (orgs.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

ESTATUTO da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Disponível em <<http://www.estatutodacidade.org.br/kitdascidades/guia.html>> Acesso em 2005.

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

KAYANO, Jorge. Ação integrada dos Conselhos. In: **Repente: participação popular na construção do poder local**. São Paulo: Instituto Pólis, n° 04, p. 2, 1998.

PÓLIS, Instituto. **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> Acesso em 27 out. 2006.

PONTUAL, Pedro. Albuquerque, Maria do Carmo. Vitale, Denise. Capacitação de Conselheiros. **DICAS: idéias para a ação municipal**. São Paulo: Instituto Pólis, n° 219, 2004.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais** SOUTO, Anna Luiza Sales. PAZ, Rosângela (orgs.). São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2003.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: **Temas de Direito Urbano-Ambiental** PRESTES, Vanêscia Buzelato (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RAICHELIS, Raquel. A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais. In: **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais** SOUTO, Anna Luiza Sales. PAZ, Rosângela (orgs.). São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2003.