

UFRRJ
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

DISSERTAÇÃO

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO
AMBIENTAL MUNICIPAL: Um Estudo de Caso
sobre o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento
Básico de Campos dos Goytacazes- RJ

Rachel Carvalho

2017



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO DE MEIO AMBIENTE
E SANEAMENTO BÁSICO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ**

RACHEL CARVALHO

Sob orientação do Professor Doutor
Alexandre Ferreira Lopes, Professor Adjunto.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro como parte dos requisitos para a obtenção do título de **Mestre em Ciências**.

Seropédica, RJ
Setembro de 2017

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Biblioteca Central /
Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada

com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Carvalho, Rachel, 1986-

C331p

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO AMBIENTAL

MUNICIPAL: Um Estudo de Caso sobre o Conselho de Meio Ambiente
e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes

RJ / Rachel Carvalho. - 2017.

106 f.: il.

Orientador: Alexandre Ferreira Lopes.

Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Práticas em Desenvolvimento Sustentável, 2017.

1. Participação. 2. Gestão Ambiental Municipal. 3. Conselho
Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico.. I. Ferreira Lopes,
Alexandre, 1977-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Práticas em Desenvolvimento Sustentável

III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

RACHEL CARVALHO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro como parte dos requisitos para a obtenção do título de **Mestre em Ciências**.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 29/09/2017

Prof. Dr. Alexandre Ferreira Lopes (Orientador – PPGPDS/UFRRJ)

Prof. Dr^a. Maria Angélica Maciel Costa (UFRRJ)

Prof. Dr^a. Wania Amélia Belchior Mesquita (UENF)

Para Felipe José, pelo apoio incondicional!

“Sonhar mais um sonho impossível

Lutar quando é fácil ceder

Vencer o inimigo invencível

Negar quando a regra é vender

Sofrer a tortura implacável

Romper a incabível prisão

Voar num limite improvável

Tocar o inacessível chão

É minha lei, é minha questão

Virar este mundo, cravar este chão

Não me importa saber

Se é terrível demais

Quantas guerras terei que vencer

Por um pouco de paz

E amanhã se este chão que eu beijei

For meu leito e perdão

Vou saber que valeu

Delirar e morrer de paixão

E assim, seja lá como for

Vai ter fim a infinita aflição

E o mundo vai ver uma flor

Brotar do impossível chão”

Chico Buarque

AGRADECIMENTOS

A vida é feita de encontros e desencontros, acredito que vamos nos transformando em um compilado de emoções, experiências, técnicas, crenças. Enfim, vamos vivendo e tecendo uma teia na história da vida. Essa dissertação é mais um pedacinho da minha teia da vida, na qual eu sou eternamente grata pelas escolhas e possibilidades que me foram oportunizadas.

Ao meu Orientador Alexandre Ferreira Lopes, pelos votos de confiança e apontamentos certos que me fizeram focar entre a vasta imensidão de dúvidas, militâncias, leituras e questionamentos... “Sim! Vamos fazer uma dissertação, não um Manifesto”!

Felipe José, meu deleite, meu companheiro, o incentivador de sonhos! Privilégio é ter você ao meu lado, obrigada por segurar minha onda, naqueles breves, porém reais momentos: não vou conseguir, “não tenho forças”, “não aguento mais pensar”... “estou cansada”. Conseguimos!

Meus maiores incentivadores, meus pais: Conceição de Maria da Câmara Carvalho e Dejalmo Carvalho. Obrigada por me fornecerem as melhores ferramentas da vida, pois assim pude construir minhas escolhas com todo orgulho e gratidão do mundo! Leticia Carvalho, minha irmã, exemplo de idoneidade, competência e sinceridade, obrigada pela paciência.

A Associação NEA-BC que acredita no meu desenvolvimento pessoal e profissional, em especial a Sandra Miscali, Isroberta Rosa, Raquel Azeredo, Sueli Dias, Izabela Apolinário, Mariléa Macedo e Neide Toledo. Agradeço a todos os Grupos Gestores Locais dos 13 municípios da Bacia de Campos, pelas trocas de experiências.

A Família Araújo, pelo acolhimento e cuidado: Nina e Gabriel, Zé Carlos e Elenice muito obrigada por viabilizarem minha estada no Rio ou em Petrópolis durante minhas aulas!

A Minha prima querida Bianca Porto, pelo lar acolhedor e pelas longas conversas sobre tudo!

Minha analista Roselane Alvarenga. Contribuindo para Rachel Carvalho estar plena!

A minha querida Turma T 05. Não poderia ser outra turma, tinha que ser com vocês! Eu tentei esse mestrado cinco vezes e fui agraciada com pessoas íntegras, respeitadas, solidárias, propositivas, críticas. Pessoas tão diferentes e tão complementares... Seria essa, a fórmula perfeita para diminuir as injustiças socioambientais?

A Glaucia pelos deliciosos cafés! Esses me permitiram junto com minha vontade ficar com ouvidos, olhos e todos os meus sentidos atentos para aprender e concluir esse grande desafio que foi cursar o Mestrado Profissional em Práticas de Desenvolvimento Sustentável. A Thais e Wallace sempre tão solícitos!

As Professoras Camila Rodrigues e Flávia Rocha pela excelente didática e comprometimento. Ao Prof^o Ivo Cumbana, Prof^o André Felipe Nunes e Prof^o Leandro Fontoura pelos conhecimentos e dedicação ao PPGPDS.

Agradeço profundamente a todos citados na minha referência bibliográfica, sem vocês eu não seria capaz de refletir, refutar, sistematizar o conhecimento necessário para concretização desse estudo.

Ao maestro dos maestros que oportunizou, acompanhou e acompanha toda minha trajetória: Deus! Obrigada por me dar força e determinação para seguir com os nossos propósitos.

RESUMO

CARVALHO, Rachel. **A Participação Cidadã na Gestão Ambiental Municipal: Um Estudo de Caso sobre o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes- RJ.** 2017. 107p. Dissertação (Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável). Instituto de Florestas, Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2017.

A participação cidadã na gestão ambiental municipal ainda é um desafio para legitimar as políticas públicas ambientais. O objetivo deste trabalho é compreender se o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico é uma instituição legítima para prática da participação cidadã na gestão ambiental municipal de Campos dos Goytacazes-RJ. Para isso propõe-se a realização de pesquisa bibliográfica e levantamento de dados sobre a temática. Dentre os resultados esperados estão a compreensão do funcionamento do Conselho como ferramenta de controle social, além de ser um espaço de interesses e aspirações sociais conflitantes, dos embates entre público e privado, e de interesses políticos e econômicos diversos. Além disso, busca-se ampliar os debates acerca dos caminhos possíveis para conduzir a participação e cidadania, através da democratização das políticas ambientais, ao desenvolvimento e à promoção da justiça social.

Palavras-chave: Participação. Gestão Ambiental Municipal. Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico.

ABSTRACT

CARVALHO, Rachel. **Citizen Participation in Municipal Environmental Management: A Case Study on the Council on the Environment and Basic Sanitation of the Campos dos Goytacazes -RJ.** 2017. 107p. Masters Dissertation of Development Practice, Instituto de Florestas, Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2017.

Citizen participation in municipal environmental management is still a challenge to assurance public environmental policies. The objective of this work is to understand if the Council of Environment and Basic Sanitation is a legitimate institution for the practice of citizen participation in the municipal environmental management of Campos dos Goytacazes-RJ. For this study was carried out bibliographic research and data collection on the issue. Among the expected results are the understanding of the functioning of the Council as a tool for social control, as well as being a space of conflicting social interests and aspirations, conflicts between public and private, and diverse political and economic interests. In addition, it seeks to broaden the debate on possible ways to lead participation and citizenship through the democratization of environmental policies, development and the promotion of social justice.

Key words: Participation. Municipal Environmental Management. Municipal Council of Environment and Basic Sanitation.

Lista de Quadros

Quadro 1: Os degraus da participação	34
Quadro 2: Descrição das tipologias dos degraus de participação	35
Quadro 3: Formas e espaços de participação nas políticas públicas municipais e seus respectivos embasamentos legais.	37
Quadro 4: Atos dos procedimentos metodológicos	59
Quadro 5: Categoria de análise das informações do Conselho	61
Quadro 6: Dados Ambientais do Munic de 2015.....	70
Quadro 7: Dados Ambientais do Munic de 2013.....	71
Quadro 8: Dados Ambientais do Munic de 2012.....	73
Quadro 9: Representantes do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes-RJ	80

Lista de Tabelas

Tabela 1: Número de representantes recomendados para compor o Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com a população.....	51
Tabela 2: Relação da população campista inserida na RH-BPS:	69

Lista de Figuras

Figura 1: Estrutura da Gestão Ambiental Brasileira. Elaboração própria. Adaptado de COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO TIETÊ (2012).	48
Figura 2: Eixos do saneamento básico. Elaboração própria, adaptado de Brasil (2007).	55
Figura 3: Regiões de Governo e Microrregiões Geográficas. Fonte: CEPERJ - Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro.	65
Figura 4: <i>Mapa da Cidade de Campos dos Goytacazes</i> . Fonte: IBGE.	65
Figura 5: Municípios que compõem o Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana. Fonte: Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.	69
Figura 6: Organograma da Administração Pública de Campos dos Goytacazes - RJ. Fonte: Prefeitura Municipal, 2016.	78

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Capítulo 1 - Problematizando Conceitos: Desenvolvimento Sustentável versus Sustentabilidade nas políticas públicas	17
1.1 - A Gênese do Conceito Desenvolvimento Sustentável e suas derivações.....	22
1.2 - Desenvolvimento ou Crescimento econômico: A questão socioambiental no Brasil...	27
Capítulo 2 - Participação nas Políticas Públicas Ambientais	30
2.1. Conceituando a Participação.....	30
2.2. Participação Cidadã na Gestão Pública	36
2.3. Questões Socioambiental e a Participação	42
Capítulo 3 - A Gestão Ambiental Municipal	45
3.1 Políticas Ambientais e seus instrumentos.....	48
3.2 Conselhos Municipais de Meio Ambiente	49
3.2.1. Orientações aos Conselhos de Meio Ambiente no estado do Rio de Janeiro	53
3.3 Controle Social no Planejamento Urbano e Ambiental: O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico.	54
Capítulo 4 – Materiais e Métodos da Pesquisa	58
4.1 Caracterização do Estudo.....	62
4.1.1 Dificuldades do Estudo: Limites da Pesquisa	63
4.2 Caracterização Municipal: Campos dos Goytacazes – Histórias e interfaces com as Políticas Públicas Ambientais.	64
Capítulo 5 - Resultados e Discussão	70
5.1 Configuração do Sistema Ambiental de Campos dos Goytacazes	70
5.2 Levantamento dos requisitos legais municipais.....	75
5.2.1 Levantamento dos requisitos econômicos	75
5.2.2 Levantamento dos requisitos Administrativos	76
5.2.3 Levantamento dos requisitos Institucionais.....	79
5.3 Estrutura do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico	79
5.4 Linha do tempo das Reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico.....	85
5.5 Análise das Atas Disponibilizadas	86
5.6. Observação Direta nas Reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes- RJ	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
ANEXOS	106

APRESENTAÇÃO

A questão ecológica é uma questão social, e hoje a questão social só pode ser elaborada adequadamente como uma questão ecológica (ALTVATER, 1995).

A busca pela compreensão dos problemas socioambientais e como nossa civilização se organiza para saná-los sempre foi uma preocupação que norteou minhas atividades laborais. Quando optei em cursar o mestrado profissional em práticas de desenvolvimento sustentável, deslumbrei sistematizar toda a experiência adquirida em anos de trabalho com as teorias e métodos que me auxiliassem a fomentar capacidades e conhecimentos necessários para enfrentar os desafios que permeiam a relação homem X natureza. Nesse contexto, destaco a importância da práxis, bastante ressaltada por Paulo Freire, responsável pelo processo de ação e reflexão.

Mas, se os homens são seres do quefazer é exatamente porque seu fazer é ação e reflexão. É práxis. É transformação do mundo. E, na razão mesma em que o quefazer é práxis, todo fazer do quefazer tem de ter uma teoria que necessariamente o ilumine. O quefazer é teoria e prática. É reflexão e ação. (FREIRE, 2011)

Quando minhas inquietações foram norteando o projeto de pesquisa para essa dissertação, minha participação como conferencista na I Conferência Livre de Juventude Meio Ambiente do Norte Fluminense¹, foi determinante para problematizar e buscar ações práticas que contribuíssem para construir e disseminar conhecimentos sobre as políticas ambientais e as formas de inclusão dos participantes que ali estavam nas tomadas de decisão sobre as políticas ambientais. As Conferências tiveram como agendas prioritárias a discussão de 11 políticas públicas ambientais (BRASIL, 2015):

1. Política Nacional sobre Mudanças do Clima,
2. Política Nacional de Resíduos Sólidos,
3. Política Nacional de Recursos Hídricos,
4. Plano de Produção e Consumo Sustentável,
5. Política Nacional de Educação Ambiental,
6. Política Nacional de Biodiversidade,

¹ A I Conferência Livre de Juventude e Meio Ambiente foi realizada no dia 15 de novembro de 2015 no quilombo de Machadinho, no Município de Quissamã. A mesma foi organizada por jovens residentes dos municípios de Campos dos Goytacazes, Quissamã, São Francisco de Itapaboana e Carapebus integrantes de Programas de educação ambiental da Bacia de Campos.

7. Cadastro Ambiental Rural e Implementação do Novo Código Florestal,
8. Conservação ambiental e inclusão social – Bolsa Verde,
9. Implementação do novo marco legal, para acesso aos recursos genéticos, aos conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios,
10. Gestão ambiental urbana e territorial
11. Prevenção e Controle da Poluição.

Durante a exposição dialogada busquei ao máximo partir da realidade dos participantes para apresentar os temas supracitados. Contudo pude perceber que as problemáticas que permeiam a questão socioambiental apresentam alcance global e internacional imediato, no entanto, ainda são percebidos como fenômenos distantes do cotidiano da população brasileira. Reverter essa situação requer o envolvimento constante das pessoas em assuntos socioambientais por meio de sua participação em espaços públicos para que, de fato, adquiram conhecimentos sobre diversas possibilidades de atuação sustentáveis e para que intervenham ativamente na gestão não só dos recursos naturais, mas nas relações sociais que estamos inseridos!

INTRODUÇÃO

No Brasil, a década de 1980 foi marcada por grandes avanços na legislação ambiental, que contribuíram, teoricamente, para um processo de descentralização e democratização da gestão ambiental na esfera pública. A Lei Federal Nº 6938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, considerou os municípios como parte do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, atribuindo a estes responsabilidades acerca do meio ambiente local. Mas foi com a Constituição Federal de 1988 que os municípios ganharam mais autonomia, ao serem reconhecidos como entes federados (FERREIRA; FONSECA, 2014).

Ainda de acordo com FERREIRA & FONSECA (2014), dentre os desafios enfrentados pela gestão ambiental local está o de garantir a participação da comunidade na formulação e implementação de políticas públicas. Vários autores defendem que a ampla participação da população no debate e formulação das políticas ambientais locais é fundamental para a legitimidade e o alcance dos objetivos das mesmas.

Atualmente, existem vários mecanismos legais que preceituam a participação da sociedade na condução das decisões em torno das questões ambientais. Na esfera local, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente merecem atenção especial, uma vez que constituem um importante espaço de participação da comunidade na gestão ambiental local.

Nesse contexto, vislumbrando compreender as problemáticas que envolvem a questão socioambiental, no que tange a participação cidadã na realidade municipal essa pesquisa teve como foco realizar um estudo de caso sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes- RJ. A escolha do mesmo se deu pela viabilidade inicial de participar das reuniões e levantar as informações oficiais, já que resido no município, além de ser campista. Dessa forma poderia conciliar a teoria e prática sobre a importância da problematização das questões socioambientais da esfera global para o local, onde as políticas públicas são executadas e vivenciadas pelos munícipes.

Essa pesquisa tem como objetivo geral compreender se o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico é uma instituição legítima para prática da participação cidadã na gestão ambiental municipal de Campos dos Goytacazes- RJ. Os objetivos específicos são:

- Construir uma reflexão teórica sobre participação na gestão ambiental das políticas públicas municipal;
- Identificar e analisar a participação cidadã no Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico;

- Promover um resgate histórico sobre a questão socioambiental das políticas públicas campistas.

O presente trabalho é um esforço de interpretação sobre como a participação é legitimada em um dos espaços de tomada de decisão denominado Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico. Para tal, a pesquisa está dividida em 5 capítulos, organizados com o objetivo de construir e disseminar conhecimento na temática.

O primeiro capítulo tem por finalidade resgatar os conceitos usualmente utilizados quando se menciona as políticas públicas ambientais: desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Esses são amplamente discutidos nos debates acadêmicos e muitas vezes incorporados pelo senso comum. Impossibilitando, não raro, uma reflexão crítica a respeito da questão socioambiental.

O segundo capítulo refere-se ao núcleo da pesquisa e almeja contribuir para compreensão do que é participação, como surgiu e quais são as formas de participação nas políticas públicas ambientais, abrindo precedentes para legitimar as formas de participação da sociedade civil.

O terceiro capítulo apresentará o papel da administração pública na gestão ambiental municipal, qual o arcabouço institucional que garante a organização e a responsabilidade dos municípios na elaboração, implementação, execução e avaliação das políticas públicas ambientais. Nesse contexto será apresentada a finalidade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Saneamento Básico.

O quarto capítulo abordará sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa, a caracterização do estudo, bem como uma breve história ambiental do município de Campos dos Goytacazes.

Já o quinto capítulo analisará os resultados dos dados obtidos sobre o Conselho supracitado a luz dos capítulos anteriores. Desde modo, as considerações finais serão fundamentadas na literatura acumulada sobre o tema, além das observações da pesquisadora.

Capítulo 1 - Problematizando Conceitos: Desenvolvimento Sustentável versus Sustentabilidade nas políticas públicas.

Sobre desenvolvimento sustentável... vale a possibilidade que tal discurso tenha sido assumido, simplesmente, para criar um consenso sobre uma forma de se desenvolver, mas que na prática é viabilizada dentro do discurso anterior, ou seja, muda-se o discurso ou o regime para não se perder o poder (Arraes, 2002).

Atualmente recebemos diversas informações sobre meio ambiente, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade. Entretanto, esses conceitos por muitas vezes tornam-se confusos e nos dão a impressão que ora são superficiais ora radicais. Em contrapartida, sabemos que o modo de vida atual baseado no consumo desenfreado e na tecnologia comprometem a disponibilidade dos recursos naturais. Em meio a várias informações e notícias catastróficas como aquecimento global, enchentes, desmatamentos, queimadas, nos confrontamos com enorme abismo entre a teoria e a prática sobre as discussões socioambientais e buscamos respostas rápidas para suprir a tantas incertezas.

De acordo com LIMA (2011), podemos dizer que o meio ambiente se tornou problemático, porque se intensificaram os impactos e o mal estar individuais e sociais, provenientes da relação entre sociedade e o meio ambiente; porque se acirraram os conflitos pela posse e pelo uso dos bens materiais; porque se tornou visível o potencial predatório do estilo de vida e do desenvolvimento ocidental; e também porque se aprofundaram a observação, a reflexão, a pesquisa e a divulgação dos problemas socioambientais presentes e futuros.

Historicamente, as bombas atômicas lançadas sobre o Japão, que marcaram o fim da Segunda Guerra Mundial, e os testes nucleares realizados pela União Soviética, Estados Unidos, Grã Bretanha e França, no período do pós-guerra representaram o primeiro problema ambiental global e se transformaram em marcos no desenvolvimento da questão ambiental e na história do ambientalismo (MCCORMICK, 1992).

O Homem Moderno, “senhor e possuidor da natureza”, agora ameaçava sua própria sobrevivência, em escala planetária, devido às disputas de riqueza e poder. A explosão das bombas atômicas em território japonês elucidou para todos que não havia limites para as ambições de poder na sociedade humana, e ainda deixou patente tratar-se de uma ameaça real às gerações futuras, uma vez que tais armamentos nucleares destroem por completo o lugar de sua detonação, extinguindo a vida presente e comprometendo a sua descendência devido à radiação (OLIVEIRA, 2011).

A importância das questões ambientais no cenário político internacional intensificou-se a partir da segunda metade da década de 1960. A crença no desenvolvimento econômico continuado acarretou um significativo questionamento de muitos debates sobre os perigos da poluição e do uso irrestrito dos recursos naturais, posteriormente com sucessivas crises de escassez de recursos, especificamente do petróleo no início da década de 1970 (DIEGUES, 1995; BRUSEKE, 2009).

Para MELO e HOGAN (2006), com a chegada dos anos 1970 – precisamente em 1973- o modelo que funcionava tão bem a mais de duas décadas sofre um revés dramático, provocado pela entrada de um novo ator na cena geopolítica global, os países produtores de petróleo, representados pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP. O Petróleo, que até então alimentava a explosão do consumo pelo mundo aumentou enormemente de preço, o que não chegou a inviabilizar a “máquina do crescimento” baseada na queima de combustíveis fósseis, mas serviu para – talvez pela primeira vez- fazer com que se começasse a questionar ser possível que aquele modelo de crescimento não fosse adequado.

Segundo LIMA (2011), esse modelo de crescimento, dominante no ocidente, ao desconsiderar os impactos da atividade econômica sobre meio ambiente produzia, além da poluição habitual, acidentes de maior magnitude, que, ao serem divulgados, alertavam a opinião pública para o potencial dos novos riscos que ameaçavam a vida social.

A década de 1960 começava, exibindo ao mundo as consequências do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos países ricos, traduzidos em níveis crescentes de poluição atmosférica nos grandes centros urbanos – Los Angeles, Nova York, Berlim, Chicago, Tóquio e Londres, principalmente - em rios envenenados por despejos industriais – Tâmesa, Sena, Danúbio, Mississípi e outros -; em perda de cobertura vegetal da terra, ocasionando erosão, perda da fertilidade do solo, assoreamento dos rios, inundações e pressões crescente sobre a biodiversidade. Os recursos hídricos, sustentáculos e derrocada de muitas civilizações, estavam sendo comprometidos a uma velocidade sem precedentes na história humana. A imprensa mundial registrava essa situação em manchetes dramáticas (Dias, 2004).

Esses acidentes que produziram a destruição humana e ambiental em grande escala e por diversos meios, ao serem divulgados por meios de comunicação nacionais e internacionais, contribuíram, embora pela linguagem das catástrofes, para formação e difusão de uma nova consciência ambiental (LIMA, 2011). Ainda segundo o autor, é inegável que o mencionado ciclo de expansão econômica do pós-guerra, que resultou na emergência de uma

crise ambiental, não seria possível sem a mediação de um acelerado desenvolvimento científico e tecnológico.

Por essa razão, cabe destacar o papel que a ciência e a tecnologia desempenharam nesse processo de *ambientalização*² da vida social, tanto negativa quanto positivamente. Por um lado, a ciência e a tecnologia dominante ainda não se libertaram de uma concepção de mundo instrumental e antropocêntrica, herdada do racionalismo iluminista. Por isso, embora já se desenvolvam esforços alternativos para criar novas concepções de ciências e de processos produtivos e novos tipos de produtos, parece que o projeto tecno-científico hegemônico ainda se orienta pela dominação e pelo controle da natureza e da sociedade. Ciência e tecnologia são instrumentos eficazes e eficientes, se visto pela ótica de uma racionalidade capitalista, mas não no que se refere a outras considerações éticas, de respeito à vida humana e à sustentabilidade dos processos socioambientais. Assim, ao multiplicar os impactos da ação econômica sobre o meio ambiente, o desenvolvimento tecnológico contribuiu para a formação e para o agravamento da questão ambiental (LIMA, 2011).

Faz-se necessário refletir sobre a ambiguidade da ciência e da tecnologia no que concerne a questão ambiental. Não podemos negligenciar os efeitos positivos na questão ambiental, quando promove a legitimação e a divulgação do conhecimento sobre tais problemas e quando produz novas descobertas teóricas ou aplicadas que possam reduzir a dimensão da degradação ambiental.

Nesse sentido, as reivindicações do Movimento Ecológico foram fundamentais para dar publicidade ao conjunto de contradições entre o modelo predominante de desenvolvimento econômico- industrial e a realidade socioambiental. O economista espanhol Joan Martínez Alier, contribuiu significativamente para definir quais linhas de pensamentos fundamentavam-se os ativistas do ambientalismo. Em sua obra “O Ecologismo dos Pobres” analisa com atenção o crescimento do movimento ecologista ou ambientalista relacionado com a expansão do crescimento econômico:

² O termo *ambientalização* é um neologismo semelhante a alguns outros usados nas ciências sociais para designar novos fenômenos ou novas percepções de fenômenos vistos das perspectivas de um processo. Assim os termos “industrialização” ou “proletarização” (este último, usado por Marx) foram indicativos de novos fenômenos no século XIX, como se poderia também de tendências de “desindustrialização” e de “subproletaização” desde o final do século XX. O sufixo comum a todos esses termos indicaria um processo histórico de construção de novos fenômenos, associados a um processo de interiorização pelas pessoas e pelos grupos sociais – e, no caso da *ambientalização*, dar-se-ia uma interiorização das diferentes facetas da questão pública do “meio ambiente”. Essa incorporação e essa naturalização de uma nova questão pública poderiam ser notadas pela transformação na forma de linguagem de conflitos sociais e na sua institucionalização parcial (LOPES, 2006).

Na realidade, é perfeitamente plausível afirmar que nem todos os ecologistas pensam ou atuam de forma semelhante. Posso distinguir três correntes principais que pertencem todas ao movimento ambientalista e que tem diversos elementos em comuns: “o culto ao silvestre”, “o evangelho da ecoeficiência” e o “ecologismo dos pobres”. Tais vertentes são como canais de um único rio, ramificações de uma grande árvore ou variedades de uma mesma espécie agrícola (Guha e Martínez Alier, 1999, 2000) apud ALIER, 2007.

Conforme argumenta o autor, o Culto ao Silvestre surge pelo amor às belas paisagens de valores profundos, jamais para os interesses materiais. A biologia da conservação que se desenvolve desde 1960, fornece a base científica que respalda essa primeira corrente ambientalista. Nesse sentido, a principal proposta política dessa corrente consiste em manter reservas naturais, denominadas parques nacionais ou naturais, ou algo semelhante, livres da interferência humana (ALIER, 2007).

Já o Evangelho da Ecoeficiência tem sua atenção direcionada para impactos ambientais ou riscos a saúde decorrentes das atividades industriais, da urbanização e também da agricultura moderna. Essa segunda corrente do movimento ecologista se preocupa com a economia em sua totalidade. Muitas vezes defende o crescimento econômico, ainda que não a qualquer custo. Acredita no desenvolvimento sustentável, na modernização ecológica e na boa utilização dos recursos. Preocupa-se com os impactos da produção de bens e com o manejo sustentável dos recursos naturais, e não tanto pela perda dos atrativos da natureza ou dos seus valores intrínsecos (ALIER, 2007).

Contudo a última corrente apresentada, o Ecologismo dos Pobres, assina que desgraçadamente o crescimento econômico implica em maiores impactos no meio ambiente, chamando atenção para o deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte dos resíduos. O eixo principal desta terceira corrente não é uma reverência sagrada à natureza, mas, antes, um interesse material pelo meio ambiente como fonte de condição de subsistência; não em razão de uma preocupação relacionada com os direitos das demais espécies e das futuras gerações de humanos, mas, sim pelos humanos pobres de hoje. Sua ética nasce de uma demanda por justiça social contemporânea entre humanos (ALIER, 2007).

As características constitutivas da questão ambiental e sua natureza complexa, política e conflitiva permitem que a compreendamos como um campo social, conceito utilizado por Bourdieu. Para esse autor, o campo social é o universo onde as pessoas, os grupos e as instituições que dele participam se definem pelas relações de competição e de poder que estabelecem, visando à hegemonia simbólica e material sobre esse universo de atividades e saber (LIMA, 2011).

Nesse contexto o campo ambiental é um espaço social, composto por diferentes segmentos e correntes ideológicas relacionadas com a produção de conhecimento, de práticas, de regulações, de valores concatenados com os processos da questão ambiental. LOUREIRO e PACHECO (1995) observaram que:

A análise do campo ambiental permite compreender não só a dinâmica dos conflitos que perpassam os espaços governamentais – como, por exemplo, a formação e a implementação das políticas, a criação das agências do governo encarregadas da proteção ambiental, a evolução do aparato jurídico necessário para garantir as ações públicas de defesa do meio ambiente – mas também os processos inter-relacionados de desenvolvimento do chamado movimento ambientalista na sociedade civil e nos partidos políticos, a expansão dos estudos nos meios acadêmicos e universitários, e ainda a repercussão dos problemas ambientais na imprensa. Como o “estado das lutas” que mobilizam os diversos grupos, agências ou instituições em torno da defesa do meio ambiente variam historicamente, é possível identificar diferentes momentos de consolidação do campo ambiental no Brasil. E, o mais importante, é possível identificar também as diferentes configurações de lutas que surgem nos diversos subcampos ambientais, como, por exemplo, os conflitos entre agências governamentais encarregadas de gestão ambiental, as lutas de diversos grupos ou associações ambientalistas entre si e com o Estado, as disputas entre as diferentes disciplinas universitárias para afirmar a hegemonia no enfoque dos problemas ambientais.

De acordo com FREY (2001) ao mesmo tempo em que o debate público sobre a sustentabilidade tem impulsionado a criação de novos arranjos institucionais, novos regimes ambientais de negociação e fóruns de debate, investimentos significativos na ciência e na pesquisa ambiental, assim como a consolidação de um movimento ambientalista transnacional; o sistema político, tanto no nível internacional, quanto no nacional e local, tem-se mostrado incapaz ou insuficientemente preparado para traduzir e transformar as crescentes demandas de cunho ambientalista em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo de desenvolvimento.

Ainda segundo o supracitado autor, no que tange a reflexão teórica–conceitual boa parte das teorias que visam a sustentabilidade do desenvolvimento carecem de investigações que aprofundem a dimensão político- democrática. Essa certamente representa um dos mais importantes fatores limitadores da implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável.

Como o presente estudo busca compreender a participação cidadã na gestão pública ambiental local, através do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico, fez-se

necessário compreender a cerne dos conceitos norteadores que legitimam a questão socioambiental na esfera pública. Contudo, buscaremos realizar uma reflexão teórica sobre as implicações conceituais que foram propostas ao longo de um contexto histórico e político apresentado por países hegemônicos sobre o desenvolvimento sustentável e suas derivações que tanto influenciaram as políticas públicas brasileiras.

1.1 - A Gênese do Conceito Desenvolvimento Sustentável e suas derivações

O desenvolvimento sustentável, como forma alternativa de desenvolvimento foi delimitado por uma evolução conceitual que há muito antecedeu e subsidiou bastante os trabalhos da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente em 1987, com a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum”. Ainda no século XVIII, o economista Thomas Robert Malthus publicou a teoria que sugere que o crescimento descontrolado da população é geométrico, enquanto a disponibilidade dos recursos necessários cresce aritmeticamente. A teoria malthusiana de “limites de crescimento” pode ser considerada uma das precursoras do atual conceito de desenvolvimento sustentável (IPEA, 2010).

Autoridades governamentais reconheceram formalmente os problemas ambientais na reunião do Clube de Roma, em 1968. Fruto deste encontro que reconheceu que os recursos naturais estavam se exaurindo, surge o estudo “Limites do Crescimento”, coordenado por Dennis Meadows (1972).

Esse diagnóstico mostrou que a degradação ambiental decorre, principalmente, do descontrolado crescimento populacional e da superexploração dos recursos naturais e que se não houver estabilidade populacional, econômica e ecológica, tudo um dia acabará. Esses estudos lançaram subsídios para a ideia desenvolvimento aliado a preservação.

Para BRÜSEKE (2009), nem a publicação do Clube de Roma, nem a conferência de Estocolmo caíram do céu. Elas foram consequência de debates sobre os riscos da degradação do meio ambiente que, de forma esparsa, começaram nos anos 60, e ganharam no final dessa década e no início dos anos 70 certa intensidade, que possibilitou a primeira grande discussão internacional culminando na Conferência de Estocolmo em 1972.

Segundo OLIVEIRA (2011), a solução propugnada no “Limites do Crescimento” não implicava, evidentemente, em distribuir a riqueza já produzida mundialmente, mas congelar o crescimento para que as nações periféricas não atingissem o mesmo grau de desenvolvimento dos países mais ricos, e, por conseguinte, aumentasse a pressão sobre os “recursos” da natureza.

A Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972, foi marcada pela retórica e pelo dissenso de dois grupos claramente antagônicos. Representantes de países centrais demandavam, ainda de maneira dissimulada pela contradição da proposta em si, o denominado crescimento zero, enquanto os representantes dos países periféricos apontavam a necessidade do desenvolvimento, priorizando o progresso econômico (EVASO et. al., 1992).

Destaca-se que o Brasil se posicionou contrariamente a proposta dos limites do crescimento na Conferência de Estocolmo, liderando a bancada dos países do terceiro Mundo que julgavam injusta a ideia de reduzir seus níveis de crescimento, quando os países ricos já tinham degradado a natureza de seus territórios e assegurado para si um padrão elevado de desenvolvimento econômico e social (LIMA, 2011).

Segundo OLIVEIRA (2011) no relatório Limites do Crescimento, não foi mencionado o termo desenvolvimento sustentável, contudo já era perceptível preocupações com o “equilíbrio” e o “futuro”, que irão nortear os documentos ambientais propugnados pela ONU, especialmente o “*Nosso Futuro Comum*” e a “*AGENDA 21*”, assinada durante a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992.

No contexto de aparente consenso, algumas expressões e palavras se tornaram de praxe, como desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, sendo adotadas por várias atrizes e atores sociais. O uso destas palavras para os mais variados fins leva a um verdadeiro esvaziamento semântico, dado que são usadas com conotações muitas vezes distintas (PEREIRA; TEODOSIO, 2008).

O primeiro conceito a entrar em vigência foi o de Eco-desenvolvimento, utilizado na Conferência de Estocolmo em 1972 por Ignacy Sachs, (conceito que foi modificado para desenvolvimento sustentável). Para Sachs, eco-desenvolvimento pode ser definido como um desenvolvimento desejável desde ponto de vista social, viável dar a entender uma ideia de desenvolvimento econômico e social que levasse em conta a variável ambiental. Esta Conferência teve como resultado uma declaração em que abordaram os principais problemas relacionados com o meio ambiente: industrialização, explosão demográfica e crescimento urbano. Proclama-se “o direito dos seres humanos a um meio ambiente sano e o dever de protegê-lo e melhora-lo para as futuras gerações”. Como resultado cria - se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento que emitiu seu informe sobre o meio ambiente e o mundo em 1987 - Relatórios Brundland (FOLADORI; TOMMASINO, 2000).

Após chegarem à conclusão de que era necessário redefinir o conceito de desenvolvimento e a complexidade que esse termo envolve, uma comissão liderada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Brundland, que produziu em 1987 o relatório Brundland que teve como objetivo propor a integração econômica à questão ambiental foi então publicado o livro “Nosso Futuro Comum”. Para por em prática as medidas estipuladas nesse relatório os governos devem tomar as seguintes medidas (IPEA, 2010):

- Limitar do crescimento populacional;
- Garantir de alimentação em longo prazo;
- Preservar da biodiversidade e dos ecossistemas;
- Diminuir o consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias que admitem o uso de fontes energéticas renováveis;
- Aumentar a produção industrial nos países não-industrializados à base de tecnologias ecologicamente adaptadas;
- Controlar a urbanização selvagem e integração entre campo e cidades menores.

De acordo com a definição do Relatório Brundland, publicado em português com o título “Nosso Futuro Comum” (1988):

Desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações futuras... é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

A partir de sua divulgação, intensificaram-se as iniciativas baseadas nos aspectos de ambiente e desenvolvimento em níveis local, nacional e global. Entretanto, MEBRATU (1998) citado por IPEA (2010) observou que, no nível local, o impacto destas ações foi, aparentemente, mínimo frente às grandes transformações globais. Este fato contribuiu para um aumento da sensação de frustração e desencanto com o progresso e transformações.

Em 1992, foi realizado na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). Conhecida também como Eco-92. De acordo com OLIVEIRA (2011), nessa conferência reconhece-se a insustentabilidade do modelo de “desenvolvimento” então vigente. O desenvolvimento sustentável é visto como um

novo modelo a ser buscado. Nomeia-se a agenda 21 como o plano de ação para sustentabilidade humana.

Em termos integrativos, destaca-se o conceito de sustentabilidade que de acordo com Sachs (1990):

Constitui-se num conceito dinâmico que leva em conta as necessidades crescentes das populações num contexto internacional em constante expansão. Para o autor, a sustentabilidade tem como base cinco dimensões principais, que são a sustentabilidade social, a econômica, a ecológica, a geográfica e a cultural. Em 2002, este mesmo autor acrescentou mais quatro dimensões de sustentabilidade: ambiental, territorial (em lugar de geografia), política nacional e política internacional. A sustentabilidade ambiental permitiria que ecossistemas naturais realizassem autodepuração. A territorial visa à eliminação de disparidades inter-regionais, a destinação igualitária de investimentos públicos e a conservação da biodiversidade pelo eco desenvolvimento. A sustentabilidade no âmbito das políticas nacionais passaria por um nível razoável de coesão social, democracia e capacidade institucional do estado em implantar um projeto nacional. Em relação a políticas internacionais, a sustentabilidade passaria pela garantia de paz assegurada pelo fortalecimento da ONU, o controle do sistema financeiro internacional, verdadeira cooperação científica e diminuição das disparidades sociais entre hemisférios norte-sul (SICHE *et al* 2007).

Em síntese, a sustentabilidade está ligada à preservação dos recursos produtivos e a auto-regulação do consumo desses recursos, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas (sociais e ambientais). Localmente, o principal desafio é melhorar a qualidade de vida, recuperando e usando adequadamente os recursos renováveis. Globalmente, o principal desafio é mudar o estilo de vida, vislumbrando a contenção do consumo, especialmente nas áreas urbanas dos países ricos. (SICHE *et al* 2007).

Apesar das considerações supracitadas, corroboramos com OLIVEIRA (2007), que nossas ideias estão alicerçadas na certeza de que Estocolmo e Rio de Janeiro foram palcos da necessidade global de reflexão sobre o conceito de desenvolvimento, mas que de forma alguma pretendem alterar seu significado sob a égide do sistema capitalista.

Aliás, esses conclave internacionais objetivaram soluções não somente para os problemas ambientais a partir dos preceitos econômicos hegemônicos, mas também nos revelaram a inadequação do atual paradigma mecanicista newtoniano-cartesiano, que está epistemologicamente calcado na modernidade científica e é empiricamente observável na cadeia de relações sociais circunscritas no que podemos chamar de binômio capitalismo – industrialismo. Ou seja, se existe uma crise, esta será ambiental, produtiva e do próprio conhecimento. Assim, em tom adverso ao que arriscamos chamar de “tensão teórica” em torno do conceito de desenvolvimento, entendemos existir uma “fortaleza conceitual” severamente erigida, que parece não permitir profundos questionamentos: a “Crise Ambiental” que se delinea como grande anátema do século XXI e parece eclipsar outras questões de importância inquestionável (OLIVEIRA, 2017).

Nesse mesmo sentido, em 2012, também realizada na cidade do Rio de Janeiro ocorreu a Conferência Rio+20. Uma das questões debatidas no evento esteve ancorada no termo de economia verde. Esse utilizado no documento final como: “(...) dos meios preciosos que dispomos para atingir o desenvolvimento sustentável, podendo oferecer soluções para a elaboração de políticas que não estejam limitadas a uma regulamentação rígida” (EDITORA JC, 2012).

O termo foi empregado como um instrumento para a elaboração de políticas para a eliminação da pobreza, para o crescimento econômico sustentável, para a integração social e para a criação de empregos decentes em harmonia com a preservação do meio ambiente. Alguns exemplos de políticas de promoção da economia verde que foram apresentados no documento foram: promoção de financiamentos; transferência de tecnologia; comércio; controle dos modos de produção e de consumo; encorajamento dos negócios e das indústrias para que contribuam com essa promoção; desenvolvimento de tecnologias e de dados científicos; fortalecimento das cooperativas e das microempresas. A previsão dessas medidas não foi acompanhada de indicação de instrumentos de financiamento, de valores precisos ou de meios para controlar o consumo e a produção não sustentável (EDITORA JC, 2012).

SANTOS (2012) analisou os documentos preparados pela ONU para a Conferência Rio+20 e apontou que neles existem informações importantes sobre inovações de cuidado ambiental mas as propostas que fazem resumidas no conceito de economia verde são escandalosamente ineficazes e até contraproducentes: convencer os mercados (sempre livres, sem qualquer restrição) sobre as oportunidades de lucro em investirem no meio ambiente, calculando custos ambientais e atribuindo valor de mercado à natureza. Ou seja, não há outro modo de nos relacionarmos entre humanos e com a natureza que não seja o mercado.

O acompanhamento dos diversos encontros e conferências internacionais voltados para temas como desenvolvimento, população, meio ambiente pode nos possibilitar um melhor entendimento de como esses conceitos foram construídos e adotados pelas elites que controlam, ou pelo menos influenciam fortemente, os processos globais de tomada de decisão. Cabe a reflexão de CRABBÉ (1997) que define o desenvolvimento sustentável como uma ideologia política ou utopia desenvolvida nas Nações Unidas visando inicialmente atrair os países do terceiro mundo para adotarem a agenda ambiental dos países do norte.

Segundo ARRAES (2002), não se poderia dizer que estamos diante de um novo paradigma, pois o ideário posto não viria acompanhado de uma mudança efetiva do modelo de crescimento econômico liderado pelos países do norte. De acordo com o autor, o

desenvolvimento sustentável não responderia à crise das teorias de desenvolvimento da década de 1970. Sem efeito, essa vertente apenas se apropriaria de alguns antigos anseios como endogenia do processo de desenvolvimento, abertura a participação como mecanismos de envolvimento e distribuição de poder, ou prioridades no atendimento das necessidades básicas, para difundir uma cultura ambiental que preservaria as tradicionais relações de poder, tanto entre nações como internamente, entre seus grupos sociais. Seria então necessário ponderar possibilidades de que tal discurso tivesse assumido, simplesmente, para criar um consenso sobre uma forma de se desenvolver, mas que, na prática, seria viabilizada dentro do discurso anterior. Ou seja: mudar-se-ia o discurso ou o regime, para não se perder o poder.

Da mesma maneira que toda essa discussão ambiental se apresenta sob a égide do neoliberalismo econômico, este último revela sua inconsistência na capacidade de resolução do que lhe é proposto. Isto parece indicar um ato farsesco, onde tanto o Desenvolvimento Sustentável quanto o neoliberalismo econômico são apenas máscaras de um grande processo em curso de reestruturação produtiva do capital (OLIVEIRA, 2007).

1.2 - Desenvolvimento ou Crescimento econômico: A questão socioambiental no Brasil

A discussão da questão socioambiental envolve principalmente a discussão da relação meio ambiente e desenvolvimento. Durante muito tempo desenvolvimento era considerado sinônimo de crescimento econômico, entretanto autores como: SEN (2010), GUIMARÃES (2001) e DIEGUES (1992) apresentam concepções coerentes que desenvolvimento deve ir além da noção de desenvolvimento econômico e acumulação de riquezas.

Segundo SEN (2010), o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agentes. Por exemplo, há fortes indícios de que as liberdades econômicas e políticas se reforçam mutuamente, em vez de serem contrárias umas às outras (como as vezes se pensa). Analogamente, oportunidades sociais de educação e assistência médica, que podem requerer ação pública, complementam oportunidades individuais de participação econômica e política e também favorecem nossas iniciativas para vencer privações.

Isso se reveste de uma importância ainda maior ao se reconhecer a governabilidade – definida há até muito pouco tempo em função do processo de transição de regimes autoritários a democráticos, ou aos desafios antepostos pelo desequilíbrio macroeconômicos, tem hoje como base as possibilidades de superação da pobreza, da marginalização e da desigualdade. As novas bases de conveniência que conferem governabilidade ao sistema

político requerem, por tanto um novo paradigma de desenvolvimento, apto a inserir o ser humano no centro do processo de desenvolvimento, considerar o crescimento um meio, e não um fim, proteger as oportunidades de vida das gerações atuais e futuras e, por conseguinte, respeitar a integridade dos sistemas naturais que permita a existência da vida no planeta GUIMARÃES (2001).

A partir de diversos instrumentos políticos, o capital demonstra sua eficácia quanto à transferência do ônus das degradações para os países e classes mais vulneráveis, de forma que os efeitos das crises ecológicas atingem predominantemente parcelas da população dos países do sul (CHESNAIS; SERFATI, 2003).

Uma das características centrais da questão ambiental no Brasil está na significativa relação que entrelaça os problemas ambientais e sociais. É necessário considerar que os impactos e riscos ambientais atingem, prioritariamente, os segmentos mais pobres da população, que, por sua condição socialmente desfavorável, moram nos lugares de maior risco, trabalham em contextos e em funções mais expostas ao risco ambiental e tem menos condições e recursos de defesa contra os efeitos danosos dos vários tipos de poluição (LIMA, 2011).

No Brasil, os efeitos das transformações acarretadas pelo processo de mundialização manifestam-se, sobretudo, a partir da adoção de uma política conservadora de ajuste econômico que tem reconduzido meio ambiente e justiça social ao estatuto de “entraves ao desenvolvimento”, colocando em risco as fundamentais conquistas ambientais das últimas três décadas. A própria liberação das forças do mercado característica da mundialização exige a disseminação de uma política de desregulamentação capaz de subtrair quaisquer barreiras aos movimentos dos grandes grupos do capital privado (CHESNAIS, 1996).

Segundo OLIVEIRA (2007), podemos sintetizar que o desenvolvimento, sob a égide do sistema capitalista, significa: domínio sobre a natureza, e, por conseguinte, sobre o território, através da subserviência das riquezas naturais aos ritmos da produção econômica; progresso econômico, entendido aqui como acumulação de capital a ser obtido, especificamente, através da opressão de classe e exploração da força de trabalho, ocultados ideologicamente; modernização técnica, que compreende a evolução massiva da maquinização do processo produtivo, que geograficamente implica em um processo de tecnificação espacial; hegemonia econômica na perspectiva do sistema-mundo, na medida em que o desenvolvimento é um modelo a ser atingido pelos países que compõem a periferia

econômica mundial e por fim uma ideologia extremamente potente, capaz de indicar um futuro próspero a ser construído através da reprodução do modelo então vigente.

Neste sentido, ZHOURI; OLIVEIRA (2007) citando (ESTEVA, 1992) corroboram que o estabelecimento de valores econômicos exige a desvalorização de todas as outras formas de vida social. Essa desvalorização transforma em um passe de mágica, habilidades em carências, bens públicos em recursos, homens e mulheres em trabalho que se compra e vende como um bem qualquer, tradições em fardo, sabedoria em ignorância, autonomia em dependência.

Contudo DIEGUES (1992) aponta que um dos aspectos positivos por trás do conceito de desenvolvimento sustentado é a tentativa de resolver as contradições entre crescimento econômico, a distribuição de renda e a necessidade de conservar os recursos ambientais, não somente em benefícios das gerações atuais, mas também das futuras. Com isso, fica evidente a necessidade de se reformularem muitas propostas teóricas das correntes da economia atual cujo horizonte de reflexão e instrumental para tomada de decisões quanto a investimentos (taxa de desconto, por exemplo) é extremamente imediatista. O supracitado autor ainda aponta que o conceito necessita de outra ética, diferente daquela subjacente ao crescimento econômico atual. Esta ética se baseia na concepção de que a natureza deve ser subjugada a qualquer preço, a serviço do homem. Esse jugo ou dominação se expande também sobre as relações sociais.

Nesse contexto, um dos principais desafios das políticas públicas ambientais diz respeito justamente a necessidade de territorializar a sustentabilidade ambiental e social no desenvolvimento – o pensar globalmente, mas atuar localmente- e, ao mesmo tempo, dar sustentabilidade ao desenvolvimento do território, ou seja fazer com que as atividades produtivas contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento das condições de vida da população e protejam o patrimônio biogenético a ser transmitido as gerações futuras (GUIMARÃES,2001) .

Capítulo 2 - Participação nas Políticas Públicas Ambientais

2.1. Conceituando a Participação

“Participação”, democracia, controle social, parceria, **não** são, porém, conceitos com igual **significado** para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente. Esta generalização e essa disputa de significados nos colocam, inicialmente, a necessidade de refazer alguns percursos que construíram conceitos e práticas de participação social no Brasil. Pode-se dizer, de início, no entanto, que a **participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira** têm sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados (CARVALHO,1998).

O conceito de participação está associado à democracia deliberativa e à existência de uma esfera pública. De certa forma, isto deve ser entendido como parte do vínculo histórico da democracia com a criação de novos direitos (JACOBI, S/D). Ainda de acordo com autor, precisamos nos remeter ao referencial teórico de MARSHALL (1967), que reflete sobre a sucessiva criação e expansão dos direitos dos cidadãos na sociedade moderna.

Em sua obra, MARSHALL (1967), faz a reconstrução do desenvolvimento da cidadania em especial na Inglaterra até o século XIX, relacionando-o com seu impacto sobre as classes sociais, e, então, definir o que seria cidadania, termo proveniente de três derivações que envolveriam elementos civil, político e social. Assim, de acordo com Marshall, esses direitos representariam indicadores concretos de cidadania, ressaltando, que não basta que eles sejam meramente “declarados”, mas que tais direitos sejam concretizados, e assim, que estejam em plena operação na vida real das pessoas, com a emergência de quadros institucionais específicos.

A essência do conceito de cidadania se baseia segundo Carvalho (2015) no amálgama dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais formando um conjunto de direitos que asseguraram aos cidadãos o amparo legal de suas necessidades, desejos e aspirações. Em sua história recente, o Brasil viveu mais de 20 anos – entre 1964 a 1985 – sob o regime autoritário militar, onde a participação dos cidadãos na esfera pública era limitada e desencorajada. Isso não impediu que por fora dos espaços oficiais e controlados, uma

pluralidade de experiências participativas e emancipatórias florescessem na base da sociedade brasileira (CICONELLO, 2008).

DAGNINO (1994) apresenta que o conceito de cidadania é tomado nos dias de hoje como uma apropriação da sociedade ao buscar reivindicar a sua inserção em espaços e na luta de interesses, mas o cerne da questão está ligado a uma cultura democrática, isto é, a noção de cidadania constitui-se como “(...) fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexos constitutivo ente as dimensões da cultura e da política”. (DAGNINO, 1994).

De acordo com JACOBI (s/d) a década de 1990 se caracteriza por um movimento muito intenso de forças sociais que se engajam em práticas que demandam participação, através de um conceito que se apoia em trabalhos do filósofo alemão Jürgen Habermas, Públicos Participativos. Este conceito agrega cidadãos organizados que lutam pela superação da sua exclusão social e política através da deliberação pública, onde a premissa central é a da existência de espaços públicos – encontros abertos e públicos, que representam os instrumentos essenciais para melhorar a vida democrática através da ampliação da presença de atores sociais que representam a diversidade e heterogeneidade da nossa sociedade.

HABERMAS (2003), ao tratar sobre o Princípio do Estado de Direito identifica duas categorias de direitos: o Direito de Elaboração e o Direito Participativo, o primeiro voltado à elaboração das leis, onde são os direitos políticos basilares que fundamentam os interesses de participação nos processos legislativos voluntários; o segundo, relativo à satisfação dos direitos igualitários de satisfação das liberdades privadas e dos direitos de participação política. Assim é que HABERMAS (2003) elabora sua teoria do discurso ou da ação argumentativa inicialmente a partir do que ele chama de discursos de fundamentação ou justificação, relacionados à criação da norma jurídica e, num segundo momento, na forma dos discursos de aplicação, mais ligados ao Poder Judiciário, estruturas discursivas que permitirão a operacionalização do agir comunicativo, por via procedimental.

Para (MOURA; ANTINARELLI, s/d) tal teoria se desenvolve num Estado Democrático de Direito em que se pressupõe a existência de espaço público não restrito ao âmbito estatal, de uma comunidade de homens livres e iguais capazes de criar leis que os regem e onde os próprios envolvidos precisam chegar a um acordo onde prevaleça à força do melhor argumento. Nesse sentido, HABERMAS (2003) apresenta uma proposta de integração entre o Estado e a Sociedade por intermédio de uma política deliberativa. A democracia participativa, analisada sob os olhos da teoria discursiva Habermasiana, assenta-se na garantia

de acesso a qualquer indivíduo em pleno gozo de seus direitos políticos de exercer, em todos os graus, a sua liberdade de participar nas discussões e resoluções dos problemas atinentes à sociedade em que está inserido. Nestes termos, a democracia participativa exige, para a sua efetiva concretude, a ação da soberania popular pelo instrumento dialógico.

No Brasil, a construção democrática e, por conseguinte, o alcance da cidadania é possível graças a um alargamento dos direitos democráticos previstos na Carta Magna de 1988, que na visão de CARVALHO (2015) é a constituição com uma maior ênfase na liberalidade e na implantação da democracia de fato que a nação brasileira já teve em toda a sua história política, fazendo jus assim à alcunha de “Constituição Cidadã”.

A Constituição Federal de 1998, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado Democrático de Direito no Brasil. Além disso, promulgou uma série de princípios e de diretrizes sobre participação dos cidadãos no desenho, implementação e no controle social das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentados e operacionalizados em diversos mecanismos papel institucionais nas três esferas da Federação - União, estados e municípios (CICONELLO, 2008).

De acordo com GOHN (2001), o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduzem ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto as lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Segundo CICONELLO (2008), a Constituição também reconheceu novas atribuições para as organizações da sociedade civil dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista na condução da “coisa pública”. É por essas razões, entre outras, que a Carta Magna foi batizada de Constituição Cidadã. Assim, os dois principais mecanismos de deliberação coletiva que foram criados ou reconfigurados a partir de diretrizes constitucionais de participação cidadã nas políticas públicas do Estado brasileiro são os conselhos de políticas públicas e as conferências.

Nesse sentido, CARVALHO (2015) salienta que toda essa construção democrática política no seu cerne ainda possui entraves econômicos sérios, como a distribuição de renda, a diminuição da desigualdade social e o desemprego entre os membros da nação brasileira.

Para GONH (2004), as mudanças na conjuntura política brasileira possibilitaram requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma às ações coletivas baseado na categoria da cidadania e a construção de novos espaços de participação lastreados

não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocaram entre o público e privado, originando o público não- estatal. Participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social.

GONH (2004) destaca que o conceito de participação cidadã está lastreado a universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. O princípio que orienta a participação passa a ser ético, ligado a ideia dos direitos sociopolíticos dos cidadãos. A participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. Há grande ênfase nas políticas públicas porque não será apenas a sociedade civil a grande articuladora dos canais de participação, mas o Estado e a sociedade política que o constitui também tem um papel importante.

Nesse contexto, enfatizamos que existem diversas definições a respeito do que vem a ser política pública. SARAVIA (2006) afirma que se trata de um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Sua finalidade é a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder e felicidade das pessoas.

Nas últimas décadas, a formulação e a implementação de políticas públicas têm agregado novos paradigmas a esses processos: a gestão descentralizada e participativa tem se mostrado como uma tendência internacional (ARRETCHE, 1996). Essa mudança tem sido justificada, principalmente, pela contribuição ao processo de democratização das relações políticas e para o aumento da eficiência e da eficácia das ações públicas.

A participação na elaboração de orçamentos municipais, a criação de conselhos de saúde, de trânsito, de segurança, de educação, também, para debater questões relativas ao meio ambiente são exemplos das novas formas institucionais criadas nas últimas décadas para estimular a participação direta nos assuntos públicos (UTZIG, 1996).

Segundo JACOBI (s/d) a participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida dos cidadãos, cujos objetivos são: 1) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações e 3) desenvolver a participação na definição de programas e projetos de interesse coletivo, nas suas diversas possibilidades. TEXEIRA (2001) define

participação cidadã como um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil e diante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações.

Desse modo GONH (2004), complementa que a principal característica deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como a inclusão no arcabouço jurídico institucional, a partir da criação de estruturas de representação novas, em termos de objetivos, finalidades, práticas e composição social. Essas estruturas são compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público. Os conselhos gestores, conselhos da cidade ou conselhos de representantes distritais, os fóruns metropolitanos ou interestaduais, as câmaras distritais, regionais, etc. Elas pressupõem a existência de uma nova cultura política que fundamente as relações Estado/sociedades; relações democráticas em que o debate via argumentação e o confronto de ideias entre os diferentes atores sociopolíticos e culturais, com posições político-ideológicas e projetos sociais, estejam sempre presentes.

Para ARNSTEIN (2002), participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem nada podem promover reformas sociais significativas, que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente.

O supracitado autor criou uma tipologia de oito níveis de participação para analisar essa temática, que segundo o mesmo é confusa. Para efeito ilustrativo, os oito tipos de participação estão dispostos em forma de uma escada, onde cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão sobre os resultados da participação.

Quadro 1: Os degraus da participação

8	Controle Cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	

2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: ARNSTEIN (2002)

Segundo ARNSTEIN (2002), obviamente, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas ela ajuda a ilustrar a questão que tem passado despercebida: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Conhecer esta graduação possibilita cortar os exageros retóricos e entender tanto a crescente demanda por participação por parte dos sem-nada, como leque completo de respostas confusas por parte dos poderosos.

Quadro 2: Descrição das tipologias dos degraus de participação

8	Controle Cidadão	Nos degraus superiores, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial.
7	Delegação de poder	
6	Parceria	Permite negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder.
5	Pacificação	Consiste simplesmente de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final.
4	Consulta	Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas, nesses níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detém o poder. Ou seja, não a garantia de mudança do <i>status quo</i> .
3	Informação	
2	Terapia	Seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes.
1	Manipulação	

Fonte: ARNSTEIN (2002)

De acordo o documento elaborado pelo Ministério das Cidades sobre participação nos espaços de controle brasileiros, ao observar os degraus, pode-se perceber que no Brasil os níveis de participação podem variar do 1º degrau (manipulação) até o 6º (parceria), podendo em alguns casos, atingir o 7º degrau (delegação de poder). O nível de participação em conselhos instituídos por lei pode se situar no 5º degrau (pacificação), quando essa instância é consultiva, ou no 7º (delegação de poder), quando esse colegiado tem caráter deliberativo (BRASIL, 2011).

As práticas de participação envolvem limites e potencialidades em realidades como a brasileira, segundo CARVALHO (1998), até que ponto a participação social melhora efetivamente as condições de vida da população, em que medida efetivamente democratiza a política, até que ponto fortalece o tecido social. Entre as limitações e desafios da participação, CARVALHO (1998), cita a assimetria de poder existente no caso brasileiro, em decorrência da contaminação com a racionalidade estatal, bem como a perda de vitalidade revolucionária e de afastamento das lideranças, das demandas e dinâmica social das bases.

2.2. Participação Cidadã na Gestão Pública

O Estado Democrático de Direito, mencionado no art. 1º da Constituição Federal (1988), possui vários fundamentos, entre os quais se destacam, para efeito deste texto, os que dizem respeito à cidadania e à dignidade da pessoa humana. Por outro lado, o parágrafo único desse mesmo artigo afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A participação direta da população na Administração Pública, por sua vez, também encontra respaldo na Constituição Federal, quando, por exemplo, se refere à realização de plebiscitos e referendos e prevê a iniciativa popular de projetos de leis, inclusive em âmbito municipal (IBAM, 2014). O dispositivo constitucional (art. 29) menciona a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, matéria que deve estar regulamentada na Lei Orgânica Município, conforme anuncia o artigo indicado. De acordo com IBAM (2014), são todos, portanto, meios de haver participação popular na gestão do Município, porém não são os únicos, cabendo destacar que essa participação tem crescido à medida que a população adquire maior consciência e conhecimento de seus direitos. A seguir no (Quadro: 03), serão apontadas e comentadas as principais formas de participação nas

políticas públicas, contudo em virtude do objeto dessa pesquisa será dada ênfase aos conselhos gestores.

Quadro 3: Formas e espaços de participação nas políticas públicas municipais e seus respectivos embasamentos legais.

Formas ou espaços de controle social	Conceito e características	Legislação
Plebiscito e referendo	<p>O plebiscito é a forma de consulta direta à população do Município sobre determinado assunto de seu interesse, quando se deseja saber sua opinião a priori.</p> <p>O referendo também se realiza pela consulta direta à população, porém para que esta diga se está ou não de acordo com algo que foi decidido pelo Poder Público, ou seja, a consulta ocorre a posteriori.</p>	<p>A competência para legislar sobre o assunto é do Congresso Nacional, que expediu a Lei nº 9.709/98 em que se encontra o art. 6º com a seguinte redação: “Art. 6º — Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica”.</p>
Iniciativa popular de projetos de lei	<p>Algumas Câmaras Municipais incluíram, em seus Regimentos Internos, dispositivos regulando a participação popular na apresentação de projetos de leis, como também contemplaram a hipótese da/do cidadã/ão usar da palavra durante a discussão de proposições, no Plenário e nas comissões, para que possa emitir sua opinião sobre elas. É importante registrar que a iniciativa popular de projetos de lei restringe-se aos assuntos de iniciativa comum, ou seja, da/do Prefeita/o, das/os Vereadoras/es e da população. Não podem tratar de temas que estejam sob reserva de iniciativa da/do Prefeito ou da Câmara.</p>	<p>Nos termos do inciso XIII do art. 29 da CF, o eleitorado municipal poderá propor diretamente à Câmara projetos de leis, desde que tratem de assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros e obtenham manifestação de apoio de pelo menos 5% do eleitorado.</p>

<p>Participação no planejamento urbano</p>	<p>O Plano Diretor, como informa a lei citada, é obrigatório para Municípios com mais de 20 mil habitantes, aqueles inseridos nas chamadas “Áreas de Especial Interesse Turístico” ou fazem parte de região metropolitana, mas é necessário lembrar que todos eles possuem o dever de zelar pelo ordenamento urbano, o que recomenda a elaboração da legislação pertinente mesmo por aqueles Municípios que não se enquadram entre os que a lei menciona. A participação popular na formulação da política urbana, bem como na elaboração das leis a ela relativas, pode acontecer por iniciativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo, cada um em seu tempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poder Executivo: pode ouvir a população no momento de elaboração dos projetos de leis. ▪ Poder Legislativo: atua na tramitação desses mesmos projetos, durante o processo legislativo. 	<p>O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) dispõe sobre a participação da população em várias fases de elaboração do Plano Diretor e de sua legislação complementar, prevendo discussões em audiências públicas, devendo ser observado o que estabelecem as resoluções do Conselho Nacional das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades.</p>
<p>Orçamento participativo</p>	<p>Pode-se dizer que o orçamento participativo constitui um mecanismo por meio do qual a sociedade participa de decisões governamentais, especialmente quanto à alocação de recursos financeiros. São espaços de articulação da população, contam com razoável representatividade e permitem também a transparência em relação à alocação dos recursos e aos gastos governamentais, trazendo reflexos nos instrumentos de planejamento (PPA,</p>	<p>O Orçamento Participativo é implementado quase sempre pelo Poder Executivo. Talvez porque ele detenha mais informações para isso, porque tenha mais recursos, ou ainda porque tenha mais tempo (em geral até 30 de setembro).</p>

	LDO e LOA)	
Consórcios e fóruns de desenvolvimento Conselhos gestores de políticas	Os consórcios, hoje, regulados pela Lei nº 11.107/05, são alternativas para a prestação de serviços em conjunto com outros entes governamentais, especialmente aqueles que exigem altos custos em termos de tecnologia, mão de obra, equipamentos etc., reduzindo a despesa de cada Município individualmente e oferecendo às populações dos Municípios consorciados melhor e mais eficiente atendimento.	
Conferências nacionais	O Governo Federal tem promovido, com certa frequência, conferências nacionais sobre determinados assuntos, oportunidade em que também ocorre a participação popular. São realizadas periodicamente as conferências dirigidas às áreas da saúde, assistência social, educação, direitos humanos e direitos da criança e do adolescente. Outras experiências dizem respeito a temáticas que vêm recebendo maior destaque e interesse, <u>como as conferências das cidades, do meio ambiente,</u> da economia solidária, da segurança alimentar e nutricional, de políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial. Há ainda aquelas voltadas para temas como educação básica, direitos das pessoas com deficiência, segurança pública e juventude. Esses momentos são propícios para dar visibilidade aos temas e suas condições, levantando	

	questões e provocando discussões a respeito das políticas governamentais. Em muitos casos, os resultados obtidos na conferência se transformam em normas legais, com o objetivo de apurar a legislação e nela introduzir condições, definições e outros dispositivos voltados para a respectiva área e para a política em questão (Grifos meus).	
Conselhos gestores de políticas	É importante que Município esteja alinhado às políticas nacionais no sentido de fortalecer a dinâmica federativa. Para tanto deve instituir, por lei, de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, alguns conselhos no nível local que ainda não existam. São encontrados pelo menos três tipos de conselhos: o de políticas setoriais; o de programas específicos, voltados para acompanhar iniciativas constantes do plano de governo ou do orçamento; e os conselhos temáticos, como os voltados para direitos das mulheres, políticas raciais, direitos humanos etc.	No artigo 29, inciso XII da Constituição Federal (CF) está prevista a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. No artigo 198, encontramos a previsão de “participação da comunidade em ações e serviços relacionados à saúde”. No art. 204 a participação da população é citada na assistência social, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Fonte: IBAM (2014). Adaptação própria

A institucionalização dos processos participativos a partir da Constituição Federal de 1988, nos forneceu dois principais mecanismos de deliberação coletiva que foram criados ou reconfigurados a partir de diretrizes constitucionais de participação cidadã nas políticas públicas do Estado Brasileiro são os Conselhos de Políticas Públicas³ e as Conferências (CICONELLO, 2008).

Como é apresentado por CICONELLO (2008), a primeira política pública a ser reconfigurada dentro desse referencial de participação e de descentralização foi a política de

³ O Conselhos de Políticas Públicas foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas (CICONELLO, 2008).

saúde. O Conselho possui diversas atribuições legais, dentre elas, a de formular as estratégias e definir as prioridades da política de saúde, incluindo a aprovação de recursos públicos destinados à execução dos programas e ações governamentais. Outra atribuição importante é o exercício do controle social da política, por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo.

Formou-se assim um modelo ideal do que seria um Conselho de Política Pública (CICONELLO, 2008):

- Paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número).
- Deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política).
- Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação).
- Implementado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas.
- Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos.

Para GONH (2004), a Constituição de 88 estabeleceu os conselhos de gestão setoriais nas políticas sociais. Ao fazer isso a nova Carta Constitucional estabeleceu o desenho de uma nova institucionalidade envolvendo distintos sujeitos sociopolíticos e culturais nos âmbitos estatal e societal. Os conselhos gestores setoriais são uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas – ao estabelecerem espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil organizada.

No que tange, as Conferências de políticas públicas ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país. Mais do que um evento, as conferências são um processo que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elege-se delegados/ as para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional (CICONELLO, 2008).

Ainda de acordo com o supracitado autor, uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos.

2.3. Questões Socioambiental e a Participação

A luta contra as agressões ao meio ambiente pressupõe - segundo a abordagem política de participação democrática – uma luta pelo respeito e a garantia dos direitos básicos dos socialmente mais fracos e pela criação de uma esfera pública, dentro da qual podem ser discutidas e resolvidas questões referente a ecologia e a natureza, como também referentes aos problemas socioambientais (FREY, 2001).

Vistas sob este prisma, as agressões ambientais são a expressão da imposição do interesse de poucos sobre o mundo de todos. Elas são, portanto, impedimentos à construção de um mundo efetivamente múltiplo e comum. Por sua vez, as lutas contra as agressões ambientais são lutas pela construção da esfera pública na natureza, e pela introdução da política na gestão do meio ambiente. É, pois através da política que se promoverá a desprivatização do meio ambiente e se garantirá o resultado aos direitos ambientais das populações. (ACSELRAD, 1992).

ACSELRAD (2001) afirma que a questão ambiental tem sido insuficientemente considerada como expressão de luta social e política e mais como restrição de caráter técnico ou como instrumento mercadológico para captar financiamentos ou produzir lucros. Tal fato ocorre devido às distintas construções discursivas que envolvem a questão ambiental, bem como aos diferentes modos de apropriação da natureza, que as lutas socioambientais retratam.

Para DEMO (2006), a busca de um desenvolvimento que preserve o meio ambiente e seja justo socialmente, engloba a “dimensão política”. Segundo o autor, a pobreza mais intensa e pior, que existe é a pobreza política. A pobreza não é apenas carência material, mas repressão ao acesso a oportunidades, bem como é marginalização e manipulação:

Quem é politicamente pobre não é cidadão, porque não se organiza politicamente para poder impor mudanças; primeiro, não constrói consciência crítica adequada, porque, em geral, não sabe pensar; segundo, não chega a perceber a importância do associativismo, para potencializar as forças e conseguir volume e pressão; terceiro, não concebe, nem impõe alternativas, porque ainda não se constituiu sujeito capaz de história própria [...] (DEMO, 2006).

Segundo GOHN (2004), a democracia participativa demanda um tipo de participação dos indivíduos e grupos sociais em termos qualitativos e não apenas quantitativos. Para isso ela tem que alcançar segmentos diferenciados, que sejam representativos tanto das carências socioeconômicas e das demandas sociais como das áreas que precisam ser conservadas para que não se deteriorem, assim como atingir grupos e agentes socioculturais que possuem

identidades a serem preservadas ou aperfeiçoadas.

Nesse contexto, os conselhos gestores setoriais são uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas – ao estabelecerem espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil organizada (GONH, 2004). Conforme supracitado por DEMO (2006), com a definição do conceito sobre pobreza política entende-se que ausência de consciência crítica pode ser um dos principais problemas enfrentados no que concerne a enfraquecimento dos conselhos municipais.

Dialogando com GONH (2004), a escolha dos representantes conselheiros advindos da sociedade civil- e sua qualificação em termos de capacitação para que atuem em pé de igualdade com os representantes da sociedade política – é condição *sine qua non* para construção da nova cultura política cidadã a que aludimos anteriormente. A função dos conselhos é controlar, fazer propostas e contribuir para gestão. Os conselhos não são órgãos executivos nem substituem o parlamento, são uma instância democrática participativa.

Contudo, um modelo político de participação democrática que parte da necessidade de mudanças substanciais para se chegar a um desenvolvimento sustentável não pode excluir a luta política, a educação política e ambiental, pressupostos indispensáveis para a promoção de novos valores e uma distribuição mais justa de poder (FREY, 2001). Destaca-se que um dos problemas no que concerne a participação cidadã nas questões ambientais estão relacionadas com o caráter técnico-científico de ambos os temas, que não raro, segrega grande parte da sociedade brasileira.

Desse modo, a importância da informação para participação nas tomadas de decisões ambientais está ancorada em acordos firmados nas Conferências Internacionais Ambientais mencionadas no primeiro capítulo. Destacamos a Declaração de Estocolmo (1972): os princípios 19 e 20 que realçam a importância da educação, da divulgação de informações, da pesquisa científica e do livre intercâmbio de experiências e de informações, com vista a garantir o acesso dos países em desenvolvimento às tecnologias ambientais. Já a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, o princípio 10 assegura que:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o

ressarcimento de danos e recursos pertinentes (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1992).

Para GIARETTA *et al* (2011), a divulgação de informação promove conhecimentos e motiva a população a enfrentar a dependência política e clientelista persistente ainda em muitos municípios brasileiros, nos quais favorecem as trocas de favores entre a sociedade e funcionários públicos. A partir do momento em que há informações sobre a situação ambiental local, a população pode perceber as alterações que afetam a qualidade ambiental de sua cidade e, assim, se mobilizar para discussões conjuntas com o governo na busca de suas reivindicações.

No que tange a participação na proteção do meio ambiente, a legislação brasileira aponta três meios básicos pelos quais o grupo social pode atuar (MILARÉ, 2009):

- Participando nos processos de criação do Direito Ambiental
- Participando na formulação e na execução de políticas ambientais e;
- Atuando por intermédio do Poder Judiciário

Já a ação civil pública, prevista na Lei nº 7.347, de 1985, autoriza o Ministério Público propor ação de natureza civil contra aqueles que causarem danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens de direito de valor estético, histórico, turístico, paisagístico patrimônio público e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo e, ainda, no caso de infração a ordem econômica e a economia popular.

Sendo assim, cabe ao Ministério Público atuar na defesa do patrimônio público e social, essa atuação abarca a de zelar pela efetiva implantação e funcionamento dos conselhos de políticas públicas, bem como pela correta aplicação dos recursos relativos às políticas públicas repassados pela União ou Estados aos Municípios (VILELA, 2005).

Ainda de acordo com VILELA (2005) com relação à fiscalização financeira, contábil e orçamentária dos conselhos de políticas públicas não escapa ao crivo do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (Arts. 7º e 75, da CF), ou ao crivo de qualquer outro órgão de fiscalização pertinente, uma vez que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” não poderá se furtar desse controle.

Nesse sentido, mesmo com a abertura de novos canais para participação e controle social, se faz necessário fomentar a participação da sociedade sobre seus direitos e deveres incidindo efetivamente na construção e fiscalização das políticas públicas ambientais.

Capítulo 3 - A Gestão Ambiental Municipal

Com a abertura democrática, em 1988, consolidou-se a posição do município na federação, considerado componente da estrutura federativa. A autonomia política municipal ficou assegurada constitucionalmente pela eleição direta de prefeitos e de vereadores para todos os municípios, pelo poder de se auto organizar garantindo pela Lei Orgânica Municipal, pela capacidade de regulação e execução dos serviços públicos sob sua titularidade, e pela competência de legislar sobre assuntos que lhe são reservados exclusivamente, em razão do interesse local, e ainda, nos demais casos, de maneira suplementar (LOSADA, 2010).

A atual Constituição (1988) confere amplos poderes aos Municípios, como:

Legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I); *suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber* (artigo 30, inciso II); *instituir e arrecadar tributos próprios e aplicar as suas rendas* (artigo 30, inciso III); *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local* (artigo 30, inciso V); *manter programas na área da educação pré-escolar e do ensino fundamental* (artigo 30, inciso VI); *prestar serviços de assistência à saúde da população* (artigo 30, inciso VII); *promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo* (artigo 30, inciso VIII, combinado com artigo 182, parágrafo 1.º); *aprovar, mediante lei municipal, seu Plano Plurianual, suas Diretrizes Orçamentárias e seu Orçamento Anual* (artigo 165); *e executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes* (artigo 182, caput).

Na qualidade de membro da Federação, o Município possui competências próprias, isto é, aquelas que só podem ser exercidas pelo Governo Municipal, como, por exemplo ordenamento urbano; iluminação pública; pavimentação; transporte coletivo; calçamento; regulamentação do serviço de táxis (IBAM, 2014).

Ainda segundo o IBAM (2014), algumas competências são consideradas compartilhadas ou comuns quando os serviços são prestados tanto pela União como pelos estados e Municípios. Nesse caso, é importante voltar à atenção para aqueles que se organizam por meio de sistemas, ou seja, quando cada esfera tem atribuições definidas e se complementam entre si. São eles:

- Saúde (Leis no 8.080/90 e 8.142/90);
- Meio ambiente (Lei no 6.938/81);
- Assistência social (Leis no 8.742/93 e 10.836/04 e decreto nº 5.209/04);
- Habitação de interesse social (Lei nº 11.124/05) e
- Saneamento básico (Lei nº 11.445/07).

Nesse sentido NUNES et al (2012) citando (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004) estabelece que a gestão ambiental tem como objetivo estabelecer, recuperar e/ou manter o equilíbrio entre a natureza e sociedade, por meio da administração dos ecossistemas naturais e sociais com vistas ao desenvolvimento das atividades humanas e à proteção dos recursos naturais, dentro de parâmetros pré- definidos.

Para SOUZA (2000), a gestão ambiental é definida como um conjunto de procedimentos que visam à harmonização entre as atividades antrópicas e o meio ambiente; entre o desenvolvimento das sociedades humanas e qualidade ambiental. As ações em gestão ambiental, por conseguinte, devem embasar-se em processos efetivos de formulação e implementação de uma política capaz de garantir diretrizes e normas para ações eficientes e eficazes.

No que remete às questões ambientais, será a Lei no 6.938, de 31 de outubro de 1981, que, em função da instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1981), criará o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), definindo os seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, também implicando constituição do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições adequadas para a conservação dos recursos naturais, o desenvolvimento sustentável, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

O SISNAMA é formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, e está estruturado da seguinte forma (MMA, 2007):

1. Órgão superior: Conselho de Governo;
2. Órgão consultivo e deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);
3. Órgão central: Ministério do Meio Ambiente (MMA);
4. Órgãos executores: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes);

5. Órgãos seccionais: órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

6. Órgãos locais: órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e a fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, nas suas respectivas jurisdições

A estruturação do SISNAMA se portaria similarmente a uma rede de organizações, cabendo-lhe a formulação de políticas públicas de meio ambiente, a articulação entre as instituições componentes do sistema em âmbitos federal, estadual e municipal e a execução dessas políticas por meio dos órgãos competentes. Nessas três esferas federadas (União, Estados e Municípios), os órgãos ambientais passam a ter, portanto, a responsabilidade de promover a troca de informações, a formação da consciência ambiental, a fiscalização e o licenciamento ambiental, além da criação de Comissões Tripartites, conselhos, órgãos e fundos de meio ambiente, buscando, ainda, estabelecer uma política ambiental integrada, no sentido de incluir essa questão nas demais políticas de governo (BRASIL, 2006).

Nos Estados e Municípios a estrutura do SISNAMA tenderá a se reproduzir, implicando que o órgão ambiental adquira “o formato de secretaria, departamento ou fundação de meio ambiente” (BRASIL, 2006), podendo ser exclusivo ou compartilhado com outras áreas, demandando constituição dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CEMA) e dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA), órgãos paritários passíveis de desempenharem competências consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora (BRASIL, 2006).



Figura 1: Estrutura da Gestão Ambiental Brasileira. Elaboração própria. Adaptado de COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO TIETÊ (2012).

3.1 Políticas Ambientais e seus instrumentos.

A política ambiental é um conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação antrópica – aquelas resultantes da ação humana – sobre o meio ambiente. Como toda política, possui justificativa para sua existência, fundamentação teórica, metas, instrumentos e prevê penalidades para aqueles que não cumprem as normas estabelecidas (LUSTOSA et al 2010).

Sobre os instrumentos da política ambiental LUSTOSA et al (2010) complementa que podem ser divididas em três grupos: instrumentos de comando e controle (ou regulação direta), instrumentos econômicos (ou de mercado) e instrumentos de Comunicação.

Nesse sentido VARELA (2001) menciona que:

Os instrumentos de Comando e Controle apresentam caráter regulatório e visam identificar problemas ambientais específicos, onde normas, regras e padrões devem ser obedecidos para haver a adequação dos agentes às metas ambientais impostas pela política ambiental. Esses instrumentos englobam: Padrões ambientais de qualidade e de emissão; Controle do uso do solo; Licenciamento, Estudos de Impacto Ambientais; Penalidades (multas, compensações, etc). Já os instrumentos Econômicos, são instrumentos de incentivo de mercado e caracterizam-se pelo uso de taxas, tarifas ou certificados de propriedade. Estimulam a eficiência produtiva, a utilização de

tecnologias limpas e o menor consumo de matérias primas. Podem ser, por exemplo, os subsídios econômicos a determinados procedimentos de práticas agrícolas sustentáveis ou de redução desses incentivos no caso, por exemplo, de atividades agrícolas que causem impactos negativos ao meio ambiente. Podem ser chamados de mecanismo poluidor pagador, quando o instrumento utilizado faz com que o poluidor pague pelo dano causado, ou usuário-pagador, quando o usuário paga pelo custo social total que o produto gera ao meio ambiente.

No que tange os instrumentos de comunicação, para LUSTOSA et al (2010) são utilizados para conscientizar e informar os agentes poluidores e as populações atingidas sobre diversos temas ambientais, como os danos ambientais causados, atitudes preventivas, mercados de produtos ambientais, tecnologias menos agressivas ao meio ambiente, e facilitar a cooperação entre os agentes poluidores para buscar soluções ambientais.

Nesse contexto o Conselho Municipal de Meio Ambiente é um espaço destinado a colocar em torno da mesma mesa os órgãos públicos, os setores empresariais e políticos e as organizações da sociedade civil no debate e na busca de soluções para o uso dos recursos naturais e para a recuperação dos danos ambientais. Trata-se de um instrumento de: exercício da democracia, educação para a cidadania e convívio entre setores da sociedade com interesses diferentes (BRASIL, s/d).

3.2 Conselhos Municipais de Meio Ambiente

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são entes da Administração Pública, integrantes do SISNAMA, tem a função de propor normas e diretrizes ambientais, além de assessorar o Poder Executivo Municipal - a Prefeitura e o Órgão Ambiental Municipal (secretaria, fundação, agência etc.) - nas questões relativas ao meio ambiente, encaminhando demandas aos organismos responsáveis (BRASIL, 2006).

As competências do Conselho Municipal de Meio Ambiente são: assessorar e propor às instâncias superiores diretrizes de políticas públicas de prevenção e controle do meio ambiente municipal; promover ações de conscientização da sociedade por meio da educação ambiental; zelar pelo cumprimento da legislação ambiental federal, estadual e municipal; receber e apurar denúncias de degradação ambiental feitas pela população, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis (BRASIL, 2006). De acordo com documento orientador elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (2006), as características fundamentais de um Conselho Municipal de Meio Ambiente são: representatividade, operacionalidade, publicidade e transparência.

A instituição dos Conselhos de Meio Ambiente está prevista na Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), bem como na Resolução Conama nº 237/1997, que trata sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Porém, foi só em 2011, com a publicação da Lei Complementar nº 140, que estabelece condicionantes para o município proceder ao licenciamento ambiental de atividades de impacto local, que a existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente ativos passou a ser obrigatória (RIO DE JANEIRO, 2015).

O Conselho Municipal de Meio Ambiente deve ser criado por lei municipal que defina as competências de atuação, o mandato, as entidades que terão representatividade e a periodicidade das reuniões ordinárias e extraordinárias (BRASIL, 2006).

A criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente deve, necessariamente, envolver e mobilizar a população do município. A articulação do poder público com a sociedade é primordial, pois permitirá a identificação das pessoas e instituições interessadas na questão ambiental. Uma das formas de envolver a sociedade civil é convocando-a para audiências públicas. Neste espaço devem ser definidas as entidades e os organismos municipais que farão parte do Conselho, bem como a forma e o funcionamento do órgão, que deverão constar no ato legal de criação (RIO DE JANEIRO, 2015).

Segundo orientações do Ministério do Meio Ambiente (2006) para que o Conselho Municipal de Meio Ambiente cumpra com suas atribuições de maneira satisfatória, é imprescindível, como mencionado anteriormente, que ele seja representativo e que tenha composição paritária. Cada Conselho deve espelhar em sua composição as forças atuantes no local. Por isso, é necessário conhecer antes quais são essas forças. De forma genérica, podem fazer parte do Conselho Municipal de Meio Ambiente representantes de:

- Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Meio Ambiente, Obras, Planejamento e outras cujas ações interfiram no meio ambiente;
- Câmara de Vereadores;
- Órgãos estaduais e federais presentes no município;
- Sindicatos;
- Entidades ambientalistas;
- Grupos de produtores rurais;
- Instituições de defesa do consumidor;
- Associações de bairros;
- Entidades de classe (arquitetos, engenheiros, advogados, professores etc.);

- Entidades representativas do empresariado;
- Instituições de pesquisa e de extensão;
- Movimentos sociais e de minorias que sejam importantes para o município.

O Ministério do Meio Ambiente (2006) recomendou que o Conselho Municipal de Meio Ambiente seja proporcional ao número de habitantes do município, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1: Número de representantes recomendados para compor o Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com a população.

Número de conselheiros	População do município
10	Menos de 20 mil habitantes
12	Entre 20 mil e 50 mil habitantes
14	Entre 50 mil e 100 mil habitantes
16	Entre 100 mil e 200 mil habitantes
18	Entre 200 mil e 500 mil habitantes
20	Mais de 500 mil habitantes

Fonte: Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais – PCN 2006

Com relação às diretrizes de funcionamento, o Ministério do Meio Ambiente – MMA, (2006) recomenda a elaboração do Regimento Interno. Esse cumpre exatamente o papel de definir as normas de organização e funcionamento do Conselho e deve ser preferencialmente, aprovado por Decreto Municipal. Nele devem constar finalidades, composição, organização, competências, deveres, funções, previsão de reuniões ordinárias e extraordinárias, mandato do mesmo etc.

Ainda de acordo com as orientações do MMA (2006) deverão ser incluídos na Lei de Criação do Conselho de Meio Ambiente dispositivos que obriguem o Poder Executivo municipal a garantir as condições para o seu funcionamento: a Prefeitura deve prever recursos financeiros suficientes nos seus orçamentos e para a manutenção do Conselho Municipal de Meio Ambiente, possibilitando que este exerça satisfatoriamente seu papel. O suporte técnico, administrativo e financeiro do Conselho Municipal de Meio Ambiente cabe ao poder público, que deve ter pessoal capacitado para as funções. O Conselho também deve se integrar aos órgãos fiscalizadores da Prefeitura e aos órgãos licenciadores.

É preciso, entretanto, cuidado para evitar a sobreposição e o confronto de competências. Uma vez que cabe à União legislar sobre normas gerais, de caráter nacional, os estados e o Distrito Federal devem elaborar legislação suplementar ou complementar de caráter regional. Os municípios podem legislar no interesse local, desde que considerem o que

já está regulamentado nos níveis estadual e federal. As propostas de leis devem ser realizadas em estreita sintonia com a Câmara de Vereadores, já que estes são peças-chave na formulação e aprovação das leis. A aproximação com a Câmara Municipal para que ocorra no município a necessária mudança de mentalidade em direção ao desenvolvimento sustentável demanda um trabalho de sensibilização constante e requer o esclarecimento dos vereadores quanto à natureza e abrangência do Sistema Municipal de Meio Ambiente (RIO DE JANEIRO, 2015).

Para isso, é necessário que os agentes políticos estejam contextualizados com as várias vertentes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), tais como (RIO DE JANEIRO, 2015):

- Sistema Nacional de Unidades de Conservação;
- Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro;
- Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico;
- Legislação relacionada à proteção da vegetação nativa;
- Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil e dos estados etc.

Não existe impedimento legal para que o Conselho se dedique a outra área de atuação além da de meio ambiente. Se o município assim desejar, poderá, por meio do Conselho, propor a criação de um Conselho de Meio Ambiente e Agricultura, de Meio Ambiente e Pesca, de Meio Ambiente e Urbanismo etc. Esse tipo de arranjo pode atender às necessidades de municípios em que a questão ambiental está intimamente ligada a uma atividade específica, como, por exemplo, municípios litorâneos (com produção de pescado) e com predomínio de atividades agropecuárias (BRASIL,2006).

Desde modo, para efeito dessa pesquisa, destaca-se que no município de Campos dos Goytacazes, a nomenclatura do Conselho é Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico.

3.2.1. Orientações aos Conselhos de Meio Ambiente no estado do Rio de Janeiro

Os municípios do estado do Rio de Janeiro vêm buscando, na medida do possível e com velocidade diferenciada, seu enquadramento à legislação federal e estadual. Em 2011, a Lei Complementar nº 140 estabeleceu normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. A mesma legislação reconheceu a competência originária dos municípios para execução do licenciamento ambiental de atividades de impacto local, definindo ainda que, para assumir tal ação administrativa, o município deveria ter, além de órgão ambiental capacitado, o Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo (RIO DE JANEIRO, 2015).

Assim, observando o previsto na referida lei, o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (CONEMA-RJ), no uso das suas atribuições, aprovou, em 2012, a Resolução nº 42, regulamentando, no âmbito do nosso Estado, as regras a serem observadas para o exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas. Entre os conceitos estabelecidos na Resolução Conema nº 42/2012, destaca-se o que define e legitima um Conselho Municipal de Meio Ambiente: aquele que possui Regimento Interno instituído, com definição de suas atribuições, previsão de reuniões ordinárias e mecanismos de eleição dos componentes, além do livre acesso à informação sobre suas atividades (art. 6º).

Ainda com relação aos Conselhos Municipais, nos incisos V, VI e VII do art. 10 da referida Resolução, foram pontuadas as informações fundamentais que devem ser apresentadas ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA) para fins de habilitação dos municípios ao licenciamento ambiental:

- Regimento Interno do Conselho em vigor;
- Relação atualizada de integrantes do Conselho;
- Atas das reuniões do Conselho.

Finalmente, foi observado no § 4º do art. 9º da citada Resolução que todas as atualizações dos dados e informações essenciais deverão ser comunicadas ao INEA pelo gestor do órgão ambiental municipal até dez dias úteis após sua verificação. Observa-se que o referido marco regulatório evidenciou a relevância dos conselhos Municipais para execução do licenciamento e especificou as regras para comprovação da sua existência e efetivo

funcionamento. Atualmente, dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 54 possuem conselhos ativos e desempenham as atribuições de licenciamento ambiental previstas na Lei Complementar nº 140/2011.

Nesse contexto, essa pesquisa buscou compreender a estrutura da gestão ambiental municipal de Campos dos Goytacazes, com enfoque na participação cidadã no Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico.

3.3 Controle Social no Planejamento Urbano e Ambiental: O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico.

Tem havido um significativo avanço nos últimos anos no que se refere a criação e implementação de instrumentos de planejamento urbano e ambiental nas áreas urbanas. A experiência recente sugere também haver ganhos significativos na adoção, no planejamento urbano, de instrumentos originalmente concebidos na esfera da gestão ambiental, a exemplo a exigência de licenciamento ambiental para implantação de atividades potencialmente impactantes ou poluidoras. A articulação mais estreita entre as preocupações de caráter urbanístico e as ambientais foi assumida nacionalmente pelo Estatuto da Cidade ao introduzir a figura do EIV, Estudo de Impacto de Vizinhança que, embora não substitua os EIA-RIMA, toma emprestado destes a já consolidada, embora discutível, noção de mensuração e avaliação de impacto. Antes mesmo da consolidação deste marco legal, muitas administrações locais já vinham buscando uma convergência de olhares nesta direção. Na mesma linha a aprovação no Congresso Nacional de um novo marco regulatório para o saneamento, ao final de 2006, concebendo o saneamento ambiental como direito social, logo um dever do Estado, veio se somar a lenta, porém progressiva, construção de uma política urbana pautada por valores sustentáveis, o que nesse contexto significa no mínimo, ser orientada por critérios de participação política e equidade socioambiental (COSTA,2008).

Nos países ditos em desenvolvimento e nos subdesenvolvidos, onde os serviços de saneamento ambiental são extremamente deficientes ou inexistentes, conduzindo a disseminação de enfermidades e óbitos, notadamente da população infantil, as ações de saneamento ambiental deveriam ser encaradas como uma medida básica de saúde pública (BRASIL, 2011). Essa abordagem aproximaria as políticas públicas de saneamento ambiental às políticas sociais.

O conceito de saneamento ambiental envolve o conjunto de ações técnicas e socioeconômicas, entendidas fundamentalmente como saúde pública, tendo por objetivo

alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água em qualidade e dentro dos padrões de potabilidade vigentes, o manejo de esgoto sanitário, de águas pluviais, de resíduos sólidos e de emissões atmosféricas; o controle ambiental de vetores e reservatórios de doença; a promoção sanitária e o controle ambiental do uso e ocupação do solo; e a prevenção e o controle do excesso de ruídos, tendo como finalidade promover e melhorar as condições de vida urbana e rural.

Embora tenha havido avanços do ponto de vista conceitual, ao longo do tempo, ocorre o enfraquecimento da noção de saneamento ambiental como medida fundamental de saúde pública e, em contrapartida, é fortalecida a noção de saneamento ambiental como uma componente de infraestrutura das cidades (BRASIL, 2011). O saneamento ambiental é alvo de interesses de diversas instituições governamentais e empresariais, em diversos níveis de governo, determinando o distanciamento do seu fim maior que seria a promoção da saúde pública.

Desse modo, as ações de saneamento ambiental se constituem em uma meta social diante de sua essencialidade à vida humana e à proteção ambiental, que evidencia o seu caráter público e o dever do Estado na sua promoção, constituindo-se em ações integrantes de políticas sociais (BRASIL, 2011). De acordo com a Lei Nacional de Saneamento Básico nº 11.445/2007, seus eixos são:

Abastecimento de água potável	<ul style="list-style-type: none"> •Constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de mediação.
Esgotamento sanitário	<ul style="list-style-type: none"> •Constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até seu lançamento final no meio ambiente.
Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> •Conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas
Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	<ul style="list-style-type: none"> •Conjunto de atividades , infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas

Figura 2: Eixos do saneamento básico. Elaboração própria, adaptado de Brasil (2007).

A Lei nº 11.445/2007 estabelece o controle social como um de seus princípios fundamentais e o define como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem a sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”. Recomenda-se a criação de Conselhos Municipais e Estaduais das cidades para fiscalizar e monitorar a prestação dos serviços de saneamento básico.

No entanto, os Conselhos Municipais de Saneamento não eram obrigatórios segundo as leis nacionais até o ano de 2014, quando o Decreto 8.211, de 21 de março de 2014 (BRASIL, 2014) foi regulamentado. Este Decreto altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), que tem como objetivo regulamentar a Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), e traz em seu artigo 1º, parágrafo 6º, a determinação de que:

“após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituïrem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do caput”.

No que tange a implementação do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico em Campos dos Goytacazes, a Lei nº 8.604, de 03 de dezembro de 2014 revogou a Lei nº 7.666/2004 e 1994 que atribuía o Conselho de Meio Ambiente e Urbanismo.

Segundo COSTA (2008), pode-se dizer que, vista a partir da trajetória do planejamento urbano, a questão ambiental emerge de uma (ou algumas) políticas setoriais para uma dimensão cada vez mais abrangente das políticas públicas e da produção de conhecimento em termos mais amplos. Ela recoloca o debate da interdisciplinaridade em novos patamares, redefine também a noção de reprodução social e, por meio de alguns de seus procedimentos, como as audiências públicas, contribui para o debate público das políticas.

E, como decorrência, também a organização do Estado moderno, estruturado inicialmente sob o modelo disciplinar, dá mostras de necessidade de mudanças para alcançar maior efetividade na sua ação. O saneamento básico, como campo de políticas e de gestão públicas, reflete essa movimentação paradigmática. A gestão fragmentada de seus componentes e desarticulada de outros campos de ação pública tende a dificultar a resposta aos reptos do desenvolvimento social. Dessa forma, a introdução da transversalidade para

promover a articulação matricial das estruturas setoriais e a intersetorialidade, com o compartilhamento e o diálogo entre tecnologias e práticas setoriais, são estratégias que visam a preparar o Estado para o processo de metamorfose das instituições. A lógica vigente, de restringir tomadas de decisão que afetam uma gama tão ampla de interesses e serviços públicos, como é o saneamento básico, apenas à prestação dos serviços, sem considerar todas as inter-relações com a gestão ambiental, a gestão dos recursos hídricos e o uso e ocupação do solo, entre outras interfaces, gera distorções. Essas conexões estão vivas nos territórios, mas têm pouca acolhida nas estruturas setorializadas de sua gestão, embora já comecem a ser acolhidas nos instrumentos legais do País relacionados ao setor. Uma prática intersetorial suporia vincular análises, planos, programas, decisões e ações a territórios, onde todas as questões se vivificam e mostram suas interdependências (BRASIL,2013).

Dessa forma, no próximo capítulo analisaremos a gestão ambiental de Campos dos Goytacazes e Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico, a luz dos procedimentos metodológicos supracitados buscando concatenar se há o fomento a participação cidadã.

Capítulo 4 – Materiais e Métodos da Pesquisa

Nas ciências sociais existe uma identidade entre sujeito e objeto. A pesquisa nessa área lida com seres humanos, que por razões culturais de classes, de faixa etária, ou por qualquer outro motivo, tem um substrato comum de identidade com o investigador, tornando-os solidariamente imbricados e comprometidos, como lembra Lévy- Strauss (1975): “*Numa ciência, onde o observador é da mesma natureza que o objeto, e o observador é, ele próprio, uma parte de sua observação*” (MINAYO et al. 2013).

Para efeito de delimitação epistemológica, torna-se necessário, relacionar algumas questões relevantes no que diz respeito a proximidade afetiva da pesquisadora com seu objeto de estudo, uma vez que a mesma trabalha em uma Associação que tem como um dos seus objetivos, fomentar a participação social e a incidência nas políticas públicas através da participação nos espaços de controle social, tais como: Conselhos e Comitês de Bacias Hidrográficas. A busca pelo aprimoramento e qualificação no tema, concatenando a teoria com prática em seu campo profissional, a fez debruçar na área de forma que o conhecimento e os resultados adquiridos possam ser amplamente disseminados e embasados cientificamente para os representantes da sociedade civil.

De acordo com MINAYO et al. (2013), outro aspecto distintivo das Ciências Sociais é o fato de que ela é intrínseca e extrinsecamente ideológica. Na verdade, não existe uma ciência neutra. Toda ciência – embora mais intensamente as Ciências Sociais – passa por interesses e visões de mundo historicamente criadas, embora suas contribuições e seus efeitos teóricos e técnicos ultrapassem as intenções de seus próprios autores.

Ainda segundo MINAYO et al. (2013) a metodologia da pesquisa é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, um conjunto de técnicas a ser adotada para o entendimento de uma realidade. Para CERVO e BERVIAN (1978) o conjunto destas técnicas gerais constitui o método. Métodos são, portanto, técnicas suficientemente gerais para se tornarem procedimentos comuns a uma área das ciências ou a todas as ciências.

QUIVY e CAMPENHOUDT (2008) apresentam de forma bem didática os três atos dos procedimentos metodológicos que subsidiam uma pesquisa nas Ciências Sociais. Estes podem ser analisados no (Quadro 4), abaixo:

Quadro 4: Atos dos procedimentos metodológicos

Ruptura	Consiste em romper com preconceitos e as falsas evidências, que somente dão a ilusão de compreender as coisas. Essa é a primeira etapa do processo metodológico.
Construção	A ruptura só pode ser efetuada a partir de um sistema conceitual organizado, suscetível a exprimir a lógica que o investigador supõe estar na base do fenômeno. É graças a essa teoria que ele pode erguer as proposições explicativas do fenômeno a estudar e prever qual o plano de pesquisa a definir, as operações a aplicar e as consequências que logicamente que devem esperar no termo da observação.
Verificação	Uma proposição só tem direito ao estatuto científico na medida em que pode ser verificada pelos fatos.

Fonte: Adaptado de QUIVY e CAMPENHOUDT (2008).

Conectado os atos supracitados, os autores atribuem sete etapas fundamentais a realização da pesquisa científica: (1) a pergunta de partida, (2) a exploração: realização de leituras e/ou entrevistas, (3) a problemática, (4) a construção do modelo de análise, (5) a observação; levantamento de informações, (6) a análise das informações e (7) conclusões.

Seguindo o método adotado, primeiramente foi formulada a pergunta de partida, essa é o fio condutor que reflete a procura do saber. Segundo QUIVY e CAMPENHOUDT (2008), a pergunta deve respeitar as qualidades de clareza, exequibilidade e pertinência, além de por em prática uma das dimensões essenciais do processo científico: a ruptura com preconceitos e noções prévias. Desse modo, a pergunta formulada (01) foi: **O Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico é uma instituição legítima para prática da participação cidadã na gestão ambiental municipal de Campos dos Goytacazes-RJ?**

Com relação à segunda etapa metodológica, a exploração do tema e a problemática (2/3) foram embasadas através de um amplo estudo exploratório sobre os temas, durante os meses de setembro de 2015 a março de 2017. Neste período, pôde-se realizar leituras sobre: participação social/cidadã, conselhos municipais, políticas públicas ambientais, gestão ambiental municipal, dentre outros temas afins. Destaca-se que houve a necessidade de conhecer a estrutura da administração pública municipal no que concerne a gestão ambiental.

Nesse contexto, a construção do modelo de análise, a observação e análise das informações (4/5/6) foram fundamentadas de acordo com GIARETTA (2012) citando PHILIPPI JR (2009). Pois de acordo com as informações mapeadas os municípios do Brasil

devem contar com instrumentos de gestão ambiental para prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais, sendo eles:

- **Legais** (lei orgânica, plano diretor, uso e ocupação do solo e código ambiental);
- **Econômicos** (fundo municipal de meio ambiente, incentivos tributários, consórcios municipais);
- **Administrativos** (unidade específica para essa temática, capacitação técnica de recursos humanos, parcerias com outras instituições do poder privado, universidade e entidades afins) e;
- **Institucionais** (educação ambiental, Agenda 21, conselhos de meio ambiente e sistemas de informações ambientais).

No próximo capítulo, a luz das informações supracitadas, iremos verificar se o Município de Campos dos Goytacazes possui todos os instrumentos para gestão ambiental, contudo será dada ênfase ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico.

Preocupando-se com a veracidade das informações levantadas na construção do conhecimento, utilizou-se como base, artigos científicos disponibilizados na plataforma SCIELO – Scientific Electronic Library Online, bem como dissertações e teses com o tema proposto a pesquisa. Através de um amplo levantamento bibliográfico, foi consolidada e reestruturada a metodologia da pesquisa. Outra rica fonte de informação foram os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Foram levantadas informações municipais sobre a gestão ambiental dos anos: 2011, 2012, 2013 e 2015. Destaca-se que o ano de 2014 não foram apresentados dados sobre a gestão ambiental ou meio ambiente.

Conforme apontado por MINAYO et al. (2013), na verdade a metodologia é muito mais que técnicas. Ela inclui as concepções teóricas da abordagem, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade. Desse modo, a construção do conhecimento sobre o tema Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico e Gestão Ambiental Municipal foi articulada com os levantamentos de dados primários e secundários.

A afirmação de MINAYO et al.(2013) ratifica o posicionamento de QUIVY e CAMPENHOUDT (2008), pois a sexta etapa do procedimento metodológico, está relacionado com a construção do modelo de análise. O Conjunto de informações, composto por legislações, convocações e atas foi analisado através do método da Análise de Conteúdo.

Segundo BARDIN (2009), designa-se por Análise de Conteúdo um conjunto de

técnicas de análise das comunicações que têm como objetivo a obtenção de indicadores que permitam inferir conhecimentos a respeito das condições de produção e/ou recepção dessas mensagens. Segundo CAMPOS (2004), citado por MELLO e REZENDE (2014), produzir inferências sobre o texto objetivo é a razão de ser da Análise de Conteúdo, não significando somente produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas embasá-las com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as situações concretas de seus produtores ou receptores, visualizadas segundo o contexto histórico e social de sua produção e recepção.

Dentro da Análise de Conteúdo, a técnica utilizada foi a de análise categorial, que funciona através de operações de desmembramento dos textos em unidades, de acordo com categorias estabelecidas (BARDIN, 2009). Em um primeiro momento, a gestão ambiental municipal de Campos dos Goytacazes foi analisada de acordo com o mapeamento citado por GIARETTA (2012).

Contudo, com relação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico, as categorias utilizadas para a análise das informações obtidas se fundamentaram respectivamente na publicação no Instituto Estadual de Ambiente do Rio de Janeiro: Conselhos Municipais de Meio Ambiente - orientações para implementação (2015) e da publicação do Ministério do Meio Ambiente - como estruturar o sistema municipal de Meio Ambiente (2006). As categorias estão relacionadas com as características que um Conselho de Meio Ambiente deve ter para que seu funcionamento esteja em conformidade, a saber: representatividade, credibilidade, operacionalidade e publicidade e transparência.

Quadro 5: Categoria de análise das informações do Conselho

<p style="text-align: center;">Representatividade</p>	<p>O Conselho é um órgão colegiado, de caráter consultivo, normativo e deliberativo, responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da Política Municipal de Meio Ambiente.</p> <p>Sua constituição deve ser paritária — isto é, cada setor representado (órgãos públicos e sociedade civil organizada) deve ter igual número de integrantes — e envolver o maior número possível de entidades representativas da realidade local e das necessidades da comunidade.</p>
--	---

Credibilidade	As organizações e os representantes do Conselho são idôneos.
Operacionalidade	As sessões ordinárias do Conselho devem ser regulares e ininterruptas, garantindo a continuidade dos trabalhos e evitando o comprometimento das atividades municipais por inoperância ou atraso nas reuniões do colegiado.
Publicidade e transparência	As atividades, reuniões, documentos e deliberações do Conselho devem ser de conhecimento público.

Fonte: (MMA, 2006)

Reforçamos que a partir dessa premissa, foi possível definir a forma de análise do objeto de estudo em questão, uma das fases mais complexas no decorrer da estruturação metodológica dessa pesquisa. Pois o fato da pesquisadora já ter participado desses espaços, possuir vivência e experiência na participação das reuniões exigiu maior rigor metodológico para realizar a inferência e análise dos dados.

4.1 Caracterização do Estudo

Esse estudo se caracteriza como de natureza bibliográfica. Ao interpretarmos o título “A participação cidadã na gestão ambiental municipal: Um estudo de caso sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico” percebe-se que se optou pela metodologia do estudo de caso. De acordo com YIN (2010) o estudo de caso é aplicado com o objetivo de se compreender os diferentes fenômenos sociais, em que não há uma definição substancial sobre os limites entre o fenômeno e o contexto. Assim, salienta que o investigador possui um papel relevante, pois este deverá ter cuidado com as generalizações e precisa buscar sempre o rigor científico no tratamento da questão.

Outra metodologia que contribui para esmiuçar o entendimento dos objetivos dessa pesquisa foi a análise documental do diário oficial municipal, das atas e regimento interno do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos, bem como a análise do Plano

Diretor, do Plano Plurianual e das Leis Orçamentárias municipais do período que contemple até o ano de 2016.⁴

Para completar o estudo proposto utilizou-se também a ferramenta metodológica, a observação direta, no acompanhamento de duas reuniões do supracitado Conselho. De acordo com LAKATOS & MARCONI (1992), a observação direta intensiva é um tipo de observação que “[...] utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”.

A técnica da observação participante também possibilitou o contato direto da pesquisadora com o fenômeno observado, conseguindo informações acerca da realidade dos atores sociais em seus próprios contextos; representa um caminho para obter conhecimento a respeito das crenças, valores, atitudes e outros aspectos de um determinado grupo social. Com relação a observação direta a pesquisadora esteve presente em 02 reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico durante o ano de 2016.

4.1.1 Dificuldades do Estudo: Limites da Pesquisa

No decorrer do planejamento e execução desta pesquisa, algumas alterações foram necessárias, em virtude da delimitação do estudo, bem como o cumprimento dos objetivos propostos de acordo com a questão temporal. Dificuldades com relação a obtenção de dados também contribuiu para o (re)planejamento da pesquisa. O Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico foi analisado no período de 2014 a 2016.

De acordo com o projeto inicial, seriam realizadas entrevistas com os atores e atrizes sociais envolvidas no Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico, mas em virtude da dificuldade de agendar uma entrevista com o secretário municipal de Meio Ambiente as mesmas foram canceladas. Foram realizados dois contatos, um presencial realizado no dia 02 de março de 2016, na reunião do Conselho e outra via e-mail, conforme o anexo 01.⁵ O objetivo dessa entrevista seria o alinhamento dos dados já levantados sobre o Conselho e analisar a estrutura da secretaria, responsável por implementar a gestão ambiental local, pois consideramos os diálogos com os poderes públicos é de fundamental importância para legitimar a participação cidadã da sociedade civil.

Além desta dificuldade apresentada, outra diz respeito ao cumprimento da Lei nº 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso a Informação ou LAI”. Essa regulamenta o

⁴ Destaca-se que a vigência do Plano Plurianual é até 2017.

⁵ Anexo 1 – Cópia do e-mail enviado Ao Secretário Municipal de Meio Ambiente

direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades (BRASIL, 2011).

No dia 10 de julho de 2016 foi encaminhado ao portal da transparência do município solicitações sobre a Lei que cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente e seu respectivo decreto, a solicitação não foi atendida no prazo estabelecido pela Lei 12.527/2011 e no dia 06 de outubro foi aberta uma nova solicitação, vide anexo 2⁶. Destaca-se, que a supracitada Lei não se encontrava no sítio da Secretaria Municipal⁷ e que as informações estão desatualizadas, dificultando o acesso a informação e o entendimento da estrutura da administração pública municipal, responsável pela gestão ambiental e principalmente o funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico.

No que tange a delimitação da pesquisa e o acompanhamento das atividades do Conselho, no ano de 2016, as campanhas eleitorais municipais influenciaram a dinâmica do mesmo e não foram evidenciadas reuniões nos meses de setembro a dezembro de 2016. Outro fato relevante é que o resultado das eleições municipais não favoreceu o candidato da situação a reeleição.

4.2 Caracterização Municipal: Campos dos Goytacazes – Histórias e interfaces com as Políticas Públicas Ambientais.

O município de Campos dos Goytacazes pertence à Região Norte Fluminense, composta pelos municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. De acordo com informações do CENSO de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cidade possui uma população de 463.731 habitantes que corresponde a 54,58% do total da população da região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, possui uma extensão territorial de 4.026,696 km².

⁶ Anexo 2 – Cópia do protocolo nº 3983749180, solicitação ao Portal da Transparência sobre a Lei que cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

⁷ A pesquisadora realizou diversos acessos e até a presente data 24 de novembro não havia a evidência no site. Apenas atas dos anos de 2011 e 2012. <http://www.meioambiente.campos.rj.gov.br/setores/fummam/historia>



Figura 3: Regiões de Governo e Microrregiões Geográficas. Fonte: CEPERJ - Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro.

A cidade de Campos dos Goytacazes é um importante polo comercial e financeiro que abrange o Norte/Noroeste Fluminense e o sul do Espírito Santo. Ao largo de suas costas, no Oceano Atlântico, há um forte polo de exploração de petróleo e gás natural pela Petrobras, na plataforma continental. A cidade é a maior produtora de petróleo do Brasil, além de concentrar a maior parte de indústria cerâmica fluminense. Das 07 usinas de açúcar e álcool do Estado, 06 estão em Campos (DRZ, 2012).



Figura 4: Mapa da Cidade de Campos dos Goytacazes. Fonte: IBGE.

A escolha por estudar o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes foi influenciada pela trajetória histórica, econômica e política do município que foi alicerçada na exploração dos recursos naturais tais como a cana de açúcar e o petróleo.

Segundo SOFIATTI (2014) se a cidade de Campos dos Goytacazes fosse erguida hoje, o melhor local para ela seria a margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, onde predominam os terrenos de tabuleiro (Formação Barreiras), com topografia levemente ondulada. A cidade seria erigida nos pontos altos, reservando as depressões para a drenagem urbana. Originada em meados do século XVII, na margem direita do Rio Paraíba do Sul e com o mínimo de planejamento, a malha urbana da vila se instalou na planície aluvial formada pelo rio, terreno repleto de lagoas e sujeito a inundações anuais.

Para vencer os obstáculos à sua expansão, particulares, poder público e ordens religiosas foram obrigados a se empenhar numa luta contra as águas. Para tanto, tornou-se necessário levantar diques na margem direita do Rio Paraíba do Sul, rasgar canais a fim de que as águas escoassem para o mar mais velozmente e controlar os fluxos hídricos com comportas. Em resumo, a cidade de Campos dos Goytacazes, a agroindústria sucroalcooleira e a pecuária implantaram-se e se mantêm a altos custos ecológicos, humanos e econômicos. A bravura que Alberto Ribeiro Lamego atribui aos habitantes do brejo nada mais é do que a necessidade de travar uma luta sem tréguas contra as águas e as estiagens. Por outro lado – ainda seguindo Lamego –, a indolência dos habitantes da restinga não é um traço de caráter, mas fruto da ocupação de terrenos ambientalmente menos onerosos que a planície aluvial, embora menos férteis. Cabe observar, também, que o tipo de assentamento deve ser levado em conta. Quanto a este aspecto, Lamego observa bem que as lagoas não eram problema para os povos indígenas, mas solução, na medida em que funcionavam como fonte de alimento e de proteção. Já para a agricultura, a pecuária, a indústria e os assentamentos urbanos de tipo europeu, elas se tornaram obstáculos a serem vencidos (SOFIATTI, 2014).

Durante mais de dois séculos, a obsessão do campista foi a de dominar as águas que cortavam o penetravam nas propriedades. A expansão das lavouras canavieiras, nos anos 30, e do D.N.O.S (Departamento Nacional de Obras de Saneamento) foi resultado de um conjunto de equações que buscavam reduzir e impedir o domínio das águas, nas baixadas e alagados do município. A solução procurada foi a drenagem, corrigindo meandros, retificando cursos, alterando rumos de córregos e subafluentes, estabilizando níveis de lagoas e mantendo um escoamento permanente de águas. Propiciando condições de impedir que, nas épocas das

cheias, o efeito desastroso dos excessos de água mantivesse dificuldades intransponíveis e prejuízos agrícolas insanáveis, um amplo e cuidadoso planejamento foi desenvolvido pelo D.N.O.S, no decurso dos últimos 50 anos (PINTO,2006).

Ainda de acordo com PINTO (2006) o trabalho do D.N.O.S mostra com clareza meridiana, o volume de águas disponíveis, agora controladas que, a serviço do Homem, pode proporcionar riquezas. Há uma evidente demonstração de que o homem pode modificar o meio, e beneficiado este pelo trabalho, a devolução em produtividade é enorme.

Contudo, MENDONÇA (2014) afirma que os canais da Baixada Campista, implantados pelo D.N.O.S se constituem num extenso, complexo e frágil sistema hidráulico devido as grandes dimensões dos canais primários e alguns secundários (média 50 km de extensão), e as suas baixas declividades (inferiores a 00,2%). Essas características fazem com que qualquer assoreamento ou entupimento no leito dos canais impeça ou comprometa o deslocamento do fluxo da água para o oceano, gerando problemas de abastecimento ou inundações nas áreas de influência.

Outro grande problema observado na rede de canais da Baixada Campista é sua manutenção, pois a regulação das cotas de fundo e dos taludes e a remoção da vegetação aquática (macrófitas) exigem equipamentos de grande porte (escavadeiras hidráulicas e mecânicas), além de mão de obra treinada e experiente. Associados a esses problemas, a rede de canais também sofre o agravante de terem seus leitos comprometidos pela deposição lixo e esgoto urbano e industrial, o que compromete ainda mais o correto funcionamento do sistema (MENDONÇA, 2014). Conforme mencionado, verifica-se que o município de Campos dos Goytacazes em seu processo de urbanização e expansão agrícola optou por um sistema de drenagem que compromete atualmente a gestão dos recursos hídricos e de saneamento básico.

Contudo, uma das formas encontradas para fortalecer os municípios é através do planejamento por meio do processo de elaboração de uma política municipal de saneamento ambiental, de forma participativa e democrática e que considere os princípios de universalidade, equidade, integridade e controle social. A situação da saúde ambiental no âmbito local e o fato de que o município é o responsável, em última instância, pela qualidade dos serviços de saneamento ambiental prestados aos cidadãos, é uma base válida para priorizar e desenvolver esforços no planejamento das ações de saneamento, de forma descentralizada, para, com o apoio de universidades e centros de referências, desenvolver e utilizar metodologias para a elaboração de políticas descentralizadas de saneamento ambiental (BRASIL, 2011).

Neste contexto, no campo do saneamento básico, a bacia hidrográfica é um território de extrema importância uma vez que seu uso e ocupação determinam as condições de disponibilidade da quantidade e qualidade dos recursos hídricos. Para promover a gestão dos recursos hídricos no Brasil a Lei nº 9.433/1997 estabelece como um dos instrumentos a elaboração de Planos de Recursos Hídricos por bacia hidrográfica, estado e país, e a bacia hidrográfica é uma unidade territorial de planejamento. O diálogo entre os planos de bacia e de saneamento mostra-se extremamente necessário. Uma importante tarefa para a elaboração do plano de saneamento básico é avaliar as condições presentes e futuras dos mananciais de fornecerem água para suprimento humano em qualidade e quantidade, ainda, a capacidade dos recursos hídricos de receberem cargas poluidoras de resíduos provenientes de estações de tratamento de água e de esgoto sanitário ou de aterros sanitários (BRASIL, 2011).

O município de Campos dos Goytacazes, pertence à área de atuação do Comitê Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana que corresponde ao território da Região Hidrográfica Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (RH- Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana ou RH-IX), que se situa ao longo da região norte e noroeste do Estado do Rio de Janeiro, e foi definida pela Resolução Nº 107/2013 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro – CERHI/RJ, que também define as demais regiões hidrográficas do estado. Esta Região, além de abrigar a foz do próprio rio Paraíba do Sul, ainda contém outros rios importantes de domínio federal, como o Pomba e o Muriaé, e diversas lagoas, como as Lagoas de Cima, Feia e do Campelo.

Além de Campos dos Goytacazes, fazem parte da RH-IX os municípios de Quissamã, São João da Barra, Cardoso Moreira, Italva, Cambuci, Itaperuna, São José de Ubá, Aperibé, Santo Antônio de Pádua, Natividade, Miracema, Laje do Muriaé, Bom Jesus do Itabapoana, São Francisco do Itabapoana, Porciúncula, Varre-Sai, inseridos integralmente na Região, e ainda, parcialmente, os municípios de Trajano de Moraes, Conceição de Macabu, Carapebus, Santa Maria Madalena e São Fidélis, como pode ser observado no mapa a seguir.



Figura 5: Municípios que compõem o Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.
Fonte: Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana. Disponível em:
<http://www.cbhbaixoparaiba.org.br/ocomite.php>

De acordo com dados disponibilizados no sítio do Comitê de Bacia do Baixo Paraíba do Sul, pode-se verificar na tabela 2 abaixo que é expressivo o número de habitantes residentes em Campos dos Goytacazes que está inserida na Região RH-BPS.

Tabela 2: Relação da população campista inserida na RH-BPS:

Município	População	
	Municipal	Inserida na RH-BPS
Campos dos Goytacazes	463.731	460.223

Fonte: IBGE, 2010 e COHIDRO, 2014

Capítulo 5 - Resultados e Discussão

5.1 Configuração do Sistema Ambiental de Campos dos Goytacazes

Buscando compreender a dinâmica da participação cidadã na administração ambiental pública do município de Campos dos Goytacazes foram utilizados dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic fornecidos pelo IBGE. A supracitada pesquisa, anualmente divide os temas relacionados às políticas públicas municipais em capítulos e de acordo com o recorte dessa pesquisa foram mapeados os capítulos relacionados com a gestão ambiental e meio ambiente. Destaca-se que foi realizada a análise dos períodos de 2015, 2013 e 2012. A escolha por esses anos deu-se em virtude dos temas elencados que estão relacionados com a participação na gestão ambiental municipal.

Quadro 6: Dados Ambientais do Munic de 2015

Gestão Ambiental	
Base cartográfica digitalizada - existência	Sim
Sistema de Informação Geográfica - existência	Não
O município iniciou o processo de elaboração da Agenda 21 Local	Sim
Estágio atual	Sensibilização/mobilização
Fórum da Agenda 21 local realizou reunião nos últimos 12 meses	Não possui Fórum
O município realiza licenciamento ambiental	Sim
Concedeu no ano de 2014	Não
Licenças Prévias (LP)	-
Licenças Instalação (LI)	-
Licenças de Operação (LO)	-
O município implantou o Cadastro Ambiental Rural - CAR	Não

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2015. Adaptado pela autora.

Pode-se perceber que no ano de 2015, o eixo de meio ambiente foi definido como gestão ambiental. Com relação à participação cidadã, o processo de elaboração da Agenda 21 foi iniciado, de acordo com a administração pública de Campos dos Goytacazes, contudo não há Fórum sobre a mesma. Outras políticas públicas tais como o licenciamento ambiental e o cadastro ambiental rural também não foram implementados pelo município.

Quadro 7: Dados Ambientais do Munic de 2013

Meio Ambiente	
Órgão gestor do meio ambiente	
Caracterização do órgão gestor do meio ambiente no município	Secretaria municipal exclusiva
Recursos humanos - Total	75
Estatutários	37
Celetistas	0
Somente comissionados	13
Estagiários	4
Sem vínculo permanente	21
Conselho municipal de meio ambiente	
Conselho Municipal de Meio Ambiente - existência	Sim
Ano de criação	2000
O conselho é paritário	Não
Caráter do conselho:	
Consultivo	Sim
Deliberativo	Sim
Normativo	Sim
Fiscalizador	Sim
Quantidade de reuniões realizadas nos últimos 12 meses	10
Fundo Municipal de Meio Ambiente - existência	Sim
Agenda 21, Legislação ambiental e Comitê de Bacia hidrográfica	
Iniciou o processo de elaboração da Agenda 21 local	Sim
Estágio atual da agenda local	Implementação de ações da Agenda 21 em políticas públicas
Fórum da Agenda 21 local realizou reunião nos últimos 12 meses	Não possui Fórum
Legislação específica para tratar de questão ambiental	Sim
A legislação está organizada sob forma de:	Código ambiental
Faz parte de comitê de bacia hidrográfica	Sim
Parceria com Governo Federal, Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA) e Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	
O governo municipal está implementando em parceria com o Governo Federal algum dos programas abaixo	Nenhum programa
Coletivo educador	Não aplicável
Sala Verde	Não aplicável
Circuito Tela Verde	Não aplicável
Conferência Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente	Não aplicável
Educação Ambiental no Plano de Gestão de Resíduos Sólidos	Não aplicável
Sustentabilidade ambiental das instituições públicas, como a Agenda Ambiental na	Não aplicável

Administração-A3P	
O município participa de Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA) de âmbito estadual ou similar	Não
Participou de alguma reunião da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA) ou similar nos últimos 12 meses	Não aplicável
O município possui Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos nos termos estabelecidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos	Não
Esse plano abrange apenas esse município	Não aplicável
Consumo sustentável	
O governo municipal está implementando alguma iniciativa na área de consumo sustentável	Sim
Redução do uso de sacolas plásticas	Não
Sustentabilidade ambiental das instituições públicas, como a Agenda Ambiental na Administração-A3P	Sim
Redução do consumo de água ou energia elétrica	Sim
Uso de critério ambiental em compra ou concorrência pública	Não
Outras iniciativas	Não

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2013. Adaptado pela autora.

A pesquisa de 2013 considerou em seu escopo mais perguntas sobre a gestão ambiental municipal. Para efeito dessa pesquisa, destacamos a existência de órgão gestor de meio ambiente, esse se configura através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental e a presença de recursos humanos estatutários (37), comissionados (13) e sem vínculo permanente (21), além de estagiários (04). Com relação ao Conselho de Meio Ambiente, as informações apresentadas apontam a existência do mesmo, mas no que tange as informações sobre ano de criação e a paridade do Conselho, há divergência dos dados encontrados através da análise das legislações e do próprio preenchimento da pesquisa no ano de 2012. O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo foi criado em 1994 e em 2014, sua lei de criação fora revogada para criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico.

Outra informação de grande relevância para execução das políticas públicas ambientais refere-se ao seu orçamento e fontes de financiamento, na pesquisa de 2013 foi apontada a existência de um fundo municipal de meio ambiente, entretanto a pesquisadora não obteve por parte do poder público local as informações solicitadas via portal da transparência. O município também registrou o início do processo de elaboração da agenda 21, elencou o Código Ambiental como legislação específica para tratar das questões ambientais e apontou que faz parte de um Comitê de Bacias Hidrográfica.

Quadro 8: Dados Ambientais do Munic de 2012

Meio Ambiente	
Órgão gestor	
Caracterização do órgão gestor do meio ambiente no município	Secretaria municipal exclusiva
Conselho e fundo municipal de meio ambiente	
10.2.1 - Conselho Municipal de Meio Ambiente - existência	Sim
Ano de criação do conselho	1994
O conselho é paritário	Sim
Caráter do conselho:	
Consultivo	Sim
Deliberativo	Sim
Normativo	Não
Fiscalizador	Não
O conselho realizou reunião nos últimos 12 meses	Sim
Fundo Municipal de Meio Ambiente - existência	
O fundo municipal de meio ambiente tem financiado ações e projetos para questões ambientais nos últimos 12 meses	Não
Licenciamento, Agenda 21, legislação ambiental, comitê da bacia hidrográfica e unidade de conservação	
O município realiza licenciamento ambiental de impacto local	Não
O município tem algum instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente para delegação de competência de licenciamento ambiental relacionado a atividades que vão além do impacto local	Não
Iniciou o processo de elaboração da Agenda 21 local	Sim
Estágio atual da agenda local	
Fórum da Agenda 21 local se reuniu com que frequência nos últimos 12 meses	Não possui Fórum
Legislação específica para tratar de questão ambiental	
A legislação está organizada sob forma de:	Código ambiental
Faz parte de comitê de bacia hidrográfica	Sim
Unidade de Conservação Municipal - existência	Sim
Serviços ambientais	
O município recebe recursos com vistas ao pagamento de serviços ambientais	Sim
De quem:	
Governo Federal	Sim
Governo Estadual	Sim
Outro governo municipal	Não
Iniciativa privada	Não
Organizações não governamentais	Não
Outros	Não
O município paga por serviços ambientais prestados por entidades ou pessoas físicas	Não

residentes no município	
Tipo de instrumento aplicado:	
Pagamento por ações/iniciativas que promovam a conservação e o melhoramento da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos	Não aplicável
Pagamento por ações/iniciativas de conservação e preservação da vegetação nativa e da vida silvestre	Não aplicável
Pagamento por ações/iniciativas que promovam a conservação, recuperação ou preservação do ambiente natural nas áreas de Unidades de Conservação, em suas respectivas zonas de amortecimento e nas Terras Indígenas	Não aplicável
Pagamento por ações/iniciativas de recuperação e conservação dos solos e recomposição da cobertura vegetal de áreas degradadas, através do plantio de espécies nativas ou em sistema agroflorestal	Não aplicável
Pagamento por ações/iniciativas de conservação de remanescentes vegetais em áreas urbanas, de importância para a manutenção e melhoramento da qualidade do ar, dos recursos hídricos e da qualidade de vida da população	Não aplicável
Pagamento por ações/iniciativas de captura e retenção de carbono que contribuam para a mitigação das mudanças climáticas (conservação de remanescentes florestais e demais ecossistemas naturais, de restauração de ecossistemas naturais e de recuperação de á	Não aplicável
Outros	Não aplicável
Instrumento legal que ampara o pagamento do serviço ambiental pelo município	Não aplicável
Lei de parcelamento do solo para fins urbanos define zonas prioritárias para a proteção ambiental em áreas urbanas	Sim
Quantas zonas prioritárias para a proteção ambiental em áreas urbanas	3
Em 2011 a Prefeitura teve contrato de prestação de serviços (terceirização) com empresas, na área de meio ambiente, para o exercício de funções como: resgate, salvamento e recuperação de fauna, segurança, limpeza e manutenção de estação ecológica, reserva	Não
Plano de Contingência ou Emergência para casos de desastres ambientais - existência	Não

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2012. Adaptado pela autora.

No ano de 2012, a pesquisa abordou temas que também foram investigados em 2013, tais como a existência de secretaria específica sobre a Meio Ambiente, existência de Conselho e informações sobre ano de criação, carácter do conselho (consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador), frequência das reuniões e a existência do Fundo Municipal. Além do

levantamento sobre a implementação de política de licenciamento, legislação específica para tratar da questão ambiental e a participação em Comitê de Bacia Hidrográfica.

5.2 Levantamento dos requisitos legais municipais

De acordo com os instrumentos de gestão ambiental, apresentados por GIARETTA (2012), os municípios devem se organizar para garantir a prevenção, controle e mitigação dos impactos ambientais no território. Nesse sentido, será apresentado as informações sobre a cidade de Campos dos Goytacazes de acordo com as categorias elencadas pela supracitada autora.

5.2.1 Levantamento dos requisitos econômicos

Os requisitos econômicos foram listados como: fundo municipal de meio ambiente, incentivos tributários, consórcios municipais. Conforme já justificado no item 4.1.1 Dificuldades do estudo: limites da pesquisa as informações sobre a Lei e Decreto do Fundo Municipal de Meio Ambiente não foram compartilhadas pelo poder público. A ausência de publicidade nas questões orçamentárias são gargalos encontrados para implementação e execução das políticas públicas ambientais.

Contudo, a pesquisadora incluiu a Lei nº 8.533/2014 que dispõe sobre a elaboração do Plano Plurianual para o período de 2014/2017, pois a mesma apresentou 03 programas relacionados com a Gestão Ambiental Local, a saber:

- Programa 0129 – PROSANEAR – Saneamento para comunidades rurais e urbanas de interesse social
- Programa 0134 – Recuperação ambiental, urbanização e regularização fundiária Lagoa do Sapo e Parque Eldorado.
- Programa 0132 - Gestão Ambiental – Recuperação de áreas degradadas

Salienta que todos os programas supracitados têm interface com os eixos do Saneamento Básico e o acompanhamento das ações deveriam ser monitorados no Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico, haja vista que há recursos financeiros previstos para execução dos programas.

5.2.2 Levantamento dos requisitos Administrativos

Os requisitos administrativos referem-se a unidade específica para essa temática, capacitação técnica de recursos humanos, parcerias com outras instituições do poder privado, universidade e entidades afins. Para além, da pesquisa MUNIC 2012 e 2013 foi evidenciado que no município de Campos existe a Secretária de Desenvolvimento Ambiental, segundo publicação no Diário Oficial em 23 de Maio de 2013, as atribuições e competências da Secretária seriam:

- I- promover a defesa, melhoria e aproveitamento racional do meio ambiente, viabilizando ações preventivas no sentido de preservar as riquezas naturais, no âmbito municipal;
- II - proceder ao Zoneamento Ecológico Econômico do território do Município.
- III - restaurar e defender as unidades de proteção ambiental e as reservas ecológicas, assim consideradas pela legislação vigente, situadas total ou parcialmente nos limites do Município;
- IV - inventariar, mapear e gravar todos os ecossistemas nativos, ou parcelas deles, localizados no território do Município, vedando a sua redução e adulteração e promovendo, direta ou indiretamente, a sua restauração de acordo com solução técnica dos órgãos públicos competentes;
- V - estimular e promover o florestamento e o reflorestamento ecológicos em áreas degradadas, visando especialmente à proteção de encostas e de margens de ecossistemas aquáticos;
- VI - criar unidades de preservação e de conservação ambiental, com a finalidade de proteger e permitir a restauração de amostras de todos os ecossistemas ou de seus remanescentes, existentes no território do Município, providenciando, com brevidade, a sua efetivação por meio de indenizações devidas e a manutenção de serviços públicos indispensáveis à sua integridade;
- VII - tomar medidas que permitam a compatibilização de atividades econômicas e a proteção do meio ambiente, estimulando, principalmente, o desenvolvimento de técnicas e tecnologias apropriadas à utilização autosustentada, múltipla, integrada e ótima dos ecossistemas, especialmente com relação às coleções hídricas existentes nos limites do território municipal;
- VIII - impor e exigir dos órgãos competentes a adoção de normas conservacionistas para extração e utilização dos recursos não renováveis e renováveis;
- IX - estimular e promover a arboricultura, de preferência com essências autóctones e diversificadas em áreas adequadas, para o suprimento de energia e de matéria-prima;
- X - elaborar e executar programas de arborização urbana compatíveis com as características ambientais e culturais do Município;

- XI - impedir a coleta conjunta de águas pluviais e de esgotos domésticos ou industriais;
- XII - proibir o despejo, nas águas, de caldas ou vinhoto, bem como de resíduos de dejetos capazes de torná-las impróprias, ainda que temporariamente, para o consumo e a utilização normais ou para sobrevivência das espécies;
- XIII - adotar medidas para prevenir, controlar ou impedir a poluição de qualquer tipo;
- XIV - zelar pela boa qualidade dos alimentos;
- XV - estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a utilização de fontes energéticas renováveis e não poluentes e tecnologias poupadoras e energia, assegurando a todas as pessoas, nos meios rural e urbano, o direito de utilizá-las;
- XVI - tomar medidas que assegurem a diversidade e a integridade genética no Município e na região em que este se insere;
- XVII - coibir práticas que ameacem as espécies vegetais e animais, notadamente as consideradas em perigo de extinção, vulneráveis e raras;
- XVIII – promover tutela sobre a fauna silvestre autóctone, proibindo sua caça, captura e práticas que submetam animais a crueldade;
- XIX - promover tutela sobre animais domésticos, assegurando-lhes existência e coibindo toda e qualquer prática que implique em crueldade, inclusive exigindo a adoção de equipamentos e procedimentos adequados para os animais de tração e de métodos de insensibilização para animais de abate;
- XX - coibir, mediante instrumentos legais, a pesca predatória;
- XXI - proibir a realização de eventos que impliquem no consumo de animais capturados em seus ambientes nativos;
- XXII - proteger os monumentos e os sítios paleontológicos e paleoecológicos;
- XXIII - promover a educação ambiental formal e informal em todos os níveis existentes na rede de ensino, ministrando-a através de disciplina específica e das outras disciplinas, dos meios de comunicação social e de outros recursos;
- XXIV – colaborar com o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo, na forma da lei;**
- XXV – exercer outras atividades correlatas (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013).

Segundo as atribuições, a Secretaria em seu Art. XXIV deve colaborar com o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo, contudo salienta-se que a partir da Lei nº 8.604/2014 publicada em 15 de dezembro de 2014, que institui o Conselho Municipal do

Meio Ambiente e Saneamento Básico a Lei nº 5.664/2008 que instituiu o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo foi revogada.

Abaixo segue o organograma da Administração Municipal de Campos dos Goytacazes, salienta-se que Secretária de Desenvolvimento Ambiental supervisiona a Superintendência de Limpeza Pública e a Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade Urbana supervisiona a Superintendência de Iluminação Pública, o Instituto Municipal de Trânsito e Transporte (IMTT) e a Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento (EMHAB).

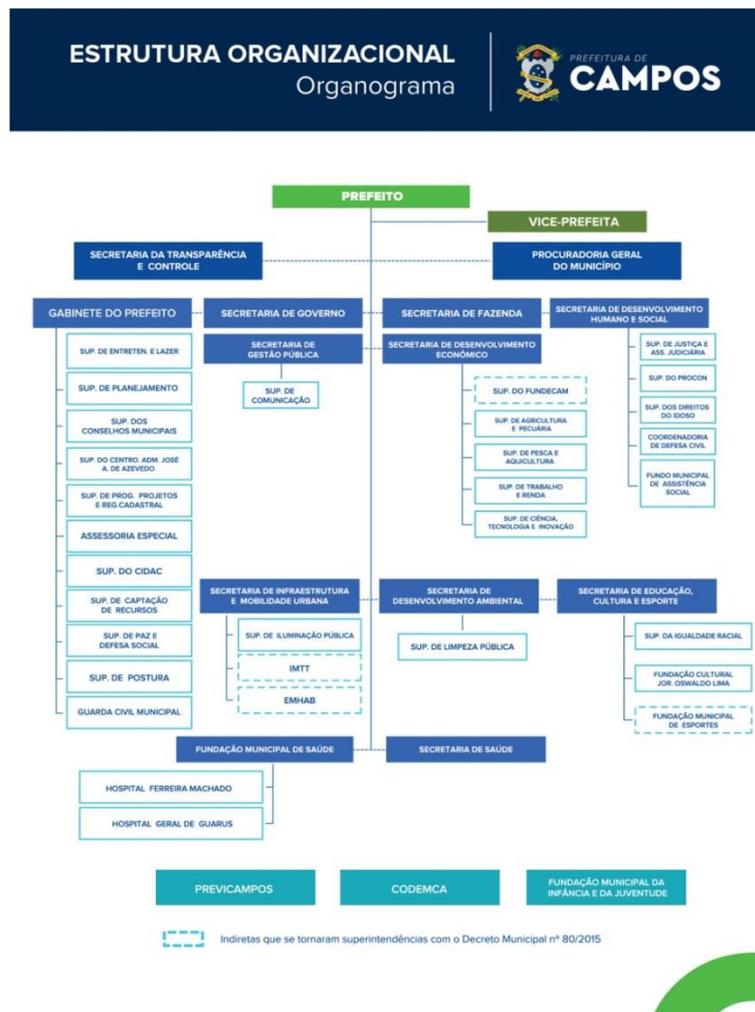


Figura 6: Organograma da Administração Pública de Campos dos Goytacazes - RJ. Fonte: Prefeitura Municipal, 2016.

5.2.3 Levantamento dos requisitos Institucionais

Os requisitos institucionais levantados foram a Agenda 21, a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) a Educação Ambiental, o Sistema de Informações Ambientais e o Conselho de Meio Ambiente. Através do MUNIC pode-se verificar que o município alegou que iniciou o processo de elaboração da agenda 21 Local, com relação a A3P foi lançada no Diário Oficial de 18 de novembro de 2014 a Portaria 1556/2014 com a nomeação do Comitê Gestor do Programa.

Sobre a Educação Ambiental, de acordo com as informações levantadas no sitio da Prefeitura em 05 de outubro de 2005, pela Lei nº 7.742, foi criado o Centro de Educação Ambiental - CEA "Prata Tavares" de Campos dos Goytacazes (RJ), cuja formulação, coordenação, planejamento e execução das atividades são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental, através do Setor de Educação Ambiental, que se encarregará da programação e da divulgação de eventos, campanhas, exposições, oficinas, palestras, teatros e projetos relativos à Educação Ambiental.

Não foram evidenciadas informações sobre o Sistema de Informações Ambientais, já sobre o Conselho de Meio Ambiente no item abaixo será analisado.

5.3 Estrutura do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico

De acordo com a metodologia da pesquisa, quatro categorias foram elencadas para compreender sobre legitimidade dos Conselhos de Meio Ambiente: *representatividade, credibilidade, operacionalidade e publicidade e transparência*. Essas conforme mencionado, se fundamentaram respectivamente na publicação no Instituto Estadual de Ambiente do Rio de Janeiro: Conselhos Municipais de Meio Ambiente - orientações para implementação (2015) e da publicação do Ministério do Meio Ambiente - como estruturar o sistema municipal de Meio Ambiente (2006).

Contudo, para compreender o funcionamento do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico e como ocorreu o processo de participação cidadã, as informações levantadas foram mapeadas e conectadas, como se fosse um “jogo de quebra cabeças”, a ausência de informações geraram lacunas como se fossem as “peças faltantes”. Mas, através do monitoramento do Diário oficial pudemos concatenar os dados sobre sua criação e implementação.

Conforme levantado no site da Secretária de Desenvolvimento Ambiental, foram evidenciados documentos datados de 10 de junho de 2015 sobre o lançamento do edital de convocação dos representantes a compor o Conselho, Edital de convocação COMAMSA nº 01/2015, dispondo de informações, tais como: prazo de inscrição, requisitos de participação, documentação a ser apresentada, quantidade e segmentação dos representantes (08 Instituições representando o poder público e 08 Organizações da Sociedade Civil). O processo eleitoral para definição do segmento da sociedade civil foi realizado no dia 04 de julho de 2015 por meio de um Fórum e teve como objetivo compor os representantes do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento.

Com relação ao quesito **representatividade**, em virtude do quantitativo de 463.731 habitantes, a orientação é que o município de Campos dos Goytacazes tenha 18 representantes. A composição das instituições eleitas foi publicada no dia 09 de Julho de 2015, sendo essas representadas no quadro 9, abaixo:

Quadro 9: Representantes do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes-RJ

Entidades Governamentais Municipais	Entidades da Sociedade Civil e do Setor Privado
I-Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental Titular: Roger Rangel Coutinho Suplente: Carlos Henrique de Oliveira Precioso	I- Conselho Regional de Engenharia e Agronomia-CREARJ Titular: George Mendes Suplentes: Felipe da Costa Brasil
II-Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana Titular: Jorge Willian Pereira Cabral Suplente: Edilson Viana Crespo	II- Sindicato Rural de Campos Titular: Jose Amaral Ribeiro Gomes Suplentes: Ronaldo Bartholomeu dos Santos Rangel
III-Superintendência de Defesa Civil Municipal	III- Concessionária Águas dos Paraíba S/A

<p>Titular: Rubens Gomes</p> <p>Suplentes: Isabela Eduardo Rodrigues</p>	<p>Titular: Silas Almeida</p> <p>Suplentes: Aldefran Larcerda de Matos</p>
<p>IV-Superintendência da Empresa Municipal de Habitação, Urbanismo e Saneamento</p> <p>Titular: Ulysses Cardoso Rangel</p> <p>Suplente: Carlos Augusto Soares Severiano</p>	<p>IV- Fundação Centro Brasileiro de proteção e Pesquisas das Tartarugas Marinhas (PRO-TAMAR)</p> <p>Titular: Danielle Torres de Almeida Pereira</p> <p>Suplentes: Carlos Eduardo Silva de Amorim</p>
<p>V-Procuradoria Geral do Município</p> <p>Titular: Leonan de Menezes Rodrigues</p> <p>Suplente: Luís Felipe Câmara Borges</p>	<p>V- Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil</p> <p>Titular: Hahilton dos Santos Silva Junior</p> <p>Suplentes: Cosme Francisco dos Santos</p>
<p>VI-Superintendência de Limpeza Pública</p> <p>Titular: Dejair Tavares</p> <p>Suplentes: Luciano Escafura de Oliveira</p>	<p>VI- Associação Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEA-BC)</p> <p>Titular: Arthur Rodrigues Caetano</p> <p>Suplentes: Aprígio Barcelos</p>
<p>VII-Superintendência de Petróleo, Energia Alternativa e Inovação tecnológica</p> <p>Titular: João Batista Pessanha</p>	<p>VII- ISOBRAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Titular: Sandro Abreu Cesário • Suplentes: Ricardo Cabral da Cruz
<p>VIII-Superintendência de Agricultura</p> <p>Titular: Luiz Eduardo de Campos Crespo</p> <p>Suplentes: Luiz Carlos Rangel de Sousa</p>	<p>VIII- Associação Fluminense de Medicina e Cirurgia</p> <p>Titular: Ricardo Venâncio Juliboni</p> <p>Suplentes: Vanda Terezinha Vasconcelos</p>

Ao analisar a trajetória da implementação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campos, duas legislações norteadoras foram de fundamental importância para compreender sobre as competências e atribuições desse mecanismo de controle social. Estas foram: A Lei Orgânica Municipal (2015) e a Lei 7.972/2008 que sanciona o Plano Diretor.

Sobre a categoria **operacionalidade**, a Lei Orgânica Municipal, no Capítulo II “Da Administração Municipal”, o art. 97, menciona que são organismos de cooperação com o Poder Público os Conselhos Municipais e as fundações e associações privadas que realizem, sem fins lucrativos, funções de utilidade pública. O art. 98, subsequentemente, descreve que os Conselhos Municipais terão por finalidade auxiliar a Administração na análise, no planejamento e na decisão de matéria de sua competência.

O que concerne a questão ambiental (Capítulo VIII) e a participação social na Lei Orgânica, destacamos o Art. 304, XXXVI, que incumbe ao Governo Municipal, respeitadas as orientações dos Governos Federal e Estadual, ou colaborando com eles e com a participação da sociedade, por meio de seus organismos representativos: Manter o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo, de composição paritária, do qual participarão os Poderes Executivo e Legislativo, a comunidade científica e as organizações não governamentais, na forma da lei.

No que tange as especificações da Lei 7.972/2008 – Plano Diretor, o instituto da participação social através do Conselho é definido na Seção III “Da dimensão ambiental” pelo Art.15: a implementação do gerenciamento da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável deverá contemplar as seguintes medidas e ações prioritárias:

IX - Caberá a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo acompanhar os estudos de avaliação dos impactos ambientais, em parceria com os órgãos federal e estadual competentes, considerando-se as suas responsabilidades previstas em lei (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008).

Nesse contexto, através do monitoramento do diário oficial, foi publicado no dia 15 de dezembro de 2014, a Lei 8604/2014 que institui o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento. De acordo com a legislação, o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento elaborará o seu regimento interno no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei. Segundo o art.12, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei Municipal nº 7.660 de 10 de julho de 2004 e a Lei

Municipal no 5.664, de 08 de junho de 1994. Essa última já citada anteriormente por se tratar da Lei de Criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo.

Foi evidenciada, por meio do monitoramento do Diário Oficial, a publicação do regimento interno do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico em 16 de junho de 2015. Nota-se o descumprimento, da legislação com seis meses de atraso da data de 15 de dezembro de 2014. Segundo a publicação do Diário Oficial, o regime jurídico do Conselho foi definido como:

Art 1º - O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo e com composição paritária, vinculando a estrutura da Secretária Municipal de Desenvolvimento Ambiental e exercerá suas competências e finalidades nos termos do presente Regimento Interno.

Art 2º - O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento tem como finalidade propor as diretrizes da política municipal de Meio Ambiente Saneamento e ainda deliberar no âmbito da sua competência como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Municipal do Meio Ambiente e Saneamento Básico.

Ainda sobre a finalidade e competência ficaram estabelecidos no Art. 3º:

I - Propor objetivos e metas para a Política Ambiental do Município;

II - Deliberar sobre assuntos de sua competência, necessários à regulamentação e à implementação da Política Municipal de Meio Ambiente e Saneamento;

III - Analisar planos, programas e processos relativos a atividades potencialmente poluidoras quando solicitados pelo órgão municipal de meio ambiente;

IV - Estabelecer as áreas que devem ser prioritárias para a ação do executivo municipal relativas à qualidade ambiental.

V - Decidir em segunda instância administrativa, em grau de recurso, sobre multas e outras penalidades impostas pela Fiscalização da Secretaria de Meio Ambiente e da Guarda Ambiental Municipal.

VI - Pronunciar-se pela criação de Unidades de Conservação e respectivos planos de manejo;

VII - Propor temas prioritários para a pesquisa aplicada à conservação e a utilização sustentável do meio ambiente;

VIII - Dar encaminhamento às deliberações da Conferência Nacional de Saneamento Básico;

IX - Articular discussões para a implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico;

X - Articular discussões sobre propostas de alteração da Lei do Plano Municipal de Saneamento Básico e dos seus Regulamentos;

XI - Articular discussões sobre projetos de lei de interesse da política do saneamento municipal, antes do seu encaminhamento a Câmara;

XII - Acompanhar a implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico previsto nesta lei;

XIII - Elaborar e modificar o seu regimento mediante aprovação de 2/3 de seus membros;

XIV - Criar, modificar e extinguir câmaras técnicas e grupos de trabalho.

Ainda sobre a **operacionalidade**, o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico, de acordo com o Regimento Interno se reunirá ordinariamente a cada dois meses, e extraordinariamente sempre que convocado por seu Presidente, com antecedência mínima de três dias.

Art. 43 - Poderão participar de sessões do COMAMSA, por indicação de qualquer Conselheiro, técnicos, especialistas e representantes de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil, bem como pessoas relacionadas com as matérias em pauta, a fim de prestar esclarecimentos considerados necessários, sem direito a voto, desde que autorizado pelo Plenário e mediante convite do Presidente do COMAMSA.

Sobre o funcionamento das sessões, ficou estabelecido:

Art.44 - As sessões serão públicas e abertas à população interessada.

Parágrafo Único - Os presentes às sessões que não forem Conselheiros do COMAMSA só poderão fazer manifestação oral, no tempo máximo de cinco minutos, mediante indicação de um Conselheiro presente, desde que aprovado pelo Plenário.

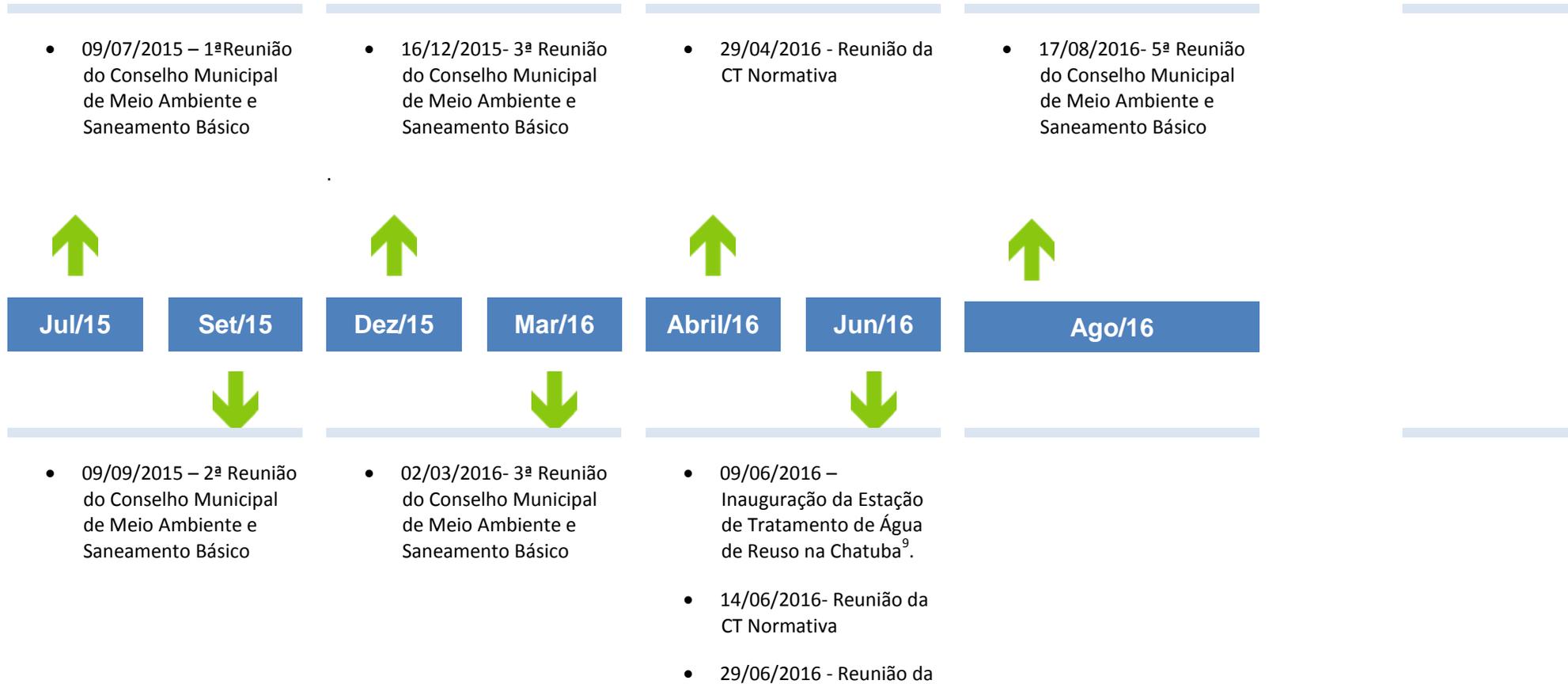
Art. 45 - As sessões terão duração máxima de duas horas e 30 minutos, podendo o Presidente, em caso de urgência ou relevância, submeter à aprovação do Plenário a decisão.

No que tange a categoria **credibilidade** das instituições, foi identificado na publicação no Diário Oficial de 16 de julho de 2015, o regimento interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento. Em seu art. 6º foi considerado para fins de participação no Conselho de Meio Ambiente e Saneamento, as entidades da Sociedade Civil legalmente constituída há mais de um ano e em plena atividade no município.

Já sobre a **publicidade e transparência** não foram evidenciadas ações de divulgação sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente, além do mencionado na Metodologia.



5.4 Linha do tempo das Reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico⁸



⁸ Reuniões mapeadas de acordo com os dados disponibilizados pela Assistente de Mobilização e Logística da Associação NEA-BC, Izabella Apolinário.

⁹ Destaca-se que a inauguração da Estação de Tratamento de Água de Reuso foi uma atividade realizada pela Secretária de Desenvolvimento Ambiental na Semana de Meio Ambiente com convite aos conselheiros.

5.5 Análise das Atas Disponibilizadas

PRIMEIRA REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO (COMANSA) - TRIÊNIO 2015/2018		
Data	Entidades	Temas Envolvidos
05/07/2015	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Secretaria de Desenvolvimento Ambiental; ❖ Associação Fluminense de Medicina e Cirurgia; ❖ Associação Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos; ❖ Concessionária Águas do Paraíba; ❖ Conselho Regional de Engenharia e Agronomia; ❖ Fundação Centro Brasileiro de Proteção e Pesquisa das Tartarugas Marinhas; ❖ Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil; ❖ ISOBRAS; ❖ Sindicato Rural de Campos; ❖ Superintendência Municipal de Petróleo Energias Alternativas e Inovação e Tecnologia; ❖ Superintendência de Agricultura; 	<p>Publicação dos nomes dos Conselheiros.</p> <p>Apresentação da Minuta do Regimento Interno.</p> <p>Votação de todos os artigos do Regimento interno. Apresentação de destaques e pedidos de esclarecimentos: O representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia informou que a Lei que criou o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico não seguiu a mesma composição do Conselho de Meio Ambiente e Urbanismo.</p> <p>Aprovação do Regimento Interno</p> <p>Deliberação para publicação no Diário Oficial.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Coordenadoria de Defesa Civil; ❖ Procuradoria Geral do Município; ❖ Superintendência da Empresa Municipal de Habitação e Urbanismo e Saneamento; ❖ Superintendência de Limpeza Pública 	
--	---	--

SEGUNDA REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO (COMANSA) - TRIÊNIO 2015/2018		
Data	Entidades	Temas Envolvidos
09/09/2015	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Secretaria de Desenvolvimento Ambiental; ❖ Associação Fluminense de Medicina e Cirurgia; ❖ Associação Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos; ❖ Concessionária Águas do Paraíba; ❖ Conselho Regional de Engenharia e Agronomia; ❖ Fundação Centro Brasileiro de Proteção e Pesquisa das Tartarugas Marinhas; ❖ Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil; ❖ ISOBRAS; 	<p>Verificação do quórum</p> <p>Leitura e aprovação da ata anterior. Sugestão do envio das atas para o e-mail dos conselheiros.</p> <p>Apresentação e aprovação da Resolução de Criação da Comissão Permanente de Análise e Recursos as Infrações Ambientais. A Procuradoria Geral do Município mencionou a necessidade de assegurar que os membros da Câmara Técnica estejam preparados para tratar de assuntos técnicos</p> <p>Discussão do Plano de Contingência e Abastecimento Público. O representante da Concessionária Águas do Paraíba esclareceu o motivo de não ter comparecido nenhum técnico da Concessionária para falar sobre o supracitado Plano. O mesmo mencionou que na próxima reunião será apresentado o Plano em atendimento a exigência do Plano Nacional de Saneamento.</p> <p>Assuntos Gerais: Convites das Instituições presentes: Associação Fluminense de Medicina e Cirurgia (Convite para lançamento do livro com a bibliografia dos médicos formados há 50 anos),</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sindicato Rural de Campos; ❖ Superintendência Municipal de Petróleo Energias Alternativas e Inovação e Tecnologia; ❖ Superintendência de Agricultura; ❖ Coordenadoria de Defesa Civil; ❖ Procuradoria Geral do Município; ❖ Superintendência da Empresa Municipal de Habitação e Urbanismo e Saneamento; ❖ Superintendência de Limpeza Pública 	<p>Fundação Centro Brasileiro de Proteção e Pesquisa das Tartarugas Marinhas (Convite para soltura das tartarugas nos meses de novembro e dezembro). Secretaria de Desenvolvimento Ambiental (Convite a audiência pública sobre a municipalização do aeroporto Bartolomeu Lisandro. Coordenadoria de Defesa Civil (Convite para reunião de apresentação das ações desenvolvidas pela instituição e reestruturação do Sistema da Defesa Civil.</p>
--	--	--

TERCEIRA REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO (COMANSA) - TRIÊNIO 2015/2018		
Data	Entidades	Temas Envolvidos
16/12/2015	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Secretaria de Desenvolvimento Ambiental; ❖ Associação Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos; ❖ Conselho Regional de Engenharia e Agronomia; ❖ Fundação Centro Brasileiro de Proteção e Pesquisa das Tartarugas Marinhas; ❖ Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil; ❖ ISOBRAS; ❖ Sindicato Rural de Campos; ❖ Superintendência Municipal de Petróleo Energias Alternativas e Inovação e Tecnologia; ❖ Superintendência de Agricultura; ❖ Coordenadoria de Defesa Civil; ❖ Procuradoria Geral do Município; ❖ Superintendência da Empresa Municipal de Habitação e Urbanismo e Saneamento; 	<p>Verificação do quórum.</p> <p>Leitura e aprovação da ata anterior.</p> <p>Leitura dos relatórios sobre infração ambiental e debates sobre as cobranças.</p>

5.6. Observação Direta nas Reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes- RJ

- **Reunião do dia 02 de Março de 2016**

No dia, 02 de março de 2016 ocorreu no Museu Municipal de Campos dos Goytacazes Praça São Salvador a Reunião do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico. A reunião teve como objetivo apresentação do Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental e a criação da Câmara Técnica normativa.

O subsecretário do Conselho deu as boas-vindas e em seguida passou a palavra para o secretário executivo, pois ele iria conduzir a reunião. O secretário falou que enviou por e-mail a Ata da última reunião para todos os conselheiros e perguntou se todos haviam lido e se queriam acrescentar, ou fazer alguma colocação em relação a Ata anterior. Ninguém se opôs e a Ata foi aprovada. Em seguida o secretário do Conselho passou a palavra para o Assessor Técnico da Secretária de Desenvolvimento Ambiental, que fez toda a apresentação do Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental. Ressaltou o papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Conselho Nacional de Meio ambiente. Explicou sobre a tramitação do processo de licenciamento.

Foi apresentada a Composição do Departamento de Licenciamento:

- 1- Assessor – Chefe de Licenciamento
- 2- Gerente de Licenciamento
- 3- Membros da Comissão (servidores estatutários)

Em seguida explicou o processo na Comissão de Licenciamento

Depois, da apresentação o Subsecretário que informou na região Norte só o Município de Macaé faz o licenciamento e agora Campos. Esclareceu que impacto local cabe ao Município à licença e impacto regional cabe ao Estado. Foi aberto 15 minutos para perguntas.

A segunda pauta foi sobre a eleição para Criação da Câmara Técnica Permanente. Onde seriam 4 cadeiras, 2 para o poder público e duas para sociedade civil. Das 8 cadeiras que representam a sociedade civil, 5 estavam presentes (NEA-BC, Tamar, Águas do Paraíba, Sindicato da Construção civil e Sindicato de Obras) Ocorreu a votação e a Câmara técnica ficou composta da seguinte forma:

- I- Secretaria de Desenvolvimento Ambiental;
- II- Procuradoria Geral do Município;
- III- NEA-BC;

IV-Águas do Paraíba

A pesquisadora solicitou em plenária, esclarecimentos sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente, o subsecretário informou que o Conselho Gestor que aprova a aplicação dos recursos, que os recursos vêm de receitas de multa e pagamentos das licenças ambientais. Que há anos atrás estava com uma receita de 120 mil e no final do ano de 2015 a receita estava em 500 mil. A reunião foi encerrada com o Subsecretário informando que a próxima reunião será a escolha para o coordenador da Câmara Técnica.

- **Reunião do dia 14 de Junho de 2016**

No dia 14 de Junho de 2016, ocorreu na sede da Secretária de Meio Ambiente de Campos dos Goytacazes a Reunião da Câmara Técnica de Meio Ambiente, o escopo da reunião foi a leitura e aprovação da ata anterior e a apresentação da Instrução Normativa Nº 0003 de 11 de Abril de 2016.

A reunião iniciou-se no horário previsto, com a leitura da ata anterior. Salienta-se que a Associação NEA-BC é representante titular da sociedade civil juntamente com a empresa Águas do Paraíba na Câmara Técnica de Meio Ambiente. Contudo, essa não esteve presente na reunião.

A pauta apresentada foi a Instrução normativa Nº003 de 11 de Abril de 2016 que “Adota a NOP-05 e a NOP-06 do INEA-RJ como instrumento técnicos de gestão ambiental nos procedimentos de Licenciamento Ambiental –SLAM as SEDAM para instalações de postos de combustíveis, GNV, retalhista e afins e dá outras providencias.” De acordo com a Secretária o documento foi encaminhado para o e-mail dos representantes: titular e suplente do Conselho. O representante da Associação NEA-BC, Arthur mencionou que o recebeu e fez a leitura do documento para a supracitada reunião.

Dando sequência ao andamento da reunião, foi realizada a leitura coletiva do documento, destacando as possíveis dúvidas. O representante da Procuradoria solicitou que os requisitos legais que deram subsídio a Instrução Normativa fossem encaminhados para seu e-mail com o objetivo de fazer contribuições mais assertivas no documento para próxima reunião de validação da IN nº 003.

Foi mencionado por um servidor público que trabalha na Secretária que a legislação segue os procedimentos da Agência Nacional de Petróleo e que a fiscalização será prioritária. O representante da Associação NEA-BC, mencionou preocupação em como será feita a comunicação com os proprietários dos postos de gasolina, pois muitos estão situados em

locais inadequados de acordo com Instrução Normativa. Foi respondido que os mesmos terão que se adequar, mais uma vez o representante da Associação NEA-BC justificou e reforçou sua preocupação, pois os postos geram empregos e que haverá necessidade de atuar com bom senso, disponibilizando informações com antecedência para que os empresários possam se adequar o rigor da Lei.

Destaca-se que a todo o momento, o representante da Secretária de Desenvolvimento Ambiental menciona que o assunto era técnico. Mas, mesmo assim o representante da Associação NEA-BC entrevistado, qualificando a participação da sociedade civil nas discussões “técnicas”, pois a mesma vivência todas as consequências das legislações. A reunião foi encerrada, com o agendamento da próxima reunião para validação do documento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Tocai os corações daqueles que buscam apenas benefícios à custa dos pobres e da terra. Ensinai-nos a descobrir o valor de cada coisa, a contemplar com encanto, a reconhecer que estamos profundamente unidos com todas as criaturas no nosso caminho para a vossa luz infinita (LAUDATO SI, 246).”

No decorrer dessa pesquisa pode-se verificar a importância da administração pública municipal para o fomento e execução das políticas públicas ambientais. É de grande relevância para implementação das mesmas que o município tenha não somente uma secretária, mas recursos humanos capacitados para gerenciar a pasta ambiental e um Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico ativo. Desse modo, os assuntos que abarcam a questão socioambiental podem ser construídos e disseminados para todos os setores da sociedade, além de buscar o engajamento de todos e todas nas tomadas de decisão. Nesse contexto, o conceito de participação cidadã na gestão ambiental é legitimado pela Constituição de 1988, no art. 225 que garante:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Considerando a história ambiental da República Federativa do Brasil, país cujo nome é oriundo da árvore em extinção, o pau-brasil, verificamos que a exploração dos recursos naturais: madeira, cana de açúcar, cacau, minérios, soja, petróleo sempre estiveram alicerçados na política econômica. Além da histórica desigualdade, a questão ambiental no Brasil é um problema social. Contestar esses problemas dentro do fluxo das políticas públicas brasileiras é um desafio que provoca pressões e acentua os interesses desagradáveis dos legisladores.

A construção dos problemas ambientais está atrelada com os impactos negativos da poluição, sentidos nos territórios. As Conferências Ambientais trouxeram à tona a necessidade de legitimar o modelo capitalista vigente, com uma nova roupagem o “desenvolvimento sustentável”. Na linguagem das catástrofes ambientais vivenciadas em todos os continentes,

no âmbito global os representantes dos poderes públicos reconheceram a importância de se proteger os rios, florestas, espécies em extinção. Contudo, na prática, a lógica do crescimento econômico e a geração de trabalho e renda são uma das principais correlações de forças que permeiam não apenas os debates acadêmicos, mas as tomadas de decisões sobre as questões socioambientais nos espaços de controle social.

A falta de informação ou a supervalorização da questão técnica sobre o meio ambiente são outros entraves que inibem a participação cidadã nas tomadas de decisões. Ao longo da confecção dessa pesquisa: “A Participação Cidadã na Gestão Ambiental Municipal: um Estudo de Caso sobre o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes- RJ” pode-se verificar que as Conferências Ambientais deixaram um legado nos campos políticos, administrativos e orçamentários, traduzidos em leis, decretos e outros atos normativos, estruturação de organizações, investimentos em contratação e treinamento de pessoal, em material permanente e de consumo, enfim a criação, instalação e funcionamento da máquina administrativa para implementação da política pública de meio ambiente.

Salientamos que parte das legislações ambientais brasileiras utilizam o conceito “desenvolvimento sustentável” como princípio¹⁰ e inferimos que estão relacionados com acordos internacionais firmados no que concerne a temática. Consideramos que o pensamento sobre o “desenvolvimento sustentável” é multidisciplinar e intersetorial, mas que não raro, legitima interesses do capital econômico em detrimento das questões socioambientais.

Contudo um ponto favorável que possibilita a construção e disseminação de conhecimento no campo da participação cidadã na gestão ambiental é a multiplicidade de áreas e saberes. Segundo ESTES (1993) citado por IPEA (2010), tem-se procurado unir especialistas – de áreas como a física, biologia, geologia, economia, política, sociologia, governos, movimentos sociais e comunidades para discutir de forma mais eficaz as complexas relações socioambientais. Contudo, a aplicação das políticas públicas ambientais com seus programas, projetos e metas ainda é uma realidade distante da municipalidade.

Destaca-se que o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes, foi criado para atender a LEI Nº 11.445, DE 05 DE JANEIRO DE 2007, que estabelece diretrizes para o Saneamento Básico.

¹⁰ A palavra princípio, do latim *principium*, significa aquilo que torna primeiro, designando início, começo, ponto de partida. Princípios jurídicos significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito. São as noções básicas de uma ciência, às quais todo o desenvolvimento subsequente deve estar subordinado, ou seja, são os alicerces do Direito.

Assim sendo, até o ano de 2014, os Conselhos Municipais de Saneamento eram considerados conselhos temáticos e resultavam da iniciativa autônoma dos governos municipais, atraindo maior atenção pelo fato de sua criação não ter sido condicionada ao cumprimento de requisitos legais e fazendo com que incorporassem melhor ideia da participação social.

A Lei de criação do Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes foi publicada em Diário Oficial no dia 15 de dezembro de 2015. Foi evidenciada morosidade para elaboração do Regimento Interno e divulgação da eleição para os representantes. Outro fato relevante é a ausência da Secretária de Saúde como representante do poder público.

Ao longo do tempo, ocorre o enfraquecimento da noção de saneamento ambiental como medida fundamental de saúde pública e, em contrapartida, é fortalecida a noção de saneamento ambiental como uma componente de infraestrutura das cidades (BRASIL, 2011). O saneamento ambiental é alvo de interesses de diversas instituições governamentais e empresariais, em diversos níveis de governo, determinando o distanciamento do seu fim maior que seria a promoção da saúde pública.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico do município de Campos dos Goytacazes não apresentou o Plano Municipal de Saneamento Básico, nem informações sobre a prestação de serviço da concessionária “Águas do Paraíba”, durante o período da pesquisa. Com relação à participação cidadã, no período deste trabalho, foi considerado o tempo de atuação do Conselho e observado o caráter técnico da gestão ambiental dificultando a participação qualitativa dos representantes da sociedade civil e do próprio poder público. Gerando um distanciamento nos diálogos entre as partes.

A questão econômica também foi um gargalo encontrado durante a pesquisa, pois o financiamento da política pública ambiental é fundamental para sua execução. Não foram evidenciados a apresentação dos Programas elaborados no Plano Plurianual do município nas discussões das pautas do Conselho.

Outra observação relevante concerne à falta de comunicação entre a Secretária Municipal de Desenvolvimento Ambiental, a Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade Urbana e o Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul, além da Câmara de Vereadores. A ausência de um fluxo de comunicação configura-se num fator que dificulta a execução e publicidade das ações realizadas para mitigar os impactos ambientais no município. Como foi observado, historicamente a cidade de Campos enfrenta sérios

problemas com relação à drenagem das águas pluviais, a ausência desse serviço acarreta inundações e enchentes, além da proliferação de vetores causadores de doenças. Conforme evidenciado na ata da 2ª reunião do Conselho, o representante da Concessionária “Águas do Paraíba” apresentaria o Plano de Contingência e abastecimento, mas não o fez.

Nesse contexto, podemos inferir que o Conselho de Meio Ambiente e Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes é um espaço que possibilita o processo de participação cidadã pela sua criação de base jurídica/ legal. Entretanto esse deveria garantir aos cidadãos e cidadãs o direito de conhecer, de propor e de opinar diretamente sobre os temas em discussão e garantir o direito de se manifestar nos processos de decisão.

Foi observado, no período de realização da pesquisa, que a postura de alguns representantes da Secretária de Desenvolvimento Ambiental, em determinados momentos nas reuniões inibiam a participação de representantes da sociedade civil, por mencionarem que a temática debatida continha um teor técnico. Esse posicionamento não contribui para o processo de amadurecimento dos representantes da sociedade civil em possibilitar que os mesmos façam intervenções mediante as suas experiências, vivências e saberes.

Consideramos que a negativa das respostas sobre dados referentes ao Conselho, tais como: acesso às atas e informações gerais sobre seu funcionamento, informações sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente e seu financiamento não possibilitam a participação no acompanhamento da execução das políticas ambientais no município.

Por fim, notou-se que o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Básico focou suas ações na implementação do sistema de licenciamento e cobranças das multas ambientais. Por mais que houvesse abertura para os representantes se pronunciarem, a necessidade de conhecimento técnico foi constantemente abordado pelo poder público, havendo pouca interferência dos representantes da sociedade civil das pautas.

Salientamos a complexidade intrínseca dessas relações existentes e relacionadas com a questão da participação cidadã na gestão ambiental municipal. Leff (2001) fala sobre a impossibilidade de resolver os crescentes e complexos problemas ambientais e reverter suas causas, sem que ocorra uma mudança radical nos sistemas de conhecimento, dos valores e dos comportamentos gerados pela dinâmica de racionalidade existente, fundamentada no aspecto econômico do desenvolvimento.

Para SOUZA (2008), à medida que o indivíduo adquire uma visão mais ampliada da dinâmica local, reúne elementos para atuar sobre questões diretamente relacionadas ao seu dia

a dia, de uma perspectiva diferente daquela que move aos seus pares, ou seja, passa a considerar a complexidade da situação e todos os envolvidos.

Cabe ao poder público municipal e os representantes da sociedade civil a construção ou aprimoramento de diálogos e ações que garantam a qualidade de vida de todos os munícipes, através da implementação e fiscalização das políticas públicas ambientais. Há necessidade do Conselho ser ativo, facilitador e transparente, pois este espaço garante o fortalecimento de uma consciência ambiental e deveria, de acordo com a Constituição de 1988 ser um espaço de fomento ao engajamento cívico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo. O desafio da sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 75-96.

_____. "Cidadania e meio ambiente". In: SOUZA, H. (Org.) Meio ambiente e democracia. Rio de Janeiro, 1992.

ALIER, J. M. O ecologismo dos pobres. São Paulo: Contexto, 2007.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

ARRAES, N. M. Desenvolvimento Sustentável e a participação popular nos processos de agenda 21 local brasileiros. Tese de Doutorado, Faculdade de Engenharia Civil, Unicamp, Campinas, 2002.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 1996.

AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (Brasil). Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1991, pp. 122-152.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF.

_____. Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Peças Técnicas relativas a planos municipais de saneamento básico, 1ª Edição, Brasília, DF. 2011.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento. Política e plano municipal de saneamento ambiental. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselhos de meio ambiente do Brasil: agenda ambiental na administração pública. 4. ed. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais: política nacional de meio ambiente. Brasília, DF, 2006. (Cadernos de formação, v. 1).

_____. Programa nacional de capacitação de gestores ambientais: como estruturar o sistema municipal de meio ambiente. Brasília, DF, 2006. (Cadernos de formação, v. 2).

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Municipal de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm> Acessado em 13 de maio de 2015. (s/d).

CGU. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2. ed. Brasília: 2010.

BRASIL, F.P.D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, n. 2, p. 35-52. 2004

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. (Org.). Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP. v.1, teses de profissionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 465.

BIBLIOTECA VIRTUAL DO MEIO AMBIENTE DA BAIXADA FLUMINENSE. Disponível em: <http://www.bvambientebf.uerj.br/> Acesso em 20 de junho de 2017.

BRUSEKE, F.J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C.(Org.). Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo. 5ª edição. Cortez Editora, 2009.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei nº 7.972, de 11 de dezembro de 2007. Plano Diretor.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes, de 12 de maio de 2015.

CARVALHO, Ailton; TOTTI, Maria Eugenia (Orgs.). Formação histórica e econômica do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: FAPERJ: Garamond, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO, M. C. Participação social no Brasil hoje. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. Metodologia científica. 2.ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

CHESNAIS, F. A mundialização do capital. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo, 1996.

CHESNAIS, F; SERFATI, C. Ecologia e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas. Revista Crítica Marxista, Campinas, 2003. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo9539_merged.pdf Acesso em 17 de abril de 2017.

CRABBÉ, P. Sustainable development: concepts, measures, market and policy failures at the open economy, industry and firm level. In: Biennial meeting of Canadian Society for Ecological Economics, Ontário, 1997.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO TIETÊ. Manual de instruções para conselho municipal de meio ambiente: ferramentas para um controle atuante. Birigui, SP, 2009. Disponível em: http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/7287/manual_baixo_tiete_cmma_final.pdf. Acesso em: 05 dez. 2016.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO PARAIBA DO SUL E ITABAPOANA. Disponível em: <http://www.cbhbaixoparaiba.org.br/area-atuacao.php> Acesso em 24 de março de 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Meio ambiente e saneamento básico: obrigações urgentes da gestão local. Brasília, 2012.

COSTA, Heloisa Soares M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes. Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, pp. 80-92.

COSTA, Maria Angélica Maciel. *Os fluxos de água na metrópole: Usos múltiplos e gestão participativa na Baía de Guanabara (RJ)* 2013. 217 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2013.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova ação de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004, pp. 103-115.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DEMO, P. Pobreza Política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2006.

_____. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1993.

DIAS, G.F. Educação Ambiental: princípios e práticas. São Paulo, Editora Gaia, 2004.

DIEGUES, A.C. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo, 1992.

DRZ, Geotecnologia e Consultoria. Plano Municipal de Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes, 2012.

EVASO, Alexander Sergio; BITTENCOURT Jr., Clayton; VITIELLO, Márcio Abondanza; NOGUEIRA, Sílvia Maria; RIBEIRO, Wagner Costa. Desenvolvimento Sustentável: Mito ou Realidade? Revista Terra Livre. Geografia, Política e Cidadania, São Paulo, AGB, n.º 11-12, p. 91-101, 1992.

FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto. Análise da participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG). *Ambient. soc.*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 239-258, Sept. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de março de 2015.

FREY, K.. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, n. 9, dez. 2001.

FOLADORE, Guillermo & TOMMASINO, H. El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente* Editora da UFPR., n.1, pp.41-56, jan./jun. 2000.

GIARETTA, J.B.Z. *Participação Social e Gestão Ambiental Municipal no Brasil: Desafios e Condicionantes*. 2011. 157 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011

GUIMARAES, R.P. A ética na sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: DINIZ, N. et al (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental*. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2001.p.43 –72.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS, J.O et al (Orgs.) *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2004, pp. 57-93.

_____. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo. Editora Cortes, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia, entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. I, 2003

_____. Três modelos normativos de democracia. In: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Gênero e raça no orçamento municipal: um guia para fazer a diferença - Volume I*. Rio de Janeiro. Org. COSTA, Delaine Martins. Rio de Janeiro: IBAM / UNIFEM, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2015*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?periodo=2015&posicao=5&municipio=3301009&UF=33. Acesso em: 14 de maio 2017.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2013*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2013>. Acesso em: 14 de maio 2017.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2012*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2012>. Acesso em: 14 de maio 2017.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2011. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2011>. Acesso em: 14 de maio 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Recursos comuns e sustentabilidade ambiental: uma dimensão política Brasília, 2010, pg.249-262.

JACOBI, P. Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

_____. Participação. (s/d)

JACOBI, P. et.al, A função social da educação ambiental nas práticas colaborativas: participação e engajamento. Cad. CEDES, Campinas, v. 29, n. 77, abr. 2009.

JC EDITORA. A ECONOMIA VERDE NO DOCUMENTO “O FUTURO QUE QUEREMOS” DA RIO + 20. Disponível em <http://www.editorajc.com.br/a-economia-verde-no-documento-o-futuro-que-queremos-da-rio-20/> Acesso em 10 de março de 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Metodologia do trabalho científico. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEFF, E. Epistemologia ambiental. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, Gustavo. Educação Ambiental no Brasil: formação, identidades e desafios. Campinas – SP, Editora Papirus, 2011.

LIMA, Gustavo F; PORTILHO, Fátima. “Sociologia Ambiental: formação, dilemas e perspectivas.” Teoria & Sociedade. Belo Horizonte, n.7, Julho 2001, p.241-276.

LIMA, P., ALENCAR, J., RIBEIRO, U., CRUXÊN, I. e SOUZA, C. (2014) Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. 1951 Texto para discussão. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. Horiz. antropol., Porto Alegre , v. 12, n. 25, p. 31-64, jun. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832006000100003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 25 jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832006000100003>.

LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil. In Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. JEROEN, Klink (org). São Paulo: Annablume, 2010, cap. 11, pp. 259 287.

LOUREIRO, M.R, PACHECO, R.S. Formação e consolidação do campo ambientalno Brasil: Consensos e disputas (1972-92). Revista da administração pública, Rio de Janeiro,vol.29, nº4, out/dez,pp 137-153.1995.

LUSTOSA, Maria Cecilia; et al. “Política Ambiental”. In: MAY, Peter H (Org). Economia do Meio Ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2010.p.163 –179.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento de métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MCCORMICK, Jonh. Rumo ao paraíso: A história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro. 1992.

MEADOWS, D.L. et al. The Limits to Growth. New York: Universe Books. 1972.

MELLO, Leonardo Freire de; SATHLER, Douglas. A demografia ambiental e a emergência dos estudos sobre população e consumo. Rev. bras. estud. popul., São Paulo, v. 32, n. 2, p. 357-380, Agosto 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982015000200357&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

MELLO, Maíra Crivellari Cardoso; REZENDE, Sonaly. O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: desafios e possibilidades. Eng. Sanit. Ambient., Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 479-488, Dec. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522014000400479&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11 de novembro de 2016.

MENDONÇA, J.C. “Inundações na baixada campista”. In: TOTTI, M. E; SOFFIATI, A (Orgs). Gestão de Águas no Baixo Paraíba do Sul. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2014. p.91- 127.

MILARÉ, E. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6 ed. São Paulo. Revistas dos Tribunais, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. 33 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MOURA, S.S; ANTINARELLI, M. É. P. B. Participação popular no âmbito municipal e os orçamentos participativos. Disponível em: http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15752 Acesso em 22 de junho de 2017.

MORAN, Emilio F. “Meio Ambiente e Ciências Sociais”. In _____. Tomada de decisão ambiental. São Paulo: SENAC, 2011, p. 197 – 217.

NAVES, F. L. Saberes, poderes e os dilemas das relações socioambientais. Organizações Rurais e Agroindustriais, Lavras, v. 6, n. 2, p.121-133, jul./dez. 2004.

NOSSO FUTURO COMUM. Comissão mundial sobre meio Ambiente e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V. 2012. Gestão ambiental municipal: objetivos, instrumentos e agentes. Revista Brasileira de Ciências Ambientais, (23): 66-72. 2012

OLIVEIRA, Leandro Dias de. A Construção do “Desenvolvimento Sustentável” sob a Égide do Neoliberalismo: Um Estudo sobre a Economia Política da “Crise Ambiental”. In 5.º Colóquio Internacional Marx e Engels, Campinas. Comunicações 5º CEMARX. Campinas, Unicamp, 2007.

_____, Leandro Dias de. A Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável na CNUMAD - 1992(ECO-92): entre o Global e o Local, a Tensão e a Celebração Disponível em: <http://revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/21/21> Acessado em 10 de março de 2016.

_____, Leandro Dias de. A geopolítica do desenvolvimento sustentável: Um estudo sobre a conferência do Rio de Janeiro (Rio-92). 2011. 298f. Tese de doutorado (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

PINTO, J. R. P. Um pedaço de terra chamado Campos – sua geografia e seu progresso. 2 ed. Campos dos Goytacazes, RJ: Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima, 2006.

PEREIRA, M.C. Gomes; TEODÓSIO, A.S. Souza. Participação Popular no Desenvolvimento Sustentável: desafios e perspectivas brasileiras. Reuna - Belo Horizonte, v.13, nº2, p.33-42 - 2008 Disponível em: <http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/231/251> Acesso em 20 de dezembro de 2015.

PHILIPPI JR; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. Curso de gestão ambiental. In: PHILIPPI JR, A.; ROMÉRO, M. A. de; BRUNA, G. C. (Org.). São Paulo: Manole, 2004. cap. 18, p. 657-714.

RIO DE JANEIRO. Instituto Estadual de Ambiente. Conselho Municipal de Meio Ambiente: orientações para implementação. 2015.

_____. Resolução Conema nº 42/2012 – dispõe sobre as atividades que causam ou podem causar impacto ambiental local e fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. Indicadores Ambientais: avaliando a política de meio ambiente no Estado de Minas Gerais/ José Cláudio Junqueira Ribeiro. – Belo Horizonte: Semad, 2006.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, I. Ecodesenvolvimento crescer sem destruir. São Paulo, Vértice, 1986.

SANTOS, B, S. Rio +20, as críticas. Revista Carta Maior, 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Rio-20-as-criticas/19497> Acessado em 18 de junho de 2017.

SANTOS, R. F. Planejamento ambiental: teoria e prática. São Paulo: Oficina dos Textos, 2004.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. FERRAREZI, E. Políticas públicas. Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.

SICHE, Raúl et al . Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. *Ambient. soc.*, Campinas , v. 10, n. 2, p. 137-148, dez. 2007 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2007000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 20 de abril de 2017.

SEN, A. K. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOFIATTI, A. As carências de Campos dos Goytacazes (RJ) e os Novos Empreendimentos regionais à Luz da Dimensão Ambiental. Portal do Meio Ambiente, 2014. Disponível em: <http://portal.rebia.org.br/arthur-soffiati/8413-as-carencias-de-campos-dos-goytacazes-rj-e-os-novos-empreendimentos-regionais-a-luz-da-dimensao-ambiental> Acesso em: 19 outubro de 2016.

SOUZA, M. P. Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática. São Carlos: Riani Costa. 2000.

SOUZA, M. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TEXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e possibilidades da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TÓHT, Mariann. Desafios da participação social no contexto do Desenvolvimento Sustentável: as contribuições da Educomunicação e da atuação em redes sociais. 2012. 102 f. Dissertação (Centro de Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, Brasília-DF.

UTZIG, José Eduardo; GUIMARAENS, Rafael. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI, Nabil (Dir.). As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

VARELA, C. A. Instrumentos de Políticas Ambientais, Casos de Aplicação e seus Impactos. São Paulo: EAESP/FGV. NPP- Núcleo de Pesquisas e Publicações, Relatório de Pesquisa no. 62, 2001.

VERÁS, R. M. Etnografia institucional: conceito, usos e potencialidades em pesquisas no campo da Saúde. *Sau. & Transf. Soc.*, 2011. ISSN 2178-7085, Florianópolis, v.1, n.2, p.58-66, 2011.

VILELA, M.D.A. Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudo, 2005.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. *Ambient. Soc.*, Campinas, v. 10, n. 2, p. 119-135, Dec. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2007000200008&lng=en&nrm=iso. Acessado em 08 de março de 2015.

ANEXOS

Anexo 1	Agendamento de entrevista para Pesquisa de Mestrado UFRRJ
Anexo 2	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
Anexo 3	Prints do sitio da Secretaria sobre COMANSA
Anexo 4	Listagens dos Membros desatualizada no site
Anexo 5	Informações sobre o FUMMAN
Anexo 6	Prints das Leis disponibilizadas
Anexo 7	Legislação Municipal – Leis disponibilizadas no site da Secretaria