

ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS QUESTÕES AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO: O CASO DO CMMA DE RIO DAS OSTRAS - RJ

Saulo Cezar Guimarães de Farias

Mestre em Educação, da linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão (PPG) na Universidade Estácio de Sá – RJ/2010. e-mail – saulocg@bol.com.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os resultados obtidos pelo processo de descentralização das políticas públicas para o meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, em especial no município de Rio das Ostras (RJ), promovido pela Constituição Federal de 1988. De início foi retratado o momento histórico em que as discussões ambientais tomaram corpo e incentivaram a formação das políticas ambientais brasileiras. Analisamos os objetivos da criação dos Conselhos de Meio Ambiente (CMMA), sua importância para a Gestão Ambiental e a Educação Ambiental na promoção da participação popular dentro destes espaços. Também, observamos a origem dos recursos financeiros (ICMS, *Royalties*) recebidos pelo município e como se dava a aplicação destes nas questões ambientais e o papel do Conselho na fiscalização destas ações. Destacamos, na conclusão do estudo, que o CMMA faz parte de um sistema municipal de meio ambiente que busca a promoção da Educação Ambiental, que desenvolve a participação social em seu espaço discutindo os problemas ambientais em conferências, se articula com outros órgãos, instâncias superiores e municípios vizinhos e fiscaliza suas ações em prol do meio ambiente.

Palavras-Chave: Descentralização. Políticas Públicas. Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Educação Ambiental.

Introdução

O século XX foi especial para o povo brasileiro, presenciou mudanças que marcariam profundamente a relação entre o Estado e a sociedade e que direcionariam de vez a economia para a adoção do sistema liberal capitalista promovendo um processo de desenvolvimento sem precedentes. No mesmo período a relação meio ambiente-desenvolvimento passou a ser desigual, a humanidade começou a sofrer consequências da exploração irracional dos recursos naturais do planeta, sofrendo com calamidades que alarmaram os governantes mundiais que passaram a se reunir para elaborarem planos e estratégias para reverter este quadro.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972 (CNUMAH), a Conferência Intergovernamental de Tbilisi (1977) e a de Moscou (1982) se tornaram marcos das discussões sobre meio ambiente e reforçaram a importância sobre o desenvolvimento e a ampliação dos projetos de Meio Ambiente e Educação Ambiental (EA), fomentando a criação de uma Política Nacional para o Meio Ambiente (PNMA) em 1981 e alguns anos mais tarde, na criação de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A PNMA foi pródiga em formular leis que atendessem as questões ambientais nacionais, as particularidades da biota brasileira e na resolução dos problemas que estavam em pauta, articulando as esferas Federais, Estaduais e Municipais neste objetivo.

O início da descentralização da gestão ambiental já podia ser vislumbrado em pequenas ações do governo federal, entretanto, com muitas limitações e pouca efetividade, pois estas eram controladas pelo Governo Federal por intermédio do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) centralizando os recursos e as ações para o meio ambiente.

O processo de descentralização das políticas públicas iniciou-se no país, com a retomada do processo de redemocratização proposto pela Constituição Federal de 1988, o município ganhou força e autonomia para poder administrar suas secretarias com menor interferência do estado ganhando também mais recursos financeiros, que também seriam repassados diretamente para os cofres da prefeitura.

A Constituição Federal tentou promover no país uma maior distribuição das competências administrativas, dando maior autonomia aos entes federados na formulação de suas políticas fiscais e sociais.

Também como direcionamento constitucional, a criação de espaços de participação sóciopolítico se tornou símbolo deste período, estes chamados de “conselhos gestores” (GOHN, 2001) onde deveriam estar representados os diversos setores da sociedade civil responsáveis por deliberações, consultas e atitudes frente às decisões políticas locais.

Peculiarmente, um “segmento” destes conselhos, os de meio ambiente, foi envolvido em questões distintas dos demais (os de educação e saúde, como exemplo), estes conselhos se tornaram instâncias deliberativas voltadas para o exame de projetos do poder executivo e do setor privado, que impliquem em problemas e impactos ambientais, e para a constituição de fóruns de disseminação de informações ou de construção coletiva de conhecimento na área, entre outras funções, prevendo, ainda, a participação da sociedade civil em seu colegiado.

Este artigo faz uma análise do funcionamento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, em especial o do município de Rio das Ostras, observando também a criação e efetividade dos conselhos municipais de meio ambiente como agentes de participação social na esfera política, seu papel no fomento e articulação da Educação Ambiental (EA) e sua funcionalidade nas decisões e deliberações nas políticas públicas municipais partindo de uma discussão teórica sobre a necessidade de um real aprofundamento da democracia na sociedade como forma de se atender as demandas sociais e ambientais, apontando as estruturas conselhistas, como instrumentos viáveis de se implementar uma democracia mais participativa e verdadeira.

A descentralização da gestão ambiental

Segundo Souza (2008), o processo de federalização e descentralização da administração pública se materializou no país com o surgimento desordenado de municípios que passaram a ter mais poder e autonomia frente o governo estadual e federal. O autor afirma que a partir da Constituição de 1988 até o ano 2000, a divisão territorial do país foi largamente aprofundada, criando-se cerca de 25% (1.438) de todos os Municípios

atualmente existentes (5.560) e este processo foi resultado de práticas político-decisórias que se efetivaram a margem de critérios técnicos administrativos que contemplassem a real capacidade de emancipação local.

Demantova (2003) contribui afirmando que desde o momento em que começaram a surgir gestões democrático-participativas, foi levantada a polêmica em torno da razão pelas quais as administrações públicas estariam promovendo este tipo de ação. Estas ações governamentais seriam apenas com a intenção de legitimar as ações do governo ou para atender a demanda da sociedade civil e de movimentos sociais organizados

Os Conselhos de Municipais de Meio Ambiente (CMMA), instâncias deliberativas voltadas para o exame de projetos do poder executivo e do setor privado, que impliquem em problemas na esfera educacional e impactos ambientais, se tornaram fóruns de disseminação de informações, de construção coletiva de conhecimento na área e de participação da sociedade civil em seu colegiado.

A constituição dos conselhos segue as disposições da PNMA e a Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Estes órgãos se configuraram, com maior ou menor importância, nos espaços mais democráticos do município para que houvesse uma aproximação da sociedade com as questões ambientais locais, devendo ser preenchidos por representantes das camadas da sociedade, do executivo e do setor privado que pudessem estar implicados na resolução de problemas das esferas educacional e ambiental.

Porém, essa participação é questionada nos estudos de Souza (2008) *et al*, pois a constituição dos CMMAs não refletiria evolução das práticas democráticas, com a representação popular podendo interferir na promoção da justiça ambiental. Aliado a este pressuposto, os conselhos seriam organizações de fachadas e legitimadoras das práticas capitalistas depredadoras e degradadoras do meio ambiente.

Em outros casos, se tornaram fóruns de debates, de tomada de decisões, de construção de conhecimento, espaço mais adequado para administrar conflitos, propor acordos e construir uma proposta de gestão que esteja em acordo com os interesses econômicos, sociais e ambientais locais. Tem por excelência caráter deliberativo, consultivo e normativo. Deve ser um órgão, colegiado, participativo, representativo, autônomo e nos assuntos de sua competência emitir pareceres, opinar, deliberar, normatizar e sugerir medidas.

Souza (2008) lembra que os Conselhos de Meio Ambiente se disseminaram pelo país em meio a processos de descentralização e de desconcentração da gestão ambiental, num contexto não apenas marcado em função do apelo da Constituição Federal em torno da importância dos mecanismos de participação popular, mas, especialmente como um dos desdobramentos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conhecida como “Rio 92”.

Dentre as atribuições delegadas a estes conselhos, destacamos o caráter de promoção participativa nas decisões políticas e na tentativa de transparecer estas decisões, porém, percebemos que nem sempre a descentralização das políticas públicas se configurou em um benefício para a população e como observado nos estudos de Souza (2003) e Gohn (2004), as políticas são mal planejadas e as verbas conseqüentemente são mal aplicadas e desviadas.

A existência dos CMMAs é prevista em Lei, entretanto, grande parte dos municípios não os criam, alegando incapacidade técnica-administrativa para fazê-los funcionar. Outros municípios criaram os seus conselhos somente para atendimento ao previsto na Lei Orgânica Municipal (LOM), sendo estes completamente inoperantes e insignificantes no seu propósito, sendo chamados de “conselhos de papel”.

Nas pesquisas de Alcântara (2006) entre outras, que tratam dos CMMAs, encontramos aspectos singulares que caracterizam os tais conselhos. Em determinados momentos, eram visualizados os interesses nocivos do poder econômico a favor do interesse público, ora mostrado a descontinuidade no processo de implementação da PNMA ou até mesmo no caráter estratégico que o conselho exerce para forçar segmentos mais estanques das administrações públicas a terem visão de maior abrangência.

Toledo (2007) nos lembra que alguns estados brasileiros têm logrado êxito no processo de descentralização da gestão ambiental enquanto outros ainda não conseguem se desvencilhar de uma postura mais conservadora, como o do Estado do Rio de Janeiro que, até a última gestão de governo, optou pela desconcentração da gestão ambiental.

Contudo, não podemos deixar esquecer que na criação destes conselhos a participação social não foi requerida, não surgindo de uma manifestação pública por maior participação democrática na formulação das políticas setoriais, sendo formados

verticalmente por iniciativa do Governo Federal simplesmente em observância as leis e não às necessidades de democratização da gestão pública.

A distribuição dos CMMA's pelos municípios brasileiros

No que diz respeito aos CMMA, embora tenha sido criado através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, não há nenhuma Lei federal regulamentando a obrigatoriedade de sua criação nos municípios, e políticas ambientais dependem do exercício de habilidades específicas e de competências técnicas e administrativas. Apesar disso, no setor de meio ambiente também já está relativamente disseminada a gestão com a participação de conselhos.

Segundo Magrini (1990), somente 23% dos municípios brasileiros criaram instâncias municipais de meio ambiente, ocorrendo, na ausência dessas, o repasse das atribuições para os âmbitos estadual e federal. Segundo dados mais recentes, retirados da Pesquisa de Informações Básicas do IBGE, contento os resultados das pesquisas realizadas em 2009 sobre a existência e funcionamento dos CMMA's (porcentagem total), grande parte dos Conselhos de Meio Ambiente apresentam caráter Paritário e Consultivo, seguindo esta singularidade outros 2.531 Conselhos são de caráter deliberativo dando a impressão que as ações dos Conselhos de Meio Ambiente cada vez mais se afastam de caráter mais prático e de maior poder decisório do que é levado para deliberações nas reuniões conselhistas, onde aproximadamente 45% dos Conselhos apresentam caráter Normativo e Fiscalizador, caráter estes que são os responsáveis pela execução das decisões tomadas pelo CMMA.

Observamos também na análise dos dados que dos 3.124 CMMA's encontrados, 904 não realizam (no mínimo uma reunião durante doze meses) reuniões frequentes, alguns não as realizam e provavelmente só existem para cumprimento de Lei.

Na região Sudeste este quadro se repete, entretanto, com um pouco menos de intensidade, o que pode ser explicado pela composição da região estando os Estados mais desenvolvidos economicamente e de neles encontrar-mos exemplos de CMMA's mais desenvolvidos e antigos, apresentando grau de evolução de aperfeiçoamento mais acentuado.

A falta de uma movimentação para a criação dos Conselhos Municipais e para o bom funcionamento dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CODEMA) gera uma

deficiência nas articulações do sistema, não garantindo assim maior participação e controle social nos processos de tomada de decisão e na gestão ambiental.

Além da criação do CMMA, os municípios assumiram o compromisso de desenvolver os projetos e propostas da Agenda 21, o que também delegaria a criação de uma infra-estrutura básica para seu funcionamento. O Ministério de Meio Ambiente (MMA) e o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) são os responsáveis pelo financiamento para implantação da Agenda 21, o MMA, através da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, está a disposição de qualquer município para dar as orientações técnicas, acompanhamento e materiais.

A Agenda 21 é construída com todos os setores e grupos, sejam instituições públicas, privadas e a sociedade civil organizada. Mas são as prefeituras que devem promover discussões, organização, implementação e monitoramento da Agenda 21, em parceria com todos os outros segmentos. Assim como o que ocorre na maior parte dos municípios, a constituição dos CMMA e a implantação da Agenda, não acontecem como podemos observar na tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios e população, segundo a presença de Conselho de Meio Ambiente e de Agenda 21 Local – Brasil – 2002.

Presença de Conselho de Meio Ambiente e de Agenda 21 Local	Distribuição (%)	
	Municípios	População
Total	100	100
Não tem Conselho nem Agenda 21	46,9	21,5
Tem Conselho e Agenda 21	10,7	37,4
Tem Conselho e não tem Agenda 21	23,4	27,9
Não tem Conselho e tem Agenda 21	19,0	13,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002.

De acordo com os dados da pesquisa sobre informações básicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2009 expostos na tabela 2, dos 2578 municípios existentes no país poucos possuem as leis que garantem o correto tratamento

das questões ambientais, ficando o município sem condições de corrigir, punir e orientar as questões ambientais que são levadas aos órgãos responsáveis, não obedecendo ao previsto no SISNAMA.

Tabela 2 - Municípios, total e com legislação específica para tratar da questão ambiental, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2009.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Município							
	Total	Com legislação específica para tratar da questão ambiental						
		Total	Legislação ambiental organizada como					
			Capítulo ou artigo na Lei orgânica	Código ambiental	Lei de criação de Unidades de conservação	Capítulo ou artigo no Plano Diretor	Diversas leis	Outras
Brasil	5 565	2 578	964	481	85	256	792	
Sudeste	1 668	895	333	112	46	67	337	

Fonte: Elaboração a partir do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estati.shtm>. Acesso em 18 maio 2010.

Espaços de participação

Na Carta Magna, encontramos textos que trazem afirmações com o intuito de promover uma maior aproximação social e maior democratização das atividades políticas. Algumas Emendas Constitucionais estabeleceram a criação de mecanismos participativos em diversas áreas da administração pública, e nos três níveis de governo. Oliveira (2008) afirma que em outros textos foi assegurada a participação da população nos processos decisórios em algumas áreas das políticas sociais, entre elas o planejamento municipal.

Bordenave (1994, p. 23) mostra que nos últimos anos, a democracia representativa no país foi ilusória fazendo com que “os cidadãos desejassem tomar parte no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas”.

O autor relembra que houve um tempo em que o triunfalismo dos regimes totalitários, convenceu alguns que a população trocava a sua autonomia pela segurança de um regime ditatorial se sentindo aliviada por não ter de tomar decisões transferindo-as ao governo. Isso ocorreu no Brasil no período em que o militarismo tomou conta da administração do país, com a justificativa de organizar e desenvolver o Estado brasileiro acometido por tempos de grande ineficiência e corrupção, governando com mãos de ferro e tomando decisões por conta dos generais afastando a sociedade das decisões governamentais. Neste mesmo período, o mais baixo nível de participação passou a fazer parte da realidade do país, com o povo marginalizado das atitudes e decisões políticas que eram decididas por poucos.

Os Conselhos de Meio Ambiente atuam conjuntamente com os demais espaços participativos do município para, em áreas específicas, atuarem na solução de problemas ambientais que passaram a surgir no território e nos debates locais, envolvendo a sociedade civil para tomar parte de tudo isso.

O CMMA de Rio das Ostras neste contexto

O CMMA de Rio das Ostras foi instituído através da Lei Municipal nº. 335/1998 durante mandato do Prefeito Alcebíades Sabino dos Santos. A criação do CMMA do município obedece ao preconizado na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal (LOM) e seu funcionamento está associado à tentativa de maior aproximação da sociedade civil às questões políticas do município no caso tão importantes das questões ambientais.

A história do CMMA do município é recente, sua primeira formação foi eleita na Iª Conferência Municipal de Meio Ambiente, em abril de 1998. É creditado ao funcionamento do conselho, a criação de mecanismos de participação popular, consoante à LOM, promulgada em 9 de junho de 1994 mediante também ao previsto na Constituição Federal de 1988 para todos os entes federados. No artigo 1º da Lei Municipal nº. 335/1998, fica característico no texto que o CMMA do município é paritário, com competência para deliberar, orientar, acompanhar e fiscalizar as questões ambientais do município.

O CMMA, a Secretaria de Meio Ambiente Agricultura e Pesca (SEMAP), e o núcleo de EA integram o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SIMA). O SIMA é o conjunto de Órgãos e entidades públicas e privadas integrados para a preservação,

conservação, defesa, melhoria, recuperação, controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais no Município.

O Sistema foi criado na intenção de atrair a relação entre os mais diversos tipos de organizações legalmente representadas nas ações de Meio Ambiente e é gerido pelo código de Meio Ambiente do município. O SIMA constitui uma tentativa de estabelecimento de uma rede intersetorial que pretende agregar órgãos e institutos no desenvolvimento de estratégias para disseminar a educação ambiental pelos municípios assim como projetos e ações para recuperação, manutenção e criação de espaços naturais preservados.

Dentro dos projetos criados pelo núcleo de Educação Ambiental está a Rede de Educadores Ambientais (REARO). A rede foi criada para tratar das questões relativas ao meio ambiente da região, que são discutidas em vários espaços constituídos legalmente. Associações de Moradores, Secretarias da Prefeitura, Organizações Não Governamentais (ONGs), Empresas Privadas e outros que tem relação direta e indireta com os espaços naturais da região.

Existe no município, uma união entre segmentos públicos para promoção de projetos de Educação Ambiental (EA), aliando a SEMAP, Secretaria de Educação (SEMED) no Núcleo de Educação Ambiental (NEA), e a REARO, com sede no parque dos pássaros. Este espaço reúne os responsáveis pela elaboração, execução e divulgação de propostas para implementar a EA nas escolas e para a sociedade, assim como a realização de palestras para empresas privadas, dando suporte e orientando estas empresas para atuarem no município. Estão em funcionamento, no ano de 2010, inúmeros projetos chamados de Eco-projetos assim como oficinas (Eco-oficinas), eventos e fóruns de EA, atraindo a sociedade civil, participantes de outros Municípios e de outros Estados para as programações.

A REARO promove a realização de projetos e eventos de várias naturezas como mostrado anteriormente, contando com a participação direta e indireta de diversos segmentos da sociedade civil e das secretarias da prefeitura não deixando de salientar a presença do CMMA dando suporte sempre que necessário for, para que estas ações constituam na formação de uma consciência ambiental na população riostrense. Grande parte destes projetos é realizada dentro das escolas do município em conjunto com a SEMED, nas salas de aula das turmas de Educação Infantil e Ensino Fundamental,

formando os futuros cidadãos que serão responsáveis pela preservação dos ambientes naturais da sua região.

As Conferências Municipais de Meio Ambiente, características no município, são realizadas no final de cada biênio de funcionamento do conselho, servem para expor, entre outras finalidades, as necessidades e problemas ambientais que o município enfrenta, tornando-se fóruns de informações e debates e deliberações para serem efetivadas na administração do biênio escolhido para o CMMA.

A realização das conferências, sempre presididas pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, tem dois objetivos: traçar as diretrizes da Política Municipal de Meio Ambiente e eleger as instituições representantes da sociedade civil que comporão o CMMA para o biênio subsequente.

A organização das Conferências, bem como a estruturação dos tópicos a serem abordados por meio de palestras é elaborada por uma Comissão Organizadora formada por servidores da SEMAP e com participação aberta à população. Quanto ao regimento interno do CMMA, este é objeto de pauta das primeiras reuniões mensais e as alterações resultantes destas são votadas pelos Conselheiros (OLIVEIRA, 2008).

A realização das conferências se tornou um meio para publicar das propostas e ações realizadas pela SEMAP e CMMA em seu biênio de administração, assim como as futuras propostas e projetos dos órgãos, estimulando assim uma discussão preparatória e que será recorrente no próximo biênio.

A origem dos recursos para o meio ambiente

Os projetos desenvolvidos e discutidos pelos órgãos da gestão ambiental do município são fomentados pelas verbas repassadas pelo governo federal provenientes de várias fontes, muitas delas relativas a atividades econômicas desenvolvidas dentro do próprio município e concessões feitas para que estas verbas fossem usadas no trato das questões ambientais.

Os municípios produtores de petróleo no país recebem uma compensação financeira por possíveis danos ambientais que acometessem seus ambientes naturais. Estes

municípios devem aplicar este recurso em infra estrutura urbana, educação, meio ambiente e outras atividades que promovessem o desenvolvimento da região.

Os municípios litorâneos do Estado do Rio de Janeiro contam com este recurso extra para por em prática seus projetos e com especial importância os projetos para preservação do meio ambiente. O recurso extra interfere diretamente nas relações existentes entre a administração pública e a esfera civil representada, criando pontos críticos de discussão sobre a utilização do dinheiro e especulação sobre a transparência sobre o seu uso.

Oliveira (2008) afirma que a dependência de transferências da União, do Estado e dos royalties atingiu 85%. Especificamente, com relação às participações governamentais (royalties, royalties excedentes e participações especiais, conforme o caso), o município de Rio das Ostras tem nelas 73% de sua receita total, um montante de R\$ 320,7 milhões no ano 2006, a 3ª colocação em valor recebido, não variando de posição no ranking de participações governamentais de 2005 para 2006, dentre os 91 entes subnacionais. Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), tais cifras correspondem a R\$ 6.430,77 por habitante, 1ª colocação no Estado, mantendo a mesma posição em relação a 2005.

Tabela 3: *Royalties* em valores correntes recebidos pelo município de Rio das Ostras (2005-2009).

<i>Royalties</i> anuais em valores correntes					
	Ano				
	2005	2006	2007	2008	2009
Valores	R\$ 119.386.863,97	R\$ 140.827.615,00	R\$ 116.009.309,24	R\$ 162.045.037,06	R\$ 117.771.472,02

Fonte: Elaboração do autor através do site InfoRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo. Disponível em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/> - Acesso em: 18 de fevereiro de 2010.

Nos valores recebidos pelo município, podemos constatar que no ano de 2009 as receitas de recursos provenientes do *royalties*, tiveram um decréscimo de aproximadamente R\$ 45 milhões decorrentes do repasse da produção do petróleo neste ano, também decorrente dos baixos preços do barril no comércio mundial e dos menores lucros destas empresas. Este fator foi considerado pelos conselheiros como uns dos mais preocupantes

para a manutenção dos projetos já implantados pela prefeitura e na aquisição de novos instrumentos e pessoal para a fiscalização destes no município.

A discussão sobre a grande diminuição do repasse dos *royalties* nos últimos dois anos e também sobre a diminuição dos recursos oriundos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) de alguns produtos que o município comercializa, tem gerado grande apreensão nos representantes dos órgãos de gestão ambiental, pois grande parte das atividades e projetos de preservação ambiental do município é sustentado pelo capital destes impostos, e apesar do município ter um fundo próprio para estas atividades, estes não seriam suficientes para atender todas as demandas que essas ações necessitam.

O ICMS pode ser empregado como importante fonte de recursos para utilização não apenas como fonte de arrecadação para o Estado bem como também para a preservação do meio ambiente natural. Este tributo, de grande relevância para os Estados da Federação, vem sendo utilizado desde 1991 por alguns Estados com típica indicação ambiental. Conhecido como ICMS ecológico, sua utilização no sentido da viabilização de atividades menos degradadoras nos Municípios vem sendo importante fonte de gestão ambiental. Tributo sob o manto da competência impositiva dos Estados e do Distrito Federal (artigo 155, II, da Constituição Federal), é o único discriminado na Constituição cujo Exercício da competência tributária é necessário e não facultativo.

Além dos *royalties* e do ICMS, as LOMs de cada município prevêm a criação de fundos de reserva para serem utilizados nas ações preventivas e restauradoras dos impactos ambientais, e cada um deve autorizar a criação dos seus, o que está disposto na Seção VII, Art. 253 da LOM-RO.

Segundo Carvalho (2005, p. 6), as administrações municipais podem, eventualmente, contar com este fundo especial, “objetivando apoiar projetos destinados ao uso racional e sustentável dos recursos naturais de seu território, bem como à manutenção e à recuperação da qualidade ambiental, de acordo com as prioridades da Política Nacional do Meio Ambiente”. Ao instituir o Fundo, a prefeitura define suas fontes de recursos, que tanto podem ter origem em outras instâncias da administração pública, como podem eventualmente receber dotações orçamentárias da iniciativa privada ou de organizações não-governamentais nacionais e internacionais.

O autor (idem, p. 5) explica que os Fundos Especiais de Meio Ambiente ainda são pouco freqüentes no país. Em 2001, afirma que “apenas 6,6% dos municípios brasileiros dispunham destes Fundos, sobressaindo-se, dentre as demais, a Região Sul, com a marca mais elevada, 13,2%. Dentre os que têm mais de 500.000 habitantes, 59,4% têm Fundo Especial”. Já nos municípios menos populosos, essa presença é meramente representativa, apenas 3,7%. O quadro mudou significativamente segundo os dados das pesquisas do IBGE em 2009, que mostra que dos 5565 municípios, 1645 já possuem o fundo de Meio Ambiente, (29,56%) do total, o que pode caracterizar um avanço na distribuição dos recursos empregados nas questões ambientais brasileiras.

Considerações Finais

Observamos no estudo do processo de municipalização do país, que este ocorreu de modo desordenado como mostrou Souza (2008), sem que alguns municípios tivessem atividades econômicas que os sustentassem dependendo de verbas federais para pagar suas contas e muito menos manter seus Conselhos de Meio Ambiente funcionando. Mostramos, também, o baixíssimo grau de capacidade de muitas secretarias em gerenciar suas questões, deixando áreas como educação, saúde e meio ambiente sem o devido cuidado, não promovendo os serviços básicos para a população, tendo muitos municípios devolvendo suas responsabilidades para os entes federados maiores (Estado e Governo Federal) (GONH, 2001).

Também evidenciamos a má vontade política e interesses econômicos norteados ações em prol de benefícios próprios, como em estudos de Souza e Demantova (2003), desconfigurando a funcionalidade da criação de espaços populares que poderiam desmascarar estas ações, revertendo o papel dos Conselhos que deram a aparente impressão de cumprir as determinações da Constituição.

Contudo, observamos que em outros municípios que estão criando seus Conselhos, existe uma necessidade de adaptação da legislação ambiental municipal, da estrutura física para fiscalizar as ações do Conselho e da articulação das secretarias, entidades civis e setor público na formulação de projetos de EA usando modelos de outros Conselhos Municipais e do Conselho Estadual.

Concluimos as considerações, afirmando que a Constituição Federal vigente foi pródiga em promover uma associação entre sociedade civil e a sociedade política na gestão de problemas sociais e ambientais dentro do ente mais próximo da população. A participação civil se mostra a mais eficaz das ferramentas para moralizar e transparecer administrações políticas que se legitimam através da ignorância popular em prol de ações interesseiras e com propósitos individuais não se importando com a solução dos problemas coletivos. Os Conselhos de Meio Ambiente são exemplos de sucesso destes espaços e o CMMA de Rio das Ostras caminha para se tornar o ambiente propício para a construção de uma gestão ambiental para aumentar a qualidade de vida do povo do município com seriedade e transparência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Leonardo. Alejandro Gomide et al. Democracia dialógica nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 3. [GT8 – Meio Ambiente Construído], 2006, Brasília. Anais... Campinas: ANPPAS, 2006. Disponível em: <www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA335-04032006-135418.DOC>. Acesso em: 9 abr. 2009.

BORDENAVE, Juan Enrique. Diaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de outubro de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set. 1981.

_____. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999. Que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 abr. 1999.

CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de, et al. Gestão local e meio ambiente. Ambiente & Sociedade. vol. 8, n. 1, p. 121-140, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 30 abr 2009.

CENEVIVA, Laura. O Papel dos conselhos de meio ambiente nas políticas ambientais: O Caso do Município de São Paulo. Homologa.ambiente, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/artigos_dissertacoes/artigos_dissertacoes.asp>. Acesso em: 12 jan 2010.

CONAMA, 1984/91, Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente. 4ª ed. rev. e aum., Brasília, DF: IBAMA, 1992.

DEMANTOVA, Graziella Cristina. A eficácia dos conselhos gestores: estudo de caso do conselho municipal de desenvolvimento rural de Campinas. 2003, 155 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000330528>>. Acesso em: 08 jun 2009.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sóciopolítica. São Paulo: Cortez, Coleção Questão de nossa época, n. 84, 2001.

_____. Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. p. 70-106.

OLIVEIRA, Adiane Conceição. Democratização do processo decisório em municípios beneficiários dos royalties petrolíferos: a experiência de Rio das Ostras. 2008. 167 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (CEFET), Campos dos Goytacazes, RJ, 2008.

RIO DAS OSTRAS. Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, 09 de junho de 1994. Institui a Lei Orgânica de Rio das Ostras.

_____. Lei Municipal complementar nº. 005/2008. Institui o Código de Meio Ambiente do Município de Rio das Ostras, estabelece normas gerais para a administração da qualidade ambiental em seu território.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos Santos. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. 138 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

SOUZA, Donaldo Bello de. Relatório conclusivo: levantamento documental sobre o eixo temático Conselhos de Meio Ambiente no Brasil – Bibliografia Analítica (1981-2007). Rio de Janeiro: UNESA, 2009 (mimeo).

SOUZA, Donaldo Bello de, et al. Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello.; FARIA, Lia Ciomar. M. (Orgs). Desafios da Educação Municipal. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TOLEDO, Ricardo Abreu de. Capacidade e sustentabilidade da gestão ambiental municipal: proposta de um sistema de indicadores e a avaliação do Município de Angra dos Reis - RJ. 175 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental), Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2007