



**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD
Mestrado em Direito**

THIAGO LUIZ AMERIO NEY ALMEIDA

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO AUTORES
DE POLÍTICA PÚBLICA DA SOCIEDADE CIVIL:
ESTUDO DOS CMMA DO NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RJ**

RIO DE JANEIRO

2020

THIAGO LUIZ AMERIO NEY ALMEIDA

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO AUTORES
DE POLÍTICA PÚBLICA DA SOCIEDADE CIVIL:
ESTUDO DOS CMMA DO NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RJ**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito e Política Pública no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Borba

RIO DE JANEIRO

2020

A444

Américo Ney Almeida, Thiago Luiz

Os conselhos municipais como autores de política pública da sociedade civil: estudo dos CMMA do norte fluminense do estado do RJ / Thiago Luiz Américo Ney Almeida. -- Rio de Janeiro, 2020.

134

Orientador: Felipe de Moraes Borba.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

1. Democracia. 2. Política Pública. 3. Conselhos sociais . 4. Conselho sociais municipais do meio ambiente. 5. Governança social. I. de Moraes Borba, Felipe, orient. II. Título.

THIAGO LUIZ AMERIO NEY ALMEIDA

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO AUTORES
DE POLÍTICA PÚBLICA DA SOCIEDADE CIVIL:
ESTUDO DOS CMMA DO NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RJ**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito e Política Pública no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Borba

Aprovado em: 31/03/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe de Moraes Borba
Professor-Orientador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Profa. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dra. Fabianne Manhães Maciel
Universidade Federal Fluminense

RIO DE JANEIRO

2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Felipe Borba pela oportunidade de orientação. Aos ensinamentos de todos professores do na linha de pesquisa Estado, Constituição e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO (PPGD) representada na ilustre figura do coordenador prof. Dr. Leonardo Mattietto e do decano prof. Dr Benedito também devo meu agradecimento.

Aos amigos do mestrado Diogo, Júlio, Michele, Aline, Fabiana, Eliane, Milton, Cristiano e Catarina minha gratidão pelo excelente convívio.

À minha família, em especial a esposa Bruna pela coragem com amor, a irmã Stella pela brilhante e internacional ajuda, a mãe Ana Paula pelo carinho e confiança, ao pai Luiz Carlos pelo incansável auxílio e ao irmão David por compreender quando não era possível lhe atender pelo compromisso do mestrado. A nossa linda família devo agradecer enormemente pelo cuidado, apoio e companheirismo. Sem vocês o sonho seria, literalmente, impossível.

Aos conselheiros, representantes do poder público e da sociedade civil, devo meu muito obrigado pela dedicação e compreensão nas entrevistas e nas visitas. Um agradecimento especial a ex-conselheira Fabianne colega que sempre me inspirou a materializar o desafio do mestrado em direito.

Aos amigos Igor Frota e Cleverson Veronez, agradeço imensamente pela revisão e contribuição em conversas e ajudas (até na madrugada) para montagem dos gráficos e análises pertinentes.

Ao ilustre futuro juiz de direito Heitor, muito agradeço por compartilhar a convivência e a casa para cursar as atividades do mestrado.

Não menos importante devo graças à equipe do escritório Amerio Almeida & Advogados, representado pelo Dr. Vinicius Stanzani, desculpe pela ausência e muito obrigado pelos incontáveis e imensuráveis apoios. Juntos somos gigantes e vamos mais longe ainda.

O papel do pensamento é realizar revoluções.

Karl Popper

DEDICATÓRIA

Dedico essa vitória à minha família: esposa, pais, irmãos, tios e tias, avós e aos amigos que ficam felizes vendo o outro ser feliz.

RESUMO

Os conselhos sociais locais são reconhecidos constitucionalmente pelo Estado para o exercício da democracia participativa e são instrumentos para a cidadania ativa e para efetividade do princípio da participação direta. No processo de redemocratização brasileira houve a ampliação quantitativa dos conselhos gestores locais e na seara ambiental o conselho social municipal ambiental (CMMA) passou a ocupar papel relevante para descentralizar a política nacional ambiental e permitir, em tese, a avaliação e a formulação de políticas municipais locais. Por outro lado, a Constituição Federal determina que é dever de todos (Estado e Sociedade) a garantia do meio ambiente equilibrado e do desenvolvimento sustentável para as atuais e futuras gerações nos três entes da federação. Assim caberia aos conselhos sociais municipais ambientais a avaliação da destinação dada pela política local municipal para verificar a conformidade da política implementada tanto com o desenvolvimento sustentável quanto pelo interesse comunitário. A escolha da mesorregião Norte Fluminense é justificada por conter amostra dos municípios produtores de petróleo com recebimento astronômico de royalties da região, na ordem de R\$ 1,4 bilhões só em 2019, sendo função institucional do conselho municipal ambiental realizar o controle externo social para avaliar se os gastos públicos teriam destinação em prol do desenvolvimento ambiental sustentável. A presente dissertação contou com revisão bibliográfica, coleta de dados, entrevistas com aplicação de questionário dos conselheiros da região estudada, investigação documental e observação *in loco* por meio de estudo de natureza qualitativa para análise do estudo de caso. Após a análise dos resultados, percebeu-se que os conselhos ambientais locais da região Norte Fluminense não dispõem da estrutura necessária para serem considerados como autores efetivos de política pública, tanto por terem número significativo de conselhos inativos, por não serem representativos, não serem paritários nas condições de corpo técnico, grau de formação escolar, recursos humanos, estrutura administrativa e disponibilidade dos conselheiros entre o segmento da sociedade civil e do governo. A situação narrada gera uma submissão e um controle parcial por parte do Estado das atividades dos CMMA's comprometendo sua função fiscalizadora, consultiva, deliberativa e normativa. Quanto ao destino das rendas de petróleo sem contraprestação social clara e definida, verificou-se que os conselhos ambientais não servem como instrumento de fiscalização e avaliação adequado, sendo sugerido que esses se tornem ativos e eficazes em alinhamento com uma atuação mais criteriosa do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para garantir a destinação social das receitas de petróleo em prol do meio ambiente equilibrado e desenvolvimento ambiental sustentável das presentes e futuras gerações. Concluiu-se que ainda é necessário superar as deficiências apontadas para garantir a paridade real entre os segmentos do conselho além de promover uma maior divulgação e transparência da atuação do conselho para gerar a pressão da sociedade para dar efetividade ao CMMA. Só assim poderia sê-lo considerado autor eficaz de política pública e instrumento de cidadania ativa na fiscalização do atuar do poder público, urgente, no trato dos vultuosos recursos finitos relacionados ao destino das rendas do petróleo.

Palavras-chave: estado. democracia. cidadania. conselhos sociais municipais. conselho social do meio ambiente. destinação dos royalties. política pública. governança social

ABSTRACT

Local social councils are constitutionally recognized by the State for the participatory exercise of democracy and are instruments for active citizenship and for the effectiveness of the principle of direct participation. In the process of redemocratization in Brazil, there was a quantitative expansion of local management councils and in the environmental field, the social municipal environmental council (CMMA) started to play a relevant role in the decentralization of the national environmental policy and, in theory, allows the evaluation and formulation of municipal local policies. On the other hand, the Federal Constitution determines that it is everyone's duty (State and Society) to guarantee a balanced environment and sustainable development for current and future generations in the three entities of the federation. Thus, it would be up to the social municipal environmental councils to evaluate the destination given by the local municipal policy used to verify the compliance of the implemented policy with both sustainable development and community interest. The choice of the northern Rio de Janeiro mesoregion is justified because it contains a sample of oil-producing municipalities with astronomical receipt of royalties from the region, in the order of R\$ 1.4 billion in 2019 alone, being the institutional function of the environmental municipal council to carry out external social control for assess whether public spending have been earmarked for sustainable environmental development. The present dissertation has a bibliographic review, data collection, interviews with the application of a questionnaire by the counselors of the studied region, documentary investigation and observation in loco through a qualitative study for analysis of the case study. After analyzing the results, it could be seen that the local environmental councils in the northern region of the state do not have the necessary structure to be considered as effective authors of public policy, because they have a significant number of inactive councils and also because they are not representative, they haven't the same level of technical staff, educational level, human resources, administrative structure and availability of counselors between the civil society and government sectors. The narrated situation generates a submission and partial control by the State of the activities of the CMMAs, compromising their supervisory, consultative, deliberative and normative function. Regarding the fate of oil rents without clear and defined social consideration, it was found that environmental councils do not serve as an adequate inspection and evaluation instrument, suggesting that they become more active and effective in alignment with a more judicious performance by the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro to guarantee the social destination of oil revenues in favor of a balanced environment and sustainable environmental development of present and future generations. Establishing that it is still necessary to overcome the deficiencies pointed out to guarantee real parity between the segments of the councils, in addition it promotes a greater disclosure and transparency of the councils performance to generate pressure from society in order to produce effectiveness into the CMMA. Only in this way it could be considered as an effective author of public policy and an instrument of active citizenship in the surveillance of the performance of public power which is urgent when dealing with the vast finite resources related to the fate of oil revenues.

Key-words: state. democracy. citizenship. municipal social councils. social council of the environment. royalty's allocation. public policy. social governance

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE	40
MAPA 1 - ESTADO DO RIO DE JANEIRO E AS REGIÕES DO GOVERNO E MUNICÍPIOS DE 2019	78
MAPA 2 - LOCALIZAÇÃO DOS LIMITES DA BACIA DE CAMPOS	80
MAPA 3 – MUNICÍPIO DA BACIA DE CAMPOS PRODUTORES DE PETRÓLEO	81
GRÁFICO 2 - PERCENTUAL DE ROYALTIES POR MUNICÍPIO DA MESORREGIÃO FLUMINENSE EM 2019.....	87
GRÁFICO 3 -VALOR TRANSFERIDO DE ROYALTIES POR MUNICÍPIO DA MESORREGIÃO FLUMINENSE EM 2019	88
GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE GÊNERO DE CONSELHEIROS ENTREVISTADOS TOTAL.....	98
GRÁFICO 5 - PERCENTUAL DE GÊNERO DE CONSELHEIROS ENTREVISTADOS TOTAL POR SEGMENTO.....	99
GRÁFICO 6 - VARIAÇÃO DA IDADE DOS ENTREVISTADOS	100
GRÁFICO 7 - ESCOLARIDADE DOS ENTREVISTADOS	100
GRÁFICO 8 - ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS DO PODER PÚBLICO.....	101
GRÁFICO 9 - ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL	102
GRÁFICO 10 - TEMPO DE EXERCÍCIO POR CADA CONSELHEIRO ENTREVISTADO	102
GRÁFICO 11 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM ESTRUTURA DE MEIO AMBIENTE	104
GRÁFICO 12 - DIAS DE REALIZAÇÃO DAS REUNIÕES DO CMMA.....	108
GRÁFICO 13 - HORÁRIOS DE REALIZAÇÃO DAS REUNIÕES DO CMMA	108
GRÁFICO 14 - PERCENTUAL DE RESPOSTAS DA PRIMEIRA PARTE DA QUESTÃO 10 DO QUESTIONÁRIO APLICADO	113
GRÁFICO 15 - PERCENTUAL DE RESPOSTAS DA SEGUNDA PARTE DA QUESTÃO 10 DO QUESTIONÁRIO APLICADO	114

LISTA DE TABELA

TABELA 1 – POPULAÇÃO E PIB DA MESORREGIÃO NORTE FLUMINENSE	86
TABELA 2 – COMPARATIVO DE IDHM, RENDA PER CAPITA E ROYALTIES EM 2010	89
TABELA 3 – ROYALTIES ACUMULADO E CREDITADOS EM DEZEMBRO DE 2018 AOS DIFERENTES ENTES BENEFICIÁRIOS	90
TABELA 4 – ROYALTIES ACUMULADO E CREDITADOS EM DEZEMBRO DE 2018 AOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO	91
TABELA 5 – ROYALTIES ACUMULADO E CREDITADOS EM DEZEMBRO DE 2018 AOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO DO NORTE FLUMINENSE	92
TABELA 6 – QUANTITATIVO DE CONSELHEIROS ENTREVISTADOS POR MUNICÍPIO	95
TABELA 7 – RECEBIMENTO EM REAIS DOS ROYALTIES EM 2019 POR MUNICÍPIO DA MESORREGIÃO FLUMINENSE	112

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - ÓRGÃOS FEDERAIS E ENTIDADES QUE COMPÕE O SISNAMA	...46
QUADRO 02 - ÓRGÃOS ESTADUAIS E ENTIDADES QUE COMPÕE O SISNAMA	49
QUADRO 03 - ÓRGÃOS MUNICIPAIS E ENTIDADES QUE COMPÕE O SISNAMA	51
QUADRO 04 - AGLOMERADO PETEROLÍFERO DE MACAÉ	83
QUADRO 05 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM ESTRUTURA DE MEIO AMBIENTE	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF - Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANAMMA - Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APEDEMA - Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro
CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental
CF - Constituição Federal
CMMA - Conselhos Municipais de Meio Ambiente
CNEA - Cadastro Nacional das Entidades Ambientais não Governamentais
COMDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DF - Distrito Federal
FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS - Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
IEF - Instituto Estadual de Florestas
IEP - Índice de efetividade de participação
IGovp - Índice de avaliação da governança pública
INEA - Instituto Estadual do Ambiente
OAB/RJ - Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio de Janeiro
ONU - Organizações das Nações Unidas
Petrobras/SA - Petróleo Brasileiro S.A
PGE/RJ - Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

PIB - Produto Interno Bruto

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PPGD - Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO

PSC - Partilha de Produção

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais instituída pelo Decreto nº 76.900, de 23/12/75

RJ - Rio de Janeiro

SEAPPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento

SEAS - Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade;

SEDEERI - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais

SERLA - Superintendência Estadual de Rios e Lagoas

SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática

SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente

SISMUMA - Sistema Municipal de Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCE-RJ - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2.	DA DEMOCRACIA À CIDADANIA.....	21
2.1	DA DEMOCRACIA DIRETA E INDIRETA.....	21
2.2	DA INCONVENIÊNCIA DA INTERFERÊNCIA DO ESTADO PARA O EXERCÍCIO ADEQUADO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	24
2.3	A CIDADANIA COMO SUBSTÂNCIA DA DEMOCRACIA	28
3	OS CONSELHOS GESTORES E SEU PAPEL COMO AGENTE DE POLÍTICA PÚBLICA.....	30
3.1	OS CONSELHOS SOCIAIS COMO CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA.....	30
3.2	OS CONSELHOS SOCIAIS LOCAIS COMO LOCAL DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA GESTÃO MUNICIPAL	38
3.3	OS CONSELHOS SOCIAIS MUNICIPAIS AMBIENTAIS COMO AUTORES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	41
3.3.1	A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE A SER EXECUTADA PELO MUNICÍPIO	41
3.3.2	A ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE.....	45
3.3.3	O CONSELHO NACIONAL E REGIONAL DE MEIO AMBIENTE E SUAS ATRIBUIÇÕES.....	55
3.3.4	OS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE.....	62
3.3.5	O MÍNIMO EXISTENCIAL PARA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS LOCAIS.....	70
4	A RELEVÂNCIA DOS ROYALTIES DO PÉTROLEO E O IMPACTO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.....	72
4.1	MODOS DE EXPLORAÇÃO DE PÉTROLEO E CONCEITO DOS ROYALTIES.....	72
4.2	DA RELEVÂNCIA DA MESORREGIÃO NORTE FLUMINENSE PELA INDÚSTRIA DO PÉTROLEO DA BACIA SEDIMENTAR DE CAMPOS.....	77
4.3	DA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES NOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO DO NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.	86

5	DAS ENTREVISTAS COM OS CONSELHEIROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS AMBIENTAIS DA REGIÃO DO NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RJ.....	94
5.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.	94
5.2	DA ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS.	97
5.2.1	DO PERFIL DOS CONSELHEIROS E DA CONDIÇÃO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA.	97
5.2.2	DA INFRAESTUTURA LEGAL E DE FUNCIONAMENTO.	103
5.2.3	DA DINÂMICA DO CONSELHO E DO ACESSO À INFORMAÇÃO.	107
5.2.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPACTO DAS DECISÕES DO CONSELHO NA GESTÃO MUNICIPAL SOBRE A DESTINAÇÃO SOCIAL DOS ROYALTIES	112
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.	118
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA	122
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	133
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	134

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação, inserida na linha de pesquisa Estado, Constituição e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO (PPGD), se propõe a analisar aspectos jurídicos e empíricos de conselhos sociais locais, reconhecidos pelo Estado enquanto espaços de democracia participativa que permitem o exercício da cidadania e do poder da participação popular na gestão pública, conforme art. 1º, II e parágrafo único da Constituição Federal de 1988 (CF).

A participação popular e social nos estados democráticos está em crise. Dentre outras razões porque a maioria parlamentar eleita quando em atuação tende a legitimar a própria, e restrita, classe política, com vistas a se autoconservar no poder, ao invés de ser representativa ao interesse social representado (Bobbio, 2000, p. 259).

Por isso, há a necessidade de repensar formas de atuação da sociedade na democracia. O controle do executivo desde então a cargo do parlamento necessita ser gestado de baixo para cima, com a sociedade definindo os contornos de gestão estatal (BOBBIO; MATTEUCCIO; PASQUINO, 1998 p. 885).

Tal sistema deliberativo admitiria uma espécie de governança da sociedade civil (Bronstein et al., 2017) que estabelece um novo paradigma da ação pública estatal cujo foco central é a relação da sociedade para com o governo, incorporada no aparato estatal de maneira a estabelecer vias de interações múltiplas (GOHN 2003, p. 38).

O tema da presente pesquisa consiste na análise do comportamento dos conselhos gestores de políticas por serem espaços aptos a participação cidadã nos processos decisórios estatais sobre o tema de políticas públicas por contribuírem para a democratização da gestão pública e o controle social ativo do poder estatal dentro do canal institucional do estado (OLIVEIRA e PEREIRA, 2010).

Os conselhos contribuem para a promoção da cidadania porque o elemento central, não seria só o povo desarticulado (comumente excluído do processo de participação), mas sim a sociedade civil organizada, vale dizer, institucionalizada pelo estado.

Desta feita, inclui-se no arcabouço jurídico estatal, a sociedade civil que disputa com similar força o espaço ocupado até então exclusivamente pelos autores públicos no aparelho estatal, com maior legitimidade social porque a sociedade civil deve ser escolhida para atuar diretamente sem a interferência estatal. (GOHN, 2003, p.56-57).

Os conselhos gestores estão estruturados constitucionalmente no âmbito nacional, regional e local. As políticas públicas e as atuações dos entes administrativos (União, Estado e

Município) necessitam de uma certa coordenação conforme cada competência para implementação de políticas em níveis nacional, como planos nacionais na área da Educação, Saúde, Assistência ou Meio Ambiente.

Considerando o caráter democrático e descentralizado da Constituição Federal Brasileira, há a necessidade de conjugação de esforços na construção de espaços da sociedade civil que articulem as demandas locais aos planos governamentais nacional e estadual.

A possibilidade de municipalização dos planos estratégicos nacional e regionais, em especial os previstos na legislação nacional, como o da área ambiental, oportuniza que os interesses locais e as peculiaridades de cada região sejam levadas em consideração no processo de concretização das políticas públicas.

Por isso a verificação da atuação dos conselhos gestores sociais locais e a compatibilidade com as atribuições por serem instâncias onde a sociedade civil organizada tem participação nos processos decisórios e constituem local de avaliação do processo de formulação e implementação das políticas públicas executadas, em tese, permitindo ajustes e diagnósticos.

Portanto, o desafio dessa dissertação é investigar se a participação democrática dos conselhos locais está sendo efetiva para considerá-los como autores sociais de política pública. Observaremos se existem ou não inconformidades na dinâmica de funcionamento do órgão que afetem a representatividade, a possibilidade de formular política pública e de avaliá-las, e se especificamente, há como comprová-los como instituição eficaz aos objetivos que se destina, como instrumento para transformar a sociedade civil organizada em protagonista na gestão pública.

Como há diversos conselhos locais, restringe-se a análise aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) em virtude do mandamento constitucional do art. 225 da Constituição Federal (CF) que determina que é dever de todos garantir o meio ambiente equilibrado, podendo-se observar a organização do Estado para aplicação da política local entre os três entes federativos.

Assim, justifica-se estender a análise sobre a eficácia dos conselhos municipais ambientais na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, em especial nos municípios produtores de petróleo, maiores beneficiários do recebimento das verbas petrolíferas visto que os royalties, em tese, aumentam os recursos públicos daqueles entes municipais para compensar os impactos socioambientais da região afetada (Silveira et al, 2018, p.7), ato que o conselho poderia atestar se ocorre concretamente.

Em razão disso, faz-se necessário inovar o estudo na região Norte Fluminense acima mencionada pois esta experimentou o impacto social da indústria de petróleo e, apesar de ser compensada com os royalties, não se observa a vinculação de despesas que garantam o bem-estar intergeracional, mas ao contrário, como aponta Carnicelli e Postali (2014) que constatou aumento da despesa média com gastos públicos de pessoal, vedado pelo art. 8º Lei 7.990/1989 no que tange o quadro de servidores permanente.

Assim iremos analisar os Conselhos Sociais Municipais do Meio Ambiente (CMMA) de municípios situados na região Norte Fluminense que envolvem as cidades de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

O problema de pesquisa envolve responder: os conselhos municipais analisados na região Norte Fluminense estariam aptos a serem autores não estatais de políticas públicas?

Especificamente, os conselhos locais estudados, estão aptos a incluir temas na agenda governamental, formular políticas públicas e avaliá-las? Os conselhos teriam condições e liberdade (SEN, 2000) ou capital social na perspectiva de Putnam (Boeira e Borba, 2006) para promover a ação coordenada do bom desempenho institucional cumprindo as competências regimentais? Como ocorre a eficácia da dinâmica de funcionamento, a liberdade da atuação dos conselheiros e a representatividade dos escolhidos pela sociedade civil organizada?

A hipótese a ser investigada é a de que os conselhos sociais que não servem como condicionantes ao repasse de verbas orçamentárias aos municípios, como o do meio ambiente, não possuem condições mínimas estruturais para cumprir o objetivo institucional de participação da sociedade organizada nas decisões de políticas públicas do Estado, se limitando a serem uma ficção jurídica para cumprir a legislação, no caso ambiental, apenas para exercer a atividade de licenciamento local e o poder de polícia administrativa gerador de receitas extraordinárias.

O objetivo geral envolve investigar a eficácia dos conselhos gestores locais em atingir aos objetivos a que se destinam como autores de política pública e a capacidade de serem instituições da sociedade civil aptas a formação de agenda, a formulação e avaliação de políticas públicas.

Já os objetivos específicos abrangem: i) fazer uma revisão de literatura sobre os conselhos municipais gestores de política pública com ênfase nos conselhos locais de meio ambiente identificando pressupostos para considerá-los como autores de política; ii) analisar o desenho institucional e a norma que criou os conselhos; elaborar e aplicar questionários para

medir a efetividade da participação social dos conselheiros sociais, explicitando a origem do conselheiro e as informações pessoais; a frequência, o horário, a duração e os dias das reuniões, a possibilidade de liberação da ocupação habitual para analisarmos a dinâmica de funcionamento; a existência de atas de registro e a infraestrutura do conselho; os impactos do conselho como de deliberações sobre alocações prioritárias de recursos públicos na área e outros assuntos oportunamente levantados; iii) Produzir dados que atestem a dinâmica de funcionamento do CMMA da região Norte Fluminense, incluindo as condições materiais para o exercício das atribuições regimentais; iv) Avaliar se com os dados coletados é possível concluir que os conselhos sociais locais verificados são eficazes, ou não, como autores de política públicas e se a participação social no governo democrático municipal é eficaz, direta e livre.

Desta forma para responder essas indagações a dissertação está estruturada em cinco capítulos: o primeiro capítulo trata de discussão teórica entre a democracia direta e indireta, dos inconvenientes da interferência do estado na democracia representativa e da cidadania como elo essencial para efetivação democrática. O segundo capítulo leva em consideração aspectos legais, institucionais, além da revisão da literatura dos conselhos gestores de política pública (como instrumentos da cidadania), partindo-se do gênero dos conselhos sociais até a espécie dos conselhos locais, contextualizando o sistema e a política nacional, estadual e municipal ambiental e a importância dos conselhos municipais do meio ambiente. O quarto capítulo revela uma análise da relevância dos royalties de petróleo, verificando-se a distribuição das rendas do petróleo da mesorregião Norte Fluminense e a necessidade de controle social no destino das verbas. No último capítulo desenvolve-se os aspectos metodológicos e as análises do resultado das entrevistas e dos questionários aplicados nos conselheiros da região pesquisada, observando o perfil dos conselheiros, a estrutura legal e de funcionamento, a dinâmica do conselho, o acesso à informação e as considerações sobre o impacto das decisões do conselho na gestão municipal, em especial acerca da destinação social dos royalties de petróleo e gás.

2. DA DEMOCRACIA À CIDADANIA

A presente dissertação possui como marco teórico a concretização da democracia deliberativa dos conselhos gestores sociais locais que propõem a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários como proposto por Gohn (2003) ressignificando a relação entre Estado e a sociedade.

Utiliza-se a tese de Avritzer (2007, p. 458) sobre a legitimidade da sociedade civil organizada pela maior experiência com o tema (por conhecer melhor as necessidades sociais locais), ao contrário da representação eleitoral que se legitima pelo sufrágio, sendo uma possível resposta contra a crise de representatividade observada na última década por Moreira Neto (2014).

Considerando a participação social, uma das estrelas da democratização brasileira (Avritzer, 2016, p. 49), a efetividade da participação democrática será avaliada à luz da teoria de Bobbio (2000, p. 259) que estabelece três características para a efetiva participação: ser eficaz, direta e livre. Assim, a análise do conselho social local ambiental se dará em três vieses, a eficácia da dinâmica de funcionamento, a liberdade da atuação dos conselheiros e a representatividade dos escolhidos pela sociedade civil organizada.

Neste contexto averiguaremos se o conselho pode ser considerado, ou não, um grupo de novos atores sociais que possam ser autores de políticas públicas, com capacidade de incluir temas na agenda estatal, formular e avaliar políticas públicas locais, compondo o subsistema da política pública como tomadores de decisão do governo, conforme exposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 13).

2.1 DA DEMOCRACIA DIRETA E INDIRETA

A democracia, pela teoria clássica de tradição aristotélica segundo Bobbio (2017), pode ser compreendida como uma forma de governo de muitos, não de alguns como a oligarquia ou de um como a monarquia. Na sociedade ocidental moderna a democracia triunfou como modo de resolução de conflitos sociais sem jorro de sangue, sendo-a dividida para melhor compreensão entre a democracia dos modernos e a dos antigos.

A democracia dos antigos pode ser entendida como a direta, com origem grega, com facilidade de reunião, em que os cidadãos em praça pública exporiam diretamente suas necessidades e decidiriam em pé de igualdade. Os falantes têm no diálogo os mesmos direitos,

com igual tempo de fala. A palavra isegoria (Marcondes, 2007) simboliza este espaço imediato e igualitário de todos que se reúnem para decidir.

Contudo, a democracia direta, que traduz o ápice da soberania popular, exige um Estado muito pequeno para que funcione. Há quem sustente que só persistiria no governo perfeito, onde houvesse simplicidade de costumes e condições igualitárias, de maneira a ser na prática aos homens considerada inviável (BOBBIO, 2000, p. 33).

Talvez por questões demográficas e diante da complexidade social desigual houve a transição para a democracia dos modernos, a democracia indireta que se utiliza para a governabilidade do inevitável¹ instituto da representação (GOMES, 2015, p. 896).

Decerto que há outras explicações concorrentes para confirmar a passagem da democracia dos antigos para a dos modernos, como por exemplo, a ojeriza da oligarquia ao povo que permaneceria em controle pela representação indireta com mecanismos de distorção na representação parlamentar (AMARAL, 2001, p. 41).

Os dirigentes do poder, segundo Amaral (2001, p. 55), acabariam sendo os controladores da vontade geral. Não são do povo e nem de forças majoritárias. São poderes econômicos cartelizados monopolizando a informação.

Por outro lado, fato é que a democracia representativa passou a ser a forma de governo adotada nas sociedades ocidentais liberais, grandes Estados modernos.

A passagem da democracia dos antigos para a dos modernos não alterou, a rigor, os muitos titulares do poder político. Em tese o povo permanece detentor da soberania popular.

Porém ao invés de decidir diretamente as decisões que lhe diz respeito, supostamente para evitar conflitos de interesses privados no trato coletivo pela direta escolha de quem não teria experiência (povo), prefere-se delegar a escolha aos representantes: em tese, mais técnicos. Os eleitos estariam menos sujeitos a confusão do privado pelo público, e por isso, decidiriam melhor.

A representatividade ideal seria atingida na democracia indireta se os eleitos fossem representantes da nação inteira, e não de um departamento ou de uma vinculação a um conjunto de eleitores, como já observava Bobbio (2000, p. 36). Porque só com a desvinculação pós-eleitoral garante-se a liberdade de atuação do representante.

Adiciona-se o referido sistema à democracia dos modernos, que por ser representativa reconhece a sociedade apenas como eleitora indireta. Por tal razão, afirma Bobbio (2000, p.

¹ Diz-se inevitável porque apenas com o instituto da representação é possível tornar presente quem está ausente.

372) que o nosso voto não serve “para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir”, a natureza participativa que fortalece o cidadão como protagonista na gestão de políticas públicas.

Por outro lado, apesar da democracia indireta tornar-se o caminho mais viável para se governar pelo auxílio da representação, o modelo de representatividade está em crise (MOREIRA NETO, 2014).

Ressalta-se que a crise de representatividade institucional liberal não é uma desconfiança local, mas global, reverberada na sociedade brasileira, espanhola e americana. Ademais, é antiga, já tida como fracassada desde o início do século XXI (AMARAL, 2001, p. 42).

A distância entre a classe política e o conjunto dos cidadãos foi alargada. Não há a correspondência preponderante das ofertas públicas produzidas pela classe política com as demandas sociais. A democracia representativa liberal, que seria uma tábua de salvação para superar históricos de guerra e violência está ruindo pela falha no modelo de representação, restando latente, o estado de ruptura política (CASTELLS, 2018).

Como lembra Castells (2018) as possíveis causas da crise de representatividade envolvem o comportamento dos políticos que se ocupam do mundo e não das pessoas. O trato com o mercado financeiro especulativo foi salvo por grandes nações às custas de políticas de austeridade fiscal com cortes em gastos sociais, o que demonstra uma proteção dos especuladores maiores em relação aos cidadãos que suportam a crise e o desemprego; as políticas de escândalo (do partido popular espanhol ou dos trabalhadores brasileiros); a política profissional porque não há correspondência entre o financiamento legal dos partidos e o custo da política profissional, sendo a corrupção o modo de aumento indireto dos custos da máquina política tendo em vista dificuldade de majoração tributária; a ideologia do consumo, tendo o dinheiro como medida de sucesso como o sucesso pessoal é ganho empresarial, na política se entra no jogo para competir e ganhar.

Há quem diga que a crise de representação não é uma característica atual, mas uma qualificadora que sempre acompanhou as democracias ao longo do tempo, porque a desconfiança do povo faria uma resistência aos poderes constituídos em prol de princípios democráticos (ALMEIDA, 2014, p. 180).

Ademais uma das espécies conceituais que são prejudiciais a democracia direta é a “democracia delegativa” compreendida quando o cidadão eleito por voto popular passa a governar como se o poder lhe fosse delegado, de acordo com sua própria conveniência e oportunidade. Segundo as lições de Carvalho Junior e Silva (2017, p. 65-66), a democracia

delegativa ocorre quando o governante “atua como se um poder lhe tivesse sido delegado, e (...) reúne as condições de exercer o governo ou o mandato parlamentar (...) segundo sua conveniência”.

Contudo, antiga ou nova, local ou global, a crise de representatividade contribui para a decadência de democracia dos modernos. Independentemente das causas, a força e a estabilidade da democracia indireta foi esvaziada na mente dos cidadãos.

Urge, portanto, repensar modelos que garantam os benefícios da autoridade do Estado democrático de Direito ao mesmo tempo que ofereça respostas mais representativas aos interesses das demandas sociais.

2.2 DA INCONVENIÊNCIA DA INTERFERÊNCIA DO ESTADO PARA O EXERCÍCIO ADEQUADO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

É certo que o governo realizado pelo Estado se distingue do realizado pela sociedade civil, como veremos a seguir. Mas qual o prejuízo do governo apenas ser realizado pelo Estado se a maior parte da ação pública provém da autoridade do poder público estatal?

Ora, a corrente de análise de política pública denominada de estatismo foca as análises na estrutura formal do Estado, observando o governo como instituição principal no processo político que inclusive, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 52) influenciou o desenvolvimento da sociedade.

Aliás, o Estado Social Constitucional brasileiro atual é exemplar quanto à elaboração de normas que impõem deveres ao poder público para atingir objetivos sociais fundamentais, como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Assim, tem a necessidade de realizar atividades prestacionais com o oferecimento de serviços públicos que efetivem a igualdade, como os direitos sociais a saúde, educação, moradia e ao trabalho.

O problema é que o governo exclusivamente estatal, assim como todo pensamento unitário, destrói o que é diferente para manter-se íntegro e o ponto escolhido é com a eliminação da liberdade do outro, tornando-se autoritário a ponto de não permitir espaço para a pluralidade, elegendando-se a única maneira verdadeira de ser (GUILHERME; PICOLI, 2018, p. 18).

O ponto crítico da produção estatal exclusiva de política pública é tornar-se uma ação autoritária, em que a vontade de um único agente dominaria não apenas quais seriam as demandas sociais mas, sobretudo, o modo das respostas públicas. Isso, inevitavelmente, rumaria para uma espécie de governo inimigo da liberdade ou como denomina Popper (2015) uma sociedade fechada.

A grande característica positiva da sociedade fechada, segundo o pensamento popperiano, era de garantir a estabilidade social pela diminuição da tensão, em nossa hipótese, através do controle estatal da produção da política pública.

Os anseios sociais seriam considerados homogêneos, tal como uma manada que se une apenas por laços biológicos. As pernas não querem nem precisam virar cérebro, são uma única unidade. E não se conhece tensão social porque tal distinção não é percebida; é controlada pela ação do Estado, e por isso mesmo, inquestionável.

A referida percepção assemelha-se ao conceito de solidariedade mecânica observado por Durkheim (2007, p. 114) onde há união da sociedade por similaridades lastreadas em consciências coletivas comuns, no qual o indivíduo se submeteria à sociedade em pautas particulares idênticas, normalmente por coação de um direito repressivo, neste caso pela produção de política pública realizada exclusivamente pelo Estado.

Ocorre que o atributo negativo da sociedade fechada é justamente a eliminação da diferença produzida pela ação livre, nesta hipótese, do afastamento de demandas sociais distintas do interesse estatal na produção de política pública. A diminuição da liberdade, neste sentido, aniquilaria a pluralidade, o que conduziria para a crise de representatividade da democracia indireta porque os representados não se percebem como parte dos representantes.

Não só ocorre a perda da liberdade e da possibilidade de ser diferente. Ao considerarmos o conceito de democracia traçada por Touraine (1996), se considerarmos a democracia como um conjunto de direitos fundamentais contra o poder estatal, a representatividade e a cidadania, o ideal democrático seria destruído.

Vale dizer, o poder estatal ao conduzir exclusivamente as respostas das demandas públicas se sobreporia ao direito fundamental do cidadão de escolher a melhor solução ao próprio interesse. Ao mesmo tempo, a representatividade seria aniquilada em conjunto com a eliminação da cidadania, por falta de espaço público legítimo de produção política.

A democracia representativa seria morta por vários ângulos, por cima através do poder autoritário e por dentro pelo controle de recursos políticos para reduzir o cidadão à eleitor, impondo-o, quando muito, apenas a escolha de quem decide por ele o próprio interesse.

O conceito democrático se devasta pelo totalitarismo, compreendido como o controle exclusivamente estatal do que pode ser a demanda social, o que destrói a legitimidade.

Em síntese, a democracia indireta dos modernos carece de legitimidade que, segundo Almeida (2014, p. 176), é reconhecida como um processo construtivo de mão-dupla: na capacidade do representante em expressar interesses diversos e do representado em reconhecer

a legitimidade destes atos. Muito além do simples ato fundacional de autorização eleitoral, os representados precisam se sentir reconhecidos pelos representantes ao longo da representação dos atores políticos, observado como um processo contínuo e dinâmico.

Talvez essa unicidade interessasse em governos monárquicos, ou como observa Bobbio (2017) no governo de um. Por outro lado, no governo de todos, ou melhor, de muitos como compreendido o sistema democrático faz-se essencial englobar a pluralidade de interesses.

Neste contexto surgiria a necessidade da participação da sociedade civil na gestão pública, como método de governo (PIRES; VAZ, 2012).

Noutro giro, um governo exclusivamente social, em excesso, também não seria recomendável. Tanto porque as demandas sociais podem ser consideradas não negociáveis (Tourraine, 1996) o que impede o diálogo democrático, inclusive, a ponto de pretenderem exclusivamente derrubar o regime posto.

Percebe-se que atitudes não democráticas não são exclusivas do ambiente institucional do Estado. Também existem por dentro da sociedade civil e de igual forma deve ser evitada.

Semelhantemente, um governo da sociedade civil sem as instituições governamentais formais poderia conduzir ao conceito de Bobbio (2017) de oclocracia que significa um governo desordenado, pela multiplicidade de diferenças sem nenhum ponto em comum. Como um trem, rápido e pesado, que por não ter uma direção única consensual fica em situação de congestionamento, se perde ou simplesmente para.

Na verdade, é preciso unir ambas formas de produzir política pública, a estatal e a social. Só com a sinergia de ambas frentes seria possível, como relata Hofling (2001, p. 39) transformar as relações estabelecidas na sociedade, alterar a função política do setor. Compreende-se, portanto, que a sociedade sem Estado perde a força institucional para mudar a realidade - a autoridade do Estado.

Por outro lado, o Estado precisa de legitimidade social assim como a sociedade civil precisa de autoridade. Aliás, é relevante traçar a diferença entre a autoridade estatal e a social para observar o ponto de convergência entre ambos.

As atividades estatais possuem autoridade para agir porque suas decisões vinculam a obediência dos indivíduos que consentem compulsoriamente ao ordenamento jurídico. É o monopólio do uso legítimo da força física, a coação física, dentro do território, conforme conceito de Weber (2000).

Já a autoridade da sociedade civil é diferente, decorre da experiência, do conhecimento especializado, da especialização temática. São provenientes de autores da sociedade civil que

lidam cotidianamente com um problema social específico, possuem a legitimidade por afinidade (AVRITZER, 2007).

Aliás, como bem diferencia Almeida (2014, p. 192) a sociedade civil possui uma autoridade de experiência (*an authority*) e o estado uma autoridade posicional (*in authority*). A primeira entendida como autoridade de fato, uma fidelidade pelo reconhecimento das qualidades pessoais, uma obediência voluntária pelo reconhecimento. Já a segunda, uma autoridade formal, um procedimento que coloca o Estado como impositivo, sem análise de méritos ou dos comandos superiores, uma autoridade procedimental que garante o monopólio da coação jurídica.

É interessante observar que há uma certa complementação da autoridade posicional durante o processo de representação com a autoridade de experiência.

Basta constatar que a lei impositiva não é suficiente para que haja adesão prática de determinada conduta. Fumar em recinto fechado coletivo é proibido por lei, mas nem por isso, o indivíduo deixará de fumar, a não ser que haja aceitação voluntária ou a obediência legal ainda que seja por esperança de recompensa (Weber, 1982, p. 99) prevista. Relevante destacar que o Estado precisa de elementos de conexão social, de agentes que coloquem o movimento da autoridade posicional em autoridade de fato.

Ou seja, o governo estatal necessita da adesão social para transformar a autoridade formal em material. E um caminho para isso é através da atuação dos autores sociais na gestão pública, com sua legitimidade por afinidade porque o representante atua de maneira similar aos demais participantes sociais, o que aumentaria a sensação de pertencimento e de obediência.

De igual forma o governo feito pela sociedade civil, que tem a legitimidade por afinidade, precisa do acesso à estrutura de autoridade do estado para alcançar os objetivos pretendidos de modo cogente, vinculante, sob pena de servir a sociedade apenas para o conhecimento de problemas, não para decisões de soluções.

Por isso, urge pensar um modelo que una a democracia dos antigos com a dos modernos. Que some a autoridade da soberania estatal com a autoridade da experiência social. Um canal que seja híbrido, paritário e mutuamente benéfico.

Talvez, esse seja o momento de terminar com a fase da vida política “Estado-cêntrica” para iniciar a “societário-cêntrica” observada por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 53) para efetivar a cidadania como um caminho concreto à democracia. Com a construção de um espaço político não exclusivamente estatal para construção das respostas públicas. Um espaço que efetive a cidadania. Mas qual o papel da cidadania na democracia representativa?

2.3 A CIDADANIA COMO SUBSTÂNCIA DA DEMOCRACIA

A cidadania pode ser definida, para além de simples acesso ao direito político, como o direito à filiação a uma comunidade. A consciência de filiação poderia ser dividida entre a consciência de ser cidadão, que complementa a liberdade negativa para não usar os súditos como simples recursos ou instrumentos políticos, e a consciência democrática, libertação do indivíduo de qualquer dominação social ou política. (TOURAINÉ, 1996).

Decerto que é necessário, para fortalecimento da consciência democrática a identificação de uma unidade comunitária, além de interesses particularistas baseados na diversidade social dos autores sociais. Faz-se necessário uma comunidade política que contenha o cidadão republicano para configurar uma democracia (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p. 77).

Isso porque o indivíduo, por si só, ainda que obtenha direitos civis naturais, como a propriedade ou a vida, não é capaz de interferir na vida estatal se não obtiver direitos políticos, ainda que por meio de representação, sob pena de perder a própria autonomia para definir o que seria, ou não, necessário para a gestão do que é público.

A cidadania significa o direito de participar na gestão da sociedade. O Estado atribui deveres, já a cidadania efetiva direitos. Pressupõe um espaço político unificado, porém escolhido pelo cidadão.

Todavia, é preciso mais. Faz-se necessário que as relações sociais reais sejam transformadas por uma ação, tanto em defesa dos direitos fundamentais (universais) quanto pela mobilização de grupos sociais, instrumentalizando a cidadania.

A cidadania seria indispensável para o pensamento democrático porque separa sociedade civil e política, além de garantir direitos jurídicos e políticos de todos cidadãos do país (independentemente de suas particularidades).

Concorda-se com o conceito de cidadania universal, travado por Gorzcewsky e Martins (2011, p. 198), como um significado multicultural, fora da ideia de que o Estado nacional é o único responsável para concretizar a cidadania. Observa ainda que não só os regimes autoritários eliminam o exercício da cidadania plena, mas também o paternalismo institucional estatal que na democracia tutela, por comodismo da população, os rumos públicos.

Aliás, observa-se a reflexão proposta da promessa, não realidade, da cidadania no artigo “Hipocrisia o mito da cidadania no Brasil” de Mamede (1997, p. 227):

a cidadania entre nós, vê-se, não é uma realidade: é uma promessa. E, se não temos cidadania (e, por consequência, cidadãos), se não temos participação consciente (um

amplo contingente de pessoas conscientes e dispostas a participar da e) na condução da sociedade organizada em Estado, não temos democracia.

Percebe-se que a literatura é farta para demonstrar que a democracia necessita da cidadania para conduzir a sociedade. Uma cidadania ativada por pessoas conscientes com condições jurídicas e pessoais para concretizar direitos.

Alicerçada na construção livre e voluntária de organização social, acrescida da unidade da lei, da diversidade dos interesses e do respeito pelos direitos fundamentais, a cidadania plena forneceria um caminho concreto à democracia.

A cidadania, portanto, como uma das dimensões da democracia, serviria para efetivar direitos fundamentais e oxigenaria as demais representações não só através de eleições livres, mas pelas participações ativas da sociedade civil nas decisões coletivas.

Por fim, mas não menos importante, a democracia precisaria se abraçar na cidadania, para além de simples acesso ao direito político, mas como o direito universal de filiação a uma comunidade, que é enfraquecida quando leis e decisões acontecem à distância. Só assim, o governante não usará os súditos como simples recurso ou instrumento político e a consciência democrática libertará o indivíduo de qualquer dominação.

Em síntese: é a cidadania que integra a parte ao todo, vale dizer, o indivíduo à sociedade política. Além de fundamentar a construção de legitimidade da democracia representativa ao longo do tempo.

Portanto, observa-se que o remédio para tratar a democracia representativa pode ser alcançado pela cidadania. Mas como? Como instrumentalizar a cidadania? No próximo capítulo apresentaremos os conselhos sociais, como instituições de cogestão de políticas públicas (Almeida, 2014) instrumentais ao cidadão.

3 OS CONSELHOS GESTORES E SEU PAPEL COMO AGENTE DE POLÍTICA PÚBLICA

3.1 OS CONSELHOS SOCIAIS COMO CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Neste capítulo iremos contextualizar os conselhos sociais gestores em geral para discutirmos, em especial, os conselhos sociais do meio ambiente como instrumento de descentralização da política nacional do meio ambiente, inserindo-o como parte do sistema municipal para execução da política ambiental local e como canal de efetivação da cidadania capaz de permitir que a sociedade civil seja autora de política pública.

Os conselhos sociais gestores surgiram, conforme prescreve Gohn (2003) sob aspectos distintos desde 1871 em Paris (Comuna de Paris), na Rússia (conselho dos soviets russos), na Itália (conselho de operários de Turim) e na Alemanha com o objetivo de conflitar com as organizações de caráter mais tradicional. O relevante é que os conselhos sociais gestores inauguram a autogestão da coisa pública pelos próprios interessados.

Na era da redemocratização brasileira, a partir do final da década de 1970 houve a proliferação desses espaços descentralizados do estado e abertos à sociedade, especialmente, conforme relata Moura e Silva (2008) entre 1980 e 1990. Tanto é que afirma Avritzer (2007, p. 443) existir “mais conselheiros do que vereadores”, sendo mais de 20 mil conselhos enquanto espaços deliberativos (AVRITZER, 2016, p. 54).

No ponto de vista histórico brasileiro, a proliferação desses espaços descentralizados do Estado e abertos à sociedade ocorreu no cenário da redemocratização então, a partir do século XX no âmbito brasileiro pode-se observar três tipos de conselhos. Os criados pelo poder público para medir e intermediar sua relação com organizações populares; os populares, construídos por setores organizados da sociedade para negociar com o poder público; e os institucionalizados, criados pelo poder legislativo após pressão de demandas da sociedade civil (GOHN, 2003, p. 70).

Os conselhos gestores institucionalizados é que nos interessa nesta dissertação. Em especial os decorrentes da participação popular de nosso país. Como exemplo, podemos verificar os conselhos, de nível nacional, de saúde para fiscalização dos fundos (Lei 8.080/1990), os conselhos de assistência social (Lei 8.742/1993), os conselhos de idosos (Lei 8.842/1994), os de educação (Lei 9.394/1996) e não menos importante os de meio ambiente (Lei 6938/1981).

Os conselhos sociais gestores de política pública podem ser considerados como espaços públicos integrantes da gestão municipal, estadual e federal de composição paritária para exercício de forma direta para participar das etapas do ciclo de política pública, em especial, sobre a fase de formulações e avaliações da execução da política pública analisada.

Considera-se política pública, conforme preconizam Howlett, Ramesh e Perl (2013), como o modo de compatibilizar objetivos políticos com meios técnicos-políticos para resolução aplicada de um problema público permeado por atores, estrutura e ideias.

Por isso, o conselho social ocupa um papel fundamental na perspectiva do ciclo de políticas públicas porque compõe o campo do subsistema de política, como atores capazes potencialmente de integrar a etapa de formulação de políticas públicas, reconhecendo os alvos que necessitam de ação governamental, não disponível a todos sujeitos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15).

São também considerados como um dos canais de participação social do governo. Como bem lembra Pires e Vaz (2012, p. 11) existem oito tipos específicos de canais de sistema deliberativo, quais sejam, (i) os conselhos gestores de políticas, (ii) as conferências, (iii) os orçamentos participativos, (iv) as ouvidorias, (v) as audiências públicas, (vi) as consultas públicas, (vii) as reuniões com grupo de interesse e (viii) os sítios de internet dos órgãos do estado.

Em síntese, os conselhos sociais se constituíram no cenário de redemocratização brasileira como uma das instituições participativas mais relevantes para a concretização da cidadania nas decisões públicas.

Assim, a sociedade civil representada tem a possibilidade de participar da gestão pública fora do espaço exclusivamente estatal, promovendo a participação social. Aliás, a participação social é considerada, conforme Avritzer (2016, p. 49), uma das estrelas da democratização brasileira.

Contudo, faz-se necessário observar o comportamento dos conselhos gestores de políticas por serem espaços aptos a participação cidadã nos processos decisórios estatais sobre o tema de políticas públicas contribuindo para o controle social ativo do poder estatal dentro do espaço institucional do estado (OLIVEIRA e PEREIRA, 2010).

Os conselhos sociais ainda podem ser considerados como espaços reconhecidos pelo Estado de democracia deliberativa que permitem o exercício da cidadania e do poder direto da soberania popular na instituição governamental, conforme art. 1º, II e parágrafo único da Constituição Federal de 1988 (CF), vale dizer, fundamentos constitucionais.

Tal espaço social institucionalizado pela Estado alinha a oferta pública à demanda social (TOURAINÉ, 1994, p. 76) tornando a política pública mais representativa aos anseios sociais, cumprindo a proposta constitucional cidadã de 1988 ao ofertar legitimidade à autoridade da resposta estatal.

Além disso, a contínua participação cidadã fiscaliza os recursos públicos e avalia se seus resultados condizem com as diretrizes fixadas pela própria comunidade democratizando a gestão pública ao mesmo tempo que gera pertencimento. Aliás, a participação autêntica pretende garantir que as resposta sejam soluções de problemas reais (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p. 117)

Os conselhos colaboram com a promoção da cidadania porque o elemento partícipe central deixa de ser o povo desorganizado, comumente excluídos da participação e passa a ser a sociedade organizada, vale dizer, institucionalizada pelo estado.

O modo como ocorre a participação social democrática exige um espaço intermediário, a ser galgado entre a democracia representativa e a democracia direta, respectivamente, democracia dos modernos e dos antigos por Bobbio (2000, p. 371) por não serem ambos sistemas adequados para garanti-la.

Nos dizeres de Gohn (2003, p. 42) esse sistema que mistura a democracia dos modernos com a dos antigos só poderia ser a democracia deliberativa. Nesse sentido, com o objetivo de diminuir a crise de participação popular nos estados democráticos e sedimentar a democracia deliberativa, criaram-se as referidas instituições fora dos institutos clássicos do governo parlamentar aptas a construções de consensos em processo de participação que criem políticas públicas.

Desta feita, inclui-se no arcabouço jurídico estatal, a sociedade civil que disputa com similar força o espaço ocupado até então exclusivamente pelos autores públicos no aparelho estatal, com maior legitimidade social, ou legitimidade por afinidade como já observado por Avritzer (2007) porque a sociedade civil deveria ser escolhida sem a interferência estatal, diretamente (GOHN, 2003, p.56-57).

Neste contexto, tem-se o reconhecimento dos conselhos sociais como importante canal institucional para a expressão política e representação de segmentos organizados da sociedade civil, como um modo de ativar a participação e torná-la mais eficaz (Junior, Azevedo e Ribeiro, 2004, p. 21), unindo a sociedade civil ao Estado.

Como observado por Oliveira e Pereira (2010) os conselhos contribuem para a democratização da gestão pública, ampliação qualitativa e quantitativa da participação popular,

facultando a responsabilização dos governantes e, sobretudo, o controle social ativo entre a população sub representada e o poder local.

Os conselhos seriam o instrumento para ligação da cidadania com a sociedade política. Como instituições de cogestão, possibilitam que o conselheiro ocupe tripla função: de participante, representante e representado por ser “participante de uma organização da sociedade civil, participante do conselho, representante da organização no conselho e, ao mesmo tempo, é representado por outras pessoas e discursos proferidos nesse espaço” (ALMEIDA, 2014, p. 183).

Como já examinado, a cidadania (essencial à democracia) pode ser considerada como o elo do indivíduo em relação à sociedade política. Além de concretizar direitos fundamentais, serviria para oxigenar as representações da sociedade civil que participariam das decisões relativas ao governo ofertando maior legitimidade das respostas públicas.

No âmbito constitucional o governo, conforme lição de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 554) “é definido como órgão no qual se manifesta o poder estatal em toda a sua plenitude” e tem como objetivo executar a administração pública para satisfazer através de serviços públicos os interesses das demandas sociais. O conselho social gestor é participante da governança social, uma alternativa ao governo tradicional.

O conselho social gestor promove a concretização da gestão social que passa pela organização coletiva dos participantes, permitindo o espaço aberto de participação dentro e fora dos limites da comunidade para definição de prioridades, elaboração de estratégias de ação e a concretização de canais de diálogos com o poder público (GUERRA e TEODÓSIO, 2012, p. 9).

O ato de gerir o interesse coletivo, portanto, envolve o objeto de um governo. Já a governança seria a ação articulada entre diversos sujeitos, compreendida conforme lição de Souza (2018) como o conjunto de estratégias utilizadas para governar, considerando os mecanismos (redes, diálogos) e padrões de articulação entre os atores sociais, que podem ser estatais e não estatais, sendo os conselhos gestores integrantes fora do Estado.

Ressalta-se que tal ação coordenada, ou melhor, os modelos organizacionais da administração pública sofreram modificações ao longo do tempo iniciando pela burocracia, passando pela administração pública gerencial para alcançar a governança pública, através de reformas administrativas.

Como bem sistematizado por Secchi (2009) a burocracia seria um sistema fechado ao ambiente externo, com distinção entre a política e a administração, possuindo como maior

ênfase das funções administrativas, o controle e a organização. Há baixa discricionariedade do administrador (pois só se deve obediência a normatização) em prol do usuário do serviço público. A esfera pública dominava o referido modelo e não interagia com a privada (sociedade civil) para implementação das políticas públicas até mesmo como enfrentamento das ameaças do patrimonialismo e da corrupção.

O modelo seguinte foi o da administração pública gerencial, com abertura ao ambiente externo, há um mesmo comando político com funções administrativas de controle e de planejamento estratégico, com maior discricionariedade do administrador pelo objetivo de ter eficiência, eficácia e competitividade para satisfação do cidadão “cliente”.

Não menos importante, no modelo de governança pública há um modo colaborativo na relação interestatal através de mecanismos horizontais entre organizações públicas, do terceiro setor, cidadãos, redes de atores privados e de políticas públicas para buscarem soluções de problemas coletivos. É este o espaço em que os conselhos gestores de política pública ocupam.

A grande relevância da governança pública é que oferece valor positivo ao “envolvimento de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas como estratégia de devolver o controle aos destinatários das ações públicas (controle social)” (SECCHI 2009, p. 362).

Os atores sociais (estatais ou não) compõem a dimensão da governança pública e da gestão social que, para efeito deste estudo, são envolvidas no processo de elaboração de políticas públicas. Embora haja convergências há também divergências entre a governança pública, no protagonismo do Estado, e a gestão social, na vanguarda da sociedade civil, conforme veremos.

A governança pública também pode ser entendida como uma forma de agir compartilhada envolvendo uma ação conjunta entre Estado, empresas e sociedade civil, como “uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia”. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482).

A visão clássica estatal baseada no respeito hierárquico da burocracia foi modificada, como já observada pela literatura de Secchi (2009, p. 359) que aponta uma mudança no papel centralizador do Estado na solução de problemas públicos fazendo com que haja impulsões do movimento da governança pública por três forças: i) decorrentes da complexidade e da diversidade social que exigem modelo dinâmico de governança; ii) oriundas de movimentos de ideologia neoliberal que denunciam a incapacidade estatal na resolução de problemas públicos e creditam em organizações internacionais e não estatais (por exemplo, o mercado); iii)

advindas do modelo de gestão da administração pública gerencial focando-se no tratamento dos problemas públicos menos em “quem” e mais em “como” serão implementadas as políticas públicas.

Conveniente tecer os limites e as convergências entre a governança pública e a gestão social. Embora tenham pontos em comum há diferença relevantes, em especial, sobre o papel do Estado na condução de elaboração de políticas públicas (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

Na realidade, o que nos importa analisar é um modelo administrativo com protagonismo da sociedade civil que possa “relativamente à elaboração e execução de políticas públicas (...) tornar efetivos direitos sociais constitucionalmente previstos”, para evitar a necessidade de atuação da suprema corte para viabilizar direitos fundamentais consoante lição de Adeodato (2017, p.13)

Para Alcântara, Pereira e Silva (2015, p. 22) a governança pública possui como elemento uma ação estratégica com base na eficiência com o protagonismo do Estado e participação dos outros atores (por exemplo, mercado e sociedade civil organizada) para através do modelo gerencial regular a atividade de gestão pública do Estado para a sociedade.

Noutro giro a gestão social detém como elemento uma ação comunicativa e dialógica, com protagonismo da sociedade civil com base em interesse público não exclusivamente estatal. Entende-se que através do modelo societal a experiência da sociedade para o Estado conduziria uma gestão pública como uma esfera pública de ação no espaço próprio da sociedade civil.

A gestão social possui diversos significados podendo ser compreendido como uma gestão realizada pela sociedade e para a sociedade, com as seguintes características essenciais: a) tomada de decisão coletiva; b) dialogicidade livre de coerção; c) transparência de linguagem e de informação; d) emancipação do ser humano para exercício pleno da cidadania (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 696).

Como observado por Cançado, Pereira e Tenório (2011) a gestão social pode ser constatada quando há uma tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na linguagem simples, no diálogo baseado no entendimento esclarecido e na transparência objetivando a emancipação dos autores como finalidade mais importante.

Podemos concluir que os conselhos sociais gestores de política pública se aproximam mais da gestão social do que da governança pública.

Contudo, o que nos importa é investigar a capacidade dos conselhos sociais para a produção de política pública como um modo eficaz de compatibilizar objetivos políticos com meios técnicos-políticos para resolução aplicada de um problema público (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013).

Conforme o modelo teórico de arenas sociais de análise de política pública observada por Souza (2006, p. 32) no qual pressupõe a existência de empreendedores políticos que transformariam uma situação fática do cotidiano num problema público que merece uma resposta de quem faz política pública, ou seja, que ingressa formalmente na agenda pública.

Narra Souza (2006) que três mecanismos chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas, vale dizer, a divulgação de indicadores, eventos desastrosos e informações que demonstrem os péssimos resultados da política atual em redes de sociabilidade.

Os conselhos sociais gestores ocupariam o papel de compor a rede social de troca de informações e serviriam de espaço institucional para avaliação das políticas públicas realizadas além de serem possíveis canais de formulação institucional de alternativas de políticas públicas para a tomada de decisão do gestão.

Relevante destacar que as leis criadoras passaram a regulamentar o direito constitucional à participação através de conselhos gestores paritários que possuam caráter deliberativo e consultivo (GOHN, 2006, p.7)

A possibilidade de formular políticas públicas decorre do caráter normativo dos conselhos, embora Gohn (2006, p. 8) tenha observado que “vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação”.

Contudo, energia potencial não é mecânica, assim como a capacidade de ser ator social relevante para a produção de política pública não se revela necessariamente em efetividade.

Consigna-se que nem sempre há o cumprimento pelos conselhos gestores do papel de serem espaço para a democracia deliberativa de interseção entre o Estado e a Sociedade e tampouco de produção de política pública.

Apesar disso, seriam os conselhos sociais reconhecidos como instrumentos de efetivação da cidadania a ponto de serem considerados autores reais de política pública?

Constata-se a literatura que o mesmo local de emancipação cidadã democrática, a depender da prática deliberativa empregada pode ser tornar espaço mudo de cidadania (OLIVEIRA, PEREIRA, 2010, p. 423) e:

ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do executivo), em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos).

Não só. Diversas pesquisas nas instituições de cogestão, neste caso, os conselhos sociais, demonstram que apesar do esforço do Estado brasileiro para criação de espaços de relação social e estatal, muitas vezes apenas retratam uma existência formal, no papel:

o acúmulo de estudos sobre as ICGs tem mostrado que embora o Estado brasileiro frequentemente promova momentos e crie espaços de relação com a sociedade, nem sempre esse reconhecimento tem ultrapassado as barreiras da simples formalidade (ALMEIDA, 2014, p. 197)

Assim, apesar da necessidade constitucional de concretização da cidadania, sendo o conselho sociais um instrumento de efetivação é possível, ou até provável, que não haja o cumprimento das atribuições previstas.

Ressalta-se que os conselhos sociais criados por lei, como o de Saúde, Assistência Social, grandes áreas da política pública, conforme lição de Carvalho e Teixeira (2000, p. 103), “têm caráter obrigatório para todo o país, como condição para repasse de recursos”, o que se traduz em maior importância dada pelo poder público por ter interesse em razão da aprovação do conselho em temas específicos para maior ganho orçamentário.

Por outro lado, cenário distinto são os conselhos sociais que não são condicionantes para repasse orçamentário.

Como analisar se o conselho gestor social transformou-se de espaço cidadão de democracia deliberativa em órgãos formais que apenas referendam as decisões do poder executivo? Estariam sendo cumpridos os objetivos de participação social institucionalizada? O Estado conta com a legitimidade por afinidade da sociedade nas ações governamentais relacionadas com o conselho? De outro lado, a sociedade civil organizada através dos conselhos sociais teria a autoridade jurídica do estado para fazer cumprir suas decisões? Afinal, serviria o conselho social ao controle do Estado ou à efetivação da cidadania da sociedade civil?

Como quantidade não significa qualidade, apesar da expansão do número dos conselhos gestores, frequentemente é apontado na literatura (Gomes, 2015, p. 895) que os desafios impostos ao canal cidadão não foram cumpridos, havendo deficiências na representatividade dos conselheiros, na capacidade de deliberar e exigir as decisões e controlar as ações governamentais.

Por isso, o mesmo espaço de emancipação cidadã democrática, a depender da dinâmica de funcionamento, pode tornar-se como espaços mudos de cidadania e assim serem

“transformados em órgãos cartoriais, vez que apenas referendam as decisões do executivo, em mecanismos de legitimação do discurso governamental” (Oliveira e Pereira, 2010, p. 423). Portanto, não é suficiente a existência dos conselhos gestores, é preciso uma base efetiva que garanta seu funcionamento (GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 372).

Percebe-se ainda que o espaço conquistado nos conselhos sociais não pertence ao conselheiro, mas ao revés, ao segmento da sociedade civil que representa. Por isso mesmo deve haver pelo representante eleito uma prestação de conta e comunicação mútua com a base que o elegeu, ou a ação passa a ser individual e a representação inefetiva (MACHADO, BAPTISTA, KORNIN, 2004, p. 239).

Considerando que os conselhos gestores estão estruturados constitucionalmente no âmbito nacional, regional e local, conforme estabelece Pires e Vaz (2012, p. 11) “nos três níveis de governo, com formato híbrido, sendo, em geral [...] de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil, para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas” faremos considerações sobre os conselhos sociais locais.

3.2 OS CONSELHOS SOCIAIS LOCAIS COMO LOCAL DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA GESTÃO MUNICIPAL

Os conselhos locais de políticas passaram a ser atores essenciais que aperfeiçoaram critérios para descentralização de serviços públicos. Embora tais espaços existam nas três esferas federativas, nossa perspectiva de abordagem é analisar o conselho municipal em análise local, tal qual sugerido por Dombrowski (2008, p. 270) por poder servir de microscópio capaz de permitir observar elementos generalizáveis que se perdem na magnitude de uma macrorregião.

Consideramos os conselhos locais como espécies de conselhos gestores de política pública restritos ao município com uma atenção especial, uma vez que constituem um importante mecanismo de participação da comunidade na gestão local (Ferreira e Fonseca, 2014, p. 240)

É percebido como uma nova forma de relacionamento entre a sociedade e o Estado para empoderar as comunidades e grupos sociais locais ao fazê-lo parte integrante da governança democrática das políticas públicas.

O processo de descentralização administrativa e o reconhecimento dos conselhos locais como canais institucionais abertos para a expressão política de atores e de segmentos da

sociedade civil, sobretudo entre 1980 a 1990, conforme já relataram Moura e Silva (2008) consolidaram a importância do conselho local.

Desde então, torna-se necessário a consolidação de espaços públicos estruturados fora do Estado, sendo o conselho municipal a engrenagem fundamental para permitir decisões locais apropriadas ao interesse social representado, além de regular os atos governamentais devido a maior possibilidade de fiscalização das informações em meio ao debate público.

Bom, sabemos que a governança não pode ser compreendida como uma ação isolada da sociedade civil para obter mais espaços de influência. É necessária uma ação conjunta entre Estado e sociedade para encontrar respostas e soluções de problemas públicos, em especial, os locais.

A gestão social por meios de instituições participativas como o conselho municipal ambiental local será maior, conforme Cruxên et al. (2013, p. 11) quanto mais os governos e participantes perceberem que os espaços, realmente, melhoram a oferta de serviços públicos. Desta feita, seria possível avaliar se haveria benefício social para justificar maior investimento.

Como é complicado estabelecer relações causais entre as decisões dos conselhos e a melhoria em políticas públicas, a análise apropriada se dará através da percepção dos atores, vale dizer conselheiros locais, para verificar se as expectativas depositadas neste espaço seriam consideradas como realizadas, ou não.

Ressalta-se que há outras maneiras de se aferir como está ocorrendo a efetividade da participação nos conselhos, como a proposta por Carlos, Silva e Almeida (2018) que concluíram que o índice de efetividade de participação (IEP) mensuraria a participação a partir de indicadores e variáveis selecionadas, por três áreas: a institucionalização, a deliberação e a representação.

A institucionalização seria medida pela formalização, regras de funcionamento e enraizamento institucional. A deliberação seria aferida pelo grau de deliberação, tomada de decisões e conexões com o entorno. Já a representação seria verificada pelo grau de representatividade, como seria divulgada as ações e a fixação societária.

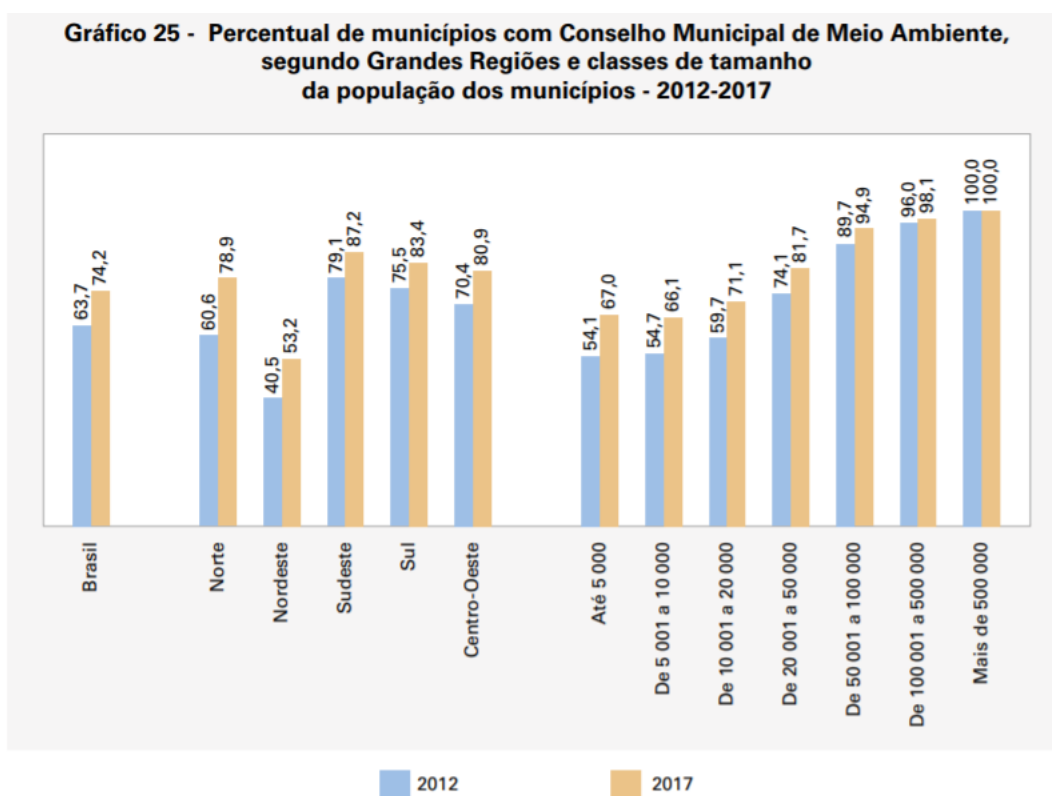
Há outros modos de avaliação de política pública como o proposto por Oliveira et al (2015, p. 1256) que propõe o índice de avaliação da governança pública (IGovp) como método de avaliar a governança pública e a efetividade das políticas públicas através de cinco indicadores (1) Efetividade; (2) Transparência e Accountability; (3) Participação; (4) Equidade e (5) Legalidade/Ética/Integridade. Segundo o referido estudo todos os indicadores possuem

peso de 20% por serem importantes para alcançar a efetividade das políticas públicas empiricamente na sociedade.

Por fim, é relevante investigar se os conselhos locais ambientais estão sendo controlados pelo poder executivo ao dominar a composição e a dinâmica de funcionamento desses, como observado por Dombrowski (2008, p. 279) e por Gurgel e Justen (2013) confundindo-se a cidadania, fundamento da Carta Magna de 1988, com a “estadania”, neologismo que resume o excesso do estado na atuação social, abafando-a e não efetivando o princípio constitucional de participação direta.

Ainda, deve-se ressaltar a escolha da investigação do CMMAs no presente estudo de caso para promover a investigação aprofundada dos conselhos sociais municipais ambientais que tiveram significativo crescimento quantitativo entre 2012 a 2017 conforme tabela abaixo do IBGE (2018):

Gráfico 1 – Percentual de Municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente



Fonte: IBGE (2018, p. 40)

A análise realizada, na seção a seguir, demonstrará para além do crescimento do CMMA no aspecto formal e quantitativo, um exame de âmbito qualitativo ao investigar se os conselhos

nos municípios da mesorregião norte-fluminense atuam em conformidade ou não com o princípio da participação direta no cotidiano.

Com objetivo de melhor constatar o desempenho dos CMMA como autor de política pública iremos, primeiramente, contextualizá-lo na política do sistema nacional do meio-ambiente.

Afinal, é relevante destacar sobre a importância da participação popular e o papel do CMMA. Eis que:

o processo de descentralização e democratização da gestão e da política ambiental pública enfrenta o desafio de garantir a participação da população. Um dos mecanismos de participação popular na condução das questões ambientais é o Conselho Municipal de Meio Ambiente. (FERREIRA e FONSECA, 2014, p. 256)

Assim, a fim de viabilizar a análise no tema é preciso compreender, preteritamente, onde e como o Conselho Municipal de Meio Ambiente está inserido na política nacional do meio ambiente.

3.3 OS CONSELHOS SOCIAIS MUNICIPAIS AMBIENTAIS COMO AUTORES DE POLÍTICA PÚBLICA

3.3.1 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE A SER EXECUTADA PELO MUNICÍPIO

A Política Nacional do Meio Ambiente, conforme ensina Antunes (2000, p. 68) “deve ser compreendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentável da sociedade e economias brasileiras”, sendo esse conjugado relevante tanto em relação à reunião de instrumentos e ao objetivo de desenvolvimento sustentável, como por representar a política nacional a ser executada no âmbito nacional, regional e local.

A política nacional do meio ambiente está disposta na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que é considerada como a norma ambiental de maior envergadura do ordenamento jurídico brasileiro em matéria não constitucional. Aliás, precede a Constituição Federal de 1988 em sete anos, inclusive, tal lei foi declarada compatível, sendo recepcionada pela CF. A referida legislação ordena e sistematiza nacionalmente as políticas públicas brasileiras ambientais (FARIAS & COUTINHO, 2015, p. 94).

Toda a sistemática necessária para aplicação da política ambiental, envolvendo “conceitos básicos, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos, responsabilidade objetiva etc.) visando dar efetividade ao princípio matriz contido no artigo 225, caput, da Constituição Federal” em prol do direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está inserida na legislação de regência. Importante ressaltar que as diretrizes visam coordenar as ações dos distintos entes federativos e estão “elaboradas em normas e planos destinados a orientar a ação dos governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico, observando-se os princípios estabelecidos no art. 2º da Lei n. 6.938/81”. (SIRVINSKAS, 2018, p. 163-165).

Conforme a pertinente observação de Farias & Coutinho (2015, p. 94) a referida “política, ao tentar harmonizar a defesa do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, tem como primeiro escopo a promoção do desenvolvimento sustentável e como última finalidade maior a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana”. Logicamente que para o desenvolvimento sustentável ser alcançado é necessário diversos instrumentos nas esferas nacional, regional e local.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente são de natureza variada e são classificados em de intervenção ambiental, de controle ambiental e de controle repressivo na visão de Silva (2000, p. 198). Ressalta-se que as intervenções são realizados através de instrumentos normativos do Poder Público que impõe condições a atividade particular ou estatal para conformidade com as finalidades estabelecidas pela política nacional.

No desenho de nossa federação, tal plexo de normas foi ordenado pela constituição conforme competências que estabelecem as organizações dos entes federativos a fim de viabilizar a política nacional, neste caso a ambiental, nos três entes da federação.

Ressaltasse que a lei exige que as diretrizes da política nacional sejam formuladas em planos e de execução obrigatória conforme leciona Silva (2000, p. 194) “porque isso vincula a orientação preservacionista do meio ambiente aos planos de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico social (...) a constituição exige a elaboração de plano”

No que concerne a repartição de competências na questão ambiental deve-se observar a Carta Magna de 1988, nos termos do artigo 1º e 18, que “criou uma federação em três níveis, modelo único no mundo, reconhecendo como entes federados a União, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios”, adotando assim “um modelo de ampla descentralização administrativa”. O desenho que se apresenta desde então, discrimina as atribuições conferidas

a cada ente federado “no que se convencionou chamar federalismo corporativo” (MILARÉ, 2009, p. 189-190).

Mas como se dividem as competências? Como identificar e repartir as competências entre a União, os Estados e os Municípios? Será através da constatação do interesse nacional, regional ou local:

a repartição de competências entre os entes federativos segue em regra o critério da predominância do interesse. As matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao ente federal, ao passo que aos entes estaduais e municipais serão deixadas as matérias relacionadas aos interesses regionais ou locais. (FARIAS, COUTINHO & MARÊNIA, 2015, p. 76),

O modelo adotado nacionalmente pela Constituição Federal de 1988 faz com que a questão ambiental seja disciplinada por todos os entes federativos ao mesmo tempo, o que se chama de competência comum, dividindo-se em administrativas e legislativas.

As administrativas dizem respeito a atividade material do poder público, já as legislativas a capacidade do ente elaborar lei formal. A diferença de ambas as competências é observada eis que a

competência formal tem conotação verticalizada ou piramidal, consubstanciada no princípio da predominância do interesse (interesse geral, regional e local). E a competência material tem feição horizontalizada, também chamada paralela ou cumulativa, pois, na maioria dos casos, a atuação de um ente não exclui a de outro, ou seja, soma-se (cooperação). (SIRVINKAS, 2018, p. 153)

Desta feita, a União nos termos dos artigos 22 e 24 do texto constitucional possui competência privativa e concorrente para legislar sobre as matérias pertinentes. Coube aos Estados e Distrito Federal apenas poderes residuais, ou seja, aquelas matérias que não são de competência da união, nem do município, ou em caráter supletivo. Já aos Municípios, restou a competência de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do artigo 30 da Carta Magna. Relevante consignar que havendo interesse local, o município terá competência exclusiva desde que não haja previsão nos dispositivos constitucionais atribuídos às demais entidades. (SIRVINKAS, 2018, p. 153-56).

Sobre a competência municipal ambiental é relevante atestar, segundo Sirvinkas (2018, p. 158), que permite que o Município legisle sobre todos os aspectos do meio ambiente desde que seja no predomínante interesse local. Em situações que não haja a predominância do interesse local o Município deverá obedecer a legislação do ente federativo privativo, apenas completando-a.

Contudo, na competência administrativa, ou seja, na atuação material do poder público para fazer cumprir a lei decorrente da competência comum de proteger o ambiente, havia certa confusão e sobreposição das atividades entre os entes federativos.

Noutros termos, a atividade de licenciamento ambiental de um mesmo empreendimento, por exemplo, era reivindicado tanto pelo Estado quanto pelo município a depender da interpretação sobre impacto local ou regional, o que ocasionava insegurança jurídica.

Oportuno mencionar que após mais de vinte anos da entrada em vigor da Constituição Federal, entrou em vigência a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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.

Assim, a Lei Complementar (LC) nº 140 de 2011 (de caráter nacional) fixou as regras efetivas para cooperação entre os entes federativos (União, Estado, DF e Municípios), por exemplo, conforme lembra Guerra (2011, p. 137) garantindo o licenciamento ambiental apenas por um único ente federativo.

Neste sentido, o art. 5º da LC nº 140 de 2011, estabelece que a execução de ações administrativas, como o licenciamento, pode ser delegada por convênio do Estado ao Município, desde que o destinatário tenha órgão ambiental capacitado e, principalmente, conselho social municipal ambiental, cabendo ainda aos conselhos estaduais definirem a tipologia do impacto local.

Do texto legal acima se extraí que a lei condicionou o licenciamento das atividades e empreendimentos que causem impacto local no município a criação de Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Inclusive, no Estado do Rio de Janeiro a Resolução CONEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro) nº 42 de 2012 dispõe que (BRASIL, 2011):

Art. 6º. Considera-se conselho municipal de meio ambiente existente, para efeitos do disposto nesta Resolução, aquele que possui regimento interno instituído, com definição de suas atribuições, previsão de reuniões ordinárias e mecanismos de eleição dos componentes, além de livre acesso à informação sobre suas atividades.

Parágrafo Único. Considera-se conselho municipal de meio ambiente ativo aquele que cumpre seu regimento interno.

Neste sentido, o conselho social ambiental municipal ganha relevância para permitir o licenciamento pelo município, devendo para tanto cumprir seu regimento interno, prevendo reuniões, eleições e logicamente permitindo o livre acesso às suas atividades, vale dizer, realizando as atividades regimentais tais como: resoluções, moções, recomendações, proposições e decisões, como veremos em detalhe a seguir.

3.3.2 A ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE.

Para compreender melhor a concretude dos conselhos municipais ambientais da região norte do Estado do Rio de Janeiro, torna-se necessário antes passar em revista o Sistema Nacional de Meio Ambiente, que vem a ser “o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil” (MILARÉ, 2009, p. 309).

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) também foi criado com a entrada em vigor da Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a finalidade, mecanismo de formulação e aplicação da Política Nacional do Meio Ambiente. É considerado um órgão plural representado por segmentos de órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) além da sociedade civil e o setor empresarial.

A referida legislação, como observa-se, surgiu muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe consigo relevante pioneirismo legislativo, que teve o mérito de introduzir e estruturar no país um sistema global de gestão ambiental, composto pela União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e fundações instituídas pelo Poder Público.

Com a desejável participação da sociedade civil organizada, tratando-se “efetivamente, de um instituto jurídico muito peculiar: é a alma sem corpo próprio que, não obstante, anima tantos e tão variados organismos em todo o território nacional” (MILARÉ, 2009, p. 309).

A estrutura administrativa e política do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, está disposta a partir do artigo 6º da citada Lei 6.938/81, na qual basicamente se definem diferentes níveis político-administrativos. São eles: Órgão Superior; Órgão Consultivo e Deliberativo; Órgão Central; Órgãos Executores; Órgãos Seccionais e Órgãos Locais.

A tabela abaixo representa as entidades da união que representam o SISNAMA:

Quadro 1 – Órgãos federais e entidades que compõem o Sisnama

Órgãos e entidades que compõem o Sisnama		
Função no Sisnama	Órgão que a exerce	Papel
Assessoramento (União)	Conselho de Governo	Assessorar o presidente da República na formulação da PNMA
Órgão Consultivo e Deliberativo (União)	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar sobre normas, padrões e critérios de controle ambiental; incentivar a instituição e fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente
Órgão Central (União)	Ministério do Meio Ambiente	Planejar, coordenar e supervisionar as ações da PNMA
Órgão Executor (União)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	Executar a PNMA e sua fiscalização
	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio)	Executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Fonte: PEREZ; BOURGUIGNON; CORRÊA, (2015, p. 7).

O espírito desta lei foi estabelecer mecanismos de proteção ambiental com o intuito de implementar e consolidar no país uma inovadora atuação em rede nacional (MILARÉ, 2009, p. 309).

Com retidão, Antunes (2000, p. 66) ensina que a “finalidade do SISNAMA é estabelecer uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da Federação, visando assegurar mecanismos capazes de, eficientemente, implementar, a Política Nacional do Meio Ambiente”.

O SISNAMA não possui personalidade jurídica e seu mérito consiste em manter um fluxo de informação formal e informal nos dois sentidos “de alto a baixo, isto é, da cúpula às bases, e de baixo para o alto, fluindo de forma eficiente em todos os seus níveis”. (MILARÉ, 2009, p. 310).

As críticas feitas ao SISNAMA residem na necessidade de uma coordenação equilibrada entre todos os entes administrativos, por isso, “observa-se muita disparidade entre as realidades dos diversos estados e municípios brasileiros, o que propicia a centralização das decisões pelos órgãos federais” (MAIA, 2005, p. 226).

A nível nacional, a estrutura formal prevista na legislação ambiental ainda está longe de coincidir com o ideal. O caso do da participação do Conselho Superior de Meio Ambiente e a existência normativa do Conselho de Governo, prevista pela Lei 8.028 de 12 de abril de 1990 como órgão superior, para assessoria do Presidente da República na formulação da política

nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais ilustra a falta de realidade por inexistência de atuação real.

Tanto é que Edis Milaré, com propriedade em 2009, já apontava que até aquele momento, quase 20 anos após a inclusão normativa não se tinha notícias de atuação do referido órgão superior. Conclui-se ainda, que, “na prática, seu lugar, vêm sendo ocupado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA” (MILARÉ, 2009, p. 306).

A partir disso, o artigo 6º, II da Lei 6.938/81, define o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, na forma a seguir:

Art. 6º: Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

[....]

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida

De acordo com o texto legal acima, coube à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República a função de órgão central do SISNAMA. Neste ponto, convém esclarecer que o referido órgão, advindo de transformação do então Ministério do Meio Ambiente em Secretaria, diretamente vinculada à Presidência da República pelo então Presidente Fernando Collor de Mello existiu por pouco mais de 2 (dois) anos, período após o qual foi extinto, tendo suas atribuições retornadas ao Ministério do Meio Ambiente pelo Presidente Itamar Franco.

A já referida Secretaria do Meio Ambiente, no dispositivo legal e, portanto, em termos práticos, leia-se Ministério do Meio Ambiente, com função de órgão central do SISNAMA que possui, segundo MILARÉ (2009) e o texto normativo a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão central e do executivo federal, a política nacional e as diretrizes governamentais no tema.

A função de órgão executor do SISNAMA, era até o advento da Lei 12.856, de 02 de setembro de 2013, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA). A partir daí, passou a ser dividida entre o IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ambos com a finalidade de executar a política nacional nas diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, conforme cada respectivas competências e na forma da redação dada pela já citada lei.

Neste ponto convém mencionar que o ICMBio é uma autarquia federal com personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e com finalidade prevista no artigo 1º da Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, em resumo, relacionada a execução de ações da política nacional e de poder polícia ambiental, nas unidades de conservação instituída pela união.

Já o IBAMA, foi criado pela Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, sendo também uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com finalidade prevista no artigo 2º da legislação acima, relacionada execução da política ambiental (licenciamento, controle de qualidade, autorização de uso de recursos naturais, monitoramento e controle ambiental), exercício do poder de política ambiental, fora das unidades de conservação.

Como dito, ambos, nos limites de suas competências, assumiram a função de órgãos executores do SISNAMA, conforme expressa previsão legal da Política Nacional do Meio Ambiente.

A fim de descentralizar a política nacional a nível estadual deve-se salientar a existência de órgãos seccionais que são as entidades estaduais competentes pela execução de programas, fiscalização e controle das ações que agridam o meio ambiente no interesse regional. No Estado do Rio de Janeiro são a Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS), a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

Neste contexto, merece menção o ensinamento de Édis Milaré (2009) que ensina nos seguintes termos:

Dada a extensão territorial do Brasil, considerada também a complexidade da gestão ambiental e, por fim, levada em conta a impossibilidade concreta dos órgãos federais se desincumbirem cabalmente da gestão ambiental, conclui-se que os órgãos seccionais (no caso os estaduais) passam a constituir o verdadeiro esteio do SISNAMA. (MILARÉ, 2009, p. 308).

De outro lado há os distintos sistemas estaduais nas unidades da federação. No Estado do Rio de Janeiro o SISEMA (Sistema Estadual de Meio Ambiente do Estado do RJ) será objeto de discussão.

A tabela abaixo ilustra os órgãos seccionais ambientais que compõe o SISEMA, estabelecendo suas funções e papéis:

Quadro 2 – Órgãos estaduais e entidades que compõem o Sisnama

Órgãos e entidades que compõem o Sisnama		
Função no Sisnama	Órgão que a exerce	Papel
Órgãos Seccionais (Estado RJ)	Secretaria de Estado do Ambiente (SEA)	Formular e coordenar a política estadual de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos. Órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual
	Instituto Estadual do Ambiente (Inea)	Proteger, conservar e recuperar o meio ambiente para promover o desenvolvimento sustentável. Licenciar e fiscalizar. Realizar a gestão das UCs estaduais
	Comissão Estadual de Controle Ambiental (Ceca)	Baixar as normas ambientais e outros atos complementares necessários ao funcionamento do licenciamento ambiental; aplicar as penalidades cabíveis aos infratores da legislação de controle ambiental, mediante apreciação dos Autos de Constatação lavrados pelos órgãos fiscalizadores; e dar solução final aos processos de licenciamento ambiental. É um órgão colegiado diretamente vinculado ao secretário
	Conselho Estadual de Meio Ambiente (Conema)	Estabelecer as diretrizes da Política Estadual de Controle Ambiental
	Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam)	Financiar projetos de apoio à execução da Política Estadual de Meio Ambiente. Os recursos são provenientes, principalmente, da arrecadação de multas e indenizações por infração à legislação ambiental estadual e de royalties de petróleo

Fonte: PEREZ; BOURGUIGNON; CORRÊA (2015, p. 7)

Observando-se o desenho institucional do SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, pode-se facilmente concluir sua similaridade ao SISNAMA, mantendo-se lógica jurídica e de articulação parecida, só que agora em nível estadual.

Através da análise da legislação se percebe que o sistema é composto por um conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público Estadual, que compõem o fluxo de informação para a boa prática da gestão ambiental no Estado do Rio de Janeiro, sendo eles a Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS), o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA).

A Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS), constitui atualmente, órgão máximo na hierarquia da administração do executivo estadual. O referido órgão, possui como função principal formular as políticas públicas e coordenar as diretrizes e ações governamentais relacionadas a questão ambiental no Estado do Rio de Janeiro.

A Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade, foi instituída pelo Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975 e regulada pelo Decreto Estadual nº 21.287, de 23

de janeiro de 1995 e suas alterações subsequentes. A Resolução SEA n° 487, de 12 de dezembro de 2013, aprovou o regimento interno da CECA – que possui basicamente atribuições sobre participação no licenciamento ambiental estadual.

Por fim, como relevante órgão da estrutura estadual, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), instituído nos termos do artigo 2º e seus parágrafos da Lei Estadual n° 5.101, de 04 de outubro de 2007 é uma entidade integrante da Administração Pública Estadual Indireta, vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente porém sob o regime de autarquia especial (certa autonomia), com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e florestais determinadas por Lei ou pelo Poder Executivo, situada na capital do Estado do Rio de Janeiro.

O INEA foi criado através do Decreto n° 41.628 de 12 de Janeiro de 2009 para substituir três órgãos estaduais que foram por ele unificados, a SERLA (Superintendência Estadual de Rios e Lagoas), o IEF (Instituto Estadual de Florestas) e a FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente). O objetivo do instituto é o de integrar a política ambiental do Estado, além de prestar auxílio e atendimento às demandas da sociedade nas questões ambientais. Conforme a missão institucional prevista em seu sítio oficial, incumbe ao INEA a missão de proteger, conservar e recuperar o patrimônio ambiental do Estado do Rio de Janeiro para promover a agenda do desenvolvimento sustentável, sendo um órgão gestor ambiental de referência, exercendo um papel estratégico no desenvolvimento ambiental sustentável regional (INEA, 2020).

Por outro lado, em auxílio ao sistema nacional e estadual há também o municipal de meio ambiente com o objetivo de integrar a política ambiental em nível nacional, regional e local, em todos os entes da federação. De lá surge o papel importante dos conselhos sociais ambientais municipais que analisaremos nesta pesquisa.

O Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) segundo Ávila e Malheiros (2012) pode ser considerado como um conjunto de órgãos e entidades do Município responsáveis pela promoção do desenvolvimento ambiental local sustentável, realizando o controle do meio ambiente e dos recursos ambientais municipais com as atividades de proteção, preservação, conservação, melhoria, defesa e recuperação do meio ambiente.

Trata-se de uma estrutura político-administrativa local onde a decisão final na gestão ambiental deve ser tomada com base no interesse local e alinhada com os princípios e objetivos da política nacional do meio ambiente, previstos no artigo 2º da Lei 6.938/1981.

Ainda, a tabela abaixo resume para uma melhor compreensão o papel dos órgãos municipais do SISNAMA, quais sejam, uma entidade municipal (como uma secretaria de meio ambiente) como órgão responsável pela implementação da política nacional do meio ambiente no âmbito local e um Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), geralmente, com caráter deliberativo, consultivo e normativo, conforme veremos adiante.

Quadro 3 – Órgãos municipais e entidades que compõem o Sisnama

Órgãos e entidades que compõem o Sisnama		
Função no Sisnama	Órgão que a exerce	Papel
Órgãos Locais (Municípios)	Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)	Elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observando os que foram estabelecidos em níveis federal e estadual
	Organismos municipais de meio ambiente	Órgão ou entidade municipal responsável pela implementação da PNMA no âmbito local

Fonte: PEREZ; BOURGUIGNON; CORRÊA (2015, p. 7)

Quando adentramos na realidade nacional, “dos mais de cinco mil municípios brasileiros, poucos são os que tornaram caminhos sustentáveis e consolidados de gestão ambiental e tratam a questão com o devido empenho”. (ÁVILA & MALHEIROS, 2012, p. 34).

Na realidade o inevitável confronto entre o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente torna-se mais nítida e emblemática num país com as dimensões e características sociais do Brasil.

Em que pese os Municípios situados em Estados mais industrializados do país optarem por assumirem suas responsabilidades ambientais e, inclusive de forma pioneira, estabelecerem normas de proteção ambiental próprias, infelizmente a realidade da maioria dos atuais 5.570 municípios brasileiros que dividem a extensa área territorial do país de 8.510.820,623 km² é bem diferente, conforme dados do IBGE (2020).

Inexistem dúvidas de que o Município, enquanto divisão política mínima na organização do Estado Brasileiro, é o espaço físico adequado para se pensar e agir nos problemas socioambientais locais que afetam a população.

É certo que o planejamento integrado das políticas públicas na questão ambiental, com atuação eficiente dos três níveis do pacto federativos ainda é uma utopia no Brasil.

Isso porque uma lógica perversa se estabelece naqueles municípios onde o controle ambiental é severo. É comum observar um êxodo de empresas que preferiam buscar municípios pouco industrializados e com menos restrições ambientais impostas às atividades poluidoras

para se estabelecer. O fato ilustra umas das dificuldades para viabilizar uma execução eficiente e integrada da política pública nacional (PNMA) a nível local.

O SISMUMA poderia ser conceituado como um “conjunto de órgãos e entidades do Município que são responsáveis pela preservação, conservação, proteção, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais” municipais. (ÁVILA & MALHEIROS, 2012, p. 33).

Constata-se que um dos aspectos mais relevantes para se instalar o SISMUMA em determinado município é de que deve ser levado em conta previamente as características e prioridades socioambientais locais porque cada município tem particularidades próprias e prioridades distintas na peculiaridade do desenvolvimento local sustentável.

A gestão ambiental local possui como desafio:

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 (FERREIRA e FONSECA, 2014, p. 239).

Ademais, não se deve perder de vista que a questão ambiental é difusa e seus impactos muitas vezes extrapolam os limites físicos territoriais de determinado município e ou região.

Ainda encontramos autores que afirmam que “são inúmeras as dificuldades que os Municípios encontram na implantação e manutenção de seu Sistema Municipal de Meio Ambiente, porém é extremamente necessário avançar-se na sua consolidação”. (ÁVILA & MALHEIROS, 2012, p. 37).

Além disso a questão ambiental é complexa e exige uma equipe multidisciplinar de profissionais competentes e capacitados lotados nos órgãos ambientais locais. A ausência de recursos humanos capacitados na questão ambiental e estrutura administrativa inadequada e ou inexistente acabam por inviabilizar a implantação e correta gestão ambiental em âmbito municipal.

Mas já houve alguns avanços. Numa leitura atenta dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – IDS, do IBGE, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, que estão em perfeita consonância com o marco ordenador proposto pelas Organizações das Nações Unidas – ONU, em 2002 por exemplo o Brasil contava com o total de 5.560 municípios. Deste total apenas 42,5 % possuíam em 2002, pelo menos um tipo de norma ambiental, sendo certo que esse número saltou para 65,5 % em 2013.

Não por acaso Ávila e Malheiros (2012, p. 38), já afirmavam a quantidade ínfima de municípios com Código Ambiental eis que apenas “em 17% dos Municípios, a legislação

ambiental é consolidada no Código Municipal de Meio Ambiente, uma lei importantíssima que regula a ação do poder público municipal e sua relação com os cidadãos e instituições” para promoção de atividades que envolvem o zelo adequado pelo controle do meio ambiente, efetivando o desenvolvimento sustentável local.

Não passando despercebido que esta espécie de legislação, que deve ser elaborada com participação efetiva dos cidadãos, pode formatar se não toda, pelo menos uma grande parte da legislação da Política Ambiental Municipal. Nela poderão estar também incluídos temas relevantes, como por exemplo: sistema municipal de meio ambiente, zoneamento ambiental, unidades de conservação, padrões de emissão e de qualidade ambiental, instrumentos de avaliação de impactos ambientais, licenciamento ambiental, auditoria ambiental, monitoramento ambiental, cadastro ambiental, fundo ambiental, infrações administrativas ambientais em espécie e as sanções aplicáveis entre outros.

Os municípios estão autorizados a legislar no interesse local e conseguir promulgar uma legislação ambiental municipal de qualidade, respeitando a competência legislativa de cada ente federativo. Interesses locais, segundo Rodrigues (2005, p. 143):

Pode ser uma rua, bairro, bairros e não necessariamente atuante sobre todo o município. (...) competências legislativas de interesse local que compreendem tudo que não seja de interesse regional (do Estado) nem nacional. (...) Não é por outro motivo que se fala em predominância de interesses.

Para tanto é preciso investir e disponibilizar recursos tecnológicos, operacionais e humanos para que o município assuma o protagonismo de principal executor da política ambiental do município. A respeito, importa reconhecer que “apesar de decorridos mais de 25 anos da PNMA, observa-se ainda que entre as dificuldades do processo de planejamento local estão a adequação dos instrumentos à estrutura de gestão, a falta de integração entre eles e a falta de qualificação profissional do corpo técnico” (ÁVILA & MALHEIROS 2012, p. 36/37).

Deve-se mencionar neste contexto no que tange aos fundos municipais de meio ambiente, os municípios do Estado do Rio de Janeiro, possuíam em 2001, segundo o IBGE, apenas 13 fundos em operação, tendo esse número crescido para 90 em 2012 e reduzido para 88 em 2013, num total de 92 municípios fluminenses pesquisados. Proporcionalmente os fundos ambientais municipais cresceram de 14,1% para 95,7% no período informado no Estado do Rio de Janeiro .

A existência do fundo ambiental exige compromisso para o uso adequado da verba depositada, destinada em prol de ações que fortaleçam ao meio ambiente. Para tal desiderato se torna necessário observar vários aspectos relacionados com a extensão territorial, população,

vocação econômica, principais impactos ambientais a que os conselhos objeto deste estudo contribuiriam. Contudo há falhas estruturais institucionais que dificultam a destinação adequada dos recursos, eis que “ainda se observa que, apesar do crescente número de municípios que implementaram seus SISMUMAs, muitos Órgãos Municipais de Meio Ambiente não possuem a estrutura que seria necessária, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente não funcionam como seria o desejável e é necessário, na maioria das vezes, a complementação das estruturas legais. (ÁVILA & MALHEIROS 2012, p. 37)

Para fazer frente a esta adversidade torna-se essencial definir um planejamento adequado e exequível para proporcionar uma estrutura física funcional. Com o objetivo de se ter uma operação adequada é extremamente necessário se “ter disponível um espaço físico definido, veículos para locomoção dos técnicos, equipamentos de informática, comunicação e monitoramento, softwares de informação geográfica e suporte administrativo, entre outros. É muito interessante também efetuar a implantação de um sistema de informações ambientais, local ou regional, de modo a subsidiar a tomada de decisões e o estabelecimento de políticas públicas” (ÁVILA & MALHEIROS 2012, p. 41)

Mas não é só isso. Seria necessário contratar e capacitar uma equipe multidisciplinar, com profissionais hábeis para analisar e propor soluções técnicas adequadas, e, assim, executar boas práticas de administração pública ambiental.

Uma outra acertada iniciativa é buscar firmar consórcios intermunicipais nos termos da Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, principalmente entre pequenos municípios, para assim conseguir um incremento da quantidade e qualidade dos serviços ambientais a serem prestados à população. No mesmo sentido é possível firmar convênios de assistência técnica com universidades e instituições de pesquisa. Louvável ainda valer-se, dos instrumentos de cooperação institucional também entre os entes federativos, com convênios e acordos de cooperação técnica para delegação das atribuições administrativas, previstos no artigo 4º da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.

Convém observar que a implantação de um SISMUMA eficaz é prejudicado pela má utilização dos cargos em comissão, eis que os agentes nomeados, muitas vezes, não são tecnicamente preparados para colaborar com a execução municipal do PNMA e zelar pela efetividade do desenvolvimento sustentável. Como são cargos de natureza transitória, em caráter precário, são substituídos com certa frequência, inviabilizando a continuidade e a regularidade necessária para o razoável funcionamento das atividades ambientais assumidas.

Além disso torna-se indispensável implantar no município um sistema de monitoramento das informações ambientais moderno, objetivando tomadas de decisões políticas fundamentadas tecnicamente. Cabe lembrar que todos os custos para adquirir e manter esta estrutura deve estar conciliado com as reais condições financeiras e econômicas municipais.

Um outro passo importante a ser dado é a necessidade de se manter um bom nível de envolvimento e entrosamento com outras áreas afins do governo municipal, estadual e federal evitando assim ambientes de discórdia e falta de cooperação no trato da questão ambiental. Nunca é demais lembrar que o gestor público ambiental deve buscar harmonizar e integrar todas as políticas governamentais com a comunidade local, num adequado planejamento estratégico. Não é por outra razão que (ÁVILA & MALHEIROS 2012, p. 41), afirmam que:

...a participação da sociedade local nestes Conselhos permite aos cidadãos tomar parte ativa no processo de decisão e pressiona o poder local a assumir a sua responsabilidade frente ao meio ambiente, dando legitimidade ao processo. Segundo Brasil (2005), por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, é possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas, ao provocar um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis e mais suscetíveis ao controle da sociedade. Salienta-se que as decisões sem a participação e o conhecimento da comunidade apresentam maior risco de falhas e certamente os custos associados às decisões sempre são divididos por toda a comunidade.

Importante implantar de fato e não somente de direito no país, uma democracia representativa na gestão ambiental. Muitas vezes percebemos não ser essa a realidade brasileira, sendo certo que até os dias atuais é incipiente sua prática na maioria dos municípios brasileiros. Urge a implementação de estratégias efetivas e reais na direção da sustentabilidade ambiental nacional, estadual e local.

3.3.3 O CONSELHO NACIONAL E REGIONAL DE MEIO AMBIENTE E SUAS ATRIBUIÇÕES

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foi criado na própria Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e regulamentado pelo Decreto nº 99.274 de junho de 1990 e suas posteriores redações. Basicamente suas funções são consultivas e deliberativas, sendo certo que o decreto regulamentou a constituição, funcionamento e sua competência.

Sua composição, segundo Milaré (2009), atende a parâmetros e critérios institucionais e geopolíticos e sociopolítico, e possui competência, legalmente fixada no artigo 7º do Decreto 99.274/1990, senão vejamos:

Art. 7º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

(...)

XIII - avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País;

Os atos do CONAMA podem ser classificados em: resoluções, moções, recomendações, proposições e decisões. Resoluções são atos normativos administrativos colegiados que estabelecem critérios, normas técnicas e padrões de qualidade ambiental, além dos procedimentos que devem nortear a atuação das entidades e órgãos ambientais. Moções são manifestações, normalmente de congratulação ou repúdio. Por outro lado, recomendações são consideradas como orientações sobre políticas públicas, programas governamentais. Já as proposições são propostas encaminhadas ao Conselho de Governo ou às comissões responsáveis da Câmara dos Deputados ou do Senado. (FARIAS, COUTINHO & MERÊNIA, 2015, p. 123-124)

Ressalta-se ainda a capacidade de proferir decisões finais em âmbito administrativo a respeito das sanções impostas pelo IBAMA, devendo o Comitê de Integração de Políticas Ambientais se manifestar previamente. (FARIAS, COUTINHO & MERÊNIA, 2015, p. 124).

Desse modo, como bem explica Cureau (2008), é o CONAMA que determina, por meio de resoluções, ou seja, exercitando o caráter normativo, os padrões de qualidade dos distintos bens que compõem o patrimônio natural para garantir o desenvolvimento sustentável e com qualidade de vida à população em geral.

Não passando despercebido que a sua composição foi radicalmente modificada pelo Decreto nº. 9.806, de 28 de maio de 2019, que reduziu significativamente a participação popular de 200 membros para 23 integrantes, sendo atualmente composto de Plenário; Comitê de Integração de Políticas Ambientais; Câmaras Técnicas; Grupos de Trabalho e Grupos de Assessores, com a revogação da câmara especial recursal.

Não só no aspecto quantitativo, mas também houve alteração na representatividade e violação ao princípio da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único da CF), da proibição do retrocesso institucional (art. 1ª, III; Art. 5º, XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV da CF), do direito a igualdade (art. 5º, I da CF) e no direito à proteção ao meio ambiente (art. 225 da CF).

A redução da representação da sociedade civil e da participação popular direta na elaboração de políticas públicas de proteção ao meio ambiente foi tão significativa que o Ministério Público Federal ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623 em 16 de novembro de 2019 no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de declarar inconstitucional o Decreto nº. 9.806, de 28 de maio de 2019, suspendendo a eficácia da norma imediatamente, pendente de julgamento.

Com o objetivo de ilustrar a flagrante violação do princípio da participação popular direta, observe-se a manifestação da Procuradora Geral da República nos autos da ADPF nº 623 pode-se extrair as mudanças em prejuízo da representação da sociedade civil no CONAMA:

Como se vê, as mudanças afetaram de forma mais substancial a forma de representação do grupo da sociedade civil, cujos assentos sofreram redução de mais de 80% (de 22 para 4 vagas). Além dessa drástica redução, houve ainda uma profunda alteração na pluralidade representativa: representantes dos trabalhadores, da comunidade indígena, de populações tradicionais e da comunidade científica tiveram seus assentos extintos. São grupos que são, em geral, diretamente afetados pelas políticas ambientais, cujo interesse na proteção ao meio ambiente merece especial atenção. As entidades da sociedade civil também perderam assento nas Câmaras Técnicas, com a revogação, pelo Decreto nº 9.806/19, do artigo 8º, § 2º, do Decreto nº 99.274/90. Houve, ainda, redução na representatividade de governos locais – estaduais e municipais (agora representados apenas pelas capitais de Estados) –, o que dificulta que demandas localizadas, relacionadas a questões ambientais específicas a determinadas regiões, possam ser levadas à discussão do Conselho. (BRASIL, 2020):

Ressalta-se ainda a perda da representatividade dos governos locais, que prejudica a execução da política nacional ambiental pelos governos locais, visto serem apenas concentradas as representações pelas capitais dos Estados.

Ademais, caso a referida ADPF nº 623 não seja julgada procedente, deve-se chamar a atenção do efeito cascada em razão do espírito de rede do SISNAMA que certamente refletirá no nível estadual, no sistema estadual de meio ambiente (SISEMA), no conselho estadual do meio ambiente (CONEMA), no sistema municipal de meio ambiente (SISMUMA) e nos conselhos municipais do meio ambiente (CMMA) que ainda será melhor explicitado neste capítulo.

Do texto legislativo, extrai-se que o Plenário do CONAMA é composto pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente que assume a presidência; Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente como Secretário Executivo; Presidente do IBAMA; Casa Civil da Presidência; dentre outros.

Ressalta-se que passou a existir somente um representante de cada região geográfica do país indicado pelo governo estadual e dois representantes de governos municipais das capitais, o que atesta uma perda de representatividade dos municípios do interior.

Chama a atenção a exigência de realização de cadastro no CNEA (Cadastro Nacional das Entidades Ambientais não Governamentais) mediante carta registrada ou protocolizada junto ao CONAMA para representação de entidades ambientalistas de âmbito nacional, o que demonstra interesse em controle do governo da participação das entidades.

Consigna-se ainda a abertura de cinco cadeiras para atividade do ramo empresarial, como a Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Comércio; Confederação Nacional de Serviços; Confederação Nacional da Agricultura; Confederação Nacional do Transporte.

Por fim, verifica-se a representação do Ministério Público Federal para participar do plenário como membro convidado, apenas com voz e sem voto.

Conforme afirma Farias, Coutinho & Karênia (2015), o plenário do CONAMA, onde ocorrem as decisões mais relevantes do SISNAMA se reunirá, em caráter ordinário a cada três meses, no Distrito Federal, e extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu presidente por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos dois terços de seus membros, em reunião pública, com a presença de pelo menos metade mais um de seus membros e deliberará por maioria simples, cabendo ao presidente da sessão, além do voto pessoal o de qualidade, nos termos do artigo 6º do Decreto 99.274/1990.

A participação dos membros do CONAMA, e dos conselhos de ambiente em geral, é considerada serviço de natureza relevante sem remuneração, cabendo às instituições os custos de locomoção dos conselheiros. Contudo, observa-se que o artigo 6º, § 5º do Decreto 99.274/1990 possibilita o custeio dos representantes das Entidades Ambientais não Governamentais à conta de recursos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente.

Importante ainda, mencionar que cabe a Câmara Especial Recursal ser a responsável pelo julgamento em última instância à nível administrativo das sanções administrativas impostas pelo IBAMA.

Sendo certo que “tais decisões têm caráter definitivo, somente podendo ser revistas pelo Poder Judiciário”. (FARIAS, COUTINHO & KARÊNIA, 2015, p. 128). A Câmara Especial tem a seguinte composição: Ministério do Meio Ambiente, que a presidirá; Ministério da Justiça; Instituto Chico Mendes; IBAMA; entidade ambientalista; entidades empresariais; entidades de trabalhadores. Registre-se, também, que as Câmaras Técnicas são as responsáveis por analisar e relatar matérias de sua atribuição ao Plenário, tendo o principal encargo de prestar assessoria técnica ao colegiado do CONAMA.

Prossegue os citados autores esclarecendo que os Grupos de Trabalho têm caráter temporário e são criados pelas próprias Câmaras Técnicas, por prazo determinado, com o intuito de “analisar e apresentar propostas sobre os temas relacionados à sua área de atuação”. Já o Comitê de Integração de Políticas Ambientais assume as funções da secretaria-executiva do CONAMA. (FARIAS & COUTINHO, 2015, p. 129).

Importa agora neste momento discorrer sobre o Sistema Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro e seu conselho regional do meio ambiente.

Observando-se o desenho institucional do SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, pode-se facilmente concluir sua similaridade ao SISNAMA, antes da vigência do Decreto nº. 9.806, de 28 de maio de 2019, mantendo-se a lógica jurídica similar e de articulação, a nível estadual.

O referido sistema é composto por um conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público Estadual, que compõem o fluxo de informação para a boa prática da gestão ambiental no Estado do Rio de Janeiro, sendo eles: a Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS; a Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA e o Instituto Estadual do Ambiente – INEA.

A Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) é considerada como órgão superior da administração da gestão estadual e detém como atribuição formular as políticas públicas a nível regional além de coordenar as diretrizes e ações governamentais na temática ambiental no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Já a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) é órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade. A instituição da CECA ocorreu pelo Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975 e regulada pelo Decreto Estadual nº 21.287, de 23 de janeiro de 1995 e suas alterações subsequentes. O regimento interno aprovado pela resolução SEA nº 487, de 12 de dezembro de 2013, aprovou as competências da CECA, no seguinte sentido:

Art. 4º - Compete à CECA:

- I - expedir licença ambiental para atividade ou empreendimento executado pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA que seja sujeita ao licenciamento ambiental;
- II - expedir Licença Prévia – LP e suas renovações para atividade ou empreendimento que dependa da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA;
- III - expedir as demais licenças, autorizações, certidões e renovações ambientais, estabelecendo suas condicionantes ou restrições, de atividade ou empreendimento previsto nos incisos III, V e XII do art. 1º da Lei Estadual nº 1.356, de 03 de outubro de 1988.
- IV - apreciar e julgar recurso apresentado contra decisão que indeferir pedido de licenciamento ambiental proferida pelo Conselho Diretor – CONDIR do INEA, nos termos do art. 59, inc. II, do Decreto Estadual nº 41.628, 12 de janeiro de 2009;
- V - apreciar e julgar recurso apresentado contra decisão que indeferir impugnação formulada contra Autos de Infração, proferida pelo CONDIR do INEA, nos termos do art. 63, inc. II, do Decreto Estadual nº 41.628, 12 de janeiro de 2009;
- VI - aprovar as apresentações prévias do RIMA ou RAS para Audiência Pública ou Reunião Técnica Informativa, respectivamente;
- VII - autorizar a convocação de Audiência Pública ou Reunião Técnica Informativa;
- VIII - dar publicidade da convocação de Audiência Pública ou Reunião Técnica Informativa através do sítio eletrônico da CECA;
- IX - analisar e propor modificações do Regimento Interno da CECA.

Cabe neste ponto esclarecer sobre a existência e atuação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA) que foi criado, segundo Guimarães (2012) em 05 de junho de 1987.

Após algumas modificações, o Decreto Estadual nº 46.739, de 14 de agosto de 2019, dispôs sobre a organização, competência e funcionamento do CONEMA. Trata-se de um órgão colegiado, paritário, deliberativo e consultivo, instituído no âmbito da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS).

Convém concordar com Guimarães (2012, p. 46) que apontou que a criação do CONEMA por decreto “descaracteriza a institucionalidade democrática” além de comprovar em pesquisa empírica que a utilização de “recursos materiais, operacionais e logísticos de uma secretaria estadual de governo o expõe a certas vulnerabilidades e, conseqüentemente, a possíveis contaminações e influências” descaracterizando a independência necessária do conselho.

Nos termos do artigo 2º do referido decreto o CONEMA tem por finalidade deliberar sobre as diretrizes da Política Pública Estadual de Meio Ambiente, sua aplicação pela Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade - SEAS, e suas entidades vinculadas, bem como orientar o Governo do Estado na gestão do meio ambiente.

A competência do CONEMA está disposta no artigo 3º nos seguintes termos:

Art. 3º - Compete ao CONEMA:

- I - definir as áreas em que a ação do Estado do Rio de Janeiro relativa à qualidade ambiental deva ser prioritária, considerando as Macrorregiões Ambientais

- estabelecidas no Decreto nº 26.058, de 14 de março de 2000, e o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio de Janeiro - ZEE/RJ;
- II - propor objetivos e metas para a Política Estadual de Meio Ambiente;
 - III - analisar e opinar, sem caráter vinculante, acerca de planos, programas e projetos potencialmente modificadores do meio ambiente quando solicitado pela SEAS;
 - IV - articular-se com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, com o Comitê de Defesa do Litoral do Estado do Rio de Janeiro e com a Comissão Estadual de Controle de Agrotóxicos e Biocidas;
 - V - orientar os municípios sobre a aplicação de normas de licenciamento e fiscalização ambiental;
 - VI - propor temas prioritários para a pesquisa aplicada à conservação e à utilização sustentada do meio ambiente;
 - VII - instituir Câmaras Técnicas permanentes e temporárias;
 - VIII - deliberar, sob a forma de resolução, proposições e recomendações que visem o cumprimento dos objetivos da Política Estadual de Meio Ambiente;
 - IX - elaborar o seu regimento interno, por meio de resolução.

O CONEMA tem a seguinte composição: Presidência; Plenário; Câmaras Técnicas; Secretaria Executiva. A Presidência é exercida pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade - SEAS, que é substituído, caso ausente ou impedido, pelo titular da Secretaria Executiva do CONEMA.

O Plenário é a instância superior de deliberação do CONEMA e será integrado pelos seguintes membros, nos termos do artigo 6º: Presidente; Secretário-Executivo; um representante do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), indicado por seu presidente; um representante da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA), indicado pelo titular da pasta; um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais (SEDEERI), indicado pelo titular da pasta; um representante da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ), indicado pelo Procurador Geral do Estado; um representante indicado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ); um representante indicado pelo Superintendente Regional do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; um representante indicado pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA; um representante indicado pela Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro - APEDEMA; dois representantes de entidades públicas de ensino superior; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio de Janeiro - OAB/RJ, indicado por seu Presidente; um representante da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, indicado por seu Presidente; um representante indicado pela Central Única dos Trabalhadores – CUT.

Segundo o regimento interno, cada entidade ou órgão integrante do plenário do CONEMA deverá indicar além do representante titular, dois suplentes para substituí-los em situações de impedimento ou ausência. Será também admitida a participação de reuniões do

CONEMA, sem direito a voto, especialistas ou representantes de entidades com conhecimento técnico das matérias da pauta através de convite ou indicação dos conselheiros.

O artigo 7º do referido Decreto nº 46.739, de 14 de agosto de 2019 trata das câmaras técnicas que são órgãos encarregados de examinar e relatar ao Plenário assuntos de natureza técnica e específica, cabendo analisar temas, propor medidas, planejar e coordenar projetos e ações específicas de meio ambiente.

As reuniões ordinárias do CONEMA ocorrem por três sessões ao ano e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis. O quórum mínimo exigido é de 2/3 (dois terços) de seus membros, deliberando por maioria simples dos presentes. As deliberações do CONEMA serão publicadas no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Faz-se necessário analisar adiante os conselhos municipais de meio ambiente.

3.3.4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE.

No âmbito local, segundo Ferreira e Fonseca (2014, p. 240) “os Conselhos Municipais de Meio Ambiente merecem uma atenção especial, uma vez que constituem um importante mecanismo de participação da comunidade na gestão ambiental local” por justamente serem um instrumento de participação comunitária na gestão ambiental municipal.

Vamos analisar os conselhos locais ambientais objeto de estudo desta pesquisa, que advindos dos “municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual” (MACHADO, 2009, p. 407).

Isso ocorre para que os órgãos municipais de proteção ao meio ambiente possam exercer o poder de polícia ambiental no âmbito municipal.

Ressalta-se, no que se refere aos conselhos municipais do meio ambiente, houve um crescimento quantitativo expressivo destes espaços considerando que em 1987 havia a instituição em apenas 3,3% dos municípios brasileiros enquanto que em 2017 já existiam em 74,1% (IBGE, 2019).

Convém registrar que segundo Souza e Novick (2010, p. 53) a “a mera existência dos CMMA não garante o encaminhamento democrático da política ambiental e da consequente participação sociopolítica em seu interior”.

Por isso, Ferreira e Fonseca (2014, p. 244) afirmam que a “expansão quantitativa dos conselhos gestores e mesmo o seu caráter deliberativo não significam necessariamente seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos”.

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, na definição do presidente do INEA, “pela sua essência, é o espaço mais adequado para os diferentes setores da sociedade pensarem, juntos, soluções de crescimento e bem-estar para o local em que vivem, pois é atribuição dos membros do Conselho administrar conflitos, propor acordos e construir uma proposta de gestão que esteja em conformidade com os interesses econômicos, sociais e ambientais locais” (PEREZ & BOURGUIGNONEREZ & CORRÊA, 2015, p. 3).

Em idêntico sentido, o estudo proposto por IBGE (2018, p. 70) explicita que a função dos CMMA seria a de opinar e assessorar o poder executivo municipal nas questões relativas ao meio ambiente:

os Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMAS têm a função de opinar e assessorar o poder executivo municipal – a prefeitura, suas secretarias e o órgão ambiental municipal – nas questões relativas ao meio ambiente. São instâncias colegiadas, compostas por representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado, que podem exercer diversas funções. Integram os Sistemas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e têm como objetivo manter o ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade com o dever de defendê-lo, preservá-lo e recuperá-lo para as presentes e futuras gerações.

Observa-se que os CMMA são instâncias de deliberação colegiada e integram os sistemas nacional e estaduais do meio ambiente para impor ao poder público os deveres de proteção ambiental entre a atual e futura geração em prol do desenvolvimento sustentável.

Assim como os conselhos sociais gestores de política pública são órgãos colegiados com representação paritária, com caráter consultivo e deliberativo, tendo como característica, conforme Perez; Bourguignon e Corrêa (2015, p. 8) a “representatividade, operacionalidade, publicidade e transparência”.

Sobre a potencial paridade prevista em lei nos Conselhos não se deve esquecer da lição de Ferreira e Fonseca (2014, p. 244): “a paridade nos conselhos, prevista na legislação, também não significa, necessariamente, a garantia de representatividade das opiniões e demandas da população, tampouco imparcialidade nas decisões”, uma vez que os conselhos ambientais já se encontram colonizados por grupos de interesse mais conscientes e preparados e que os conselheiros muitas vezes seriam meros reprodutores de opiniões cristalizadas, com posições previamente tomadas e inflexíveis.

Ainda sobre a paridade Carvalho e Teixeira (2000, p. 93) alertam que deve ser entendida como “condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico. Igualdade nas condições de

acesso à informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros”. Não é simétrico ter os representantes do governo com tempo disponível, assessoria, equipamentos e informações enquanto os representantes da sociedade não tem nenhuma dessas condições, além de ter que trabalhar na entidade e ter de participar, por vezes, de aproximadamente cinco conselhos.

Relevante ainda ressaltar uma vez mais que para o município exercer o controle ambiental através do licenciamento e da fiscalização, é imprescindível a existência de conselho ativo, considerado como aquele que realizou ao menos uma reunião por ano.

Deve-se ressaltar que não é função de CMMA criar leis no aspecto formal, pois esta é uma atribuição da Câmara Municipal. Contudo, é função essencial dos conselhos municipais de meio ambiente formular propostas de criação de políticas públicas para regulamentação das leis já existentes, por meio de resoluções próprias, quando isso signifique estabelecer limites mais rigorosos para a qualidade ambiental ou facilitar a ação do órgão executivo (PEREZ, BOURGUINONEREZ e CORRÊA, 2015, p. 70).

São constituídos em geral, conforme análise das leis criadas pelos CMMA, por plenário (em reunião com todos conselheiros), cadeiras de direção (presidência, vice-presidência e secretaria) além de câmaras técnicas que submetem ao plenário parecer para servir de base para decisão do Conselho em assuntos que demandem habilidade técnico-científica.

Os conselheiros municipais devem representar os segmentos do governo e da sociedade civil que detém cadeira no conselho e assim como observado no CONAMA não são remunerados pelos serviços prestados, embora sejam esses considerados como de relevância pública.

Como observado por Perez; Bourguinonerez; Corrêa (2015) a atuação dos conselheiros envolvem nortear critérios e prioridades sobre como administrar os recursos naturais no âmbito municipal. Através de diálogos entre as diversas entidades da sociedade civil e do governo, e considerando a legitimidade decorrente da experiência com o tema, os conselheiros trocam expertises e evitam as visões unilaterais de um só segmento para atender às demandas da comunidade. Por isso, as discussões do Conselhos Municipais devem refletir os diversos (e até conflitantes) interesses e situações existentes no município. Os conflitos devem debatidos na busca pelo consenso.

As decisões do conselho, pelo princípio da publicidade que rege os atos da administração pública, devem ser disponibilizadas por escrito através de atas (resoluções,

moções, recomendações, proposições tal qual os atos do CONAMA) amplamente divulgadas em meios de comunicação efetivos à população.

Cabe aos conselheiros participar das reuniões, sugerir temas e fazer cumprir os objetivos presentes nas atribuições legais do conselho. As atribuições envolvem debater o tema do dia, e votar os assuntos em pauta, em suma defender os interesses das instituições que representa contribuindo para definição da política ambiental local, acompanhando a execução.

Caso o conselho tenha orçamento próprio, deverá o conselheiro planejar e fiscalizar a fiel execução.

Como bem estipulado na orientação para implementação dos conselhos municipais é recomendado que seja estabelecida nas leis criadores dos CMMA normas que forcem ao executivo municipal local a garantia de condições financeiros para efetivo funcionamento do conselho. Os recursos para manutenção do conselho devem provir do orçamento municipal para exercício razoável de sua função. É recomendável a integração do conselho com outros órgãos de fiscalização, assim como a articulação com o Ministério Público que tem a função de zelar pela proteção do meio ambiente oferecendo ação civil pública, se necessário (PERES; BOURGUINONEREZ; CORRÊA, 2015).

A importância do conselho municipal ambiental foi aumentada com a promulgação da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011 que fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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 referida Lei complementar nº 140, artigo 9º, XIV, reconheceu a competência originária dos municípios para execução do licenciamento ambiental de atividades de impacto ambiental no âmbito local, desde que houvessem conselhos municipais ambientais e equipe técnica adequada através de convênios com os conselhos estaduais.

Assim, o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro – CONEMA, estipulou a Resolução nº 42, regulamentando, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, 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 pelos municípios.

Não passando despercebido que na citada Resolução Conema nº 42/2012, o seu artigo 6º, define e legitima como um Conselho Municipal de Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro aquele com regimento interno instituído, com definições de suas atribuições, previsão de reuniões ordinárias e mecanismos de eleições, nos seguintes termos:

Art. 6º. Considera-se conselho municipal de meio ambiente existente, para efeitos do disposto nesta Resolução, aquele que possui regimento interno instituído, com definição de suas atribuições, previsão de reuniões ordinárias e mecanismos de eleição dos componentes, além de livre acesso à informação sobre suas atividades.

Parágrafo Único. Considera-se conselho municipal de meio ambiente ativo aquele que cumpre seu regimento interno.

O artigo 7º trata das hipóteses da competência supletiva do Estado, nos seguintes termos:

Art. 7º. A insuficiência de equipe técnica habilitada mínima à disposição do órgão ambiental municipal para cada área de vocação socioeconômica de desenvolvimento, estabelecida em conformidade com o Anexo I desta Resolução, acarretará o reconhecimento da incapacidade do órgão ambiental para exercício das ações administrativas correspondentes, dando ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o licenciamento das atividades correlacionadas.

Parágrafo Único. O município que não possuir conselho municipal de meio ambiente ativo ou equipe técnica habilitada mínima para as ações administrativas de licenciamento de atividades de baixo impacto será considerado incapacitado para exercer esta função, o que ensejará fins de instauração da competência supletiva do Estado.

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.

Aliás, conforme atesta Magalhães (2006, p. 33) o estado social efetivo no Brasil ainda é uma utopia, mas seria realizado com os canais de participação de popular permanentes alcançado através do:

caminho para a inclusão e efetiva participação do nosso povo como cidadãos é o da fragmentação coordenada do poder, a descentralização radical de competências fortalecendo os estados e principalmente os municípios, assim como tornar permeável o poder, com a criação de canais de participação popular permanentes, como os conselhos municipais

De outro lado, pesquisa de Informações Básicas Municipais dos Municípios Brasileiros de 2017 do IBGE (2018), dão conta de que, em 2017, 3 540 (74,1%) municípios brasileiros dispunham de CMMA. Até 1987 apenas 3,3% dos municípios dispunham desse conselho, conforme pesquisa anterior de 2008. Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o crescimento desses fóruns ocorreu de maneira tímida; o incremento mais significativo se dá a partir de 1997. É, no entanto, ainda baixa a presença de CMMA entre os municípios brasileiros, levando-se em conta que conselhos municipais como os de assistência social, saúde, direitos da criança e do adolescente (obrigatórios segundo leis federais) estão

presentes em quase todos os municípios do País. A citada pesquisa, fez uma análise no recorte segundo as Grandes Regiões nos seguintes termos:

A análise no recorte segundo as Grandes Regiões mostra que as Regiões Sudeste (87,2%) e Sul (83,4%) são as que apresentam os maiores percentuais de municípios com CMMA. Já a Região Nordeste continua a ser a que apresenta o menor percentual de municípios com CMMA (53,2%), bem abaixo, inclusive, do resultado obtido para Brasil (74,2%). No entanto, entre os anos 2012 e 2017 o crescimento da presença de CMMA nessa região foi de 12,7 pontos percentuais ficando atrás apenas da Região Norte (a de maior crescimento no período) que foi de 18,3 pontos percentuais.

Com relação à presença de CMMA segundo as faixas de tamanho da população do município, há de se ressaltar que em todas elas, a maioria dos municípios possuem conselho. Outra informação relevante é que os CMMA têm uma presença marcante (98,4%) entre os 310 municípios brasileiros com mais de 100 000 habitantes, estando presente entre todos os 42 municípios do País com mais de 500 000 habitantes.

Analisando-se a evolução da distribuição relativa dos CMMA nas Unidades da Federação, em relação ao número de municípios de cada uma dessas unidades nos anos 2012 e 2017, nota-se que nos Estados do Rio de Janeiro (100,0%) e Rio Grande do Sul (99,8%), foram aqueles com maior a presença de CMMA. Seguem-se os Estados de São Paulo (92,9), Pará (88,9%) e Mato Grosso do Sul (88,6%). No outro extremo se pode observar que os Estados da Paraíba (26,9%) e Piauí (25,4%) têm os menores percentuais de municípios com CMMA no País.

Há de se ressaltar também o crescimento ocorrido em alguns estados brasileiros entre os anos de 2012 e 2017. Os Estados do Amapá e Tocantins apresentaram, respectivamente, um crescimento de 25,0 e 22,3 pontos percentuais. Mas o caso mais expressivo foi o de Sergipe que, em 2012, tinha 25,4% dos municípios com CMMA, avançando seu índice para 66,7% em 2017, um incremento de 41,3 pontos percentuais. Observa-se que, nos anos analisados, enquanto alguns estados tiveram, evolução positiva expressiva, outros avançaram pouco, como é o caso de Pernambuco que apresentou crescimento, no período, de apenas 2,1 pontos percentuais de municípios com CMMA, estando com percentual (40,0%) bem abaixo da média da Região Nordeste (53,2%).

De acordo com o conceito utilizado na pesquisa, o conselho com caráter deliberativo é aquele que efetivamente têm o poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos. Os resultados obtidos mostram que, predominam os CMMA de caráter deliberativo (82,7% dos CMMA) seguido daqueles com caráter consultivo (77,1%). O CMMA com atribuição consultiva é aquele em que seus integrantes têm o papel de estudar e indicar ações ou políticas. O CMMA com caráter fiscalizador (39,0% dos municípios com conselho) é aquele que fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos. O conselho com atribuição normativa (37,7%) é aquele que estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos. Ressalte-se que essas atribuições estão restritas à área de competência dos CMMA.

Para se conhecer o grau de democratização do CMMA é necessário saber a respeito da composição do fórum. O conselho paritário, como já dito anteriormente, é aquele composto por partes iguais de representantes do governo e da sociedade civil. Os resultados mostram que em sua maioria (77,7%), os CMMA têm composição paritária. Mas em 2012 este percentual era bem maior (91,8%).

Uma outra forma de se qualificar os conselhos do ponto de vista estatístico e analítico é verificar se esses fóruns se reúnem regularmente. A intenção desse procedimento é escapar daquelas situações em que o conselho existe formalmente, mas não tem qualquer operacionalidade no cotidiano da administração municipal. Nesse sentido, apuraram-se os municípios nos quais os CMMA existentes se reuniram no período de 12 meses anteriores à coleta da informação; os conselhos desse conjunto de municípios serão doravante denominados de Conselhos Municipais de Meio Ambiente ativos - CMMA's ativo. Em 2017, dos 4 135 municípios brasileiros que dispunham de CMMA, 2 674 (74,1%) declararam que realizaram reunião no período

considerado pela pesquisa, percentual ligeiramente inferior ao verificado em 2012 (75,6%).

Os CMMA ativos são relativamente mais frequentes entre os municípios de maior população, em especial entre aqueles com mais de 500 000 habitantes. Entre os 42 municípios do País que têm mais de 500 000 habitantes, em apenas um não ocorreu reunião no período especificado pela pesquisa. Já entre os municípios com até 10 000 habitantes, 68,0% deles informaram ter o CMMA se reunido nos 12 meses anteriores à coleta.

Os resultados segundo Grandes Regiões mostram que, no conjunto dos municípios que informaram a existência de CMMA, a Região Norte (76,1%) foi a que teve a maior participação relativa de municípios com conselhos ativos, seguida pelo Sudeste (75,4%) e Sul (75,4%). As Regiões Centro-Oeste (73,5%) e Nordeste (70,1%) foram que se situaram abaixo da média nacional (74,1%).

Segundo Peres, Bourguignon e Corrêa (2015, p. 25) “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” o que demonstra a ainda a necessidade de avanço institucional para o protagonismo dos CMMA.

Não por acaso Machado (2011, p. 165-166) alerta que um funcionamento eficiente e pleno de um órgão colegiado ambiental “dependerá do critério de escolha dos seus componentes, da composição, da duração do mandato, da frequência das reuniões, do modo de convocação, da periodicidade regular das reuniões, da publicidade dos votos de seus integrantes”. Necessário buscar evitar alguns obstáculos muito comuns ao total funcionamento do Conselho, entre eles cita o referido autor que as questões a serem debatidas já tenham solução pré-definidas e ou imutáveis; ausência de obrigação de frequência dos seus integrantes; diluição da responsabilidade pessoal do membro do colegiado ante a decisão coletiva. Recomenda que a ordem do dia não seja preparada de forma superficial e apressada e sem envio prévio das matérias aos integrantes daquele conselho para uma devida e conveniente meditação sobre as questões a serem tratadas.

Continuando a analisar os referidos indicadores de desenvolvimento sustentável, no que diz respeito a atividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente Ativo, no ano de 2002 apenas 1.451 eram ativos (assim entendido aquele Conselho que tenha realizado uma única reunião nos últimos 12 meses). No ano de 2013 essa realidade passou a ser de 2.873 dentre o total de 5.570 municípios brasileiros. No Estado do Rio de Janeiro esse avanço ocorreu de 31 para 86 municípios.

Em relação à atividade ambiental, é competência comum a todos entes federativos proteger o meio ambiente, conforme art. 23, VI da CF, tendo a resolução CONAMA nº 237/97 atribuído a competência de licenciamento a outros entes federativos desde que tivessem

conselho com caráter deliberativo e participação social (NUNES, PHILIPPI e FERNANDES, 2012, p. 52.).

A norma ambiental que dispõe das condicionantes para a delegação da atividade ambiental aos municípios exige que os conselhos municipais sejam considerados ativos. Para tanto, na forma da norma acima, devem possuir regimento interno com a definição de suas atribuições, prever reuniões ordinárias e mecanismos de eleição dos componentes, sob pena de instauração de competência supletiva pelo estado.

A importância da função cidadã do conselho ambiental em municípios é tamanha que, à luz da Lei Complementar 140/2011, sem a dita presença, os municípios estão impossibilitados de exercer plenamente a atividade ambiental, fazendo, por exemplo, que seja inviabilizada juridicamente uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que a rigor, amputa a administração pública municipal de fiscalizar o interesse ambiental local e viola o fundamento constitucional da cidadania.

Merece ainda ser comentado que Ferreira e Fonseca (2014, p. 240) apontam que “não é raro verificar a emergência de questionamentos sobre a garantia da participação democrática e os interesses políticos e econômicos envolvidos nesses conselhos” e em idêntico sentido Carvalho (2003) chama a atenção sobre o risco de transformar os conselhos em órgãos burocratizados ou em estruturas formais inoperantes de reforço do poder políticos ao invés de local de fortalecimento dos movimentos de participação social.

Não é por acaso que Ferreira e Fonseca (2014) reforçam que nos municípios de pequeno ou médio porte o risco é ainda maior, vez que a referida região traz consigo uma herança clientelista ou dependência econômica, fazendo com que se legitime apenas interesses da classe dominante ou de setores produtivos.

Por isso devem ser buscados instrumentos de comando e controle que conduzam a uma adequada e eficiente tutela ambiental, como por exemplo “o Estado deve também lançar mãos de instrumentos ditos econômicos para, mediante mecanismos de estímulo e indução, obter resultados ambientais almejados (...) sistemática do ICMS Ecológico vem sendo manejada” (BENJAMIN e FIGUEIREDO, 2011, p. 347)

Compreender melhor a concretude da atuação de conselhos municipais ambientais de região é essencial para verificar se o espaço de cidadania está cumprindo as funções que legitimam a atuação de atividade ambiental municipal, mesmo porque que como ressalta Souza e Novicki (2010, p. 127) não haja estudo empírico expressivo que verse sobre o CMMA.

3.3.5 O MÍNIMO EXISTENCIAL PARA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS LOCAIS.

Com o fito de transformar a participação efetiva no campo político em espaços de gestão democrática local, observa Laschefski e Costa (2008) que há a necessidade de “um mínimo de capital social na forma de conhecimentos técnicas, jurídicos, políticos”. Mas o que seria essa mínima capacidade?

Segundo Nunes, Philippi e Fernandes (2012) para a efetiva capacidade de influenciar na gestão estatal faz-se necessário que o conselho tenha condições mínimas no aspecto de i) estrutura; ii) composição e representatividade; iii) capacitação; iv) educação; v) divulgação das informações; vi) avaliação com base em indicadores.

Ademais, percebe-se que a própria legislação que institui os conselhos atribui outras características, como a paridade, a autonomia, o caráter consultivo, deliberativo e normativo.

A autonomia do conselho social, em especial o municipal, pressupõe a capacidade de agir com independência em relação aos atos do executivo. A figura da presidência imposta por lei e em caráter vitalício, por exemplo, inibe a ação autônoma. Outro fator que afeta a autonomia é a existência de estrutura mínima em relação a corpo administrativo e espaço físico.

Ademais, se autonomia significa a capacidade de governar a si próprio, um conselho autônomo seria aquele capaz de governar a si para permitir o desenlace com o executivo, e assim, a capacidade de agir pela própria razão.

O aspecto consultivo do conselho, em regra, se dá através de pareceres prévios para subsidiar processos de licenciamento. Assim, compreende-se consulta como ato prévio à tomada de decisão para obtenção de suporte formal que materializam alternativas viáveis (e representativas) de propostas de soluções. (LASCHEFSKI e COSTA, 2008).

Quanto ao caráter deliberativo, compreende-se o conceito como decisões que alcancem comportamentos além do espaço de deliberação do conselho. Deliberação como capacidade de ser o conselho autor de política pública de modo que gere decisões implementáveis externas e institucionalizadas pelo poder público. Em que o conselho representasse a papel “ofensivo” dos cidadãos comuns no processo político de tomada de decisões institucionalizada pressionando os rumos da administração pública (TRINDADE, 2018).

Não só os aspectos acima observados são importantes, sendo ainda relevante investigar se os conselhos gestores estão sendo controlados pelo poder executivo ao dominar a composição e a dinâmica de funcionamento desses como observado por Dombrowski (2008, p.

279) e por Gurgel e Justen (2013) confundindo-se a cidadania, fundamento da Carta Magna de 1988, com a “estadania”.

Verificar se o funcionamento do conselho social de política pública, especificamente os locais, serve a cidadania ou a “estadania” é a proposta. Porque se o fundamento que sustenta a existência constitucional dos conselhos sociais é a efetivação da cidadania, é preciso perquirir se a sociedade civil organizada tem, ou não, condições materiais e formais para ser autora de política pública, ou o Estado permanecerá sendo o único a responder, por vezes ilegitimamente, os anseios sociais.

Segundo Carvalho e Teixeira (2000, p. 94) três aspectos contribuem para a efetividade, ou não dos conselhos e representa o mínimo existencial. Primeiro em relação à paridade quanto a condição de igualdade material dos conselheiros ao acesso às informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros. Segundo no que se refere a representatividade, tanto do governo em dotar representantes que possuam autoridade decisória quanto da sociedade civil que não precedem de assembleia da entidade para representação pelos conselheiros. Terceiro por falta de pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza.

Ademais, Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017, p. 93) expressamente alerta sobre a percepção da sociedade nos conselhos sociais que passam a enxergá-los como um extensão do governo municipal disfarçado de sociedade civil:

uma vez que as características de estruturação e funcionamento dessas instâncias, no Entretanto, em função do papel do Estado em sua criação e funcionamento, esses grupos podem ser percebidos mais como ambientes de legitimação das suas ações, do que como ambiente de participação popular e democrática no Brasil podem produzir a percepção na sociedade dos CMs enquanto uma extensão do governo municipal sob o disfarce de sociedade civil

Não bastasse, aumenta-se a relevância da necessidade de atuação dos conselhos municipais do meio ambiente para que os recursos públicos obtidos sejam compatíveis com as interesses da comunidade, em especial em regiões que recebem vultuosa participação financeira, a título de royalties e participações especiais como os municípios confrontantes e produtores de petróleo e gás natural.

4 A RELEVÂNCIA DOS ROYALTIES DO PÉTROLEO E O IMPACTO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

4.1 MODOS DE EXPLORAÇÃO DE PÉTROLEO E CONCEITO DOS ROYALTIES

Neste capítulo descreveremos sobre as maneiras de exploração de petróleo, o conceito dos royalties e a relevância da mesorregião norte fluminense na distribuição das rendas de petróleo devido ao bilionário recurso repassado aos municípios que necessitam do controle social da sociedade civil para avaliarem os destinos das vultuosas verbas finitas.

O petróleo e o gás natural são classificados como sendo recursos naturais não renováveis assim conceituado por Scaff (2014, p. 39), como “aqueles insusceptíveis de reprodução natural, portanto, exauríveis, mesmo ocorrendo sua exploração racional”.

O texto constitucional de 1988, discorre sobre a competência de cada ente federativo, nos termos dos seus artigos 20 e 26, sendo nítida a predominância do interesse da União Federal no que se refere na “titularidade dos recursos naturais não renováveis brasileiros” (SCAFF, 2014, p. 39).

Detalhe digno de nota que enquanto ainda nas jazidas são indiscutivelmente definidos como bens imóveis públicos ante sua condição inerte, “mas uma vez retirados de seu estado natural, transformam-se em bens móveis” (SCAFF, 2014, p. 56).

O artigo 177 da CF estabelece que são monopólios da união a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, assim como o transporte, por meio de conduto de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem.

Contudo, as concessionárias que vierem a explorar o produto da lavra do petróleo passam a deter a propriedade do produto da lavra, o que não descaracteriza a condição de bem público como já analisou o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.273-9 de 16 de março de 2005, proposta pelo Estado do Paraná ao declarar constitucional o artigo da Lei 9.478/1997, eis que a “a extração de recursos minerais (art. 176 da CF) garante expressamente as concessionárias a propriedade do produto da lavra. Essa garantia não existe para aquele que for contratado para explorar petróleo e os demais produtos listados no art. 177 da CF”(SCAFF, 2014, p. 66).

Dos diferentes regimes jurídicos regulatórios das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, mundialmente, destaca-se quatro regimes adotados pelos países produtores, sendo eles: a concessão, o contrato de partilha de produção, o contrato de serviços e a joint venture. Convém neste ponto conceituar cada um deles, nos valendo dos ensinamentos de Cardoso (2015).

A concessão é o regime jurídico regulatório por meio do qual o titular originário dos direitos sobre os hidrocarbonetos, em regra o Estado, concede a uma ou mais companhias exploradoras, nacionais ou estrangeiras, exclusividade na exploração e na produção de hidrocarbonetos por sua conta e risco, em determinada área. As empresas exploradora tornam-se proprietárias de toda produção, dispendo livremente no resultado, com respeito as regras do contrato e da legislação aplicável. Na concessão, em regra, o Estado não participa diretamente da atividade e, portanto, não recebe os recursos diretamente da atividade ou venda da produção. Por outro lado, recebe uma contrapartida através de pagamento de tributos ou de participações governamentais pagos pela exploradora, em regra, royalties (CARDOSO, 2015).

Prossegue a lição de Cardoso (2015, p. , p. 120-124) sobre os diferentes regimes jurídicos regulatórios como o contrato de partilha de produção, o contrato de serviços e a joint venture:

A partilha de produção (PSC) é um contrato firmado entre o Estado hospedeiro, por meio de sua empresa estatal e a companhia exploradora. O primeiro contribui primordialmente com a área territorial a ser explorada e a empresa exploradora, geralmente, conduz as atividades de exploração e de produção a seu próprio risco e custo. Uma vez encontradas reservas comercializáveis a empresa exploradora recebe sua parte dos hidrocarbonetos produzidos como custo em óleo, nos termos definidos no contrato. A principal diferença que o contrato de partilha apresenta em relação ao contrato de concessão está no fato de que no contrato de partilha de produção o hidrocarboneto extraído permanece sob propriedade da União. Nesta modalidade de contratação o Estado participa diretamente das atividades de exploração e produção, geralmente por meio de sua empresa petrolífera, podendo atuar como operador ou não. O Estado recebe sua parcela da produção definida no contrato de partilha, não sendo, via de regra, remunerado por meio de royalties e de tributos pelas companhias exploradoras. Contudo, no Brasil os contratos de partilha preveem que o Estado será remunerado por meio dos royalties além do recebimento de parte da produção de tributos. Na partilha de produção, a contrapartida para ambas as partes ocorre apenas em caso de sucesso das operações e da descoberta de reservas comercializáveis. Após o início da produção, a companhia exploradora recupera os custos incorridos e os investimentos realizados na exploração, desenvolvimento e produção, por meio do recebimento de uma porcentagem da produção, normalmente denominada petróleo-custo. O petróleo remanescente, denominado petróleo-lucro, corresponde à parcela da produção que será partilhada entre o país produtor e a companhia exploradora de acordo com os termos previamente estabelecidos no contrato de partilha da produção. O contrato de serviços é geralmente adotado naqueles Estados em que o direito de explorar e produzir hidrocarbonetos é atribuição exclusiva da empresa estatal, não havendo outorga às companhias exploradoras. Nesses países produtores as empresas exploradoras têm pouco ou nenhum acesso às atividades de exploração e produção nem tampouco às reservas de hidrocarbonetos. Essas só participam quando

contratados pelo serviço. Por outro lado o “joint venture” consiste na formação de uma sociedade com propósito específico. A relação societária entre as partes se dá no âmbito do regime jurídico contratual da joint venture, não havendo a celebração de contratos de concessão ou de partilha de produção, sendo o regime utilizado em países cujas empresas estatais são atuantes na atividade de exploração e produção e geralmente detêm o direito originário de realizar essas atividades .

Em regra a seleção das empresas exploradoras ocorrem pelos países produtores e na modalidade licitação e negociação direta. Os procedimentos licitatórios são em regra três: o sistema de outorga discricionário ou técnico; o leilão; sistema misto com negociação direta.

A diferença entre os procedimentos licitatórios também nas palavras de Cardoso (2015, p. 128):

Sistema de outorga discricionário ou técnico: onde existem os critérios mais Direito do Petróleo relevantes para a decisão do Estado hospedeiro são aqueles de natureza técnica, de expertise em operações semelhantes àquelas que se pretende realizar no bloco ofertado e de comprometimento de investimentos e trabalhos exploratórios mínimos. A oferta financeira geralmente inexistente ou tem peso pequeno nos critérios de oferta.

Leilão: nesta modalidade licitatória, o lance pelo bloco tem grande peso ou é o único critério de julgamento das ofertas. A parte técnica das empresas exploradoras é analisada para fins de qualificação, objetivando a participação no certame.

Sistema misto: nesta hipótese, o Estado produtor leva em conta tanto a capacidade técnica da empresa exploradora e o seu comprometimento de investimento, como a oferta financeira para arremate do bloco determinado. Para referência, o sistema misto é utilizado no Brasil, nas rodadas de licitações da Agência Nacional de Petróleo em que os critérios da oferta são: o programa exploratório mínimo, o conteúdo local e o bônus de assinatura.

Negociação direta: quando o Estado produtor utiliza seu poder discricionário para decidir qual empresa exploradora irá operar em determinados blocos, sem critérios pré-determinados para qualificação ou apresentação de proposta. Esse modelo também é utilizado nos Estados Unidos, quando o proprietário da terra é o ente privado.

Em suma, a exploração da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos ocorre através de duas principais formas no regime brasileiro: pelo regime de concessão (com recebimento apenas dos royalties) ou através do sistema de partilha, que além dos royalties abrange parcela da extração de óleo e de gás conforme definição contratual.

Relevante para melhor compreensão do objeto da pesquisa conceituar os royalties.

A palavra royalt possui origem inglesa e designa aquilo que pertence ao rei. Conforme expressa Scaff (2014, p. 87) o termo “tem origem no período em que o Estado era essencialmente patrimonial, e, que todos os bens nele existentes pertenciam ao soberano”.

Em idêntica linha, o sentido o direito que os reis tinham de receber pagamento pela extração de minerais feitas em suas terras se denominava como royal. (TORRONTÉGUY, 2009, p. 40).

O termo royalties é empregado em razão de que o titular do bem é o Estado e quem quiser explorá-lo deve pagar o valor por sua exploração. Portanto os royalties podem ser considerados como o pagamento efetuado por quem explora um direito pertencente a outro.

O conceito legal de royalties advém do artigo 11, do Decreto Federal nº 2.705 de 03 de agosto de 1998, que define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Dispõe a legislação que:

Art 11. Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedada quaisquer deduções.

Assim, os royalties podem ser considerados como definidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como uma compensação financeira devida à União aos estados, ao DF, e aos municípios beneficiários pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro, uma espécie de remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis ².

Ressalta-se que a ANP é considerada como autarquia especial, faz parte integrante da administração federal indireta subordinada ao Ministério de Minas e Energia. A função da ANP é regular a indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis. A agência é também “responsável pelo cálculo dos valores a título de royalties devidos a cada beneficiário, que serão distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional STN, do Ministério da Fazenda” (TANAKA, 2017, p. 36).

Ainda de acordo com a ANP (2020), “os royalties incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os royalties aos beneficiários com base nos

² Informações da Agência Nacional do Petróleo - ANP. Disponível em: <[https:// http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties](https://http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties)> Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

cálculos efetuados pela ANP, de acordo com o estabelecido pelas leis nº 9.478/1997 e nº 7.990/1989, regulamentadas, respectivamente, pelos decretos nº 2.705/1998 e nº 1/1991”³.

Os royalties incidem sobre a produção mensal de cada campo produtor. O valor final pago pelos concessionários é resultante de três elementos: a alíquota dos royalties do campo produtor (de 5% a 10%); a produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo e o preço de referência destes hidrocarbonetos no mês, conforme artigos 7º e 8º do Decreto nº 2.705/1998 (TANAKA, 2017, p. 39).

O preço de referência varia em função das características de cada campo, não sendo levados em consideração na sua definição os tributos incidentes sobre a venda do produto da lavra, sendo que seu valor “é apurado segundo a aplicação de alíquotas variáveis, que poderão oscilar em razão do volume de produção, dos riscos geológicos, das expectativas de produção, da qualidade do produto, dentre outros fatores, que possam tornar a exploração viável” (CARDOSO, 2015, p. 146).

Ressalta a literatura que existem quatro sistemas “puros” de apuração de royalties no mundo, que podem ser combinados, sob o ponto de vista do produto mineral extraído ou segundo o empreendimento minerário, são estes: com base no faturamento; com base no lucro. E aqueles: por unidade produzida; ad valorem, com alíquotas fixas ou progressivas (SCAFF, 2014, p. 178).

O Brasil, optou entre os diferentes tipos de royalties pelo royalty *ad valorem*. Este é calculado como uma porcentagem do valor do produto mineral. Dessa forma, ele é sensível à qualidade do bem mineral produzido e aos preços da venda. A simplicidade da apuração (percentual fixo sobre o valor da produção) não exigem esforços significativos de fiscalização, apesar de desconsiderar os custos de produção e a rentabilidade da empresa (CARDOSO, 2015, p. 146).

Ressalta-se que tanto as empresas controladas pelo Estado quanto as de caráter privado com capital nacional ou transnacional são devedoras dos royalties pela exploração de petróleo e gás natural.

Embora a apuração fixa seja um facilitador, tal simplicidade operacional demonstra sua regressividade na medida que o impacto de arrecadação de alíquota fixa é proporcional a produção, não aumenta progressivamente com a majoração da produtividade (SCAFF, 2014, p. 179).

³ Informações da Agência Nacional do Petróleo - ANP. Disponível em: <[https:// http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties](https://http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties)> Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

A relevância dos royalties decorre da ideia, conforme atesta Torroteneguy (2009, p. 43) de que “os royalties sejam devidos à sociedade, e portanto, devem ser o fator determinante a orientar a conduta daqueles que os administram (...) devem retornar à sociedade como forma de compensar aqueles que são partes integrantes de um processo civilizatório” direcionado ao desenvolvimento da economia, porém com consequências danosas à sociedade decorrente do processo de exploração do recurso finito.

Por isso conclui Torronteguy (2009, p. 43) que os entes federativos, em especial os Estados e Municípios:

estariam preparados para o fim da era petrolífera, pois se deve levar em conta que a utilização deste recurso deve ter como premissa uma estrutura social que sobreviva sem este recurso, através de investimentos que possam no futuro, ser efetivos sem o seu recebimento.

Em que pese, para fins de informação, tenhamos descrito acima algumas definições da ANP no que tange ao cálculo de recebimento dos royalties no Brasil, tal metodologia não é objeto de investigação profunda, mas sim se a sua aplicação nos municípios do Norte Fluminense, está sendo realizada com a participação democrática dos conselhos locais (no caso do meio ambiente), para considerá-los como autores sociais efetivos de política pública.

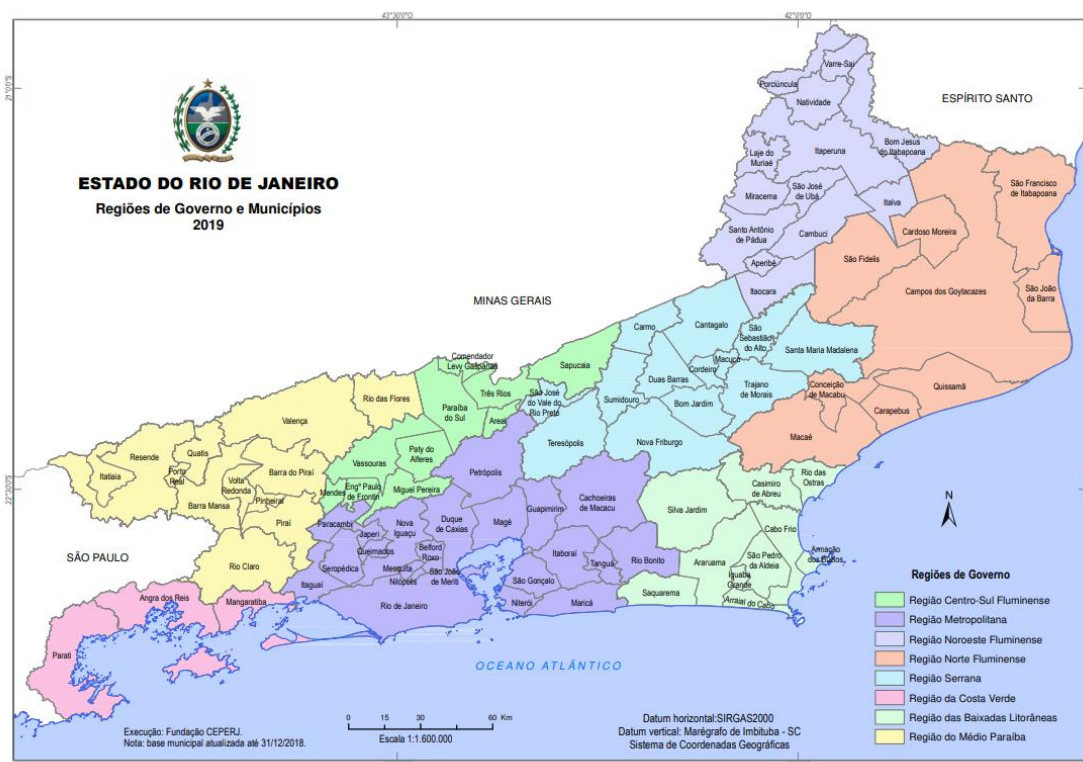
Contudo para melhor compreensão do tema, chamaremos royalties, participações especiais e outros tipos de contrapartida econômica advindas da indústria petrolífera no termo genérico de rendas de petróleo.

4.2 DA RELEVÂNCIA DA MESORREGIÃO NORTE FLUMINENSE PELA INDÚSTRIA DO PÉTROLEO DA BACIA SEDIMENTAR DE CAMPOS.

A mesorregião Norte Fluminense abrange nove municípios conforme dados oficiais do Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. A região inclui as cidades de Macaé, Conceição de Macabu, Carapebus, Quissamã, São João da Barra, Campos dos Goytacazes, São Fidelis, Cardoso Moreira e São Francisco do Itabapoana.

O mapa a seguir ilustra a posição geográfica da região que está posicionada no lado direito em legenda de cor salmão. Ressalta-se que seis cidades da região são banhadas pelo oceano Atlântico, situando-se em posição litorânea.

Mapa 1 – Estado do Rio de Janeiro e as regiões do governo e municípios de 2019



Fonte: CEPERJ (2020).

A população total da região Norte Fluminense, conforme dados do último censo demográfico corresponde a 849.515 pessoas distribuídas nos nove municípios, enquanto que o total de habitantes do Estado do Rio de Janeiro equivale 15.989.929 pessoas, representando a região estudada 5,31% da população total do estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2020).

Com o objetivo de contextualizar a área estudada podemos compreender os nove municípios em duas microrregiões a de Campos dos Goytacazes, com os municípios de Cardoso Moreira, Campos dos Goytacazes, São Francisco do Itabapoana, São Fidelis e São João da Barra e a de Macaé com Carapebus, Conceição de Macabu, Quissamã e Macaé. Analisaremos para tanto a população e o indicador ambiental do percentual de domicílios com esgotamento sanitário (IBGE, 2020).

Segundo dados do IBGE (2020), a cidade de Cardoso Moreira possui uma população no censo de 2010 de 12.600, com 61,5% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na posição 74 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. A cidade de Campos dos Goytacazes possui uma população no censo de 2010 de 463.731, com 57,1% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na posição 79 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. O município de São Francisco do Itabapoana possui uma população no censo de 2010

de 41.354, com 13,0% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na última posição 92 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Noutra toada a cidade de São Fidelis possui uma população no censo de 2010 de 37.543, com 75,2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na posição 47 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Por fim, na microrregião de Campos dos Goytacazes, encontra-se o município de São João da Barra que possui uma população no censo de 2010 de 32.747, com 37,3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na posição 89 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A microrregião de Campos dos Goytacazes, com população total de 587.975 habitantes, não possui sequer um município com mais de 80% (oitenta por cento) de esgotamento sanitário domiciliar adequado, contando com a última posição do ranking dos municípios do Estado do Rio de Janeiro no referido indicador ambiental (São João da Barra) com 13% (treze por cento) de esgotamento sanitário domiciliar adequado.

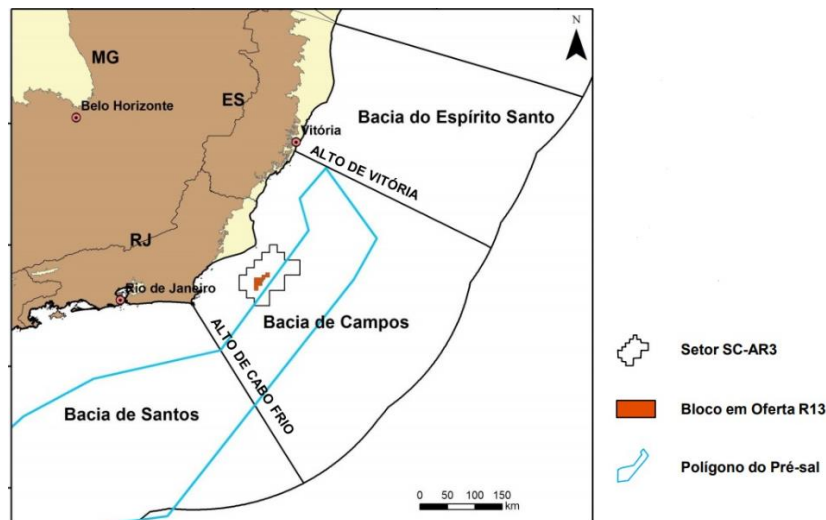
Na microrregião de Macaé, o município de Carapebus possui uma população no censo de 2010 de 13.359, com 78,5% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na posição 41 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Ainda, a cidade de Conceição de Macabu possui uma população no censo de 2010 de 21.211, com 64,7% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na posição 67 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. O município de Quissamã possui uma população no censo de 2010 de 24.700, com 85,9% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na posição 16 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Por derradeiro o município de Macaé possui uma população no censo de 2010 de 206.728, com 82,3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ficando na posição 27 de 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Noutro giro, a microrregião de Macaé, apresenta a população total de 261.540 habitantes, possui dois municípios com mais de 80% de esgotamento sanitário domiciliar adequado, e com todos acima de 60% no índice ambiental acima, o que indica uma melhor condição ambiental em comparação com a microrregião de Campos dos Goytacazes.

A relevância da região decorre do impacto da indústria petrolífera na região Norte Fluminense, sobretudo a partir da descoberta de petróleo na bacia de campos no início de 1970, a instalação da sede operacional da empresa estatal Petrobras em Macaé em 1974, e o início da atividade de exploração no segmento denominado *upstream* nas fases de exploração, desenvolvimento e produção, conforme exposto por Souza e Terra (2020).

A Bacia de Campos, conforme Bastos e Bastos (2017, p. 1) “está situada na Margem Leste Brasileira, região Sudeste do Brasil, e contempla uma área de aproximadamente 100.000 km². Sua superfície é distribuída ao longo do litoral que banha o Norte do Estado do Rio de Janeiro e o Sul do Estado do Espírito Santo, sendo os seus limites estabelecidos ao Norte, pelo alto de Vitória, com a Bacia do Espírito Santo; e ao Sul, pelo Alto de Cabo Frio, com a Bacia de Santos” e abrange os municípios da mesorregião Norte Fluminense.

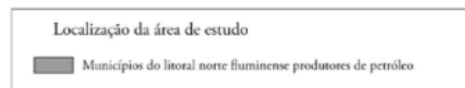
Mapa 2 – Localização dos limites da bacia de Campos



Fonte: BASTOS (2015).

A referida região é tão importante no cenário nacional como produtora de petróleo que Segundo Souza e Terra (2020) cerca de 80% da produção petrolífera brasileira era extraída da bacia sedimentar de Campos. Observemos o mapa abaixo que contém apenas os municípios produtores de petróleo da bacia sedimentar de Campos, sem contudo, incluir os municípios confinantes.

Mapa 3 – Município da bacia de Campos produtores de petróleo



Fonte: SOUZA; TERRA (2020).

Neste cenário atuam grandes empresas petrolíferas, como a Petrobras/SA e diversas multinacionais (Shell e Exxon Mobil), com intensivo investimento de capital conforme complementa Souza e Terra (2020, p. 161) ao afirmar que a indústria petrolífera instalada na mesorregião Norte Fluminense por ser complexa e de risco cria oportunidades de trabalho tanto em serviços especializados com mão de obra qualificadíssima como em empresas pequenas e médias que movimentam a economia, representando um impacto positivo socioeconômico:

envolvendo nas suas diversas etapas empresas de diferentes portes e níveis de especialização. O papel mais importante é exercido pelas petrolíferas (oil companies), que são intensivas em capital e que contratam serviços de sísmica, perfuração e produção de outras empresas especializadas, que requerem mão de obra qualificada em suas operações. Mas é importante destacar que existem também oportunidades para pequenas e médias empresas se tornarem fornecedoras das petrolíferas tendo em vista a variedade de produtos demandados, envolvendo serviços de menor conteúdo tecnológico e desta forma criando oportunidades de trabalho para uma mão de obra menos qualificada.

Ainda sobre as características da indústria de petróleo e gás extraído na Bacia de Campos, com atores atuando em articulação na atividade produtiva e no fornecimento de equipamentos e serviços, Silva e Brito (2009, p. .133), assim a descrevem como um:

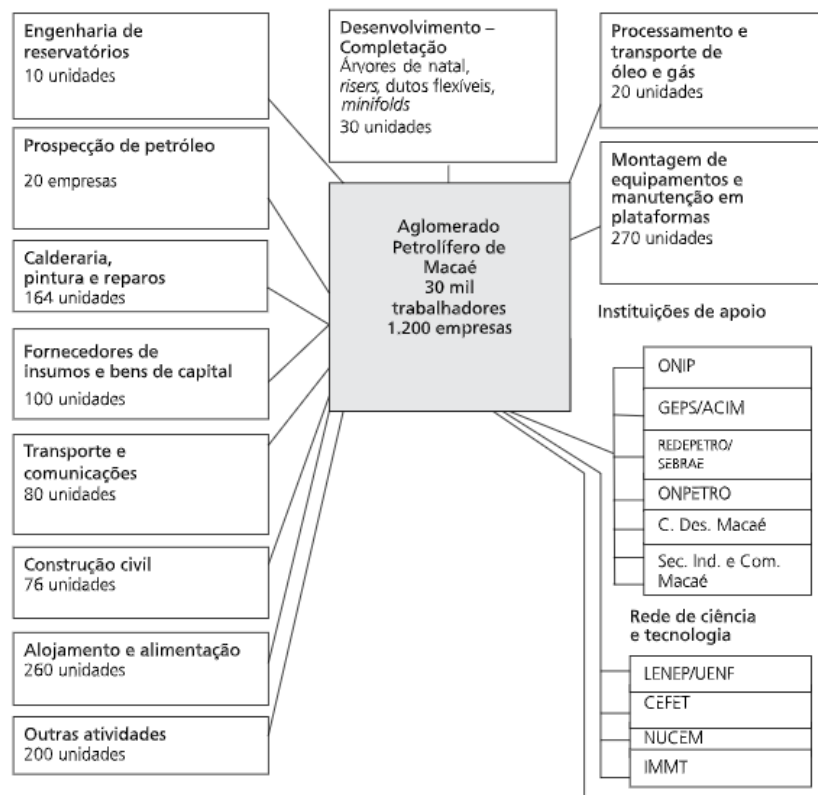
arranjo voltado para a produção de petróleo e do gás extraídos da plataforma continental requer a integração de diversos subsistemas em cada uma das etapas do processo de produção off-shore. Desse modo, no arranjo em questão, os fornecedores da Petrobras desenham e configuram seus produtos ou serviços de modo a atender os requerimentos de seu principal cliente, a Petrobras. Em decorrência desse quadro, verifica-se que o modelo organizacional de exploração off-shore passa a agregar um conjunto bastante heterogêneo de atores que apresenta formas variadas de articulação entre si. No âmbito da cadeia produtiva, é possível destacar dois grupos distintos de atores. De um lado estão as operadoras que assumem grande parte da coordenação das atividades de prospecção, exploração, transporte e distribuição. De outro, encontram-se os fornecedores que oferecem uma ampla gama de materiais, equipamentos e serviços, com maior ou menor grau de especialização.

O impacto desse arranjo produtivo positivo econômico, e por que não dizer socioambiental, também traz nefastas consequências socioambientais que deveriam ser objetos de conhecimento dos conselhos sociais ambientais para promoção de políticas públicas que as atenuassem ou eliminassem os impactos sofridos.

Porém a realidade é bem distinta deste ideal. A literatura observa uma estratégia do poder público em desregulamentação e flexibilização de instrumentos jurídicos para evitar problemas de desenvolvimento econômico, verificando que “têm sido seguidos de processos de desregulamentação das normas ambientais locais visando assegurar a continuidade da lógica de desenvolvimento econômico traduzida nestes projetos (MARTINS, VIEIRA e BECKER, 2018, p. 220).

Com o objetivo de contextualizar o tamanho do aglomerado da indústria petrolífera e suas consequentes atividades econômicas com abrangência em Macaé/RJ e na região Norte Fluminense observe-se o quadro abaixo.

Quadro 4 – Aglomerado Petrolífero de Macaé



Fonte: SILVA e BRITO (2009, p. 140)

No conglomerado acima, identifica-se a presença de três diferentes grupos de empresas atuantes envolvendo as grandes operadoras, as grandes empresas estrangeiras e o grupo de pequenas e médias empresas movimentando sobremaneira a economia da região, conforme Silva e Brito (2009, p. 143) descrevem:

O primeiro grupo, o das operadoras, é constituído por empresas transnacionais, de grande porte, que atuam em diversos segmentos da indústria petrolífera, tanto no upstream quanto no downstream. (...) No caso da bacia de Campos, o destaque é para a Petrobras, que possui mais de 80% dos ativos de produção off-shore. Das 11 operadoras que atuam em Macaé, pelo menos 9 desenvolvem projetos de E&P em associação com a Petrobras (...). O segundo grupo de empresas que operam na BC é composto pelas transnacionais. Em geral, trata-se de grandes empresas de padrão internacional que atuam no desenvolvimento de produtos e serviços customizados de elevado grau de complexidade, envolvendo as atividades de exploração, desenvolvimento e produção. Empresas como a Halliburton, Slumberger, Weatherford e Pride estão inseridas nesse contexto (...) o terceiro grupo de empresas sediadas em Macaé é o das prestadoras de serviços de pequeno e médio porte. (...) Essas empresas participam no mercado principalmente por mecanismos de subcontratação atuando com as grandes prestadoras de serviços, as quais são responsáveis com a Petrobras e demais operadoras pelo gerenciamento de grandes projetos de engenharia e de serviços da BC

Neste cenário, o texto previsto na Constituição Federal (CF) prescreve que o desenvolvimento nacional e econômico, objetivo fundamental da República, conforme estabelece o art. 3º, II da Constituição Federal deve ser harmonizado com os princípios da defesa do meio ambiente (art. 170, VI da CF) preservando-a para futuras gerações (art. 225 da CF). Surge o conceito de desenvolvimento sustentável, com quatro elementos constituintes, conforme Machado, Vilani e Chame (2012, p. 16) : “a) crescimento econômico; b) justiça social; c) defesa do meio ambiente; d) responsabilidade intergeracional”.

Assim, o crescimento econômico empresarial deve ser compatibilizado com a sustentabilidade ambiental sob pena de se inviabilizar a continuidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado das futuras gerações.

Contudo, a realidade na região objeto de estudo, nos faz reconhecer que o desenvolvimento sustentável ainda não é a principal prioridade dos agentes econômicos e políticos locais. Seja por desrespeito do agente causador do impacto ambiental, seja por complacência do poder político que buscam atrair investimento para seu município sem maiores preocupações com a sustentabilidade social e ambiental, por exemplo, com a revogação ou ainda burla das normas protetoras do meio ambiente.

Pontua ainda Martins, Vieira e Becker (2018) que a referida desregulamentação das normas ambientais estimulam uma competição interlocal, onde os entes federativos, e neste caso os municípios estudados, disputam entre si a alocação de empreendimento em seus territórios, oferecendo “benefícios” aos investidores em

em detrimento das pressões empresariais, as legislações ambientais são revogadas, atenuadas ou burladas, de modo que viabilizem a instalação do empreendimento. Neste processo, as localidades competem entre si oferecendo vantagens fundiárias, fiscais e regulatórias, flexibilizando leis e normas urbanísticas e ambientais. (...)Se não se criam as condições políticas e burocráticas necessárias às demandas da empresa, esta se desloca para outra região, que viabilize as circunstâncias necessárias à sua implementação. Trata-se daquilo que Milton Santos chamou de “guerra dos lugares” (Santos, 2002, p. 268). No caso, os municípios na busca para atrair novos investimentos, atividades promissoras de empregos e riqueza ofertam-se como um produto às empresas, conferindo benesses fiscais, espaciais etc. Então, faz-se necessário remover quaisquer barreiras que possam atrasar ou inviabilizar os empreendimentos, uma vez que a flexibilização ou a desregulamentação das normas ambientais, que acompanham os projetos de intervenção, tem sido justificada por meio do discurso da capacidade das empresas de gerar empregos e receitas tributárias para os governos locais. (MARTINS, VIEIRA e BECKER, 2018, p. 220)

Em consequência disso, os municípios da mesorregião Norte Fluminense na busca de garantir o desenvolvimento econômico a qualquer custo acabam por tentar desconstruir barreira jurídica ou social que inviabilize ou atrase possíveis empreendimentos no setor petrolífero, e

logicamente, não ter um conselho de meio ambiente municipal ativo e eficaz (paritário, representativo e com força deliberativa) torna-se conveniente.

Segundo Deodato e Santos (2019) os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Quissamã, São João da Barra e Macaé se situam na área de Zona de Produção Principal da Bacia de Campos enquanto que Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidelis, e São Francisco de Itabapoana encontra-se na zona limítrofe.

Por isso, os considerados como municípios limítrofes possuem uma menor participação dos no recebimento de royalties, além de não haver repasse de participação especial (DEODATO e SANTOS, 2019).

Contudo, isso não descredencia a região Norte Fluminense como uma das maiores receptoras do Brasil de créditos da indústria de petróleo, em especial, as compensações financeiras advindas dos royalties.

Não bastasse, a referida mesorregião Norte Fluminense, conta em especial, com o município de Macaé, sendo essa região assim contextualizada por Silva e Brito (2009, p.123):

localizado na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro – encontra-se no epicentro da maior província petrolífera do Brasil, consolidando-se como um robusto aglomerado de empresas especializadas em atividades petrolíferas off-shore e como a base das operações de produção de petróleo e gás da BC. Por sua vez, o crescimento da atividade industrial de Macaé resulta, por um lado, dos crescentes investimentos realizados em exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás (E&P) na bacia de Campos – em especial pela Petrobras – e, por outro, do ingresso de empresas atuantes no mercado off-shore (operadoras e fornecedoras de bens e serviços), muitas das quais estrangeiras, atraídas pelas oportunidades de negócios na BC. Esse processo foi acelerado em função da quebra do monopólio de exploração da Petrobras, a partir da Lei do Petróleo de 1997. Assim, em pouco mais de três décadas, Macaé presenciou a mudança de sua base produtiva, de uma estrutura tipicamente primária para uma estrutura industrial e de prestação de serviços

Destaca-se como a maior economia conforme o Produto Interno Bruto (PIB) o Município de Campos dos Goytacazes em decorrência da diversidade de produção econômica pelo número de sua população e a menor em relação ao PIB da cidade de Cardoso Moreira.

Tabela 1 – População e PIB da mesorregião Norte Fluminense

Espacialidades	População em 2010	PIB interno bruto em 2010 em R\$ 1.000
Brasil	190.755.799	
Campos dos Goytacazes	463.731	38.684.389
Carapebus	13.359	604.027
Cardoso Moreira	12.600	116.154
Conceição de Macabu	21.211	179.532
Macaé	206.728	13.613.373
Quissamã	20.242	3.791.122
São Fidélis	37.543	392.106
São Fran. de Itabapoana	41.354	476.294
São João da Barra	32.747	6.099.729
Total	849.515	63.956.725

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados do IBGE (2020)

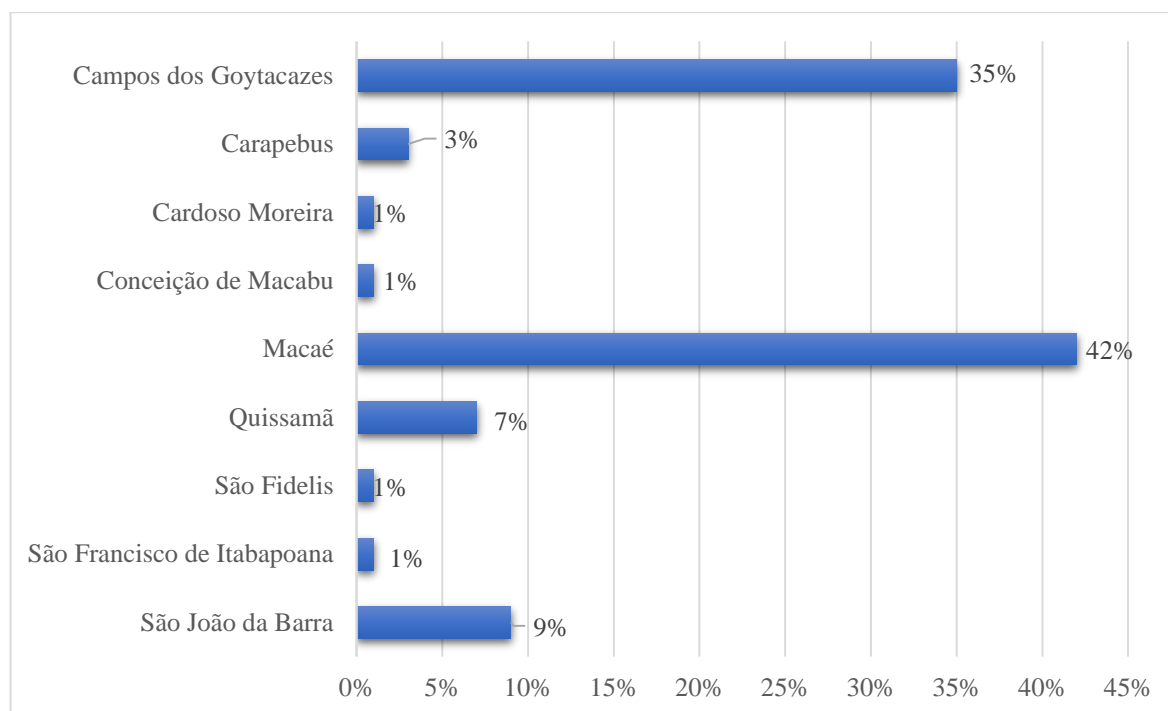
4.3 DA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES NOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO DO NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Convém ressaltar neste estudo quanto a distribuições dos royalties alavancaram de forma exponencial as receitas municipais em razão dos royalties do petróleo com a ideia central de compensar os municípios que compõem a mesorregião no Norte Fluminense produtores de petróleo que “abrigam estruturas envolvidas na exploração deste recurso, com pagamentos de participações especiais na exploração petrolífera offshore” (MARTINS, VIEIRA e BECKER, 2018, p. 213).

Apenas no ano de 2019, segundos dados da Agência Nacional de Petróleo (ANP)⁴, os municípios da região movimentaram R\$ 1.422.606.549,13 (um bilhão e quatrocentos e vinte e dois milhões e seiscentos e seis mil e quinhentos e quarenta e nove reais e treze centavos). Sendo certo que desta quantia somente o município de Macaé/RJ recebeu o valor de R\$ 604.620.262,55 (seiscentos e quatro milhões e seiscentos e vinte mil e duzentos e sessenta e dois reais e cinquenta e cinco centavos), o que equivale a 42% (quarenta e dois por cento) do total de royalties recebidos pelos municípios da região Norte Fluminense.

⁴ Dados da ANP disponíveis também em <<https://www.tesourotransparente.gov.br/>>

Gráfico 2 – Percentual de Royalties por município da mesorregião fluminense em 2019



Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ANP (2020).

Ainda, o gráfico acima demonstra que somente os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, juntos, acumularam 77% das receitas dos royalties transferidas em 2019. A referida posição os credencia como os municípios mais capazes de influenciar o comportamento dos outros sete municípios no que se refere a boa governança pública na gestão dos recursos dos royalties, com participação da sociedade civil.

Não sendo por acaso que o município de Macaé é conhecido na região como a capital nacional do petróleo e “trata-se de uma cidade rica, em relação à média dos municípios brasileiros. (MARTINS, VIEIRA e BECKER, 2018, p. 214).

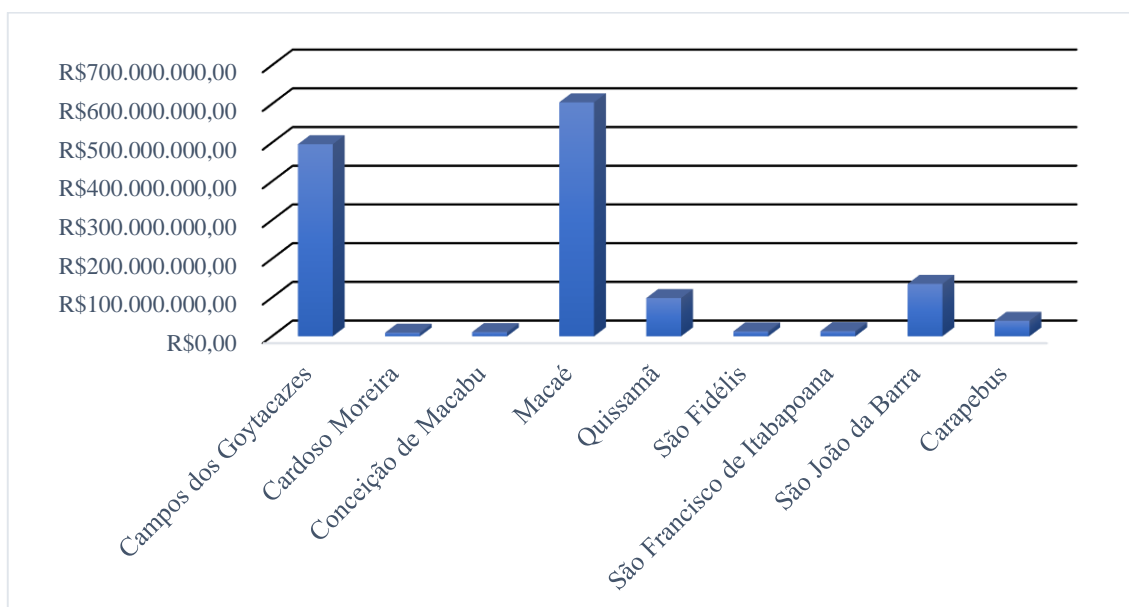
Os fatores que caracterizam Macaé como sendo considerada a capital nacional do petróleo e viabilizaram a instalação da Petrobras da região e a expansão da atividade petrolífera decorrem, segundo Silva e Brito (2009, p. 134-135) da:

vantagem natural conferida a Macaé em função do Porto de Imbetiba, que representou, desde o início das atividades petrolíferas, um grande facilitador na logística da empresa; (...) proximidade de Macaé da bacia de Campos e, principalmente, do Rio de Janeiro. Esses fatores locais contribuíram para que Macaé fosse escolhida como a base de operações da Petrobras Unidade Bacia de Campos (Petrobras UN-BC) em detrimento de outro forte concorrente, o município vizinho de Campos dos Goytacazes.

Os outros municípios da mesorregião região Norte Fluminense embora não sofram impacto direto socioambiental com a indústria de petróleo e gás natural instalada, como em Macaé (produtora de petróleo e gás natural), também podem ser considerados como cidade ricas principalmente se levar em conta a relação royalties por habitantes.

O gráfico a seguir demonstra a grandeza da movimentação financeira advindas da transferência de Royalties aos municípios da região Norte Fluminense no ano de 2019, com o mínimo de R\$ 9.368.763,63 para a cidade de Cardoso Moreira e o máximo de R\$ 604.620.262,55 para a Cidade de Macaé/RJ.

Gráfico 3 – Valor transferido de Royalties por município da mesorregião fluminense em 2019



Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ANP (2020).

Contudo, apesar da importância da compensação financeira e do vultuoso volume recebido, a literatura aponta que não há vinculação na aplicação dos recursos do royalties a uma área em especial ou a uma destinação social.

Deodato e Santos (2019, p. 20) afirmam que “não existe nenhum dispositivo legal, que obrigue a administração pública municipal a utilizar os recursos provenientes das rendas petrolíferas nos setores sociais” em especial direcionados ao meio ambiente, motivo pelo qual o gestor público fica livre, exceto na vedação de utilização de recursos para pagamento de quadro permanente de pessoal e de dívidas, que não sejam com a União.

Isso revela ainda mais a necessidade premente da participação social através dos conselhos de política pública ativos, sobretudo o de meio ambiente para se ter a possibilidade de avaliar os gastos públicos para melhoria de indicadores ambientais.

Com o objetivo de melhor compreender a região estudada colaciona-se o nível de índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) que compõem indicadores de três aspectos do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda, além da renda per capita e da divisão entre o valor consolidado recebido em royalties dividido pelo número total da população.

Tabela 2 – Comparativo de IDHM, Renda per capita e Royalties em 2010

Espacialidades	IDHM 2010	Renda per capita 2010	Royalties per capita 2010
Brasil	0,727	793,87	-
São Fran. de Itabapoana	0,639	375,49	138,55
Cardoso Moreira	0,648	465,04	314,66
São João da Barra	0,671	570,38	6.207,09
São Fidélis	0,691	567,23	147,32
Quissamã	0,704	616,31	4.576,33
Conceição de Macabu	0,712	614,57	213,64
Carapebus	0,713	620,35	2.204,30
Campos dos Goytacazes	0,716	682,59	2.368,64
Macaé	0,764	1103,42	2.167,01

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ANP (2020).

Contata-se que a região Norte Fluminense possui o índice de IDHM em patamar inferior ao brasileiro (0,727), exceto pela cidade de Macaé/RJ. Tal situação indica que apesar do recebimento de cerca de 1,5 bilhões de reais só no ano de 2019 em relação aos royalties não há correlação de crescimento do desenvolvimento social-humano da região.

Apenas para efeito argumentativo, embora haja diferenças entre a estatística da renda per capita municipal, unicamente com a variável da população total dividida pelo montante consolidado recebido em royalties no ano de 2010, se obtém como resultado, por exemplo, o valor de “royalties per capita” de R\$ 6.207,09 em São João da Barra/RJ.

Isso corresponde a uma valor cerca de 20 vezes maior do que a renda per capita mensal do Município de São Francisco de Itabapoana apesar de ser o terceiro pior município no que se refere ao IDHM, por exemplo.

Com o objetivo de melhorar analisar a distribuição dos royalties na região analisada acessaremos os dados oficiais da ANP do acumulado do ano corrente creditado ao longo do ano de 2018 em relação ao crédito aos entes federativos e demais beneficiários legalmente impostos:

Tabela 3 –Royalties acumulado e creditados em Dezembro de 2018 aos diferentes entes beneficiários



Superintendência de Participações Governamentais

Royalties Crédito em: Dezembro de 2018

Competência: Outubro de 2018

BENEFICIÁRIOS	VALOR (R\$)			
	Royalties até 5%	Royalties excedentes a 5%	Total	Acumulado em 2018
BRASIL				
ESTADOS	394.518.243,17	289.315.063,88	683.833.307,05	6.595.311.128,75
MUNICIPIOS	478.369.431,41	358.078.993,43	836.448.424,84	8.025.241.110,24
FUNDO ESPECIAL	116.055.773,31	86.298.201,83	202.353.975,14	1.944.177.783,39
COMANDO DA MARINHA	91.324.791,21	66.949.691,98	158.274.483,19	1.587.825.383,92
MCT	-	126.068.752,55	126.068.752,55	1.202.226.085,83
FUNDO SOCIAL	130.159.457,00	260.074.829,74	390.234.286,74	3.700.174.652,33
EDUCAÇÃO E SAÚDE	10.627.298,42	21.649.734,80	32.277.033,23	321.819.559,71
TOTAL	1.221.054.994,52	1.208.435.268,21	2.429.490.262,73	23.376.775.704,16

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ANP (2020).

Inicialmente convém ressaltar que as tabelas disponibilizadas da ANP o total acumulado em 2018 se referiam ao mês de crédito e não de competência, em razão do tempo necessário para se calcular os royalties e efetivar o pagamento. Por isso, o mês de crédito de Dezembro de 2018 apresenta o valor anualmente acumulado.

Percebe-se na tabela acima que o ente federativo que maior auferiu recursos foram os municípios, com cerca de R\$ 8,0 bilhões acumulados no ano de 2018.

Na tabela a seguir poderemos constatar a quantidade de recurso de royalties destinada aos Estados, em especial ao Estado do Rio de Janeiro:

Tabela 4 – Royalties acumulado e creditados em Dezembro de 2018 aos Estados da Federação



Superintendência de Participações Governamentais

Royalties Crédito em: Dezembro de 2018

Competência: Outubro de 2018

BENEFICIÁRIOS	VALOR (R\$)			
	Royalties até 5%	Royalties excedentes a 5%	Total	Acumulado em 2018
ESTADOS				
ALAGOAS	1.520.281,01	976.942,49	2.497.223,50	24.711.965,05
AMAZONAS	12.619.359,61	8.971.419,53	21.590.779,14	221.484.956,83
BAHIA	11.964.363,63	7.311.267,05	19.275.630,68	193.700.996,58
CEARA	924.847,21	597.951,40	1.522.798,61	14.413.534,97
ESPIRITO SANTO	49.415.948,85	39.200.510,29	88.616.459,14	846.465.474,55
MARANHAO	3.791.689,75	2.843.767,31	6.635.457,06	50.136.528,52
PARANA	721.576,88	#VALOR	721.576,88	7.497.148,22
RIO DE JANEIRO	251.094.373,94	184.672.796,60	435.767.170,54	4.196.824.234,33
RIO GRANDE DO NORTE	11.553.291,29	7.319.881,95	18.873.173,24	186.213.093,95
SAO PAULO	46.434.061,95	34.287.693,40	80.721.755,35	769.402.260,28
SERGIPE	4.478.449,05	3.132.833,86	7.611.282,91	84.460.935,47
TOTAL	394.518.243,17	289.315.063,88	683.833.307,05	6.595.311.128,75

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ANP (2020).

No valor creditado anualmente creditado em 2018, todos os Estados tinham acumulado cerca de R\$ 6,6 bilhões de reais em royalties, sendo que o Estado do Rio de Janeiro recebeu o equivalente a R\$ 4,2 bilhões de reais, ou seja, mais de 60% (sessenta por cento) do valor arrecadado aos Estados, demonstrando que a maioria dos recursos de petróleo foram direcionados ao Estado do Rio de Janeiro.

Em relação à mesorregião fluminense objeto de estudo, observamos na tabela abaixo o valor creditado em 2018 equivalente a R\$ 1,32 bilhões de reais, valor que se aproxima aos R\$ 1,42 bilhões recebidos pela região no ano de 2019, conforme informação disponível no sítio governamental do “tesouro transparente” a partir de dados da ANP:

Tabela 5 – Royalties acumulado e creditados em Dezembro de 2018
aos municípios da mesorregião do Norte Fluminense



Superintendência de Participações Governamentais

Royalties Crédito em: Dezembro de 2018

Competência: Outubro de 2018

BENEFICIÁRIOS		VALOR (R\$)			
		Royalties até 5%	Royalties excedentes a 5%	Total	Acumulado em 2018
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ	RJ	7.107.386,51	38.628.387,01	45.735.773,53	459.373.812,88
CARAPEBUS-RJ	RJ	3.829.515,57	561.969,09	4.391.484,66	41.911.717,35
CARDOSO MOREIRA-RJ	RJ	870.016,58	-	870.016,58	8.355.717,79
CONCEICAO DE MACABU-RJ	RJ	1.028.201,41	-	1.028.201,41	9.874.873,57
MACAE-RJ	RJ	50.333.859,95	10.224.211,52	60.558.071,48	593.903.222,46
QUISSAMA-RJ	RJ	4.525.791,13	4.180.195,87	8.705.987,00	77.260.274,74
SAO FIDELIS-RJ	RJ	1.186.386,25	-	1.186.386,25	11.394.160,66
SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA-RJ	RJ	1.225.932,46	-	1.225.932,46	11.773.966,00
SAO JOAO DA BARRA-RJ	RJ	5.047.997,81	7.021.702,92	12.069.700,73	115.375.761,72
RIO DE JANEIRO TOTAL		75.155.087,68	60.616.466,42	135.771.554,10	1.329.223.507,17

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ANP (2020).

Também com referência ao crédito acumulado em 2018, todos os municípios tinham acumulado cerca de 8 bilhões de reais em royalties, sendo que a região Norte Fluminense recebeu o equivalente a 1,32 bilhões de reais, ou seja, cerca de 15% do valor arrecadado por todos os 5.570 municípios brasileiros.

Com isso, pretendemos demonstrar a vultuosa quantia recebida do gênero royalties na mesorregião Norte Fluminense para verificar a atuação dos conselhos sociais de política pública de meio ambiente municipal na avaliação do destino dos recursos públicos e na formulação de políticas públicas que amenizassem os impactos ambientais negativos, por exemplo, o percentual ínfimo de tratamento de esgoto sanitário verificado.

Não bastasse, quando se realiza o cálculo do crédito de royalties da referida região de 2010 até 2019 se perfazem a quantia estratosférica de R\$ 17.1 bilhões de reais que não foram objeto de análise pelo conselho social do meio ambiente local, conforme veremos no capítulo seguinte.

Conforme atesta Alves (2012, p. 127) a análise do destino dos royalties “resta prejudicada diante da forma que estas receitas ingressam no orçamento. (...) pois não se apresentam expressamente destacados”. Assim, não é possível determinar, após o ingresso ao orçamento público exatamente qual foi o destino dado a essas verbas.

Neste sentido, urge investigar maneiras em que haja o controle social, ou ao menos a participação da sociedade civil organizada no direcionamento das referidas verbas.

Portanto, percebe-se que tanto o alto valor, quanto a periodicidade e a localização geográfica dos municípios estudados na bacia sedimentar de Campos com forte atuação da indústria petrolífera com elevado poder de impacto socioambiental justificam o presente estudo de acaso.

5 DAS ENTREVISTAS COM OS CONSELHEIROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS AMBIENTAIS DA REGIÃO DO NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RJ

5.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o resultado da pesquisa de campo realizada nos conselhos municipais de meio ambiente das cidades produtoras de petróleo da região Norte Fluminense. A pesquisa contou com fontes variadas de informação, como entrevistas com os conselheiros, investigação documental e observação in loco dos conselhos e das atividades desenvolvidas, optando-se pelo estudo de natureza qualitativa no método de estudo de caso conforme exposto por Yin (2015), que pretende encontrar respostas do tipo “como” e “por quê” analisando mais intensamente e com mais profundidade o objeto na perspectiva dos participantes do estudo, neste viés, os conselheiros locais.

Ainda foram levantadas informações estatísticas em sítios oficiais da ANP, do IBGE e dados oficiais do governo através de mecanismos de buscas, como a ferramenta do “tesouro transparente”.

O estudo de caso é o método ideal quando não há controle pelo pesquisador sobre o conjunto de eventos contemporâneos para explicar a relação causal de como os conselhos sociais locais de meio ambiente seriam considerados como autores efetivos de política pública, além de explicar por que a participação democrática da sociedade civil, via conselhos, pode tornar-se não eficaz, direta e livre. (GREY, 2012, p. 201)

Aliás, o estudo de caso possibilita enfatizar as características dos sujeitos e o sentido dado pelos atores sociais para entender como ocorre a participação social (BRELÀZ; ALVES, 2013, p. 21).

As entrevistas foram de caráter qualitativo com perguntas semiestruturadas divididas em quatro blocos. O primeiro bloco envolvendo informações pessoais, o segundo discorrendo sobre a composição, o terceiro relacionadas à infraestrutura, o quarto sobre a dinâmica de funcionamento e o quinto sobre o impacto das decisões do conselho na gestão municipal sobre a destinação social dos royalties de petróleo e gás. Norte Fluminense. O objetivo foi de investigar, sob a ótica dos entrevistados, a composição, a infraestrutura, a dinâmica de funcionamento e o impacto das decisões do conselho, em especial, relacionadas a avaliação do destino dos recursos dos royalties de petróleo e gás natural.

Ressalta-se que a pesquisa qualitativa não tem a pretensão de obtenção de contabilização das opiniões dos entrevistados e de seu quantitativo, mas sim de exploração de um conjunto de respostas sobre o tema que se pretende investigar.

Ademais, pretendeu-se investigar se a participação democrática dos conselhos locais está sendo efetiva para considerá-los como autores sociais relevantes à atuação do poder público, observando se há como comprová-los como instituição eficaz para formulação e avaliação de políticas públicas.

A pesquisa abrangeu o universo de 9 (nove) municípios que compõem a região Norte Fluminense inserida geograficamente na bacia sedimentar de Campos com impactos socioambientais diretos e indiretos decorrentes da indústria de petróleo e gás natural.

Entre os selecionados para a pesquisa foi respeitada a amostra paritária em relação às duas origens gerais de representação, sociedade civil e governo, para que fosse captada amostra equivalente nas representações de cada segmento atuantes no plenário. Assim, foram entrevistados 28 (vinte e oito) membros dos conselhos sendo 14 (quatorze) deles integrantes da sociedade civil e 14 (quatorze) do governo.

Tabela 6 – Quantitativo de conselheiros entrevistados por município

Município	Conselheiros do governo	Conselheiros da sociedade civil	Total
Campos	1	1	2
Carapebus	2	1	3
Cardoso Moreira	1	2	3
Conceição de Macabu	2	1	3
Macaé	2	2	4
Quissamã	2	2	4
São Fidélis	2	2	4
São Francisco de Itabapoana	0	0	0
São João da Barra	2	3	5
Total	14	14	28

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários (2020).

A tabela acima expõe o quantitativo de conselheiros entrevistados divididos pelos municípios investigados, totalizando 28 entrevistas realizadas. Consigna-se que apenas o município de São Francisco de Itabapoana declarou através do formulário da entrevista que não possuía formalmente um conselho.

As entrevistas foram realizadas presencialmente na sua grande maioria, sendo apenas duas entrevistas respondidas via e-mail após diversos contatos presenciais e telefônicos.

Foram observadas resistências por parte de alguns conselheiros para participação da pesquisa, tendo alguns declarados os motivos:

- 1) Não aceitação em responder o questionário em razão de estar no ano de eleições municipais;
- 2) Falta de tempo disponível para responder a entrevista;
- 3) Medo de identificação, apesar da assinatura de termo de consentimento que garantisse o anonimato, a possibilidade de desistência e a voluntariedade da pesquisa;

Durante o processo de entrevista procurou-se ao máximo evitar induzir respostas realizando o uso de vocabulário simples para facilitar o entendimento e alcance sobre as perguntas.

Houve a observação *in loco* dos espaços que ocorreriam as reuniões dos conselhos sociais municipais ambientais para averiguação da estrutura física e de recursos humanos disponível aos conselheiros. Todos os conselheiros que participaram da pesquisa se declaram como membros titulares não havendo, portanto, a investigação de suplentes.

As entrevistas foram agendadas através de contato telefônico e e-mail, sendo realizadas entre os meses de janeiro e fevereiro de 2020 em diversos locais como secretarias municipais de meio ambiente, prefeituras municipais, auditórios do paço municipal, hospital, sedes de associação civis sem fins lucrativos, empresas públicas, logradouro público, locais de trabalho dos entrevistados, dentre outros.

Na oportunidade que se realizou as entrevistas dos conselheiros foi solicitada a apresentação ou divulgação das atas do ano de 2019 para verificar a atividade dos citados conselhos sociais municipais ambientais de cada município, assim como a apresentação do instrumento legal que os criou.

Importante relatar que cada conselheiros entrevistado, seja do governo ou da sociedade civil, recebeu e assinou previamente um termo de consentimento esclarecido que além de estabelecer o objetivo da pesquisa, garantia o anonimato, a possibilidade de desistência e a voluntariedade da entrevista, conforme apêndice b.

Convém esclarecer que o roteiro de entrevista foi obedecido, sendo aplicada as questões na ordem estabelecida e que o conselheiro teve a possibilidade de responder de modo livre, sem interrupções, sem tempo limite estipulado para as respostas.

Neste sentido, a análise do resultado da entrevista seguirá a ordem do roteiro de entrevista.

5.2 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS.

Antes de propriamente efetuar a análise dos resultados das entrevistas realizadas, é preciso ter como premissa que iremos investigar os conselhos sociais municipais ambientais da mesorregião Norte Fluminense levando em considerações a sua eficácia aqui definida em seus três aspectos, em relação à paridade, representatividade e deliberação, como Carvalho e Teixeira (2000, p.93-94) lecionam:

parar falar de eficácia é preciso que falemos primeiro da efetividade, que pode ser analisada em três aspectos. Primeiro, em relação à paridade, entendida na condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico. Igualdade nas condições de acesso à informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros. Temos uma paridade legal onde percebemos, de fato, uma total assimetria entre os representantes do governo, de um lado, com tempo disponível, assessoria, equipamentos e informações, e os representantes da sociedade, de outro lado, sem nenhuma destas condições. (...) Em segundo lugar, também podemos observar que a representatividade não é efetividade nos dois segmentos. Do lado do governo, porque os representantes não têm autoridade para decidir, o que chega a ser um descrédito por parte do governo em relação ao Conselho, pois indica pessoas que não tem o mínimo de autoridade, que vão ao Conselho falar em nome pessoal, às vezes até para discordar da política oficial. Isto não vale nada, porque ele não representa a vontade do órgão que participa do Conselho. Do lado da sociedade civil, é preciso ser bastante claro quanto à representatividade das entidades (..) Não temos informações sobre entidades que tenham (...) procedido uma discussão sobre a pauta do Conselho em assembleias. (...) toda responsabilidade pela representação é delegada para o representante e não há vínculo deste com a entidade. Portanto também não temos efetividade na representação. Em terceiro lugar, não podemos encarar a deliberação como uma questão formal. Ela depende de um conjunto de forças e, se não temos pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza. A mesma lógica pode ser aplicada para entender a falta de efetivação das decisões do conselho. Muitas vezes o Conselho define normas, diretrizes ou decisões compatíveis com os interesses da comunidade, mas, como contrariam os interesses do poder dominante, estas deliberações não são executadas.

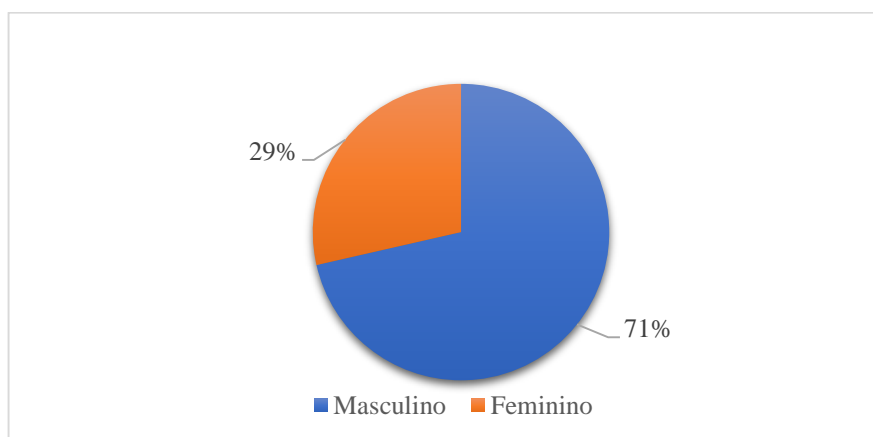
Para tanto, optamos a seguir por uma abordagem qualitativa envolvendo o perfil dos conselheiros e sua condição de avaliação de política pública local; a infraestrutura legal e de funcionamento; a dinâmica do conselho e do acesso à informação e finalmente o impacto das decisões do conselho na gestão local.

5.2.1 DO PERFIL DOS CONSELHEIROS E DA CONDIÇÃO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA.

O conjunto pesquisado abrange tanto representantes do poder público quanto da sociedade civil. Essa parte do questionário objetivou adquirir dados mais detalhados quanto a composição dos integrantes do conselho para facilitar as conclusões da pesquisa. Os dados foram reunidos e tabulados considerando todas as entrevistas realizadas sob o olhar e declaração dos próprios conselheiros.

Em relação ao gênero do conjunto investigado dos 28 entrevistados, escolhidos aleatoriamente conforme disponibilidade para entrevista, 71% se declararam do sexo masculino e 29% do sexo feminino, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Percentual de gênero de conselheiros entrevistados total

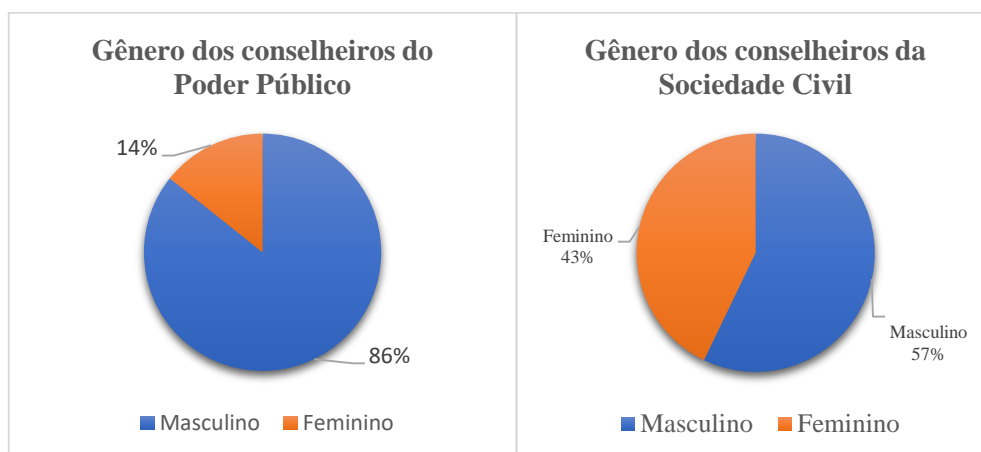


Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

Através da análise dos dados dos entrevistado percebe-se tanto nos representantes do Estado quanto da sociedade civil, que a maior porcentagem representa a população do sexo masculino, assim como percebido também por Ramos et al (2012, p. 65), o que revela uma menor representação feminina no perfil dos conselheiros entrevistados e certa tendência de se observar maior percentual do gênero masculino em conselhos de política pública distintos.

Ainda foi tomada a iniciativa de realizar a divisão dos gêneros em razão dos segmentos governamentais e sociedade civil para evidenciar que há uma predominância muito maior do gênero masculino dos conselheiros originários do poder público, conforme se observa do gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Percentual de gênero de conselheiros entrevistados total por segmento

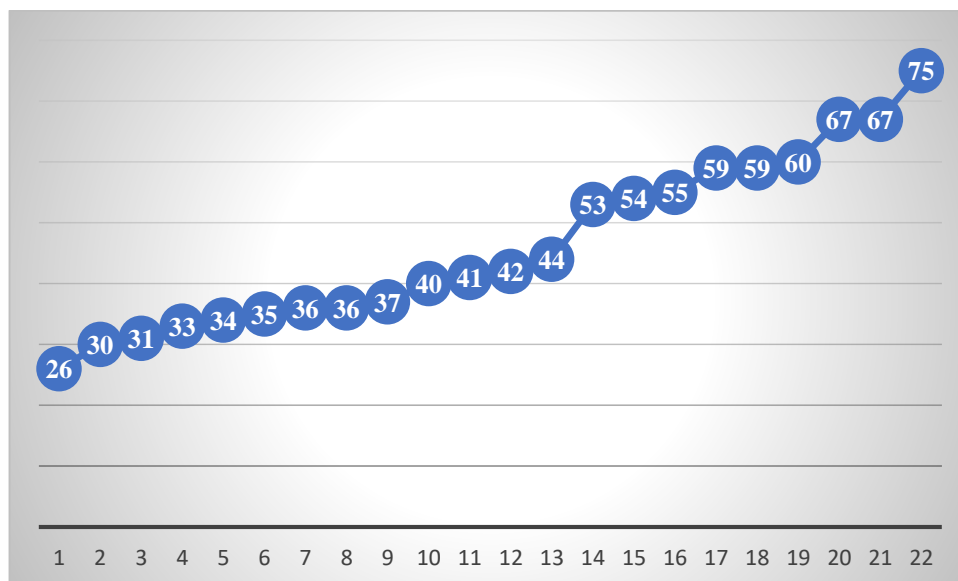


Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

Através da análise do resultado das entrevistas, percebe-se através da soma dos entrevistados do poder público e da sociedade civil que 61% tinham alguma espécie de cargo público, evidenciando que a maioria dos conselheiros (inclusive da sociedade civil) detinham vínculo com o poder público. Ainda, foi identificado na visitação *in locu*, e através das entrevistas, que integrantes do poder público municipal (da secretaria do meio ambiente) ocupavam o espaço destinado ao conselho no espaço da sociedade civil o que evidencia uma violação à característica da paridade. Não bastasse também foi declarada em entrevista por conselheiros do poder público a ocupação tanto da cadeira destinada ao governo quanto à sociedade civil em conselhos de política pública municipal distintos, como o municipal de saúde. O fato observado pode ocasionar conflito de interesses pela representação de segmentos distintos e simultâneos.

Outrossim, foi realizada a análise dos dados dos questionários em relação à idade dos entrevistados. Percebeu-se que a média da idade dos conselheiros é de 45 anos de idade. Ainda, verifica-se que a maioria dos conselheiros se situam na faixa dos 30 anos, demonstrando baixa participação da população mais jovem.

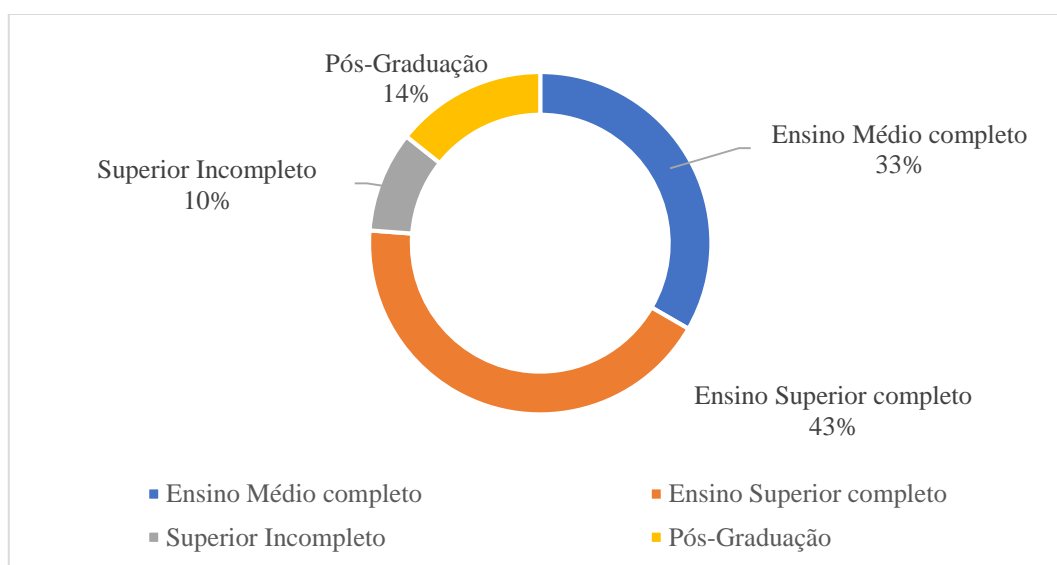
Gráfico 6 – Variação da idade dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários.

Em relação ao grau de escolaridade dos grupo de entrevistados, 43% possuem ensino superior completo, 14% pós-graduação concluída, 10% superior incompleto e 33% médio completo. Embora existisse campo no questionário para declarar a escolaridade de ensino fundamental nenhum entrevistado se declarou com escolaridade abaixo de ensino médio completo. O gráfico a seguir demonstra o resultado:

Gráfico 7 – Escolaridade dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários.

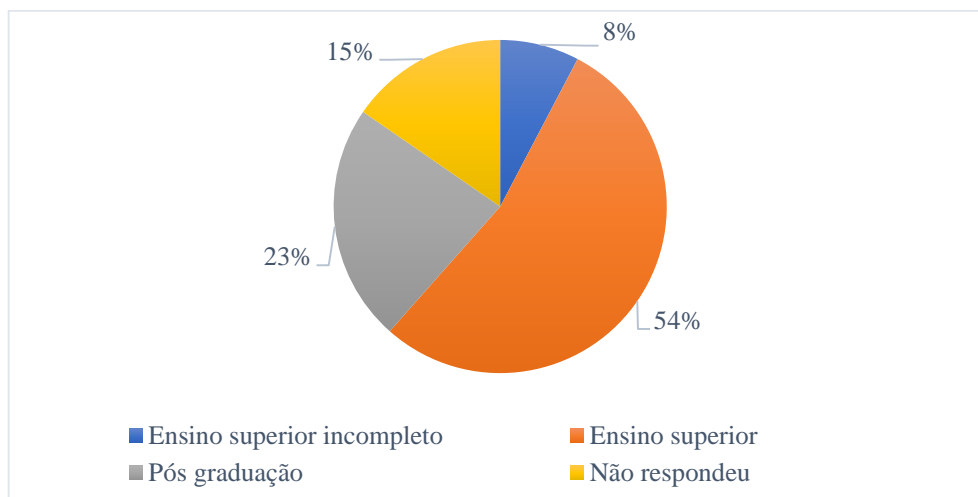
Identificamos ainda entre os conselheiros que se declararam com curso superior completo, há a presença de profissionais como analista ambiental, biólogo, engenheiro ambiental e agrônomo, geógrafo que são áreas do saber do tema ambiental. Constatamos entre os profissionais uma tendência de formação no campo ambiental e uma composição interdisciplinar.

Por outro lado, não foram percebidos conselheiros com formação especializada na área de Petróleo e Gás natural. Ainda, considerando que 33% dos entrevistados apenas possuem o ensino médio, concluiu-se a inexistência de conhecimento técnico desta parcela de conselheiros, demonstrando a necessidade de realizações de curso de capacitação permanente aos integrantes do conselho. Isso sugere que uma parcela considerável dos conselheiros não possuem condição técnica para avaliar políticas públicas de programas ambientais.

Não sendo incorreto afirmar que haveria certa tendência de participação desprovida de senso crítico e de atuação passiva na questão ambiental em geral e especificamente no que se refere à avaliação da destinação social dos royalties.

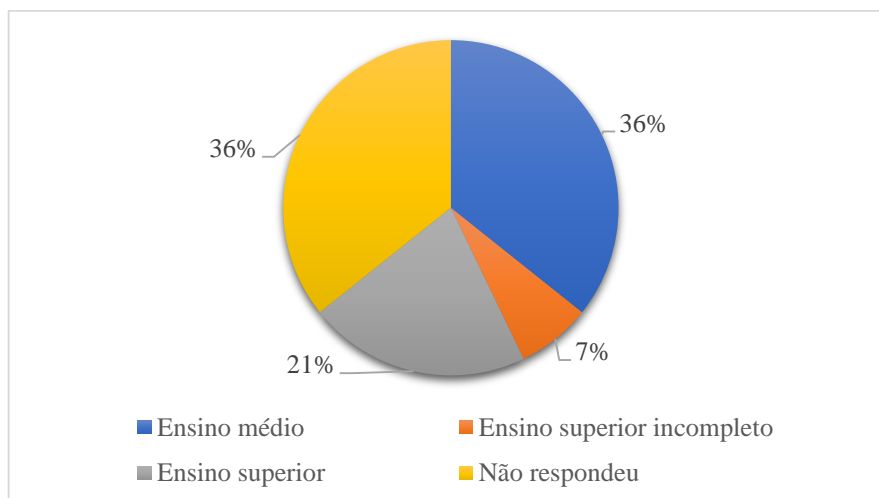
Interessante também constatar, conforme já observado por Ramos et al (2012), que de um modo geral a maior parte dos conselheiros detém alta escolaridade. Contudo, a maior representatividade de integrantes do conselho com nível superior estão na área pública, sendo 54% do poder público e 21% da sociedade civil. Tais dados indicam que não há paridade de participação direta efetiva e, por conseguinte, de igualdade material na participação dos integrantes do CMMA entre os segmentos do poder público e da sociedade civil. Pode-se concluir que há uma prevalência dos interesses do governo devido a sua supremacia intelectual, violando a cidadania ativa. O gráfico a seguir ilustra a observação:

Gráfico 8 – Escolaridade dos conselheiros do poder público



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

Gráfico 9 – Escolaridade dos conselheiros da sociedade civil



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

Outra questão analisada foi relacionada ao tempo declarado de dedicação ao conselho social para averiguar a transitoriedade democrática dos mandatos dos conselheiro e a capacidade de renovação e participação de novos autores sociais no CMMA.

A permanência média como função de conselheiro na entrevista foi de 3 anos e 11 meses. Ressalta-se que quatro integrantes não desejaram responder a quantidade de tempo em atuação. Considerando que o tempo médio de um mandato de conselheiro na forma regimental é de 02 anos, o resultado demonstra que a maioria já estaria no segundo mandato, e portanto, o princípio da participação direta e da cidadania ativa não estariam atendidos em sua plenitude por falta de participação contínua de novos conselheiros no quadro do conselho.

Gráfico 10 – Tempo de exercício por cada conselheiro entrevistado



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

Logo constata-se através dos dados apresentados detalhadamente acima que o perfil dos conselheiros entrevistados da mesorregião Norte Fluminense é predominantemente de pessoas de gênero masculino, com idade média de 45 anos, com exercício superior a um mandato do conselho e com grau de escolaridade dispare entre os conselheiros do segmento do governo e da sociedade civil.

Assim, conclui-se que a paridade entre o segmento da sociedade civil e do governo é apenas formal, ficando comprometida a igualdade entre os representantes do público e da sociedade civil, eis que os conselheiros do segmento do governo possui um grau de escolaridade de ensino superior cerca de três vezes mais elevado do que os membros da sociedade civil.

5.2.2 DA INFRAESTUTURA LEGAL E DE FUNCIONAMENTO.

Da análise do instrumento normativo que criou os Conselhos Municipais do Meio Ambiente pesquisados percebe-se que foram criados por leis complementares ou leis ordinárias. Tal situação jurídica é relevante vez que os municípios têm competência constitucional para aplicar a legislação a fim de consolidar política de Meio Ambiente no âmbito municipal, inclusive, devendo legislar no interesse local e para adequações da legislação federal e estadual vigente, na forma do art. 30, I e II da Constituição Federal, sendo a criação dos conselhos por lei instrumento necessário para efetivação da política nacional do meio ambiente.

As leis complementares exigem um quórum qualificado para alteração, como a Lei Complementar 027/2001 do município de Macaé e a Lei Complementar 015/1995 do município de Conceição de Macabu, o que significa maior estabilidade jurídica e dificuldade de modificação por depender de maioria qualificada dos vereadores para mudança. Observa-se também que as leis complementares criadoras dos CMMA estavam inseridas na promulgação do Código Municipal do Meio Ambiente.

Os demais municípios, com exceção do município de São Francisco de Itabapoana cuja legislação não foi disponibilizada, tem a instituição do conselho por lei ordinária.

Todas as legislações criadoras, inclusive a mais antiga vigente desde 1995, estabelecem como atribuição do conselho o estabelecimento de diretrizes para a política municipal de meio ambiente, estabelecendo prioridades e colaborando na formulação da referida política pública.

Nesta etapa foi realizada uma investigação documental das atas disponíveis. Para tanto foram coletadas cópias das atas de reuniões do ano de 2019 e listas de presenças quando da realização da entrevista.

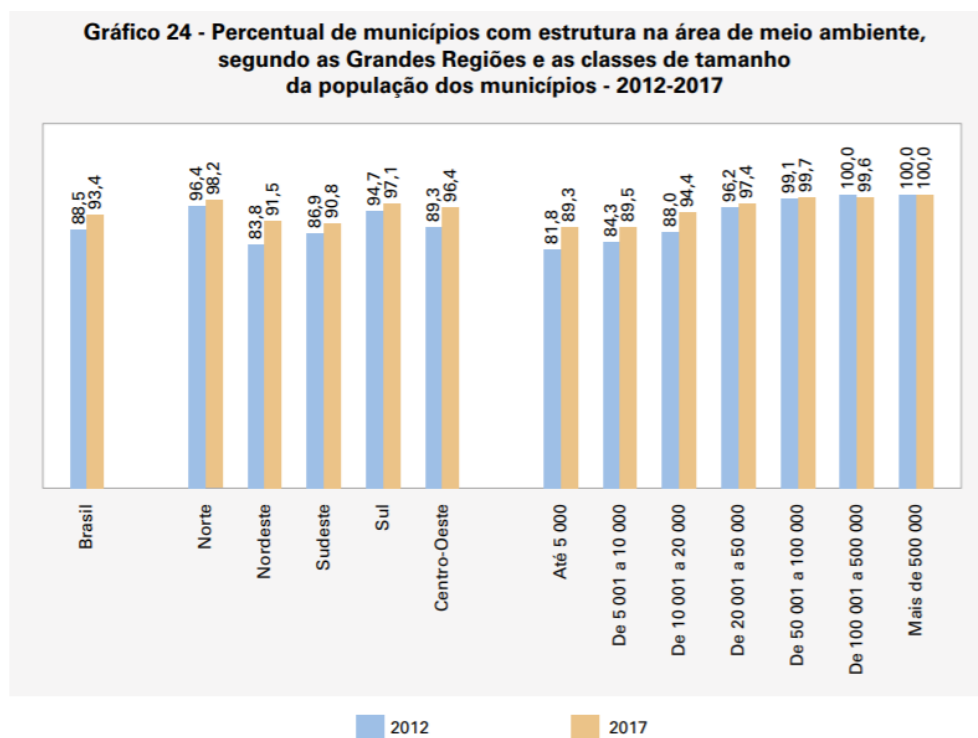
Em leitura atenta das atas não foi percebido em nenhuma qualquer menção, proposição, recomendação, avaliação ou resolução para avaliação do destino das verbas municipais dos royalties de petróleo em relação ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável, conforme exigência do texto constitucional.

Oportuno apontar que dos R\$ 1.4 bilhões de reais recebidos do ano de 2019 nos nove municípios investigados, nenhum conselho municipal de meio ambiente investigado apontou diretriz prioritária ou avaliou o gasto da referida compensação financeira em compatibilidade com o interesse comunitário local.

Com o objetivo de realizar uma adequada gestão municipal na questão ambiental e, conseqüentemente, no conselho social ambiental municipal, é necessário um órgão próprio com atribuição específica e área estrutural.

Conforme pesquisa do IBGE (2018) para que um município seja considerado com alguma estrutura ambiental foi utilizado o critério de autonomia da secretaria municipal de meio ambiente. A pesquisa cujo gráfico segue a seguir constata que na região sudeste, local onde situa-se a região estudada, 90,8% dos municípios possui alguma estrutura na área de meio ambiente, apresentando crescimento desde 2012.

Gráfico 11 – Percentual de municípios com estrutura de meio ambiente



Fonte: IBGE (2018)

A estrutura ambiental mais adequada segundo o IBGE (2018, p. 69) seria uma secretaria municipal exclusiva para a área de meio ambiente “no entanto, nem sempre isso é adequado às condições da prefeitura, e em especial nos municípios com poucos recursos”.

Entretanto, os municípios da mesorregião Norte Fluminense receberam, em 2019, cerca de R\$ 1,4 bilhões de reais em royalties (ANP, 2020).

As estruturas ambientais dos municípios da mesorregião Norte Fluminense está indicado na tabela abaixo. Percebe-se que no conjunto de nove municípios, apenas cinco possuem secretaria municipal exclusiva de meio ambiente.

Quadro 5 – Percentual de municípios com estrutura de meio ambiente

Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	Cardoso Moreira
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	Quissamã
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	São Francisco de Itabapoana
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	São João da Barra
Secretaria Municipal Exclusiva	Campos
Secretaria Municipal Exclusiva	Carapebus
Secretaria Municipal Exclusiva	Conceição
Secretaria Municipal Exclusiva	Macaé
Secretaria Municipal Exclusiva	São Fidélis

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da visita realizada

Logo, pode-se concluir que não há uma relação direta do montante recebido de royalties no ano de 2019 com a viabilização de estrutura considerada ideal para a secretaria de meio ambiente.

No que se refere aos conselhos sociais municipais do meio ambiente investigados, como já informado por Ávila e Malheiros (2012, p.41) é essencial para uma gestão municipal ambiental adequada ter “ter disponível um espaço físico definido, veículos para locomoção dos técnicos, equipamentos de informática, comunicação e monitoramento” .

Dos municípios investigados a observação *in loco* demonstrou que nenhum possui sede exclusiva de CMMA, estando localizados ora na sede da secretaria municipal ora em local de sede das associações civis ou espaços públicos diversos.

No município de São Fidélis, as entrevistas demonstram que as reuniões ocorrem na Associação Comercial Industrial e Agrícola de São Fidélis, utilizando os recursos da associação, sem apoio direto do poder público; em São João da Barra as reuniões ocorrem na sede do Rotary Club, sem apoio direto do poder público; em Carapebus as reuniões ocorrem ora na sede da secretaria ora na estação cultural que é órgão municipal; em Quissamã as

reuniões ocorrem nas instalações prediais do parque de exposição local onde se localiza a secretaria de meio ambiente; em Campos dos Goytacazes as reuniões ocorrem na sede da secretaria municipal do meio ambiente; em Macaé no auditório da Prefeitura Municipal; em Cardoso Moreira no centro de atendimento ao produtor rural; em Conceição de Macabu no espaço público da casa da cultura; em São Francisco do Itabapoana a análise fica prejudicada por não ter sido constatada a presença de CMMA.

Muito embora inexista sede própria exclusiva para funcionamento do conselho, a observação local nos permite concluir que os integrantes possuem instalações adequadas apenas para a realização de suas reuniões, no entanto, fora evidenciada a ausência de apoio de pessoal técnico e administrativo próprio por parte do município.

Outra observação pertinente também confirmada pelas entrevistas é a inexistência de computador próprio, impressora, acesso à internet, telefone próprio e equipamentos próprios do conselho, eis que todos são emprestados da secretaria municipal, das instituições da sociedade civil ou com recursos próprios do próprio conselheiro.

Também não fora constatada a presença de contador, técnico de informática ou servidor técnico específico com dedicação integral do conselho, todo pessoal técnico necessário para atuação do conselho é cedido pela municipalidade.

Tal situação induz a uma inconveniente dependência dos recursos humanos e materiais do município que são cedidos esporadicamente, resultando uma desorganização administrativa sistêmica que compromete a autonomia dos CMMAs analisados, e conseqüentemente a independência administrativa necessária para fiscalizar os próprios municípios.

Ainda, apesar de ser constatada em observação local que não havia servidor exclusivamente dedicado às atividades administrativas dos conselhos municipais ambientais pesquisados, 32,14% dos entrevistados responderam que existia agente público com dedicação integral às atividades administrativas.

Nenhum entrevistado relatou que recebia auxílio operacional das prefeituras municipais para a atividade de conselho, sendo apenas considerada atividade de relevância pública, não remunerada.

Deve-se informar que 60,7% dos entrevistados declararam que não detinham, não sabiam, não funcionavam ou não responderam sobre a atuação efetiva de câmara técnica, divisão colegiada para traduzir a linguagem técnica e subsidiar tomada de decisão com conhecimento específico para o plenário e aos conselheiros.

Não por acaso Fonseca, Bursztyn e Moura (2012, p. 193) afirmam “que os atores sociais atuantes nesses espaços devem ser capazes de decidir e deliberar tendo como base, simultaneamente, os critérios técnico-científicos e políticos”, retratando a importância da participação de conselheiros ou terceiros com conhecimento técnico para deliberar as políticas públicas, por ser o elemento técnico dependente e relacionando com o político.

Pode-se perceber que a maioria dos conselheiros está refém de atuação técnica, uma vez que a inexistência de quadro técnico ou de câmara técnica gera reflexos negativos da necessária formulação ou avaliação pelo conselho de políticas ambientais municipais, amputando a atuação dos conselheiros e gerando uma relação de dominação com o poder público municipal que dita todas as soluções técnicas ao conselho.

Portanto, pode-se concluir pela observação do funcionamento da atividade dos conselhos sociais ambientais municipais que há extrema dependência dos recursos das prefeituras municipais ou dos escassos recursos das associações, sindicatos e organizações em fins lucrativos.

A referida submissão revela um controle (ao menos parcial) por parte do Estado das atividades dos CMMAs analisados o que prejudica sua função fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, o que compromete a função do conselho local em decidir sobre a implementação de política e administração de recurso, inviabilizando, de fato, a intervenção dos conselhos na realidade local.

5.2.3 DA DINÂMICA DO CONSELHO E DO ACESSO À INFORMAÇÃO.

Os conselhos municipais devem se reunir com periodicidade constante. Ocorre que através da análise das atas e das declarações dos próprios conselheiros e secretários de meio ambiente, essa periodicidade é desrespeitada. Narra o segundo entrevistado do governo de Conceição de Macabu que “A frequência é de duas vezes por ano, sem continuidade”. Alinha-se a falta de periodicidade o relato dos conselheiros da sociedade civil e do governo de Carapebus ao afirmarem inexistir “dia e horário definido para as reuniões”, apesar de afirmarem uma média de três reuniões anuais.

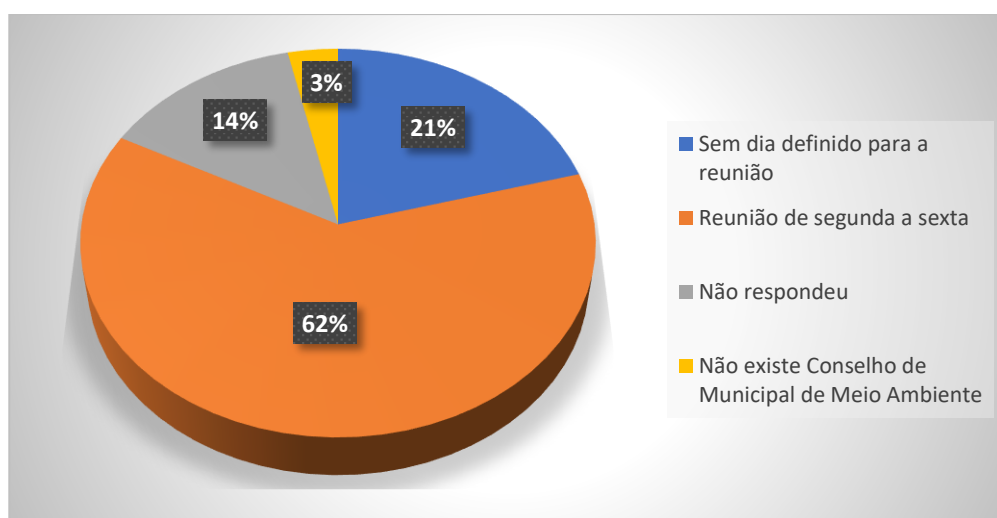
Acrescenta-se que, conforme evidenciado da análise do último quinquênio das atas do conselho municipal de Macaé/RJ e da reunião frequentada para realização das entrevistas em 03 de fevereiro de 2020, muitas reuniões ordinárias são canceladas por falta de quórum mínimo,

em que pese terem sido todos os conselheiros previamente avisados, o que resulta pouco ou nenhum comprometimento dos participantes e do poder público.

Em relação aos dias da reunião dos conselhos, os entrevistados revelaram que a atividade do conselho ocorria de segunda a sexta-feira, em dia comercial ou em dia indefinido.

Ressalta-se que nenhum entrevistado declarou que as reuniões de trabalho dos CMMA ocorreriam em finais de semana.

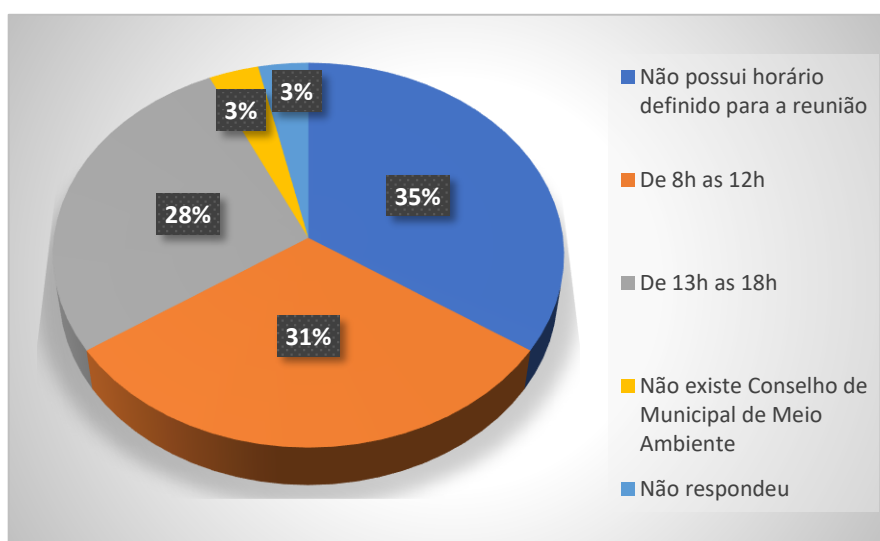
Gráfico 12 – Dias de realização das reuniões do CMMA



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

Em relação aos horários da reunião foi constatada que toda a atividade dos conselhos ocorrem em período de expediente de trabalho, entre 08h da manhã até às 18h da tarde. Também não foi evidenciada nenhum horário alternativo, como por exemplo, no período noturno.

Gráfico 13 – Horário de realização das reuniões do CMMA



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

Os motivos evidenciados através de observação local para que as decisões do conselho ocorressem em horário comercial e em dias úteis, também pode ser confirmados pelo paradigmático debate dos conselheiros na ata de 27 de Março de 2016 do conselho municipal ambiental de Macaé/RJ, e são relacionados a deficiência do transporte público, a falta de segurança pública no horário noturno quando do término das reuniões, a possibilidade de utilização de espaços públicos e a comodidade dos conselheiros segmentados do poder público em utilizar as reuniões como período de efetivo exercício de trabalho remunerado. Observe-se as falas dos conselheiros sobre a impossibilidade de mudança do horário comercial ao relatarem:

necessidade de se avaliar o esvaziamento por parte do setor do governo (...) diversos problemas (...) visto que os espaços públicos fecham às 17 horas, distanciamento das reuniões em virtude de ocasionais auditórios disponíveis (...), pontos como segurança e transporte no horário noturno (MACAÉ, 2020)

A ata da primeira reunião ordinária de 11 de Abril de 2019 do conselho municipal de meio ambiente e saneamento de Campos dos Goytacazes também confirma a observação quando o secretário executivo “comentou novamente as dificuldades apresentadas por alguns membros da sociedade civil a respeito da indisponibilidade de estarem presentes no atual horário (...) devido as reuniões serem marcadas em horário comercial”⁵.

O fato acima observado (dia e horários das reuniões) nos leva a concluir que os conselheiros do poder público são obrigados a participar das reuniões do conselho para o exercício com zelo das atribuições do cargo, enquanto que os conselheiros da sociedade civil são obrigados a ausentar-se das suas atividades profissionais para estar presente no plenário, violando assim a paridade material pois não há igualdade no modo de participação de ambos segmentos.

A partir da análise dos dados percebe-se que 12 entrevistados, cerca de 43% da amostragem dos entrevistados, dos municípios de Quissamã, Conceição de Macabu, Cardoso Moreira, São Fidélis e Macaé são convocados para as reuniões individualmente, por e-mail, carta, convite individual, o que evidencia que as convocações das reuniões, e as referidas pautas, não são acessíveis a toda a população.

⁵ A ata não está disponibilizada no sítio da *internet*. A informação foi obtida por fotografia de ata armazenada na secretaria de meio ambiente de Campos dos Goytacazes/RJ quando da realização da entrevista.

Por outro lado, número igual de entrevistados também são convocados mediante diário oficial do município, o que demonstra uma possível acessibilidade maior no acesso à informação, porém sem representar uma tendência de ação comum do governo.

Não obstante Batista (2010, p. 228) alerta que a publicação em diário oficial “não significa que a população se encontre informada, pois poucas pessoas compram regularmente o diário ou acessam pela internet tal publicação, fonte de informação pouco atrativa e estranha à grande maioria das pessoas” motivo pelo qual a referida comunicação do Estado pode ser insuficiente para a concretização do governo democrático.

Ou seja, tanto o convite individual como a publicação no diário oficial não são capazes de transformar os conselhos locais ambientais em instituições capazes de promover diretamente o contato da sociedade porque as comunicações estariam se restringindo aos próprios membros.

Convém esclarecer que a grande maioria dos entrevistados compreenderam o conselho como transparente e apto a participação plena e efetiva. Ressalta-se que apenas o primeiro entrevistado do governo do município de Macaé/RJ se posicionou de modo contrário e declarou deficiências no modo de divulgação dos atos do conselho:

as convocações e as decisões do conselho são divulgadas por meio de convite individual e diário oficial (publicações nos jornais, por e-mail). E não considero o método de divulgação das convocações de decisões transparente e apto para a participação de qualquer um.

Ou seja, ainda que as divulgações tenham sido realizadas por convite ou por diário oficial a percepção dos entrevistados era de que o conselho estaria promovendo a transparência e a participação de todos. Isso indica que os entrevistados se percebem realmente como ocupantes de instituição participativa e transparente, apesar de objetivamente a convocação e as decisões dos conselhos não serem acessíveis a todos.

A transparência cuja característica envolve informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, acessível à compreensão de todos em canal aberto de comunicação, (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013) tem relação com o acesso à informação do conselho.

Neste sentido, apesar de apenas 3,57% dos entrevistados afirmarem que o conselho não estaria sendo um canal transparente e apto a participação de qualquer interessado, esse pesquisador encontrou dificuldade em acessar nos sítios oficiais da internet ou outro meio de divulgação as atas publicadas em desatenção ao princípio constitucional da publicidade da transparência pública.

Ante a dificuldade de acesso à divulgação das reuniões e ações, o pesquisador solicitou presencialmente em todas as secretarias de meio ambiente e somente recebeu em cinco municípios (Campos dos Goytacazes, Macaé, São João da Barra, Quissamã, Carapebus) o que comprova, em tese, relativa atividade dos referidos conselhos no ano de 2019.

Relevante atestar a condição peculiar de São Fidelis que apresentou apenas uma ata de reunião em 2018, não assinada, sendo relatada ainda que o conselho no passado foi descontinuado e que sequer teria sido repassada para a atual gestão os documentos e atas anteriores, não sendo acessível para os atuais conselheiros e tampouco para a população em geral.

No que se refere ao município de Cardoso Moreira, foi constatada por ocasião da pesquisa que esse estava em situação decretada de emergência devido às fortes chuvas que atingiram a região Norte Fluminense no final de janeiro de 2020, motivo pelo qual restou prejudicada a obtenção das atas que, segundo o entrevistado foram provavelmente danificadas. Ademais a equipe municipal estava priorizando as ações para diminuir danos em relação às enchentes e em atendimento à população pela cheia do Rio Muriaé. Ainda deve-se esclarecer que o município de São Francisco de Itabapoana não contou com conselho municipal, restando também prejudicada essa avaliação.

Em relação ao município de Conceição de Macabu, foi fornecida a lista de presença da última reunião realizada em 26/11/2019, sem contudo o fornecimento da ata devido à falta de pessoal, eis que toda secretaria somente possui três servidores.

Portanto, pode-se concluir que somente 55,5% do total dos CMMAs pesquisados podem ser considerados como ativos no ano de 2019, número insatisfatório de participação popular para concluir o conselho local como espaço eficaz para o exercício da democracia direta.

Ademais, fora constatada *in loco* no momento de realização das entrevistas que os conselheiros não se consultam previamente com sua base de apoio (sociedade civil organizada ou governo que detém cadeira no conselho) com habitualidade sobre as matérias da pauta do dia que serão debatidas no colegiado, violando a representatividade visto que os conselheiros acabam por representar os próprios interesses pessoais em detrimento do da maioria do órgão que é representado, como se estivesse em democracia delegativa e não participativa.

Ainda, o fato de considerá-lo ativo no que diz respeito ao aspecto quantitativo (por ter realizado ao menos uma reunião por ano), não significa por si só que tenha o referido conselho funcionado com eficácia em prol da fiscalização pela sociedade civil dos atos da gestão municipal em especial na destinação social dos royalties de petróleo. Tanto por falta de paridade

material, visto ter sido observado que não há igualdade de condições de acesso à informações, formação escolar e disponibilidade dos conselheiros quanto por falta de pressão social que oferte respeito e autoridade as deliberações do conselho.

5.2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPACTO DAS DECISÕES DO CONSELHO NA GESTÃO MUNICIPAL SOBRE A DESTINAÇÃO SOCIAL DOS ROYALTIES

Neste ponto, convém resgatar o valor recebido por royalties no ano de 2019 na região objeto de estudo conforme tabela abaixo que evidencia o recebimento de cerca de R\$ 1,4 bilhões de reais aos municípios abaixo indicados.

Tabela 7 – Recebimento em reais dos Royalties em 2019 por município da mesorregião fluminense

Mesorregião Norte Fluminense	Royalties 2019	Percentual
São Fran. de Itabapoana	R\$ 13.399.625,87	0,9
Cardoso Moreira	R\$ 9.368.763,63	0,7
São João da Barra	R\$ 135.476.785,72	9,5
São Fidélis	R\$ 12.920.814,95	0,9
Quissamã	R\$ 98.935.992,69	7,0
Conceição de Macabu	R\$ 11.091.781,29	0,8
Carapebus	R\$ 40.325.144,25	2,8
Campos dos Goytacazes	R\$ 496.467.378,18	34,9
Macaé	R\$ 604.620.262,55	42,5
Total	R\$ 1.422.606.549,13	100,0

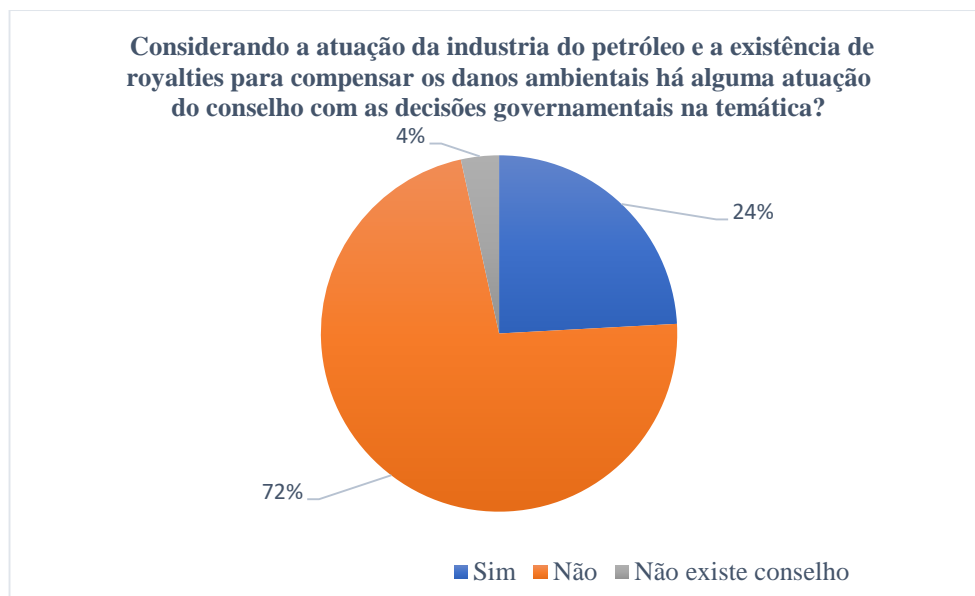
Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ANP (2020).

Em relação ao destino dos recursos acima indicados na mesorregião Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, destaca-se a questão nº 10 na íntegra do questionário aplicado nos Conselhos Sociais Municipais Ambientais:

Considerando a atuação da indústria do petróleo e a existência de royalties para compensar os danos ambientais há alguma atuação do conselho com as decisões governamentais na temática? Por exemplo, o conselho avalia alguma política ambiental relacionada com os royalties.

A pergunta acima foi dividida em duas partes para possibilitar a análise. A primeira parte da questão diz respeito a qualquer atuação do conselho em relação ao tema royalties. O resultado obtido apontou que 72% dos entrevistados não realizaram ações envolvendo o tema. O gráfico a seguir ilustra os dados obtidos:

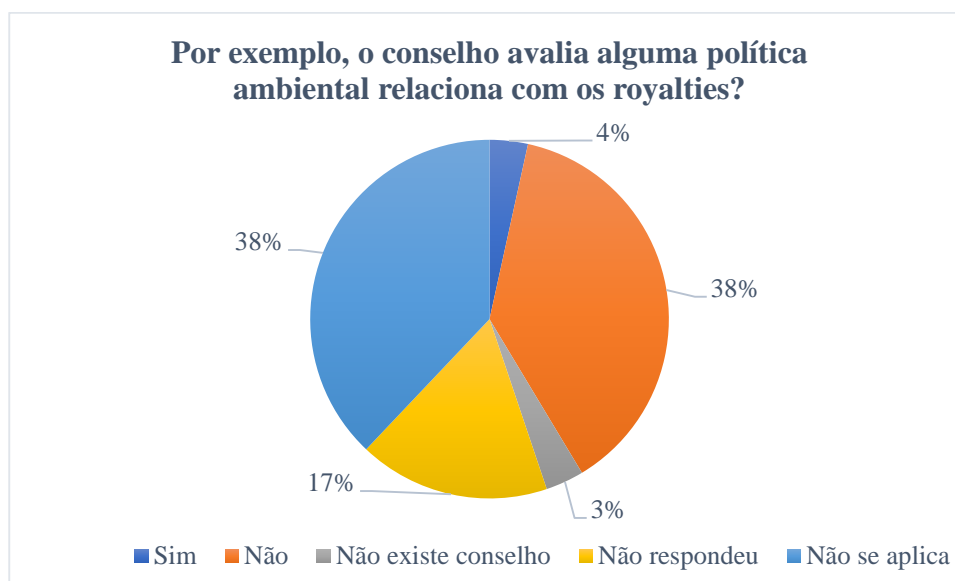
Gráfico 14 – Percentual de respostas da primeira parte da questão 10 do questionário aplicado



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

A segunda parte da pergunta pretendeu verificar se, de acordo com as experiências dos conselheiros, haveria avaliação de alguma política ambiental relacionada com os royalties por parte dos conselhos locais ambientais investigados, gerando o gráfico a seguir:

Gráfico 15 – Percentual de respostas da segunda parte da questão 10 do questionário aplicado



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos questionários

Inicialmente ressalta-se que os entrevistados que já haviam respondido que não existiam a atuação do conselho com decisões governamentais relacionadas com royalties não responderam o questionário e foram considerados como não aplicáveis. Somente os que responderam que havia a atuação do conselho na área mas deixaram sem resposta qual tipo de avaliação foram considerados como não respondeu.

Assim, segundo os dados dos questionários apenas 4% dos entrevistados declararam que há por parte do conselho alguma avaliação de política ambiental local implementada que tenham relação com os royalties.

Em conjunto com a análise das atas disponíveis, da observação *in loco*, e dos resultados obtidos, pode-se concluir que não houve avaliação significativa por parte do conselho dos recursos oriundos dos royalties de petróleo e gás natural.

Ademais, as atas analisadas também não permitem concluir que os CMMAs tenham realizado o papel de formular diretrizes e fixar prioridades por meio de resoluções ou decisões para a política ambiental municipal, atribuição decorrente de lei.

Não foram localizadas decisões que vinculassem à administração pública ou ao menos que direcionasse as prioridades da política municipal ambiental no ano de 2019 via CMMAs.

A dita constatação permite concluir que não há impacto das decisões do conselho social municipal ambiental na gestão municipal, sobretudo, no que se refere ao destino dos royalties do petróleo e gás natural.

Desta feita, urge determinar o fortalecimento dos conselhos sociais municipais ambientais por meio de legítimo aumento da fiscalização social no exercício do controle externo da verba pública.

Some-se a isso a prática corrente no Brasil de gestão ilegal, ilegítima e antieconômica da gestão local que pode causar desvios de valores públicos.

No caso do destino das rendas de petróleo, TANAKA (2017, p.62) leciona que “ não há orientação específica para avaliação da aplicação de royalties e participação especial no âmbito dos tribunais de contas (...) em que pese detalhamento normativo acerca da exploração, produção e venda de recursos do petróleo no Brasil”.

Noutros termos, o controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) também não se afigura efetivo em razão de ter flexibilizado as regras que admitem o gasto de parte significativa dos recursos dos royalties com gasto com contratação de pessoal.

Isso decorre, da de interpretação do TCE-RJ pela inexistência de vedação legal para pagamento de despesas com pessoal dos royalties que excedem a 5% e das participações especiais das rendas do petróleo, só havendo vedações para pagamento de dívidas e quadro permanente de pessoal (que só podem ser preenchidos por concurso público), como observa TANAKA (2017, p. 91):

As decisões do TCE-RJ que concluem pela regularidade da utilização de receitas de participação especial e de royalties >5%, instituídos pela Lei nº 9.478/1997, no pagamento de despesas com pessoal e encargos, invocam a inexistência de vedação expressa na referida lei, de modo a justificar o entendimento. Na prática, todas as decisões nesse sentido fazem referência à Decisão no processo 215.499-0/06 (TCE-RJ, 2017a), a qual faz menção a decisão do TCU, no TC 012.231/1997-5, que consigna não haver expressa determinação acerca de setores em que os recursos de royalties do petróleo devam ser aplicados e conclui que permanecem vigentes as vedações quanto ao pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Assim, na prática, os recursos dos royalties da mesorregião Norte Fluminense poderiam ser gastos, sem qualquer destinação ambiental ou social para benefícios da atual e futuras gerações, mas ao revés, exclusivamente para contratação temporária de pessoal dos gestores locais.

Não é por outra razão que Carnicelli e Postali (2014, p. 491) apontam que “os resultados mostram que, no geral, existe um efeito positivo das rendas do petróleo sobre a contratação de funcionários na esfera administrativa (Poder Executivo) e a um aumento da despesa média com pessoal”.

Por exemplo, Tanaka (2017, p. 95) descreve, através da análise das contas municipais, que o município de São João da Barra, paradigma da região estudada devido a reunir baixos

indicadores ambientais e de desenvolvimento humano, apesar do recebimento de aproximadamente R\$ 135 milhões no ano de 2019, desde 2013 já demonstrava o comportamento de destinar os royalties do petróleo ao aumento da despesa com pessoal eis que “declarou, em 2013, 7.361 vínculos trabalhistas na RAIS, para uma população de 32.747, segundo o Censo de 2010 do IBGE, que corresponde a 22,48% da população total do município.

Em termos práticos, como aponta Alves (2012) os gestores públicos que utilizam a renda de petróleo para pagar o quadro de pessoal hoje e ao mesmo tempo impede a utilização desses recursos no futuro, deixando os trabalhadores sem futura fonte segura de continuidade de pagamento ante a indisciplina fiscal e a finitude do recurso e da contrapartida.

É preciso afastar de uma vez por todas a ideia de municípios “petro-rentistas”, no qual a renda desses depende completamente “dos recursos petrolíferos e seus orçamentos são tão condicionados (...) que qualquer flutuação no repasse dos royalties de petróleo gera efeitos imprevisíveis e nefastos no orçamento municipal” (ALVES, 2012, p. 143).

Também não é aceitável que os municípios, como os da mesorregião Norte Fluminense, permanecem em situação de instabilidade e dependência da renda de petróleo, a tal ponto que uma simples flutuação do preço de petróleo do mercado internacional possam trazer nefastas consequências ao orçamento público municipal e a continuidade de políticas públicas essenciais, em especial, as que promovam o adequado desenvolvimento sustentável local.

Some-se ainda o fato que se trata de um recurso finito e sensível a variação do preço de venda futura de petróleo, e, como preceitua Alves (2012, p. 141) “tal qual o petróleo, os royalties decorrentes da exploração do petróleo não dão duas safras”, ou seja tem prazo de validade e deve ser empregado como receita pública de natureza diferenciada em investimentos produtivos, em obediência a equidade entre gerações e em prol do desenvolvimento sustentável.

A consequência de inexistir controle externo social eficiente como constatado no estudo de caso e também a ausência de controle rigoroso do destino das rendas de petróleo pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Janeiro sob o argumento de não existir até o momento o marco legal específico no ordenamento infraconstitucional sobre o destino de aplicação dos royalties acarreta um evidente mau uso do orçamento público.

Contudo, a sistemática interpretação constitucional já é suficiente para garantir que os recursos do desenvolvimento nacional (união, estados e municípios) oriundos do petróleo sejam em prol do desenvolvimento sustentável para as atuais e futuras gerações, por ser vinculante a todo poder público, conforme art. 225 e 3º, II da CF.

Ademais, o fato de não existir fundo financeiro setorial municipal (acompanhado da devida fiscalização da utilização das receitas que impeça seu mau uso pelo governante da ocasião) para gestão das rendas de petróleo prejudica o melhor controle das rendas de petróleo, visto que se não eliminasse ao menos diminuiria os graves problemas sociais e orçamentários quando a “safra mineral” terminar.

Concordamos com Tanaka (2017, p. 93) quando afirma que “não há dúvidas da necessidade do fortalecimento das instituições municipais por meio do incremento da supervisão e fiscalização exercida pelo controle externo e pela população” diante da magnitude da participação das rendas do petróleo nas receitas municipais sem a aplicação de ações concretas de promoção do desenvolvimento sustentável alinhado com a justiça intergeracional.

Neste sentido, concordamos com Carvalho e Teixeira (2000, p.93-94) ao analisar a eficácia dos conselhos sociais municipais ambientais, sobretudo o caráter deliberativo dos conselhos além da questão formal:

não podemos encarar a deliberação como uma questão formal. Ela depende de um conjunto de forças e, se não temos pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza. A mesma lógica pode ser aplicada para entender a falta de efetivação das decisões do conselho. Muitas vezes o Conselho define normas, diretrizes ou decisões compatíveis com os interesses da comunidade, mas, como contrariam os interesses do poder dominante, estas deliberações não são executadas.

Não basta prever na legislação criadora do conselho ou em seu regimento o caráter deliberativo. É necessária a contínua pressão social para ampliar o alcance do conselho de modo a fazê-lo um protagonista da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais, em especial, na destinação social dos vultuosos recursos dos royalties de petróleo e gás natural, recursos finitos que precisam emergencialmente ser melhor distribuídos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Após a realização da revisão bibliográfica, da coleta de dados, da realização de entrevistas com aplicação de questionários, da investigação documental e da observação *in loco*, percebe-se que os conselhos ambientais locais da região Norte Fluminense dispõem de estrutura deficitária para serem considerados como autores efetivos de política pública.

A pergunta inicial da presente pesquisa consistia em investigar se os conselhos municipais analisados na região Norte Fluminense estariam aptos a serem autores não estatais de políticas públicas. Também foi objetivo de investigação descobrir se os conselhos analisados estariam aptos a incluir temas na agenda governamental, formular políticas públicas e avaliá-las.

Antes é necessário estabelecer que a relevância da pesquisa ao investigar os impactos e as ações do conselho municipal de meio ambiente sobre a sociedade dos municípios que compõem a mesorregião fluminense e o poder público constituído decorre da necessidade de ativação da cidadania para democratizar a gestão pública e alinhar os interesses do Estado com os da sociedade civil.

Desta feita é possível concluir que os conselhos sociais locais verificados não são eficazes como autores sociais de política públicas. Isso se justifica porque somente 55,5% do total dos CMMAs pesquisados podem ser considerados como ativos no ano de 2019 (por ter realizado ao menos uma reunião anual por ata), número insatisfatório de atuação para concluir o conselho local como espaço eficaz para o exercício da democracia direta e como instrumento da cidadania ativa.

Não se torna viável, para os conselhos analisados, incluir temas na agenda governamental, formular políticas públicas e avaliá-las por não ter a regularidade de reuniões formais por serem considerados inativos. Também não são representativos aos interesses de sua base de apoio por agirem como uma espécie de mandato livre, sem prévia tomada de posição aos itens da pauta e prestação de contas na própria entidade das deliberações realizadas, sendo questionável a representatividade de quem representa para que não seja os conselhos sociais municipais ambientais mais um exemplo de uma democracia delegativa, caracterizada como uma espécie de aval para que o conselheiro, após ingressar nos quadros do conselho, passe a votar e agir conforme sua própria conveniência, ao invés de ser um dos autores sociais de uma democracia representativa e participativa.

Também foi observado que não há paridade material nos conselhos investigados, por faltar igualdade de condições de acesso à informações, existir disparidade entre o grau de

formação escolar e a capacitação técnica ambiental (e na área petrolífera) entre os segmentos da sociedade civil e do governo.

A falta de igualdade e de capacidade técnica entre os representantes da sociedade civil e do governo, leva à preponderância dos interesses do poder público e da classe que esse protege, em contrapartida a população vulnerável a defesa do meio ambiente. Tal conclusão se traduz também porque o poder público apresenta grau de escolaridade de ensino superior cerca de três vezes mais elevado do que os membros da sociedade civil.

Outro fator observado foi a diferença entre a disponibilidade de tempo dos conselheiros do governo que estão em horário de expediente e o da sociedade civil, que muitas vezes se vê obrigado a ausentar do próprio trabalho devido ao dia e horário do funcionamento dos conselhos sociais, que sempre ocorre em dias úteis, no horário comercial.

A referida submissão revela um controle (ao menos parcial) por parte do Estado das atividades dos CMMAs analisados o que prejudica sua função fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, o que compromete a função do conselho local em decidir sobre a implementação de política e administração de recurso, inviabilizando, de fato, a intervenção dos conselhos na realidade local.

Ademais, a falta de transparência e divulgação ampla e contínua dos atos dos CMMAs para a sociedade de modo geral pode gerar a falta de pressão social necessária para ofertar autoridade as deliberações do conselho.

A participação social no governo democrático municipal em relação à composição dos conselheiros da sociedade civil é enviesada em parte tanto pela presença de integrantes do poder público nas cadeiras destinadas à sociedade civil quanto por não possuir a sociedade civil os recursos humanos e materiais necessários para a efetiva atuação, atuando em dependência do poder público e sem a condição efetiva de fiscalizá-lo.

Verificou-se ainda que os municípios investigados da mesorregião Norte Fluminense realizaram esforços para criação de uma institucionalização dos conselhos municipais ambientais via leis formais. Entretanto, a referida rede institucionalizada se mostra com deficiências, sendo inviabilizada a efetiva participação popular na gestão ambiental municipal.

Até mesmo porque a participação popular direta não pode ser percebida apenas como um espaço de representação na lei que instituiu os conselhos sociais. Não é considerada como uma simples possibilidade de presença de associações da sociedade civil, mas ao contrário, como uma necessidade de protagonismo da cidadania, com tomadas de decisões efetivas,

fiscalização de recursos públicos (vultuosos sobretudo dos royalties, conforme veremos a seguir) e em defesa da boa governança em atenção ao interesse comunitário.

Ressalta-se que tanto o alto valor, quanto a periodicidade e a localização geográfica dos municípios estudados na bacia sedimentar de Campos com forte atuação da indústria petrolífera com elevado poder de impacto socioambiental justificaram o presente estudo de caso.

Ora, apesar do crescimento astronômico da indústria petrolífera no Estado do Rio de Janeiro, em especial, na mesorregião Norte Fluminense, e também pela grandiosidade das receitas dos royalties de petróleo natural, constatou-se a ausência de controle social via conselhos sociais municipais ambientais. Acresce-se que também fora verificada a ineficiência de controle externo pelo TCE-RJ, ante o entendimento jurídico de existir falta de previsão legal específica para destinação social dos royalties (por exemplo, permitindo o pagamento de pessoal temporário) trazendo como consequência uma má destinação destes recursos, à revelia do texto constitucional que exige que o uso dos royalties sejam em prol do desenvolvimento ambiental sustentável.

Ademais, percebe-se que o uso das rendas de petróleo não possuem uma contraprestação social clara e definida, não servindo os conselhos sociais municipais ambientais analisados como instrumentos de fiscalização ou de avaliação no destinos das vultosas verbas.

As normas disponíveis sobre os royalties de petróleo apenas apontam os entes que irão receber as receitas, não determinando o destino social em prol do desenvolvimento sustentável local, ou seja, não há uma destinação socioambiental específica prevista em lei para o uso do recurso.

A necessidade de controle social é urgente ainda por ser uma riqueza (de caráter público) variável (contraprestação) decorrente da exploração de mineral finito. E a efetivação de um conselho social municipal ativo e eficaz para o uso dos royalties alinhada a análise criteriosa do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro seriam possíveis mecanismos adequados para que possa ocorrer a destinação das receitas do petróleo em prol do meio ambiente equilibrado e do desenvolvimento econômico sustentável das presentes e futuras gerações.

Ademais, deve-se ressaltar que 60,7% dos entrevistados declararam que não sabiam, não existiam ou não responderam sobre a atuação de câmara técnica. Isso gera a conclusão de que a maioria dos conselheiros está refém de atuação técnica, uma vez que a insuficiência de quadro técnico e de câmara técnica gera reflexos negativos na formulação e na avaliação pelo

conselho de políticas públicas ambientais municipais, amputando a atuação dos conselheiros e gerando uma relação de dependência com o poder público.

Assim, conclui-se que a paridade entre o segmento da sociedade civil e do governo é apenas formal, ficando comprometida a igualdade entre os representantes do público e da sociedade civil, não havendo por parte do conselho a estrutura técnica necessária para avaliar a política pública ambiental municipal.

Percebe-se assim um esvaziamento dos referidos conselhos pesquisados do elemento técnico que prejudica o caráter deliberativo e a possibilidade de implementar políticas públicas de cunho técnico, resultando em indesejável de dominação com o poder público municipal que dita todas as soluções técnicas ao conselho, em participação não igualitária.

Em síntese, não basta prever na legislação criadora ou no regimento do conselho o caráter deliberativo e paritário. É necessária a contínua pressão social para ampliar o alcance do conselho de modo promover a gestão social municipal com ênfase na formulação de políticas públicas ambientais, em especial, na adequada destinação social dos vultuosos recursos dos royalties de petróleo e gás natural.

Ou seja, a participação popular, relacionada ao desenvolvimento da democracia e como substrato da cidadania, ainda não foi atingida na sua plenitude pelos conselhos sociais municipais ambientais analisados. Ressalta-se que para além do direito fundamental de participação cidadã, estabelecida pelo princípio constitucional da participação direta (art. 1º, parágrafo único da CF), a sociedade civil também possui o dever de fiscalizar o poder público municipal na área ambiental, enquanto não há vinculação do destino social das verbas de royalties, especialmente por ser o recurso finito e oriundo, como já observado, de uma “única safra”.

Urge melhorar a efetividade dos conselhos sociais municipais ambientais analisados. Uma possível solução seria através do alinhamento da pressão da sociedade para efetivar o caráter deliberativo do conselho capazes de contrariar os interesses do poder dominante. Isso só ocorreria com a superação das deficiências apontadas, com a existência da paridade real entre os segmentos do conselho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ADEODATO, Benedito Fonseca e Souza. **Fatos Sociais e o Ativismo Judicial**. Revista Digital do Instituto dos Advogados Brasileiros, v. 35, 2017.

ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. **Gestão Social e Governança Pública**: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. Revista de Ciências da Administração, [S. l.], v. 17, p. 11–29, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273543118001>. Acesso em: 7 fev. 2020.

ALMEIDA, Debora Rezende De. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 22, n. 50, p. 175–199, 2014.

ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Application of oil royalties and constitutional guarantee of sustainable development**. 2012. 207 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], n. 151, p. 37, 2001.

ANP - **Agência Nacional do. Informações da Agência Nacional do Petróleo**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 22 fev. 2020.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Proteção Ambiental nas Atividades de Exploração e Produção de Petróleo**: aspectos jurídicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ARATO, Andrew. **Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 27, 1995.

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **O sistema municipal de meio ambiente no Brasil**: avanços e desafios. Saúde e Sociedade, [s. l.], v. 21, p. 33–47, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. **Sociedade civil, instituições participativas e representação**: da autorização à legitimidade da ação. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 nov. 2018.

BASTOS, Gabriel; BASTOS, Ildelson. **Bacia de Campos: Sumário Geológico e Setores em Oferta**. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2017. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round14/Mapas/sumarios/Sumario_Geologico_R14_Campos.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020

BENJAMIN, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de Figueiredo. **Direito Ambiental e as funções essenciais à justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOEIRA, Sérgio Luís; BORBA, Julian. Os fundamentos teóricos do capital social. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, v. 9, n. 1, p. 187-193, Jun. 2006.

_____. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000

_____. **Governo dos Homens ou governo das leis**. In: O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo. 13ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 1990.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a política nacional de meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981.

_____. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 fev. 1989.

_____. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 ago. 2013.

_____. **Lei nº 12.856, de 2 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 set. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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; e altera a 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro nº 42, de 2012.** Dispõe sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do 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, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=244630>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **Tesouro Nacional Transparente.** Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais.** Cadernos EBAPE.BR, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 681–703, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1679-39512011000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 9 fev. 2020.

CARDOSO, Auta Alves. **Exploração de Petróleo e de Gás Natural: Reflexões jurídicas sobre a oneração de tal atividade.** São Paulo: Noeses, 2015.

CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da; ALMEIDA, Carla. **Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política.** Revista Sociologia e Política. Curitiba, v. 26, n. 67, p. 67-90, Sept. 2018.

CARNICELLI, Lauro; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. **Royalties do petróleo e emprego público nos municípios Brasileiros**. Estudos Econômicos (São Paulo), [S. l.], v. 44, n. 3, p. 469–495, 2014.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **A participação popular no processo de descentralização governamental: uma avaliação do papel dos conselhos gestores de políticas públicas em municípios de pequeno porte demográfico**. Belo Horizonte: Anais do X Encontro da Anpur, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C.. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis; SILVA, Juvêncio Borges. **DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA: participação popular como meio de superação dos obstáculos a consolidação democrática no Brasil**. Húmus, São Luís, v. 7, n. 20, p.55-74, jan. 2017.

CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. **Mapa das Regiões de Governo e Municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2019**. Disponível em: < <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=79>>. Acesso em: 20 fev. 2020

CRUXÊN, Isadora Araújo et al. **Relatório de Pesquisa do Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros**. 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2020.

DOMBROWSKI, Osmir. **Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior**. Revista de Sociologia e Política, [S. l.], v. 16, n. 30, p. 269–281, 2008.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2007

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia R. M. M.. **Direito Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2015.

FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto. **Análise da participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG)**. Ambiente & Sociedade, [S. l.], v. 17, n. 3, p. 239–258, 2014.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, Jun. 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Conselhos Gestores e Gestão Pública**. Revista Ciências Unisinos. São Leopoldo. V. 42, n. 01, 2006.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente**. Cadernos EBAPE.BR, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 894–909, 2015.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

GREY, David E. **Pesquisa no Mundo Real**. 2ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GUERRA, Júnia Fátima do Carmo; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Gestão pública societal e gestão social: análise de aproximações e distanciamentos na práxis de uma política pública**. Pensamento & Realidade, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 5–20, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/12645>. Acesso em: 16 fev. 2020.

GUERRA, Sidney. **COMPETÊNCIA AMBIENTAL À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011**. Revista Nomos, Fortaleza, v. 1, n. 32, p.125-140, jan. 2012.

GUILHERME, Alexandre Anselmo; PICOLI, Bruno Antonio. **Escola sem Partido - elementos totalitários em uma democracia moderna: uma reflexão a partir de Arendt**. Revista Brasileira de Educação, [S. l.], v. 23, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-24782018000100234&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 20 fev. 2019.

GUIMARÃES, Paulo Cesar da Silva. **Conselho de meio ambiente e educação ambiental: exame crítico das práticas sociais participativas do conselho de meio ambiente do estado do Rio de Janeiro**. Revista Cade. V. 11, n. 1, p. 37-48, 2012.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Social control and public policies: the experience of the management councils.**, [S. l.], v. 47, n. 2, p. 357–378, 2013.

HÖFLING, Eloisa De Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, [S. l.], v. 21, n. 55, p. 30–41, 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Perfil dos municípios brasileiros: 2017. Rio de Janeiro. 2018.

_____. Cidades@. **Sistema Agregador de informações do IBGE**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 20 fev. 2020

INEA – **Instituto Estadual do Ambiente**. O que é o INEA. Disponível em: <www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/Institucional/O_que_e_o_Inea>. Acesso em: 20 fev. 2020

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, [S. l.], v. 40, n. 3, p. 479–499, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 7 fev. 2020.

LASCHEFSKI, Klemens; COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Segregação social como externalização de conflitos ambientais: a elitização do meio ambiente na APA-Sul, Região Metropolitana de Belo Horizonte**. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 307-322, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2008000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 Nov. 2018.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUTEAU Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACAÉ, Município de. Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade: **COMMADS Atas**. Disponível em: <<http://www.macaerj.gov.br/sema/conteudo/titulo/commads-atas>>. Acesso em: 01 jan. 2020.

MACHADO, C. J. S.; VILANI, R. M.; CHAME, M. **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável:** o papel dos royalties do petróleo na institucionalização de uma política de preservação da biodiversidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 25, p. 11-26, jan./jun. 2012. Editora UFPR.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 19 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MAIA, Alexandre da. **A aplicação do direito ambiental no Estado Federativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O município e a constituição da democracia.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MAMEDE, Gladston. **Hipocrisia:** o mito da cidadania no Brasil. *Revista de Informação Legislativa, [S. l.]*, n. 134, p. 12, 1997.

MARCONDES, Danilo. **Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein.** 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

MARTINS, Angela Maria. **Autonomia e educação: a trajetória de um conceito.** *Cad. Pesqui*, São Paulo, n. 115, p. 207-232, Mar. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 Nov. 2018.

MARTINS, Rodrigo Lemes; VIEIRA, Thiago Wentzel de Melo; BECKER, Beatriz Rohden. **Políticas públicas municipais e a questão ambiental: uma análise dos mecanismos legais de proteção ambiental em macaé.** 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/832/467>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente:** A gestão ambiental em foco. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Relações entre poderes e democracia:** crise e superação. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA, Marcelo Kunrath. **Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva.** *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, supl. p. 43-54, Aug. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 out. 2018.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

NUNES, Marcela Riccomi; NUNES, Marcela Riccomi; FERNANDES, Valdir. **A Atuação de Conselhos do Meio Ambiente na Gestão Ambiental Local**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 21, n. 3, p.48-60, maio 2012.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de et al. **IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Revista de Administração Pública, [S. l.], v. 49, n. 5, p. 1263–1290, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-76122015000501263&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 16 fev. 2020.

PEREZ, Ilma Conde; BOURGUIGNON, Maria Alice Bento; CORRÊA, Rogerio Giusto (Org.). **Conselhos municipais de meio ambiente: orientações para implementação**. Rio de Janeiro: Inea, 2015.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO: UM MAPEAMENTO DAS “INTERFACES SOCIOESTATAIS” NOS PROGRAMAS FEDERAIS**. [s. l.], p. 61, 2012.

POPPER, Karl. **A Sociedade Aberta e seus Inimigos**. Primeiro Volume: O sortilégio de Platão. Lisboa: Edições 70, 2015.

RAMOS, Michelle de Fátima et al . **Conselhos setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão**. Saude soc., São Paulo , v. 21, supl. 3, p. 61-70, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000700006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 fev. 2020.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres de direito de petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. **Direito do Petróleo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 19, n. 38, p. 171-185, Feb. 2011 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 out. 2018.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SÁ-SILVA, Jacson Ronie; Cristóvão D de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Rio Grande, v. 1, n. 1, p.01-15, jul. 2009.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. *Revista de Administração Pública*, [S. l.], v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 7 fev. 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

SILVA E OLIVEIRA, Virgílio César da; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, Sept. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 out. 2018.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 1, p.179-208, mar. 2018.

SILVA, Roberto Cezar Rosendo Saraiva da; BRITTO, Jorge. **O Aglomerado de Empresas Atuantes no Segmento Off-Shore de Macaé: impactos da política de subcontratação da Petrobras na bacia de Campos**. *Revista Brasileira de Inovação*, [s.l.], v. 8, n. 1, p.121-166, 30 out. 2009. Universidade Estadual de Campinas. <http://dx.doi.org/10.20396/rbi.v8i1.8648977>.

SILVEIRA, Alcimar Abreu et al. **Rendas petrolíferas, do auge à crise: os efeitos nos orçamentos públicos e na renda per capita dos municípios produtores do Estado do Rio de Janeiro**. *Boletim Petróleo, Royalties e Região, Campos dos Goytacazes/rj*, v. 60, p.06-140, ago.

2018. Disponível em: <<https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/08/Ucam-Boletim-Artigo-2.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2018.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito Ambiental**. 16ed. São Paulo: Saraiva Educacional, 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p.20-45, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 20 out. 2018.

SOUZA, Donaldo Bello de Souza; NOVICKI, Victor. **Conselhos municipais de meio ambiente**: estado da arte, gestão e educação ambiental. Brasília: Liber Livro, 2010.

_____. Políticas públicas de educação ambiental e a atuação dos conselhos de meio ambiente no Brasil: perspectivas e desafios. *Avaliação de Política Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 711-736, Dec. 2010.

SOUZA, Joseane; TERRA, Denise. Migrações, pendularidades e mercado de trabalho no segmento upstream da indústria do petróleo na Bacia de Campos. *EURE (Santiago)*, [S. l.], v. 46, n. 137, p. 157–180, 2020. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612020000100157&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 15 fev. 2020.

SOUZA, Michele Souza e et al. **Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa**. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 23, n. 10, p. 3189–3200, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-81232018001003189&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 7 fev. 2020

SZPIZ, Helga. **MUNIC 2017: 48,6% dos municípios do país foram afetados por secas nos últimos 4 anos**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21636-munic-2017-48-6-dos-municipios-do-pais-foram-afetados-por-secas-nos-ultimos-4-anos>. Acesso em: 9 dez. 2018.

TANAKA, Carlos Alberto. **O CONTROLE EXTERNO NA APLICAÇÃO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, 2017.

TORRONTÉGUY, Alessandra Fölzke. **A aplicação dos royalties do petróleo e a efetividade dos direitos fundamentais sociais**. 2009. 158 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias

Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2009.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2ed. Petrópolis: Vozes, 1996, pp.15-105.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **A relação entre protesto e deliberação:** reflexões para o aprofundamento do debate. *Opin. Publica, Campinas*, v. 24, n. 1, p. 1-28, Apr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762018000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 Nov. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-019120182411>.

WEBER, Max. **A Política como vocação.** In: ____ *Ciência e política. Duas vocações.* 16ª ed. tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2000.

____. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Editora LTC, 1982.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO DA PESQUISA - Mestrado em Direito – UNIRIO

Sexo:

Idade:

Formação:

Tempo no conselho: Função no Conselho:

Origem da representação (sociedade civil ou governo):

Possui cargo público:

Já participou de outro conselho? Se sim, qual?

1. Você pode me explicar como ocorreu sua chegada ao conselho, na prática?
2. Quais são as suas atividades como conselheiro/a? Qual é a frequência das reuniões? Há ata? Qual o tempo de duração?
3. Qual é o horário e o dia das reuniões? Consegue liberação do seu serviço?
4. Onde são realizadas as reuniões? Há sala ou sede própria? Há computador? Impressora, Ar Condicionado?
5. Existem servidores concursados ou contratados com dedicação integral às atividades administrativas do Conselho?
6. As deliberações que surgem nas reuniões são sempre consideradas pelo poder público para implementação de políticas?
7. Quantos membros tem no conselho? Qual a origem dos membros? Sabe o que é e se existe Câmaras técnicas?
8. Como são divulgadas as convocações e as decisões do Conselho? Considera-se um método transparente e apto a participação de qualquer um?
9. Nas reuniões existem diferenças na discussão das pautas geradas entre o governo gestores públicos e os da sociedade civil?
10. Considerando a atuação da indústria do petróleo e a existência de royalties para compensar os danos ambientais há alguma atuação do conselho com as decisões governamentais na temática? Por exemplo, o conselho avalia alguma política ambiental relacionada com os royalties?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA**

1. Ressalta-se que entrevista faz parte da dissertação de mestrado de Thiago Luiz Amério Ney Almeida sobre o funcionamento dos conselhos municipais de Meio Ambiente da Região Norte Fluminense a ser defendida na UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, no programa de pós-graduação em Direito e Políticas Públicas sob a orientação do Prof. Dr Felipe Borba.
2. A pesquisa envolve a entrevista com conselheiros de todos os municípios da Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro sendo assegurado o anonimato dos entrevistados.
3. O pesquisador Thiago Luiz Amério Ney Almeida poderá ser contatado através do e-mail thiago_amerio@id.uff.br e telefone (22-988059460) para eventuais informações após o encerramento do estudo.
4. A participação é voluntária, sem qualquer remuneração, garantida exclusivamente a finalidade acadêmica em eventual divulgação científica dos resultados.
5. O objetivo da proposta é investigar se a participação democrática dos conselhos locais está sendo efetiva para considerá-los como autores sociais relevantes à atuação do poder público, observando se há como comprová-los como instituição eficaz para formulação e avaliação de políticas públicas. Assim, verificaremos como está ocorrendo a governança social na gestão pública e o protagonismo, ou não, da sociedade civil no ciclo de políticas públicas fora da fronteira estatal

Sendo assim,

Eu, _____ concordo com o presente termo de autorização em pesquisa, compreendi a natureza e objetivo do estudo e participo voluntariamente da pesquisa. Ainda, entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão.

(Assinatura do Participante de pesquisa)

Assinatura do pesquisador