

# O SIMMA E A ARTICULAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: o caso de Rio das Ostras – RJ

Saulo Cezar Guimarães Farias\*

## RESUMO

Este artigo analisa as novas estratégias de organização da gestão ambiental e da promoção da educação ambiental nos municípios brasileiros, baseadas na redistribuição das competências e responsabilidades dessas ações pelos órgãos públicos e privados, diretamente ou indiretamente ligados à questão. Evidencia o papel de instituições não governamentais atuantes no município de Rio das Ostras – RJ, chamadas a participar dessa rede ambiental, promovendo um maior alcance e participação social das ações em prol do meio ambiente.

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

## ABSTRACT

### ***SIMMA And Environmental Management In Brazilian Cities: The Case Of Rio Das Ostras, RJ***

This paper discusses the new strategies for organizing environmental management organization and promoting Environmental Education in Brazilian cities, based on the redistribution of competence and responsibility for these actions among public and private agencies which are, either directly or indirectly, connected with the issue. It also aims to highlight the role of non-governmental organizations which work in *Rio das Ostras* city, in RJ, and were invited to participate in this environmental network in order to spread and promote social actions to protect the environment.

**Keywords:** Environmental Education. Decentralization. Public Policy. City Councils for the Environment.

---

\* Mestre em Educação e Cultura Contemporânea pela Universidade Estácio de Sá - RJ (UNESA). Atualmente é professor-tutor do curso de especialização em Gestão Pública Municipal (PNAP-Unirio) nas disciplinas Políticas Públicas, Gestão Democrática e Participativa, Gestão de Redes Públicas e Orientação de TCC, também professor de Geografia do Colégio Estadual Aurelino Leal em Niterói – RJ. E-mail: saulocg@bol.com.br.

## INTRODUÇÃO

Após muitos anos de formulações de políticas públicas para o meio ambiente, os problemas que envolvem a temática ainda são grandes e apresentam singularidades que necessitam ser aprofundadas. A temática ambiental tem se destacado na produção científica, que encontra no referido campo um vasto território de análise e discussão.

Vários são os trabalhos que discorrem a respeito dos problemas encontrados nos ambientes naturais brasileiros, em especial, da utilização dos seus recursos para a geração de lucro; da sua devastação pela especulação imobiliária e da ineficiência das políticas públicas para a universalização da educação ambiental, entre outros pontos tão importantes.

A partir da segunda metade do século XX, as questões ambientais ganharam destaque no cenário mundial, com o aparecimento de fenômenos naturais causados pelo desequilíbrio dos ecossistemas do planeta; muitos deles atribuídos ao ser humano, que não conservou o patrimônio natural de seus territórios e criou o sistema industrial capitalista, o qual promovia o consumo em massa e a utilização de recursos energéticos poluidores.

Conforme os problemas ambientais aconteciam, as nações se reuniam (Tbilisi, 1977; Moscou, 1982; Rio de Janeiro, 1992) com o propósito de discutir soluções para frear a devastação e rever o uso dos recursos naturais, de maneira a evitar que eles se esgotassem e que sua utilização não poluísse o que restava.

Observou-se também que as determinações tomadas nos eventos deveriam ser rapidamente transformadas em projetos de educação ambiental, a fim de formar futuras gerações mais preocupadas com o planeta, capazes de conciliar desenvolvimento com uso consciente do meio natural.

Bem, os anos se passaram e muito foi feito em relação aos problemas ambientais e à educação ambiental; entretanto, continuamos preocupados com os rumos que as discussões políticas envolvendo a utilização dos biomas brasileiros para desenvolvimento de atividades econômicas; a quantidade de lixo nas cidades; o aquecimento do planeta; a fragilidade da articulação entre propostas e a prática dos projetos de educação ambiental no país.

Devido ao fato constatado, este artigo busca analisar a desconcentração da gestão ambiental incentivada pela constituição federal

e praticada por alguns municípios brasileiros, no intuito de “amarrar” e articular as várias instâncias municipais e privadas que tratam de questões ambientais no município para, juntas, trocarem informações e somarem esforços no sentido de promoverem projetos de educação ambiental.

Importante ressaltar que tal articulação, em sistemas de meio ambiente, é um desmembramento dos programas do governo federal para a descentralização da gestão ambiental, por intermédio do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), incorporada na lei orgânica de muitas regiões, que já usufruem dos benefícios da sua implantação, como ocorre no município de Rio das Ostras – RJ.

## **HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Por mais primitiva que seja uma sociedade humana, ela tende a transformar a paisagem natural em seu entorno, quer seja para sua subsistência ou para adaptá-la aos seus propósitos. O uso dos recursos naturais do planeta seguia um ritmo cadenciado pela necessidade por quase toda a história da humanidade até o surgimento do sistema capitalista, no qual tais recursos passaram a ser explorados intensamente.

O consumo sem limites e a emissão de poluentes no meio ambiente desequilibraram os ecossistemas e a humanidade passou a sofrer consequências de suas ações em forma de fenômenos climáticos catastróficos, da poluição dos mananciais de água potável e da extinção de seres vivos, para ficarmos com alguns exemplos. Vislumbrou-se, então, a necessidade de reverter esse quadro, que apontava para um planeta sem condições de assegurar a sobrevivência dos seres humanos.

Para que o cuidado necessário pudesse ser eficiente, as nações começaram a se reunir e, na década de 1970, divulgaram os primeiros documentos oficiais contendo estratégias para serem implementadas pelos países em seus sistemas educacionais, fomentando a educação ambiental em todos os níveis de ensino, assim como em ambientes informais e não formais, criando uma consciência ambiental nas sociedades.

As conferências internacionais sobre meio ambiente passaram a ser frequentes e a cada encontro eram divulgados dados mais recentes sobre pesquisas que mostravam os danos das atividades humanas aos ecossistemas, assim como os primeiros impactos naturais delas advindos e que acometiam os continentes.

Os eventos internacionais citados foram essenciais para o amadurecimento da formação de uma consciência ambiental brasileira, agrupando um conjunto de informações relativas aos ecossistemas nacionais e aos problemas ambientais por que o país estava passando e para a formulação das políticas federais de meio ambiente e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

No mesmo período, foi possível perceber o “grande salto” dado rumo à formulação de políticas públicas específicas e à criação de uma legislação ambiental mais eficaz e respectivos desdobramentos na gestão ambiental em âmbito federal e em seus entes menores; a partir daí, as referidas políticas públicas ambientais passaram a ser gradativamente implementadas. Importante lembrar que as ações para uma maior e melhor gestão ambiental no Brasil praticamente se iniciaram na década de 1970, período muito próximo ao debate mundial sobre o meio ambiente, fato que mostra o envolvimento do país nessas questões, em paralelo a outros países do mundo.

A estrutura que começava a ser criada já encontrava desafios novos e crescentes, relacionados ao progresso no desenvolvimento industrial do país e à explosão consumista que o capitalismo incentivava. Esse item foi indicado como maior responsável pelo uso dos recursos naturais e, com isso, criticado por todos, que passaram a buscar alternativas para o sistema. Segundo Chesnais (2003), a humanidade entrou em uma fase da história do capitalismo na qual as consequências ambientais da acumulação, no quadro da dominação mundial do capital financeiro, tendem a materializar-se sob formas extremamente graves e num ritmo que se acelera.

Loureiro (2008) lembra que as causas da degradação ambiental e da crise na relação sociedade-natureza não surgiram ou são condicionadas apenas por fatores conjunturais e pelo instinto perverso da humanidade; a degradação não é consequência apenas do uso indevido dos recursos naturais, mas sim de um conjunto de variáveis interconectadas.

Os reflexos das atitudes governamentais e das reuniões internacionais sobre o meio ambiente resultaram na lei nº 6.938/81, que instituiu, no Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Ainda nos idos de 1980, mas precisamente em 1981, a PNMA constatou a necessidade de inclusão da educação ambiental em todos os níveis de ensino (modalidade formal). No início da década seguinte,

época da Eco-92, foram criadas duas instâncias no poder executivo: o Grupo de Trabalho de Educação Ambiental do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Divisão de Educação Ambiental do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), culminando, em 1992, na criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Em uma parceria entre o MMA e o MEC, tiveram início os programas de educação ambiental e a realização de conferências de meio ambiente nas escolas e comunidades. Tais eventos mobilizavam secretarias estaduais e municipais de educação, ONGs e grupos sociais.

Finalmente, em 1999, foi criada a Diretoria do Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA) e, em abril do mesmo ano, é aprovada a Lei nº 9.795/99, em disposição à criação da Política de Educação Ambiental, a qual passa a integrar o Plano Plurianual do Governo em 2000.

O PNEA possui a capacidade de articular ações educativas de proteção e recuperação dos recursos naturais e de sensibilizar o cidadão a se relacionar da melhor maneira com esses recursos, através da conscientização ambiental. A degradação dos ambientes naturais trouxe à tona um novo modelo de educação: a educação ambiental, que se mostrou a mais vital formação da consciência de gerações, que passariam a conviver em ambientes desgastados pela atividade humana e que teriam de ser monitorados e cuidados pelos gestores mundiais e pela própria população.

Segundo Pedrini (1997, p. 35), a EA no Brasil “não traçou um caminho linear, passou e tem passado muitos percalços para a sua implantação e desenvolvimento no ensino formal, não formal e informal”. O autor comenta que “a trajetória da EA parece coerente no discurso técnico, embora se apoie, por via de regra, numa postura política de Estado Mínimo e submissão da sociedade às barbáries das regras de mercado econômico”.

Guimarães (2006) acrescenta ainda que os propósitos da educação ambiental extrapolam os ambientes formais de ensino, espaços que apresentam inúmeras contradições e deficiências muito além da estrutura física: trata-se de problemas de formação e teórico-metodológicos, problemas sociais e políticos, entre muitos outros.

Apenas reconhecer a gravidade dos problemas ambientais, como resultado de um processo educativo, pouco avança na construção da sustentabilidade. Sendo assim, a ação que me parece prevalecer ainda nos ambientes educativos restringe-se apenas à difusão da percepção sobre a gravidade dos problemas ambientais e suas consequências para o meio ambiente. Essa perspectiva não é suficiente para uma educação ambiental que se pretenda crítica, capaz de intervir no processo de transformações sócio-ambientais em prol da superação da crise ambiental da atualidade. (GUIMARÃES, 2006, p. 15 e 16).

Não são poucas as falhas constatadas na construção de um plano nacional de educação ambiental em suas diferentes modalidades (formal, não formal e informal), caso que favorece a falta de uma consciência relativa a como cuidar e lidar com os ambientes naturais e como os danos ambientais irão se refletir em problemas para as populações das regiões afetadas e para o país num todo.

Apesar de tudo isso, a EA pretende promover a compreensão da existência e da importância da interdependência econômica, social, política e ecológica. O ensino de EA formal constitui fundamento imprescindível para a construção de uma sociedade consciente, ativa e preparada para intervir em questões ambientais e promover o desenvolvimento da região, mantendo preservados seus recursos naturais (BRASIL, 1999).

## **A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL E OS CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE**

Muitos países das Américas e do restante do mundo passaram por um período de consolidação do sistema capitalista em seus territórios na segunda metade do século XX. Alguns precisaram realizar uma profunda reestruturação dos seus sistemas sociais, políticos e econômicos para se adaptarem às exigências do capitalismo.

Alguns desses países foram tomados por regimes ditatoriais e repressores, sob o discurso de afastar a corrupção e a morosidade da aplicação dos recursos internacionais, cedidos para acelerar o desenvolvimento industrial e resolver os problemas de infraestrutura. Em virtude dessa situação, começaram a surgir movimentos populares e pressão internacional, reivindicando tempos de maior liberdade e democracia.

O regime militar brasileiro (1964-1985), instalado no país como medida para resolver uma gama de problemas, foi acusado de fracassar

em seus objetivos e atrasar o pretendido “salto” que todos almejavam. Iniciava-se um movimento de redemocratização do país, que culminaria com as eleições diretas para presidente da república em 1984.

Vechia (2006, p. 10) destaca que a “redemocratização do Brasil foi reavivada no final da década de 1980, quando o regime militar se desfazia, e essa aspiração se refletiu na Constituição Federal, onde os direitos sociais e econômicos podem ou não vir explícitos em uma constituição”. As constituições mais antigas pouco falam de tais direitos explicitamente; as constituições pós-Segunda Guerra Mundial é que trazem em seu texto de forma expressa os direitos sociais e econômicos, o que, no caso brasileiro, se configura na constituição democratizante de 1988.

Seja como resultado de um grande esforço explícito na Constituição Federal e deliberado pela descentralização de competências e atribuições, seja pela descentralização de recursos a partir de 1988, seja como importante resultado da dinâmica democrática e da maior proximidade dos governos locais com relação às necessidades da população, o fato é que os governos estaduais e, sobretudo, os municipais estão promovendo um processo de reforma da ação do estado na área social, rompendo com algumas das características tradicionais da intervenção estatal no Brasil, nessa área (VECHIA, 2006).

Nos municípios, encontraremos os espaços mais próximos, no âmbito da esfera política, por onde a atuação social poderá ser alcançada por meio de sua participação nos conselhos sociais. Estes foram designados pela constituição como voz da população no acompanhamento das decisões políticas. A criação dos conselhos, de inspiração constitucional, faria parte de um programa de maior autonomia local desses entes, numa estratégia do estado federal de empurrar seus deveres sociais para a sociedade e outras entidades não governamentais, adquirindo mais agilidade para conduzir sua economia, como queriam os organismos internacionais de países capitalistas (GOHN, 2005).

Segundo Souza (2008), o processo de federalização e descentralização da administração pública se materializou no país com o surgimento desordenado de municípios que passaram a ter mais poder e autonomia frente aos governos estadual e federal. O autor afirma que, a partir da Constituição de 1988 até o ano 2000, a divisão territorial do país foi largamente aprofundada, criando-se cerca de 25% (1.438) de todos os municípios atualmente existentes (5.560), processo resultante de práticas político-decisórias efetivadas à margem de critérios técnico-administrativos

que contemplassem a real capacidade de emancipação local.

O processo de municipalização desordenado serviu para caracterizar a abstinência do estado da regulação das políticas sociais e, após a descentralização, observamos que tais políticas surgiram da manipulação e uso de critérios politíqueiros e serviram para disseminar o clientelismo e empregar políticos, que estariam influenciados e “patrocinados” por terceiros, legitimando seus interesses nas regiões que buscaram a emancipação.

Vale lembrar que, de acordo com Souza (2003), muitos dos municípios criados, aproximadamente 80% deles, dependem exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e não apresentam condições sociais, políticas e econômicas para se sustentar.

Os Conselhos de Meio Ambiente agem em conjunto com os demais espaços participativos do município para, em áreas específicas, atuarem na solução de problemas ambientais, incentivar projetos sustentáveis e fomentar a educação ambiental, que passaria a surgir no território e a integrar os debates locais, envolvendo a sociedade civil para tomar parte de tudo isso.

Os CMMAs, também conhecidos por CODEMAS, são instâncias deliberativas voltadas ao exame de projetos do poder executivo e do setor privado que impliquem problemas na esfera educacional e impactos ambientais, e à constituição de fóruns de disseminação de informações ou de construção coletiva de conhecimento na área, entre outras funções<sup>1</sup>, prevendo, ainda, a participação da sociedade civil em seu colegiado (RIO DAS OSTRAS, 1994).

É necessário ressaltar a importância do conselho como espaço de interface na gestão ambiental municipal, podendo o mesmo atuar nos espaços políticos, em conjunto com empresas privadas, e na sociedade, principalmente na formulação de projetos de educação ambiental formais (em conjunto com a Secretaria de Educação) e não formais (com ONGs,

---

<sup>1</sup> Dentro da sistemática de defesa do meio ambiente nacional temos vários órgãos encarregados de auxiliar a gestão pública, conforme disposto na Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Na esfera federal temos o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) que é órgão de assessoria, estudos e de proposição das diretrizes da política nacional ao governo central, através de seu conselho de governo, sendo então um órgão federal consultivo e deliberativo e na esfera estadual temos o CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente) com atribuições semelhantes. Na esfera municipal o CODEMA, é um órgão consultivo e deliberativo no âmbito de sua competência que deve assessorar o Poder Executivo do município nas questões ambientais (OLIVEIRA, 2007).



Associações de Moradores, entre outras).

Eles se configuraram, com maior ou menor atuação nos espaços mais democráticos do município, no sentido da aproximação entre a sociedade e as questões ambientais locais. Tais espaços, criados a partir da Constituição Federal de 1988, deveriam ser preenchidos de representantes das camadas da sociedade, do executivo e do setor privado, que pudessem estar implicados na resolução de problemas das esferas educacional e ambiental.

Porém, essa participação é questionada nos estudos de Souza (2008), Toledo (2007), entre outros, pois a constituição dos CMMAs não refletiria evolução das práticas democráticas, com a representação popular podendo interferir na promoção da justiça ambiental. Aliado a tal pressuposto, os CMMAs seriam organizações de fachadas e legitimadoras das práticas capitalistas depredadoras e degradadoras do meio ambiente.

O fato constatado é recorrente em muitos municípios brasileiros, onde o objetivo principal da criação do CMMA é esconder arranjos políticos e privados com fins econômicos, usando o conselho como “fachada” para essas atividades. Outros conselhos não possuem conhecimento técnico para deliberar sobre os assuntos levados ao seu conhecimento, como no caso do CMMA de Angra dos Reis, no Rio de Janeiro (TOLEDO, 2007), que teve de pedir auxílio ao Conselho Estadual para resolver o problema. E que também existem CMMAs formados somente para obedecer ao previsto em Lei, sem reuniões frequentes, estrutura física, nem documentação necessária para funcionar.

Todas essas informações apontavam para o fato de que os espaços em questão perderam seus significados e de que o projeto pretendido pela Constituição fora mera utopia, não se configurando em um benefício para descentralizar a gestão ambiental e dar maior poder e autonomia aos municípios; e ainda aumentar a transparência das atividades políticas e promover a educação ambiental. No entanto, outros casos mostraram que, quando existe vontade política e organização civil, o quadro muda.

Dentre as atribuições delegadas aos conselhos, destacamos o caráter de promoção participativa nas decisões políticas e na tentativa de transparecer essas decisões; porém, percebemos que nem sempre a descentralização das políticas públicas representou um benefício para a população. Como observamos nos estudos de Souza (2003) e Gohn (2005), as políticas são mal planejadas e as verbas, conseqüentemente,

mal aplicadas e desviadas.

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

Contudo, não podemos esquecer que, na criação dos conselhos em questão, a participação social não foi requerida; ou seja, eles não surgiram de uma demanda da sociedade por maior participação democrática na formulação das políticas públicas, sendo formados, verticalmente, por iniciativa do governo federal, em restrita observância às leis e não às necessidades de democratização da gestão pública.

O alerta, segundo Santos (2001, p. 45), indica a probabilidade de que os conselhos se transformassem em “estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de responder aos procedimentos de aprovação de contratos e prestação de contas exigidas nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais”. Isso também nos remete ao seguinte questionamento: seria possível uma organização social como o CMMA, que é estruturado e organiza-se a partir de uma formalização do poder público, contrapor a sociedade política e contrariar interesses capitalistas, considerando práticas preservacionistas e conceitos referentes ao desenvolvimento sustentável?

A constituição dos conselhos segue as disposições da PNMA, cujo objetivo é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições para o desenvolvimento sócio-econômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

Segundo dados mais recentes, extraídos da Pesquisa de Informações Básicas do IBGE (2009), contendo os resultados das pesquisas realizadas em 2009, relativas à existência e ao funcionamento dos CMMAs (porcentagem total), grande parte dos Conselhos de Meio Ambiente apresenta caráter paritário e consultivo; seguindo essa singularidade, outros 2.531 são de caráter deliberativo, dando a impressão de que as ações dos conselhos cada vez mais se afastam de um caráter prático e de um maior poder decisório em relação ao que é levado para as deliberações nas reuniões conselhistas, onde aproximadamente 45% dos conselhos apresentam caráter normativo e fiscalizador,

responsável pela execução das decisões tomadas pelo CMMA.

Observamos também na análise dos dados que, dos 3.124 CMMAs encontrados, 904 não realizam reuniões frequentes (mínimo de uma reunião anual); alguns não as realizam e provavelmente só existem para cumprimento de Lei.

## **O MODELO INTEGRADO ATRAVÉS DO SIMMA EM RIO DAS OSTRAS**

O Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), a Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca (SEMAP) e o núcleo de EA integram o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SIMMA), o qual compreende um conjunto de órgãos e entidades públicas e privadas, integrados para a preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais no município (FARIAS, 2010).

O Sistema foi criado com a intenção de atrair a relação entre os mais diversos tipos de organizações legalmente representadas nas ações de meio ambiente e é gerido pela Lei Orgânica do Município, a qual destaca suas efetivas funções e atribuições, consoantes com o disposto nesse Código (RIO DAS OSTRAS, 2008). O SIMMA constitui uma tentativa de estabelecimento de uma rede intersetorial que pretende agregar órgãos e institutos no desenvolvimento de estratégias para disseminar a educação ambiental pelos municípios da mesma forma que projetos e ações para recuperação, manutenção e criação de espaços naturais preservados.

Importante ressaltar que a criação e a efetivação do SIMMA não é regra na grande maioria dos municípios brasileiros, apesar de sua criação ser uma determinação legal. Alguns não possuem nem o Conselho de Meio Ambiente e legislação específica para as atividades ambientais obrigatórias (IBGE, 2009), como podemos observar na Tabela 1.

TABELA 1 – Total de municípios com legislação específica para tratar da questão ambiental, segundo as grandes regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2009.

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

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

De acordo com os dados da pesquisa sobre informações básicas do IBGE em 2009, dos 2578 municípios existentes no país, poucos possuem as leis que garantem o correto tratamento das questões ambientais, ficando, os mesmos, sem condições de corrigir, punir e orientar as questões ambientais que são levadas aos órgãos responsáveis, desobedecendo ao previsto no SISNAMA.

Dentro dos projetos criados pelo Núcleo de Educação Ambiental, está a Rede de Educadores Ambientais (REARO). A Rede de Educadores Ambientais de Rio das Ostras foi criada para tratar das questões relativas ao meio ambiente da região, discutidas em vários espaços constituídos legalmente: associações de moradores, secretarias da prefeitura, ONGs, empresas privadas e outros que tenham relação direta e indireta com os espaços naturais do município.

Em Rio das Ostras, existe uma união entre segmentos públicos para a promoção de projetos de EA, aliando as Secretarias de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, Secretaria de Educação no Núcleo de Educação Ambiental e a Rede de Educadores Ambientais de Rio das Ostras (REARO), com sede no parque dos pássaros.

O espaço em questão reúne os responsáveis pela elaboração, execução e divulgação de propostas para implementar a EA nas escolas e na sociedade, assim como para a realização de palestras a empresas privadas, dando suporte e orientando-as para atuarem no município. Estão em funcionamento, no ano de 2010, inúmeros projetos chamados de Eco-projetos, Eco-oficinas, eventos e fóruns de EA, atraindo a sociedade civil e até mesmo participantes de outros municípios e de outros estados para as programações.

A REARO promove a realização de projetos e eventos de várias naturezas, contando com a participação direta e indireta de diversos segmentos da sociedade civil e das secretarias da prefeitura, sem deixar de salientar a presença do CMMA, dando suporte sempre que necessário for, para que tais ações resultem na formação de uma consciência ambiental na população riostrense. Grande parte desses projetos é realizada dentro das escolas do município (Figuras 1 e 2), em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), nas salas de aula das turmas de educação infantil e ensino fundamental, formando os futuros cidadãos que serão os responsáveis pela preservação dos ambientes naturais da sua região.



FIGURAS 1 e 2 – Eco-Oficinas e Caminhada Pró-Manguezal

Fontes: <http://educacao.riodasostras.rj.gov.br/rearo/pdf/ecooficinas.pdf> e

<http://educacao.riodasostras.rj.gov.br/rearo/pdf/caminhapromanguezal.pdf>

Em seus Artigos 265 e 266, a Lei Orgânica Municipal (LOM) define que os conselhos, de modo geral, são órgãos de cooperação governamental, cuja finalidade é auxiliar a administração no planejamento, execução, fiscalização, controle e na decisão de matérias de sua competência; e ainda preconiza que os referidos conselhos

deverão ser regulamentados por leis específicas e com representatividade paritária, respectivamente.

Segundo dados colhidos pelo autor em entrevistas e após análise dos questionários respondidos pelos representantes do CMMA de Rio das Ostras e pelo secretário de meio ambiente do município, algumas questões<sup>2</sup> foram levantadas, referentes à administração do CMMA e ao seu funcionamento e à relação com as demais secretarias do município e com os entes estaduais e federais, entre outras.

Na Assembleia Geral das Conferências, os problemas ambientais do município, reunidos durante no biênio de atuação do CMMA, são levados para discussão e logo após são confeccionados os relatórios a serem postos em prática nos mandatos subsequentes. Também nas Conferências são lidas e debatidas as ações realizadas pela administração do CMMA do mandato vencido. Segundo o presidente do CMMA,

*[...] nós nos preocupamos muito para que nas reuniões sejam elaboradas propostas eficazes e que estas atendam as expectativas reais do município, não 'sonhando muito alto' tendo uma satisfação em ver e apresentar resultados reais.*

A respeito das Parcerias Público-Privadas (PPP), o conselheiro comenta que existem várias ações conjuntas, principalmente na área de educação ambiental, pois os recursos públicos para a gestão e os valores recebidos pelos royalties provenientes da exploração de petróleo em suas águas territoriais, pagos pela Petrobras, não têm sido suficientes para suprir as necessidades do município, fazendo com que a prefeitura adotasse tais estratégias. O Conselheiro afirma que:

*[...] se dependêssemos somente do dinheiro dos royalties, demoraríamos uns 15 anos para realizar tudo que foi realizado, todas estas obras que você tem visto, foram construídas com o dinheiro da prefeitura que vem do ICMS, royalties e de parceiras com diversas empresas privadas que atuam aqui.*

---

<sup>2</sup> Podemos citar entre as questões levantadas, o caso de a presidência do conselho ser, obrigatoriamente por lei, exercida pelo secretário de meio ambiente, agricultura e pesca, assim como os critérios usados para a escolha dos representantes do conselho, entre outras, desenvolvidas na dissertação do autor.

Indagado a respeito da existência de diagnósticos sócio-ambientais no município, o conselheiro afirmou que em todas as conferências de meio ambiente nele realizadas, problemas sócio-ambientais são apresentados e discutidos nas plenárias e suas resoluções votadas pela assembleia. Segundo Novicki (2006), o diagnóstico representa uma estratégia para sistematizar a coleta de dados, mostrando um quadro das relações entre a sociedade e o ambiente natural, facilitando a formulação de estratégias para resolver o problema.

O presidente do CMMA lembra que um dos primeiros relatórios relativos aos problemas sócio-ambientais no município foi realizado pela Petrobras. A primeira etapa do diagnóstico (novembro de 2005 a dezembro de 2006) compreendeu um levantamento dos aspectos sócio-ambientais, realizado nos treze municípios que sofrem influência dos empreendimentos relacionados à exploração do petróleo. O diagnóstico buscou estabelecer parcerias com os municípios e, para tanto, utilizou-se de um acordo de cooperação técnica assinado por cada município, NUPEM/UFRJ<sup>3</sup> e Petrobras. Ele também acrescenta que,

*[...] na verdade, participação é isto, apresentar os problemas aos conselheiros, à sociedade e juntos tomarmos decisões para resolver os problemas do município, e como este quadro está se aprimorando há vários anos, podemos perceber a maturidade do Conselho partindo para definir resoluções que irão interferir no cotidiano da população.*

No projeto citado, foram estabelecidos contatos nos municípios, visitas às escolas, unidades de conservação, ecossistemas e às organizações da sociedade civil, com o intuito de obter um panorama das ações de EA em cada município e suas principais características, tais como: a realização de projetos, os sujeitos envolvidos, as potencialidades dos ecossistemas para a realização de atividades de EA, os conflitos sócio-ambientais existentes, em especial aqueles decorrentes das atividades da Petrobras nos municípios. Além do levantamento dessas informações, durante o diagnóstico, foi realizada uma seleção que envolveu técnicos e professores das Secretarias de Educação e Meio Ambiente, para definir os representantes dos municípios que viriam

---

<sup>3</sup> O NUPEM/UFRJ desenvolve pesquisas para conhecer e preservar a biodiversidade dos diferentes ecossistemas da região. É fruto de uma parceria entre a Prefeitura de Macaé, a Petrobras e o Instituto de Biologia da UFRJ. Disponível em: <<http://200.220.205.51/nupem2/>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

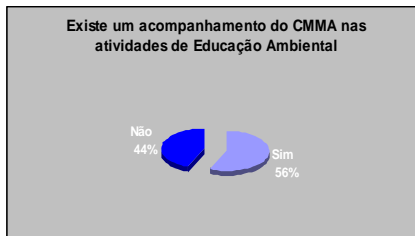
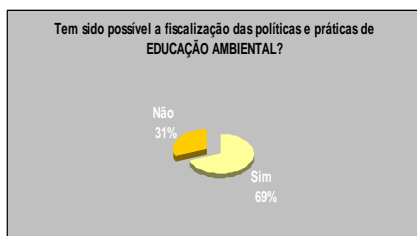
participar do Curso de Formação de Educadores Ambientais.

A Petrobras contribui com a EA por meio do Projeto Pólen (Gestão Participativa do Petróleo), promovendo oficinas, projetos e ações direcionadas à população. O projeto em questão é fruto de uma união entre o IBAMA e a Petrobras na elaboração de projetos de educação ambiental nos municípios em que a empresa atua. Atende condicionantes de licenciamento ambiental o qual exige que os mesmos tenham foco de sua ação na mitigação dos impactos causados pela Atividade de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural, seguindo uma linha traçada pela Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM), que prioriza o controle social na ação desenvolvida.

Segundo a gestora do Projeto Pólen no município, uma das principais ações em benefício da conscientização popular acerca do cuidado com os ambientes do município está na promoção da educação ambiental dedicada aos cidadãos, às empresas e aos jovens, se apresentando nos modelos formais (com projetos variados dentro das escolas de educação básica) e não formais, com outros muitos projetos elaborados todos os anos pela REARO, pela sociedade civil organizada e por empresas privadas na comunidade.

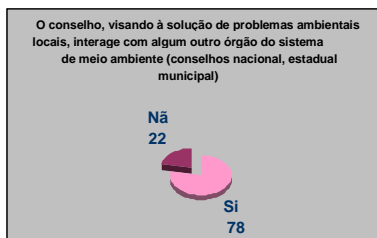
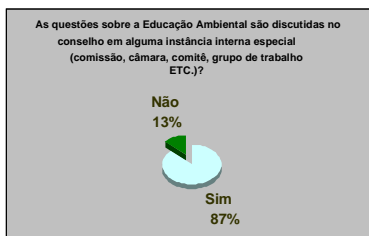
Analisando os questionários distribuídos aos 24 conselheiros, foi possível observar muitos aspectos interessantes. No tocante às competências e atribuições do CMMA (Gráficos 1 e 2), destacamos a sua responsabilidade com o acompanhamento dos projetos de EA (56%). Foi constatado que o CMMA, ao dar apoio, suporte técnico, aparato físico e humano, tem falhado na fiscalização das atividades de EA, mostrando-se não tão eficiente (69%), por falta de pessoal e também pelo fato de o CMMA dividir tal responsabilidade com outros órgãos no município.

GRÁFICOS 1 e 2 – Acompanhamento das atividades de EA no município e fiscalização das atividades de EA no município





GRÁFICOS 3 e 4 – Questões de EA discutidas no CMMA e relativas à interação do CMMA com outros órgãos.



Fonte: Farias (2010)

As questões referentes à educação ambiental fazem parte das atividades e discussões das plenárias do CMMA, mas foi observado que o principal órgão de fomento de tais atividades é o NEA, que articula as referidas ações com outras diversas organizações e instituições públicas e privadas que atuam na região (Petrobras, SEMED, empresas privadas, ONGs, Associações de Moradores, entre outras), disseminando as informações e promovendo projetos, tanto formal (nas escolas) quanto informalmente (nos espaços comunitários). Outro fato constatado foi que o conselho realiza periodicamente Grupos de Trabalho (GTs) sobre temas diversos, englobando, assim, a EA nas referidas instâncias, conforme ilustrado no Gráfico 4.

Um aspecto averiguado e que pode ter considerações relevantes está relacionado à interação do CMMA com outros órgãos do Sistema Nacional, nas esferas estadual e federal. Na avaliação das respostas, pode-se observar que 22% dos conselheiros respondentes desconhecem a relação de algumas atividades do CMMA com os órgãos citados por não terem sido informados. O que se sabe é que, periodicamente, o Conselho Estadual é consultado pela presidência do Conselho de Rio das Ostras quando uma situação deixa dúvidas ou quando um problema extrapola a competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; e que o CMMA do município interage com outros conselhos de municípios vizinhos, com os quais compartilham de áreas naturais e interesses comuns.

Contudo, foi observado que, em outros municípios, onde conselhos estão sendo criados, existe uma necessidade de adaptação da

legislação ambiental municipal, da estrutura física para fiscalizar as ações do conselho e da articulação das secretarias, entidades civis e setor público na formulação de projetos de EA, adaptando documentos e ações de outros conselhos municipais e do Conselho Estadual.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O município de Rio das Ostras é conhecido no estado por possuir prestígio no trato das questões ambientais e também como região que investe bem seus recursos em projetos de meio ambiente e em educação ambiental. A análise da organização da gestão ambiental do município, por intermédio das articulações entre os órgãos públicos e privados e a sociedade civil, mostrou que o SIMMA foi implantado na região.

A rede de educação ambiental formada com a participação de vários segmentos da sociedade civil (ONGs, Associação de Moradores), política (SEMAP, REARO, SEMUSOP) e mistas (Petrobras) (FARIAS, 2010) é bem articulada e ativa nas questões ambientais, servindo de referência para todo o estado, na promoção de inúmeros eventos e projetos para a população, na tentativa de formar uma sociedade consciente de suas obrigações, no sentido da organização de uma cidade mais limpa e com ambientes naturais protegidos.

Um dos fatos que mais atrai pesquisadores estudiosos das promulgações feitas pela Constituição Federal de 1988, para aumentar a participação civil nas atividades políticas, são as diversas distorções encontradas nos espaços criados pelos gestores públicos municipais para contemplar o previsto em suas leis orgânicas (Conselhos Populares, Conselhos Gestores, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social), realizadas pelos administradores políticos para manipular a população que, ludibriada pela falsa ideia de que está participando, acaba por perder o entusiasmo em tomar parte das decisões políticas que afetam suas vidas (GONH, 2001).

O município de Rio das Ostras foi um exemplo que apresentou grande parte dos requisitos necessários para ser considerado um bom exemplo de união dos segmentos políticos, privados e sociais na formação de um projeto integrado em prol de uma consciência ambiental para a população.

Com boa estrutura física, em grande parte proporcionada pelos *royalties* que as empresas exploradoras do petróleo pagam ao município

e pelos convênios, tem conseguido gerenciar seus recursos, aplicando-os em muitos projetos de educação ambiental e no planejamento urbano, caso considerado o maior degradador dos ambientes naturais da região. Possui uma intrínseca rede de participantes na promoção dos seus projetos ambientais, em conjunto com a Petrobras (Projeto Pólen), na região e com outros municípios, participando em comitês de bacias hidrográficas, entre outros.

Todavia, é válido lembrar que a grande quantidade de programas de educação ambiental e meio ambiente realizados no município não pôde ser comparada ao montante de recursos para tais fins, devido à falta de informações necessárias, fato que não permitiria saber se a quantidade de projetos na região é proporcional a quantidade de recursos recebidos pelo município.

## REFERÊNCIAS

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

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

CHESNAIS, François; SERFATI, Claude. “Ecologia” e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas. *Crítica Marxista*. São Paulo: Boitempo, n. 16, 2003.

FARIAS, Saulo Cezar G. F. *A gestão ambiental descentralizada e participativa: um estudo sobre o conselho municipal de meio ambiente de Rio das Ostras – RJ*. 2010. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNESA, RJ.

GOHN, Maria G. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. *Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GUIMARÃES, Mauro. Armadilha paradigmática na educação ambiental. In: LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. de (Orgs.). *Pensamento complexo, dialética e educação ambiental*. São Paulo: Cortez, 2006.

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

LOUREIRO, Carlos F. B. et al. *Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NOVICKI, Victor. *Diagnóstico Sócio-Cultural-Ambiental*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.educacaoambiental.pro.br>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

OLIVEIRA, Adiane C. *Democratização do processo decisório em municípios beneficiários dos royalties petrolíferos: a experiência de Rio das Ostras*. 2008. 167f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – CEFET, Campos dos Goytacazes.

OLIVEIRA, Paulo Rogério Soares. *A importância dos codemas para os municípios*. REVISTA DA MADEIRA – ed. n. 109 - dezembro de 2007. Disponível em: <[http://www.remade.com.br/br/revistadamadeira\\_materia.php?num=1191&subject=E%20Mais&title=A%20import%20ncia%20dos%20codemas%20para%20os%20munic%EDpi os%3Cb%3E%3C/b%3E](http://www.remade.com.br/br/revistadamadeira_materia.php?num=1191&subject=E%20Mais&title=A%20import%20ncia%20dos%20codemas%20para%20os%20munic%EDpi os%3Cb%3E%3C/b%3E)>. Acesso em: 20 maio 2011.

PEDRINI, Alexandre G. et al. *Educação Ambiental: reflexões e práticas contemporâneas*. Petrópolis: Vozes, 1997.

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

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

SANTOS, Mauro R. M. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. 2000. 138 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – UFRJ, Rio de Janeiro.

SOUZA, Donaldo B. *Acompanhamento e controle social das políticas públicas ambientais: um estudo sobre os Conselhos Municipais de Meio Ambiente no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UNESA, 2008. (mimeo)

SOUZA, Donaldo B. et al. *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TOLEDO, Ricardo Abreu de. *Capacidade e sustentabilidade da gestão ambiental municipal: proposta de um sistema de indicadores e a avaliação do município de Angra dos Reis – RJ*. 2007. 175 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental), UFF, Niterói.

VECCHIA, Rosângela. *Descentralização e controle da administração pública nos municípios brasileiros depois da Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Anais CONPEDI, 2006.