

I Seminário de Pós-graduação em Políticas Públicas

Outubro, 2017, Curitiba

GT A – Estado, Instituições e Atores

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE E A TRANSPARÊNCIA:  
ESTUDO DE CASO COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CURITIBA,  
MANAUS E RECIFE

# OS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE E A TRANSPARÊNCIA: ESTUDO DE CASO COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CURITIBA, MANAUS E RECIFE

## GT A – Estado, Instituições e Atores

ANA LÉA MACOHON KLOSOWSKI<sup>1</sup>

KARLLA MARIA MARTINI<sup>2</sup>

LUISA ALESSANDRA SCHOSSLAND<sup>3</sup>

SILVANA BOLGENHAGEN<sup>4</sup>

## RESUMO

O objetivo geral do estudo foi verificar se o Conselho Municipal do Meio Ambiente da cidade de Curitiba constitui-se como um espaço cidadão transparente. Partiu-se da hipótese que a atuação do Conselho Municipal do Meio Ambiente da cidade de Curitiba apresenta-se como um espaço de participação cidadã transparente, entendido aqui como um bem democrático. Os portais eletrônicos dos Conselhos Municipais têm como elemento central promover a garantia da participação adequada dos cidadãos, cabendo ao Poder Público, responsável pela condução destes instrumentos, zelar pelo direito de informação. O princípio da informação, por sua vez, não está adstrito tão somente à publicidade que deverão receber todos os atos praticados pelos Conselhos. Trata-se de promover uma verdadeira participação cidadã, seja ela organizada ou não, a qual exige como meio indispensável o acesso à informação. Diferentemente da hipótese que inicialmente partiu-se esta pesquisa, não foi encontrado todas as informações na plataforma eletrônica do Conselho Municipal do Meio Ambiente da cidade de Curitiba, contudo isso não significa que na prática o mesmo não seja um espaço transparente, podendo conter informações fora do Portal dos Conselhos. Embora a qualidade do website do conselho de Curitiba não seja excelente, é louvável a iniciativa da Prefeitura em disponibilizar as informações via “Portal dos Conselhos”.

**Palavras-chave:** Conselhos Municipais; Bens Democráticos; Transparência.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná - UFPR, professora na Universidade Estadual do Centro-Oeste-UNICENTRO, e-mail: alea@unicentro.br

<sup>2</sup> Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná - UFPR, Advogada da Companhia Paranaense de Energia – COPEL, e-mail: karlla.martini@copel.com

<sup>3</sup> Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal do Paraná - UFPR; pós-graduanda em Administração Pública Municipal na Faculdade Educacional da Lapa - FAEL, e-mail: luisa.alescho@gmail.com

<sup>4</sup> Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal do Paraná - UFPR; servidora na Universidade Federal do Paraná - UFPR; Integrante do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos em Instituições (NINST) da UFPR; email:silvanabolg@ufpr.br

## **1 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE**

Especificamente no Brasil a constitucionalização do meio ambiente foi promovida pela Magna Carta de 1988 com destaque ao contido no artigo 225 que define o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem prejuízo de inúmeros outros dispositivos relacionados à temática ambiental. Como observado por Barroso (1992), meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental reconhecido e faz-se necessário tal reconhecimento para fazer frente as diversas complexidades e também às dificuldades da crise socioambiental.

De igual forma ressalta Silva-Sanchez (2000) que os avanços da política ambiental ocorreram com a Constituição de 1988, que garantiu que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualidade de vida entre outros direitos fundamentais, inclusive que o Poder Público e a coletividade têm o dever de cuidar do meio ambiente para preservação para as futuras gerações.

Aliás, é do próprio regime jurídico estabelecido pela Constituição para o meio ambiente, definindo-o como bem de uso comum do povo, além da consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental, e especialmente da imposição à coletividade do dever de protegê-lo, que resulta garantida a participação pública ambiental no ordenamento jurídico nacional. (Mirra, 2010)

O direito ao meio ambiente equilibrado como um direito difuso fundamental é imperioso uma ampliação radical do conceito de cidadania na prática da cidadania ambiental, pois esta última implicará no enfrentamento de problemas e dificuldades de abrangência e resultados globais.

Leme (2011) igualmente destaca que, na Constituição Federal de 1988, meio ambiente é um bem de uso comum do povo e direito de todos, ou seja, meio ambiente é elemento fundamental na interação entre os atores sociais. Para a autora é esperado que, nesta interação, surjam diferentes conflitos de interesse e que embora muitos reconheçam a importância dos recursos naturais, não há consenso sobre como gerenciá-los, pois nem todos estão dispostos a arcar com os custos de tal gestão e as possíveis restrições de uso.

Ainda de acordo com Leme (2011), as políticas públicas de meio ambiente são competência comum de todos os entes federados e devem envolver a sociedade, tal como prevê a Constituição Federal. O arranjo institucional previsto para a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). A autora considera que o principal fator limitante à implementação de políticas públicas ambientais

está relacionado aos municípios, que são os atores mais frágeis do Sisnama, em virtude dos déficits de capacidade instalada mas que é possível perceber, por meio da análise de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que a capacidade dos municípios para lidar com a gestão ambiental local vem aumentando nos últimos anos.

Segundo Abramovay (2001), a profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Para Avritzer (2007), a participação política no Brasil democrático tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas.

Avritzer (2008) destaca também que ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades, surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação.

Em relação à participação da sociedade civil na gestão ambiental, para Jacobi (2003) na política ambiental é importante destacar também o surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos, consultivos e deliberativos como parte componente, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal) com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam estes atores são os conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e as áreas de proteção ambiental (APAs).

Ainda de acordo com Jacobi (2003) o principal resultado da implementação dos conselhos de meio ambiente, que constituem mais de 500 (quinhentos) no nível estadual e milhares no nível municipal, é a sinergia que se cria, apesar das tensões e contradições entre representantes de governo e diferentes segmentos da sociedade criada tanto por excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos que desestimulam a participação dos cidadãos. O autor destaca também o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores em detrimento de outros.

Em pesquisa realizada no Ministério do Meio Ambiente em 24/04/2017, observou-se que em âmbito dos estados existem 26 (vinte e seis) conselhos do meio ambiente. Sabe-se que o Brasil tem 5.570 municípios<sup>5</sup>, entretanto nem todos os municípios têm Conselhos de Meio Ambiente constituído.

---

<sup>5</sup> Existem milhares de Conselhos de meio ambiente no âmbito dos municípios do Brasil, pelo quantitativo de município do Brasil, esta matéria requer um estudo mais detalhado, o que demandaria mais tempo para pesquisa e elementos suficiente para subsidiar um trabalho adicional, a parte, em futuras investigações.

De acordo com Jacobi (2003), os conselhos de meio ambiente em âmbito municipal podem chegar a milhares, é a sinergia que se cria, apesar das tensões e contradições entre representantes de governo e diferentes segmentos da sociedade criada tanto por excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos que desestimulam a participação dos cidadãos.

Os conselhos do meio ambiente são espaços destinados ao exercício da democracia, da cidadania e também de controle social e não há como falar em controle social sem o ator principal, o cidadão, quem faz o controle, por meio da transparência, o próximo tópico a ser estudado.

### 1.1 A REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO

No caso brasileiro, a inclusão do tema “meio ambiente” como direito fundamental, na Carta Política de 1988, veio acompanhado de instrumentos jurídicos como meios para obter e manter essa situação. Não foi diferente com a proclamação de um direito à informação ambiental, cujo corolário lógico é a transparência, bem democrático aqui tratado.

O acesso à informação pública está contido no capítulo I da Constituição - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - particularmente no inciso XXXIII do artigo 5º. e a informação como corolário da transparência encontra-se dentre os instrumentos definidos pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (2012).

A participação popular, princípio fundamental do direito ambiental e igualmente decorrência direta do direito à informação e da transparência – não será eficaz como prática cidadã concreta sem que seja assegurado aos indivíduos o direito à informação e a transparência como criadoras de conhecimentos<sup>6</sup>. Portanto, a informação sobre meio ambiente deverá ser veraz, contínua, tempestiva e completa, com algumas características essenciais que são apontadas por Machado (2006) como tecnicidade e compreensibilidade.

O meio ambiente sadio e equilibrado, por sua vez, constitui direito difuso e bem de uso comum do povo, razão pela qual toda a coletividade tem o direito de ser informada sobre ele. As autoridades públicas desempenham o papel de meras gestoras dos dados de cunho ambiental, em nome da coletividade.

---

<sup>6</sup> Pautamo-nos, aqui, na obra *Direito à Informação e Meio Ambiente* (2006, p. 27) do Prof. Paulo Affonso Leme Machado, que ao tratar da informação como criadora de conhecimentos cita Philippe Busquin para quem *“importa que o público seja bem informado e participe, com conhecimento de causa, em debates. Promover a cultura científica faz parte de uma “boa higiene democrática” É indispensável para permitir ao público compreender e orientar o progresso”*.

A informação ambiental, na maioria das vezes, é formada por dados e elementos de caráter técnico. Isso é indispensável e essencial para uma correta e segura definição dos objetivos pretendidos e dimensionamento dos riscos associados. Mas tal questão não afasta a obrigatoriedade de que a transmissão dos subsídios técnicos seja clara e compreensível a toda e qualquer pessoa.

O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente, igualmente inaugurado pela Política Nacional do Meio Ambiente; o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instituído pelo artigo 21, inciso XIX da Constituição Federal; o Sistema de Informações para Biossegurança, nos termos do artigo 19, da Lei nº 11.105/2005, são alguns exemplos de políticas públicas para assegurar a aplicabilidade da legislação acerca do meio ambiente no Brasil.

A despeito do processo de gestão e transmissão das informações ambientais encontrarem-se sob a responsabilidade do Poder Público, por meio de seus órgãos competentes, estes não são os únicos canais para obtenção de tais elementos.

O acesso às informações ambientais encontra-se sob a guarda dos órgãos integrantes do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – instaurado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a saber: a) Órgão Superior: O Conselho de Governo; b) Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; c) Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente - MMA; d) Órgão Executor: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; e) Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; f) Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), por sua vez, instituído pelo artigo 9º, inciso VII da Lei Federal nº 6.938/81, ficou a cargo da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, com a atribuição e a responsabilidade pela coordenação e intercâmbio das informações entre os órgãos que compõem o SISNAMA.

Apesar da importância do SINIMA, desde a sua instituição pela Política Nacional do Meio Ambiente, ainda não foi proporcionado aos órgãos ambientais e aos cidadãos todos os benefícios decorrentes do mesmo, tais como o desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação, a integração de bancos de dados e sistemas de informação, o estabelecimento de agências com instituições que produzam informações ambientais, dentre outros.

Visando o atendimento dessa garantia, editou-se a Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2013 que dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.

O direito à informação ambiental e, conseqüentemente, a transparência encontra-se protegidos por normas constitucionais e infraconstitucionais, com especial destaque à atuação do Poder Público como responsável pela sua gestão e compartilhamento. Mas estas informações são de interesse público e social, mesmo que estejam em mãos de pessoas ou empresas privadas, razão pela qual devem preferencial e integralmente estar acessíveis a todo cidadão.

Dahl (2001) apresenta sua concepção acerca do tema, a qual vem exatamente ao encontro do que afirmamos acima.

Diversos critérios democráticos básicos exigem que fontes de informação alternativas e relativamente independentes estejam disponíveis para as pessoas. Pense-se na necessidade da compreensão esclarecida. Como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes de informação? Ou, por exemplo, se apenas um grupo goza do monopólio de fornecer a informação?

Ademais, com o advento da Lei nº 12.527/2011, denominada lei de acesso à informação que trata acerca da transparência das informações nos órgãos e entidades públicas de todos os poderes e de todos os entes federativos e entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, a sociedade passou a exercer com mais rigor o controle social.

Segundo palavras do então ministro da CGU, Jorge Hage Sobrinho na Cartinha de Acesso à Informação, a lei representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.

## 1.2 O BEM DEMOCRÁTICO DA TRANSPARÊNCIA

É importante pontuar que práticas cidadãs de proteção ao meio ambiente somente se tornarão eficazes e concretas se três direitos caminharem juntos: o direito à participação popular, o direito à informação ambiental como corolário direto da obrigatoriedade da

transparência, e o direito à educação ambiental, sendo que deste último não trataremos neste trabalho.

Ao avaliar as inovações democráticas, Smith (2009) considera a extensão em que elas percebem os quatro bens democráticos, ou seja, a inclusão, controle popular, julgamento ponderado e a transparência. O autor considera que estes quatro bens são particularmente pertinentes para avaliar as qualidades democráticas das inovações, por serem tão fundamentais para a legitimidade democrática das instituições. O bem da transparência atenta para duas características das instituições:

a) Transparência Interna: até que ponto os conselhos tem conhecimento das condições em que participam; e b) Transparência ou publicidade externa: até que ponto os públicos não participantes estão cientes de como a inovação funciona e de seu papel no processo decisório, e como os participantes chegaram ao julgamento. (SMITTH, 2009)<sup>7</sup>

Consoante Andrade (2015), a transparência refere-se à imprescindibilidade de se permitir amplo conhecimento, por parte de participantes e observadores, das regras de funcionamento do processo participativo, o que tende a horizontalizar a participação e a negociação. De acordo com estudo de Andrade (2015), os indicadores da Transparência Interna utilizados foram: a) regras sobre formulação das normas internas, elaboração da pauta e tomada de decisão; b) comissões; c) informações acessíveis e antecipadas; e d) formação para conselheiros.

Para a Transparência Externa foram utilizados: a) Previsão e realização de conferências, audiências públicas e outros mecanismos; b) pluralidade de representação; c) participação de não conselheiros nas reuniões; e d) publicidade.

Tecidas tais considerações é forçoso concluir que a Constituição Federal fez uma expressa opção pelo princípio da informação ambiental, acompanhado da publicidade (transparência), o que não poderia ser diferente, pois não há meios para que seja possível proteger o meio ambiente como direito difuso e fundamental, se houver segredo, opções estas que devem nortear a atuação dos órgãos ambientais, dentre os quais os Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

## **2 ESTUDO DE CASO**

### **2.1 DESCRIÇÃO**

---

<sup>7</sup> Tradução nossa

Optou-se em realizar um estudo comparativo entre conselhos de meio ambiente tendo como motivador principal o bem democrático da transparência, visto que foi feita a leitura e análise do bem democrático da transparência no referencial teórico de Graham Smith<sup>8</sup> o qual descreve um estudo acerca da aplicabilidade de quatro bens democráticos, a saber: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência e dois bens institucionais, eficiência e transferibilidade em quatro desenhos (assembleias populares, mini-públicos, legislação direta e e-democracia), demonstrando em casos práticos, em diversas cidades (incluindo a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre) as condições positivas e negativas de cada desenho de instituições de democracia participativa, inclusive, no último capítulo, traz um comparativo entre os bens democráticos /dois bens institucionais X quatro desenhos.

A segunda questão acerca da escolha do estudo deu-se, em razão de os conselhos destinarem-se a participação cidadã transparente, onde a população pode exercer a fiscalização e o controle social, pois a sociedade civil, nos últimos anos, têm participado do controle social, dentro ou fora dos conselhos, quer sob forma de representante designado por estatuto ou simplesmente como ouvinte.

Destaca-se que o Brasil, por ser um país de grande extensão territorial e grande densidade demográfica, o número de conselhos municipais de meio ambiente também é extenso (conforme já explicitado no tópico 2 deste estudo), portanto, delineado tal cenário, para a verificação se as ações praticadas pelos Conselhos de Meio Ambiente Municipais em seus correspondentes portais eletrônicos observam e respeitam o bem democrático da transparência foi selecionado, no âmbito do Estado do Paraná, o Conselho Municipal do Meio Ambiente da cidade de Curitiba, sobre o qual se realizará uma análise comparativa de dados, os quais foram coletados ao longo do mês de novembro de 2016, com as práticas adotadas pelos Conselhos Municipais do Meio Ambiente de Manaus e Recife, cujos dados foram coletados no mês de janeiro de 2017.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS DO CMMA DE CURITIBA

O Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA) da cidade de Curitiba foi criado pela Lei Municipal nº 7.833 de 19 de dezembro de 1991 e Segundo o art. 3º do Regimento Interno do CMMA de Curitiba (Decreto no. 691/95), o CMMA de Curitiba é um órgão

---

<sup>8</sup> *Democratic Innovations : Designing Institutions for Citizen Participation* (Inovações Democráticas: Projetando Instituições para participação Popular)

colegiado de caráter permanente, deliberativo, consultivo, normativo das ações de meio ambiente no âmbito do município de Curitiba.

A seguir são listadas algumas atribuições do CMMA de Curitiba: aprovar a política ambiental do Município e acompanhar a sua execução; analisar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente; opinar sobre a realização de estudos e alternativas e das possíveis consequências ambientais referentes aos projetos públicos ou privados apresentados, requisitando das entidades envolvidas as informações necessárias; propor ao Executivo áreas prioritárias de ação governamental relativa ao meio ambiente, visando a preservação e melhoria da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; promover e colaborar na execução de programas de Educação Ambiental para comunidade, entidades públicas e privadas; desenvolver gestões junto às Universidades, no sentido de buscar compatibilizar o ensino e a pesquisa científica na área de Meio Ambiente com os interesses prioritários da população, incentivando a realização de estudos, investigações e pesquisas sobre as questões ambientais; criar comissões técnicas ou executivas que se fizerem necessárias; e possibilitar o amplo conhecimento do Conselho Municipal do Meio Ambiente à população.

De acordo com o Regimento Interno, o Conselho de Curitiba é presidido pelo Secretário Municipal do Meio Ambiente e composto por um representante da Secretaria Municipal do Urbanismo; um representante da Secretaria Municipal da Educação; dois representantes da Secretaria Municipal do Meio Ambiente; um representante da Procuradoria Geral do Município; um representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC; um representante do Fórum de Entidades Ambientistas de Curitiba; um representante do Instituto Ambiental do Paraná; um representante da Federação Comunitárias das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana; um representante da Federação das Indústrias do Estado do Paraná e um representante do Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis. Os membros titulares e suplentes, por sua vez, serão indicados pelas suas respectivas instituições e nomeados pelo Prefeito Municipal de Curitiba.

As decisões do CMMA de Curitiba são tomadas em reuniões plenárias, mediante votação, podendo ser ordinárias (mensais) e extraordinárias (por convocação do Presidente). Elas deverão ser abertas participação de qualquer entidade interessada, como observadora. Tais decisões serão consubstanciadas em resoluções. A ata de cada reunião será transcrita no Livro de Atas próprio, devendo ser distribuída aos membros e formalmente aprovada no

início da reunião subsequente. Os temas tratados e as resoluções baixadas pelo CMMA de Curitiba serão amplamente divulgadas, inclusive através de Boletim Informativo próprio.

### 2.3 JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Para promover o estudo comparativo entre Conselhos do Meio Ambiente dos municípios do Brasil, buscaram-se primeiramente informações acerca da população dos municípios brasileiros, em especial das capitais. Os dados foram extraídos do relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, (resultados estimados de população enviados ao TCU – Tribunal de Contas da União - ano base 2016)<sup>9</sup>.

Elaborou-se uma tabela, extraindo-se os dados do relatório do IBGE, para tanto, considerou-se os 10 municípios brasileiros com população superior.

A capital paranaense possui 1.893.997 habitantes (dados estimados de 2016), enquanto que os dois municípios eleitos para fins de análise comparativa, conforme demonstrado na tabela abaixo, possuem população imediatamente superior e inferior à Curitiba. São eles: Manaus (2.094.391 habitantes) e Recife (1.625.583 habitantes).

**TABELA 01 - POPULAÇÃO CIDADES BRASIL – 2016**

Cidade	População estimada - 2016
São Paulo	12.038.175
Rio de Janeiro	6.498.837
Salvador	2.938.092
Fortaleza	2.609.716
Belo Horizonte	2.513.451
Manaus	2.094.391
<b>Curitiba</b>	<b>1.893.997</b>
Recife	1.625.583
Porto Alegre	1.481.019
Belém	1.446.042

FONTE: IBGE – 2016

Sendo assim, a escolha dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente de Manaus e Recife justifica-se pelo fato de as mesmas possuírem um número de habitantes próximo ao número de habitantes da cidade de Curitiba, sendo que todas figuram dentre as dez maiores cidades do País, considerando-se o número de habitantes.

<sup>9</sup> Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2016/estimativa\\_2016\\_TCU.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_2016_TCU.pdf). Acesso em: 09 jan.2017.

## 2.4 O CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE CURITIBA

No mês de novembro de 2016 realizou-se pesquisa no Portal dos Conselhos da Cidade de Curitiba, a fim de buscar informações relativas ao Conselho Municipal do Meio Ambiente onde foram colhidos os dados dispostos a seguir:

a) Observou-se na página inicial do CMMA que existem informações acerca da Lei que criou o Conselho, resumo da forma de funcionamento do Conselho, dados de programas deliberados no Conselho em 2013-2014, sobre o Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMA que movimentou em 2014 mais de três milhões de reais, além dos links (quem somos, legislação, atas/deliberações, serviços prestados, eventos/conferências e fale com o conselho). No entanto, as informações contidas na página inicial não estavam atualizadas;

b) Em relação aos normativos de criação do CMMA, a análise mostra que se encontram atualizada;

c) Com referência ao anexo Plano de Aplicação do Fundo Municipal do Meio Ambiente com dados do orçamento 2014 aprovado pelo CMMA que totalizam R\$ 10.716.845,61, os dados mostram que o orçamento da época foi executado parcialmente, sendo que o anexo Plano de Aplicação do Fundo com dados do orçamento aprovado pelo CMMA de 2015 e com valores estimados em R\$ 19.806.000,00, não demonstra se houve execução total ou parcial do orçamento;

d) Foram localizadas nas publicações do CMMA à época da consulta somente três atas (Ata no. 48 de fevereiro de 2015; Ata no. 49 de abril de 2015 e ata no. 50 de junho de 2015). Não havia informação adicional acerca da ausência das publicações das atas, nem ao menos a informação sobre não realização de reuniões no decorrer de 2016.

e) Em 07.12.2016 realizou-se em contato com a Central 156, canal de comunicação disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Curitiba a fim de buscar informações acerca da pessoa responsável pela publicação das atas de reuniões do CMMA. Entretanto, após 14 minutos de espera a informação foi de que o contato deveria ser feito via telefone ou *email* diretamente com o Conselho, utilizando-se as próprias informações do site (fale com o conselho).

f) Em 08.12.2016, após duas tentativas frustradas pelos telefones (41) 3350-9228 e (41) 3350-9208 encaminhou-se *email* aos cuidados da secretária executiva do Conselho, por meio do endereço eletrônico: [conselhosmma@smma.curitiba.pr.gov.br](mailto:conselhosmma@smma.curitiba.pr.gov.br), no qual foi solicitada a atualização das publicações da ata. Inclusive, no momento do contato foi solicitada uma

visita ao CMMA, porém, restou infrutífera. Registra-se que até o momento da conclusão deste trabalho, não houve retorno por parte dos representantes do Conselho ao requerimento;

g) Constatou-se que na aba serviços prestados, ao clicar sob o *link*, a informação mostrada referia-se aos tipos de competências do CMMA, entretanto, a aba remetia os usuários a obterem informações acerca de algum tipo de serviço que o conselho pudesse prestar, se fosse o caso.

Com referência à transparência externa, as informações constantes no site estão na grande maioria desatualizadas, inclusive, as formas de contato *e-mail* e Central 156 não tiveram efetividade, conforme relatado acima.

O segundo passo foi acessar os dados referentes aos Conselhos do Meio Ambiente dos municípios escolhidos, a saber: Manaus e Recife.

## 2.5 O CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE MANAUS

No mês de janeiro de 2017 realizou-se pesquisa no Portal dos Conselhos da Cidade de Manaus, a fim de buscar informações relativas ao Conselho Municipal do Meio Ambiente no link do conselho do meio ambiente da cidade onde foram coletados os dados doravante descritos:

a) Na aba do CONDEMA as informações constantes são de 03 de dezembro de 2015 e tratam somente sobre discussões de projetos e apresentação de novos conselheiros, todos ocorridos à época; b) O *link* consultado apresenta o histórico e a equipe da SEMMAS – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade e a estrutura administrativa e os responsáveis pelo FMDMA; c) Sobre transparência pública têm-se informações sobre a Lei da Informação, estrutura administrativa e responsáveis, licenças expedidas e termos de ajustamento de conduta ambiental da SEMMAS.

Concluiu-se que os dados disponibilizados não são suficientes para fazer uma análise mais detalhada do bem democrático da transparência externa, considerando que as poucas informações apresentadas encontram-se totalmente desatualizadas.

## 2.6 O CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE RECIFE

No mês de janeiro de 2017 realizou-se pesquisa no Portal dos Conselhos da Cidade de Recife, a fim de buscar informações relativas ao Conselho Municipal do Meio Ambiente no link do conselho municipal do meio ambiente da cidade, onde se verificou os dados dispostos a seguir:

a) A página apresenta informações básicas do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) ali definido como “órgão de participação popular direta, com a atribuição de debater e planejar as políticas de preservação do Meio Ambiente e de desenvolvimento sustentável do Recife; b) Ao todo, o conselho é formado por 20 membros titulares, com igual número de suplentes. Além da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Prefeitura do Recife, que preside o fórum, há representantes do Governo Federal (IBAMA), da Câmara de Vereadores, entidades ambientalistas, movimento popular, universidades e setor empresarial; c) Criado pela Lei Municipal nº 15.707/92, o COMAM também tem a finalidade promover pesquisas e estudos na área de preservação do meio ambiente, sugerir campanhas educativas, prioridades de atuação, bem como, fiscalizar o uso dos recursos repassados a projetos de pesquisa e preservação ambiental e, ainda propor formas de captação e alocação de recursos.”; e d) Apresenta ainda notícias gerais sobre o Conselho e sobre a última eleição de 2016.

Conclui-se que em Recife, igualmente como o identificado no Portal dos Conselhos da Cidade do Manaus, não há efetividade no bem democrático da transparência externa, isto porque as poucas informações disponibilizadas sequer encontram-se atualizadas.

## 2.7 TABELA COMPARATIVA DA TRANSPARÊNCIA

Foi realizada consulta entre novembro de 2016 a abril de 2017, nos portais dos conselhos de meio ambiente das 10 maiores capitais do Brasil, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Porto Alegre e Belém, a fim de colher dados acerca da transparência dos dados disponibilizados nas páginas e/ou links. Segue tabela:

**TABELA 2 - PORTAIS DOS CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE NAS CAPITAIS**

Cidade por ordem de população estimada	Página ou link na internet	Legislação	Atas atualizadas	Composição do Conselho	Calendário atualizado de reuniões	Prestação de contas - Fundo Nacional de Meio Ambiente	Outras informações adicionais
São Paulo	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	Editais de cadastramento para assembleias de ONGS
Rio de Janeiro	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	Apresenta organograma na página
Salvador	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Fortaleza	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	
Belo Horizonte	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Manaus	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Curitiba	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	
Recife	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	Informações sobre eleições no Conselho
Porto Alegre	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	
Belém	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	Foi encontrada página do facebook

FONTE: INTERNET

Observa-se que todas as capitais têm página na internet, a única capital que não disponibilizou página foi a de Belém. Das 10 capitais, 54 têm publicadas as legislações referentes ao conselho. Com referência as atas de reuniões, 100% estão desatualizadas. Quanto à composição do conselho a metade disponibilizou e a metade não disponibilizou os dados. Já o calendário de reuniões atualizado, somente o Conselho do Meio Ambiente da cidade de São Paulo que disponibilizou a informação. Acerca da aplicação dos recursos pelo Fundo Municipal, nesta consulta não foi possível avaliar se todos os conselhos da amostra fazem a aplicação do recurso (isto requer um estudo mais detalhado acerca deste assunto).

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo geral desta pesquisa foi verificar em que medida o Conselho Municipal do Meio Ambiente da cidade de Curitiba constitui-se como um espaço cidadão transparente. Partiu-se da hipótese que a atuação do Conselho Municipal do Meio Ambiente da cidade de Curitiba apresenta-se como um espaço de participação cidadã transparente, entendido aqui como um bem democrático.

Os portais eletrônicos dos Conselhos Municipais têm como elemento central promover a garantia da participação adequada dos cidadãos, cabendo ao Poder Público, responsável pela condução destes instrumentos, zelar pelo direito de informação.

O princípio da informação, por sua vez, não está adstrito tão somente à publicidade que deverão receber todos os atos praticados pelos Conselhos. Trata-se, na realidade de promover uma verdadeira participação cidadã, seja ela organizada ou não, a qual exige como meio indispensável o acesso à informação.

Porém, diferentemente da hipótese que inicialmente partiu-se esta pesquisa, a atuação do Conselho Municipal do Meio Ambiente da cidade de Curitiba, na prática não se apresenta como um espaço de participação cidadã transparente, entendido aqui como um bem democrático. Embora a qualidade do website do conselho de Curitiba não seja excelente, é louvável a iniciativa da Prefeitura em disponibilizar as informações via “Portal dos Conselhos”.

Descrevem-se, a seguir, as causas que identificadas a partir da análise exclusivamente dos dados disponibilizados nos três portais do Conselho do Meio Ambiente, como prejudiciais à transparência:

a) Os portais eletrônicos dos conselhos, objeto desta pesquisa, contêm poucas informações, não apresentam informações relevantes e também não são atuais;

b) Em todos os portais, observou-se que não existe uma rotina interna em relação à atualização do site (fato evidenciado no CMMA de Curitiba);

c) Em todos os portais observou-se que não existe por parte do poder público e/ou sociedade uma fiscalização efetiva no sentido de cobrança a fim de os Conselhos atualizarem os portais;

d) Não foi possível comprovar se as reuniões dos Conselhos (principalmente de Curitiba) foram realizadas conforme o disposto no Normativo;

e) Não houve como comprovar (CMMA de Curitiba) se os recursos oriundos do FMMA, aprovados pelo CMMA foram totalmente executados;

Em relação à transparência, nos Conselhos estudados (Curitiba, Manaus e Recife), identificam-se falhas nos correspondentes sítios eletrônicos, mas se houver o comprometimento do poder público e da sociedade, no sentido de cobrança mais efetiva por ambas as partes, as falhas poderão ser corrigidas e os portais poderão desempenhar o espaço de participação cidadã transparente, aqui entendido como bem democrático.

Ao cotejar teoria e prática, ambicionasse com este trabalho estabelecer uma régua que nos permitisse aferir o quanto as experiências investigadas aproximam-se ou afastam-se dos pressupostos que orientam a transparência como um bem democrático.

Conclui-se que nos moldes do portal do Conselho do Meio Ambiente de Curitiba enfrenta dificuldades e barreiras para se estabelecer na prática, a despeito de mostrar-se comparativamente melhor do que os demais portais aqui estudados, os quais se mostraram completamente desatualizados e com poucas informações.

Mas, mais do que conclusões, a presente investigação sugere diversas aberturas para a sua continuidade. Uma possibilidade decorre das próprias barreiras na realização desta pesquisa, como é o caso, por exemplo, da impossibilidade de esgotar a análise de todos os Conselhos Municipais do Meio Ambiente existentes no Brasil.

Tal quadro, portanto, aponta claramente a necessidade de que sejam realizados mais estudos, visando um banco de dados denso para possibilitar análises comparativas em futuras investigações.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Estudos avançados, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- ANDRADE, R. **Conselho Municipal de Juventude de Curitiba: Poder de Agenda e Transparência no período 2012-2015**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <[http://politicaspUBLICAS.weebly.com/uploads/5/3/9/6/5396788/conselho\\_municipal\\_de\\_juven\\_tude\\_de\\_curitiba.pdf](http://politicaspUBLICAS.weebly.com/uploads/5/3/9/6/5396788/conselho_municipal_de_juven_tude_de_curitiba.pdf)>. Acesso em: 04dez.2016.
- AVRITZER, L. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. Dados, 50(3):443-64, 2007.
- AVRITZER, L. **Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático**. *Opin. Publica* [online]. 2008, vol.14, n.1, pp.43-64. ISSN 0104-6276.
- BARROSO, Luis Roberto. **A proteção do meio ambiente na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Revista Forense, v. 317, 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição: **República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei no. 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 27nov.2016.
- BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 15jan.2017.
- BRASIL – IBGE. **ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2016**. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2016/estimativa\\_2016\\_TCU.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_2016_TCU.pdf)>. Acesso em: 09jan.2017.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>>. Acesso em: 13jan.2017.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei no. 6938 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 Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 27nov.2016.
- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.
- JACOBI, P. R. **Espaços Públicos e Práticas Participativas na Gestão do Meio Ambiente no Brasil**. Soc. estado. [online]. 2003, vol.18, n.1-2, pp.315-338. ISSN 0102-6992. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922003000100015>.
- LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, v. 2, n. 35, 2011.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. Editora Malheiros, 2006.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

PORTAL DOS CONSELHOS. **Decreto no. 691/95**. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/Decreto-691-95-Regimento-Interno-CMMA.pdf>>. Acesso em: 10nov.2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/meio-ambiente-de-curitiba/182>>. Acesso em: 09jan.2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei n. 7833/91**. Disponível em: <<http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2011/00105968.pdf>>. Acesso em: 10nov.2016.

PREFEITURA DE MANAUS **Comdema realiza última reunião ordinária do ano para discutir projetos e apresentar novos conselheiros**. Disponível em: <<http://semmas.manaus.am.gov.br/comdema-realiza-ultima-reuniao-ordinaria-do-ano-para-discutir-projetos-e-apresentar-novos-conselheiros/>>. Acesso em: 09jan.2016.

PREFEITURA DO RECIFE. **Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM)**. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/conselho-municipal-de-meio-ambiente-comam?op=NTI5Mg==>>. Acesso em 09jan.2016.

SMITH, G. **Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation**. Disponível em: <[http://huascarpassali.weebly.com/uploads/3/1/7/5/3175476/democratic\\_innovations.pdf](http://huascarpassali.weebly.com/uploads/3/1/7/5/3175476/democratic_innovations.pdf)>. Acesso em: 27nov.2016.

SILVA-SÁNCHEZ, S. S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Humanitas, 2000.