

Universidade de Brasília

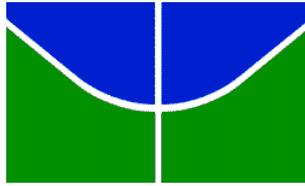
Instituto de Ciência
Política

**O reflexo do desmonte dos conselhos de
políticas públicas na participação social: o caso
do CONAMA**

Júlia Ferreira de Cássia

Brasília – DF

Maio/2022



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

O reflexo do desmonte dos conselhos de políticas públicas na participação social: o caso do CONAMA

Júlia Ferreira de Cássia

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da professora Débora Rezende de Almeida.

Brasília – DF

AGRADECIMENTOS

Sou profundamente grata a minha mãe por sempre me apoiar, aconteça o que acontecer, eu sei que ela sempre torcerá por mim. Grande parte da minha conclusão de curso também é mérito dela. Agradeço a toda a minha família por acreditar em mim. Obrigada Marta e Giulia por vibrarem em cada conquista. Vovô Milton e vovó Maria, onde quer que estejam, sei que estão me apoiando a cada instante. Tio Maurício, sou grata pelo apoio e contribuição neste trabalho. Agradeço ao Guilherme Duarte pela compreensão diária e por me dar impulsos sempre que acho que não consigo mais. Obrigada amigas e amigos de curso, Amanda Barcelos, Clarice Bezerra e Ana Arce, cada tarde de estudos e palavras de incentivo valeram a pena. Iara de Oliveira e Raquel Beutel, vocês são fundamentais no meu caminho. Obrigada também professora Débora Rezende de Almeida pela paciência, zelo e apoio durante a elaboração deste trabalho.

DEDICATÓRIA

Dedico esse esforço ao meu irmão Francisco, que mesmo sem saber, me dá forças para sempre seguir em frente.

RESUMO

O presente estudo visa analisar os fatores políticos e institucionais em torno da desestruturação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com base na proposta de resiliência Institucional e demais literaturas de participação institucional e representação (ALMEIDA, 2014). Isto é, analisar tanto as modificações nas regras e funcionamento do órgão quanto as ações dos atores políticos para resistir e se adaptar às modificações. Observou-se as escolhas dos atores políticos a fim de compreender a intencionalidade do desmonte e a capacidade de adaptação dos atores do CONAMA em um momento de mudança abrupta. Cabe ressaltar que essa pesquisa tem como delimitação as mudanças ocorridas até 2021, com foco no Decreto nº 9.806/2019¹. Como resultado, nota-se que, embora seja uma comunidade política atuante, a instituição não manteve sua influência política, pois as mudanças bruscas na composição, na representação e nas funções também afetaram a capacidade deliberativa.

Palavras-chave: Participação; Conselho; Instituição; Representação; Deliberação

¹ Em março de 2022, o Governo Federal publicou o Decreto 11.018/22, que traz novas mudanças para a estrutura do Conama. Contudo, este estudo, finalizado em abril de 2022, não abarca essas alterações, tendo em vista que ainda não foram possíveis análises dos impactos dessas modificações na prática.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI

Área de Preservação Permanente – APP

Associação em Defesa da Qualidade de Vida, Meio Ambiente e Patrimônio Histórico – BICUDA

Autorização de Exploração Florestal – Autex

Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas – Cnea

Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental – CTBio

Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial – CTCQA

Centro de Desenvolvimento Agroecológico do Cerrado – CEDAC

Comitê de Integração de Políticas Ambientais – CIPAM

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC

Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA

Confederação Nacional da Indústria - CNI

Confederação Nacional de Serviços – CNS

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC

Conselho Intergestor Tripartite – CIT

Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – CNDES

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE

Fundação Museu do Homem Americano – FUMDHAM

Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental – Proam

Instituto Mato Grossense de Direito e Educação Ambiental - IMADEA

Instituição Participativa – IP

Ministério Público Federal – MPF

Política Nacional de Participação Social – PNPS

Sistema Nacional de Participação Social – SNPS

Supremo Tribunal Federal – STF

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	32
-----------------------	-----------

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	37
Tabela 2	37
Tabela 3	47

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 METODOLOGIA.....	12
2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	13
2.1 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (IPs).....	14
2.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (IPs)	19
2.4 CONTEXTO POLÍTICO E IPs.....	23
3 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA).....	30
3.1 FUNCIONAMENTO DO CONAMA	32
3.2 A COMPOSIÇÃO.....	34
3.3 MUDANÇAS NAS REGRAS PROCESSO DECISÓRIO DO CONAMA	39
4 A ATUAÇÃO PÓS MODIFICAÇÃO DA COMPOSIÇÃO	40
4.1 PERCEPÇÕES DE REPRESENTANTES DO CONAMA.....	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
APÊNDICE A - MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DO CONAMA	62
APÊNDICE B - ESTRUTURA DO CONAMA APÓS O DECRETO Nº 9.806/2019.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

1 INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), criado pela Lei nº 6.938/81 e regulamentado pelo Decreto nº 99.274/90, funciona como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o qual estrutura a política ambiental em nível nacional. Nesse sentido, o Conselho existe para assessorar e propor ao Governo segmentos de políticas públicas que devem ser seguidos, além de poder elaborar normativas e resoluções para padronizar ações em relação ao meio ambiente, a exemplo do estabelecimento de critérios para licenciamento ambiental, normas para o controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente e conservação ambiental. Além de estabelecer, por meio do IBAMA, a perda ou a restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público e avaliar regularmente a implementação e a execução da política e normas ambientais do país.

Assim, o Conselho foi criado por Lei há muito tempo, desde 1981, e não havia sofrido alterações impactantes até 2019, quando o então presidente, Jair Bolsonaro (na época do PSL, atualmente PL), decretou mudanças estruturantes. Como consequência dessas alterações estruturais, as deliberações do CONAMA ficaram voltadas para a agenda governista. Ou seja, as mudanças ocorreram tanto na estrutura do conselho quanto na produção de normas do próprio órgão. Assim, alterações não são apenas a partir de novos decretos ou resoluções, mas também por meio da revogação e produção de normas.

A primeira ação marcante foi em 11 de abril, quando Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.759/2019, que determina a extinção de todos os conselhos, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados ligados à administração pública federal que tenham sido criados por decreto ou ato normativo inferior, incluindo aqueles mencionados em lei, caso a respectiva legislação não detalhe as competências e a composição do colegiado. Isso reduziu inicialmente cerca de 700 para 50² o número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social. Ou seja, só os conselhos criados por lei, com especificação das atribuições e competências, poderiam continuar funcionando. Pelo Twitter, o presidente pontuou que foi uma medida visando reduzir a burocratização do Estado.

Em seguida, o Supremo Tribunal Federal (STF) barrou parcialmente a medida de Jair Bolsonaro. Porquanto, segundo a maioria do Supremo, o Decreto só não é válido para os colegiados criados por lei ou por decreto, mas mencionados em lei posterior. Dessa forma, os

² Fonte: <<https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais>>

conselhos criados por ato normativo infralegal ou apenas por decreto, puderam ser extintos, contudo, a normativa também possibilita a recriação dos colegiados, desde que sejam observados os critérios postos pela norma.

Embora o CONAMA seja criado por lei, grande parte de suas funções e composições estava regulada por decreto, o que possibilitou mudanças significativas na estrutura do Conselho. Inclusive, pouco tempo depois, houve a publicação do Decreto nº 9.806/2019, que alterou a composição do Conselho e reduziu drasticamente o percentual de participação da sociedade civil, ao mesmo tempo em que ampliou a participação do estado.

Depois disso, como já mencionado, as deliberações do CONAMA ficaram voltadas, principalmente, para a agenda do governo. Exemplo disso, foi a revogação da Resolução nº 302/2002, que determinava parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs) de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno de reservatórios de água. Outra revogação polêmica foi da Resolução nº 303/2002, que protegia toda a extensão dos manguezais e faixas de restinga do litoral brasileiro, as determinando como Área de Preservação Permanente (APP). Também teve a revogação da Resolução nº 284/2001, que padronizava o licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação, determinando como a água deveria ser utilizada nas atividades agropecuárias.

Posto isso, sabe-se que uma série de medidas recentes provocaram a desestruturação dos Conselhos de Políticas. Por isso, o presente estudo tem como objetivo analisar o reflexo de tais desmontes, com foco nas alterações no conselho do Ministério do Meio Ambiente à luz do conceito de resiliência institucional proposto por Almeida (2020), que tem como principal ideia dizer se a instituição foi capaz de manter sua capacidade de influenciar na política mesmo após sofrer modificações. Nesse sentido, o conceito também está ligado com a efetividade da instituição e das políticas públicas produzidas.

Segundo a autora, estudar a resiliência nos leva a olhar para momentos de mudanças abruptas, momentos de choque, como é o caso dos desmontes feitos pelo governo de Jair Bolsonaro. Ainda no conceito de resiliência, é necessário observar tanto a ação dos atores para manter a instituição, quanto a capacidade de adaptação dos membros tendo em vista a situação de desmonte. Para essa análise existem fatores relevantes, como a relação do conselho com a coalizão governamental, o desenho institucional, a própria comunidade política e o setor de política. Todas estas dimensões mudaram no CONAMA, inclusive a comunidade política lá presente.

Para isso, primeiro avaliamos a ação intencional e o esforço dos atores para manter as instituições participativas funcionando, com influência e deliberação da sociedade civil sobre

os rumos da política, em momentos de ameaça, como ocorreu com as recentes desestruturações. Em segundo lugar, já que a manutenção envolve a defesa explícita da instituição, verificamos a capacidade de adaptação e improvisação da instituição (ALMEIDA, 2020). O objetivo é analisar a mudança no papel do conselho na deliberação de políticas públicas relacionadas à área ambiental, assim como alterações na composição e funções do conselho. Interligado a isso, olhamos para a efetividade das políticas produzidas pelo conselho.

Sendo assim, cabe destacar o contexto político no qual ocorreu a mudança radical na composição do CONAMA. Porquanto, na ideia de resiliência institucional também se observa a relação do Conselho com a coalizão governamental. A gestão de Bolsonaro sempre deixou evidente que não fomentaria aproximações com ONGs e com pautas de preservação do meio ambiente. Ainda, o governo ressalta sua prioridade em fazer políticas voltadas para o agronegócio. Essas ações refletem na forma de atuar dos Ministérios, mudando suas diretrizes e prioridades.

Por conseguinte, essa monografia visa analisar diferentes fatores políticos e institucionais que corroboraram para a desestruturação do Conselho do Meio Ambiente e das políticas de preservação ambiental, à luz da proposta de resiliência institucional e de conceitos que cercam a participação institucional, como a efetividade e a representação. Isso para compreender a capacidade da instituição de manter seu funcionamento e influência política, levando em consideração a coalizão política. Cabe pontuar que essa pesquisa tem como delimitação as mudanças ocorridas até 2021³.

Na primeira seção são apresentadas as ideias de instituição participativa; representação política e a relação entre legitimidade democrática e participação social. Além disso, é destacada a importância de análise do contexto político e o seu reflexo nas instituições participativas. Com isso, são apresentadas as recentes mudanças que afetaram o cenário político e, diretamente, o funcionamento do CONAMA. Já na segunda seção, o foco é para o histórico, o funcionamento, a composição e a atuação do conselho após as mudanças estruturais. Na última seção, são apresentadas as percepções dos/das entrevistados/as, assim como as principais considerações feitas no final da pesquisa.

³ Em março de 2022, o Governo Federal publicou o Decreto 11.018/22, que traz novas mudanças para a estrutura do CONAMA. Contudo, este estudo, finalizado em abril de 2022, não abarca essas alterações, tendo em vista que ainda não foram possíveis análises dos impactos dessas modificações na prática.

1.1 METODOLOGIA

Inicialmente, foi realizada pesquisa bibliográfica nacional e internacional sobre a perspectiva de participação institucional. Além disso, o estudo foi feito com base em documentos, como publicação de decretos, resoluções, regimento interno e atas de deliberação no período após maio de 2019, ou seja, depois da publicação do Decreto nº 9.806/2019. A leitura das atas foi voltada para as reuniões de plenário que ocorreram após maio de 2019 até dezembro de 2021, que é a última data com registro de reunião. Dessa forma, foram lidas as atas de reunião plenária do CONAMA dos dias 17/07/2019; 17/09/2019; 10/10/2019; 22/07/2020; 28/09/2020; 10/08/2021; 07/10/2021; 01/12/2021.

Cabe ressaltar que a pesquisa se limita às mudanças na composição até essa norma, não abrangendo as mudanças seguintes, por não ter como mensurá-las na prática dado o curto período em que foram publicadas, considerando o momento de escrita desse estudo.

Também foram realizadas três entrevistas com ex e atuais membros do Conselho, que relataram suas trajetórias e percepções, assim como opiniões sobre as atuais alterações na composição do órgão. As entrevistas ocorreram de forma virtual, entre os dias 08 de abril de 2022 e 20 de abril de 2022, por meio de plataforma online, duas entrevistas foram por chamada de vídeo via *WhatsApp* e a outra chamada de vídeo através do *Meet Google*. As plataformas foram sugeridas pela entrevistadora e acordadas com os entrevistados. Os entrevistados concordaram com a gravação de áudio das entrevistas. As entrevistas e as gravações foram autorizadas via *chat* do *WhatsApp* ou por chamada de vídeo. Foi entrevistada a ex-Diretora Executiva do CONAMA, Ana Lúcia Dolabella; a ex representante de entidade municipalista⁴ Sofia Zagallo; e o atual representante da BICUDA, Carlos Osório, respectivamente.

⁴ A entidade ambientalista optou pela sua não identificação.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A literatura acadêmica sobre participação, no Brasil, tem sido ampliada nas últimas duas décadas. Entende-se por participação social, segundo Perez e Gomes (2019), a atuação da sociedade civil em relação ao poder público, de forma institucional ou não. As relações entre estado e sociedade se dão em diferentes âmbitos e formas e, para compreender a atuação das instituições participativas, é importante olhar para as características e os formatos das interações.

Desde a década de 1970, as teorias da democracia vêm defendendo que um regime democrático requer formas de participação constante, visto que a participação cotidiana transforma o indivíduo para atuar na vida pública (PATEMAN, 1992). Segundo Pateman, a participação envolve várias dimensões da vida, devendo ser implementada inclusive em locais de trabalho. Ela também apresenta pequenos espaços participativos como proposta institucional para os problemas democráticos, ressaltando o teor educativo da participação.

A participação é um meio para a melhoria cidadã, além de trabalhar competências e habilidades que ampliam o interesse na esfera coletiva. Dessa maneira, um sistema de participação local complementa a democracia representativa, que pode ser exemplificado pela criação dos Conselhos em Regiões Administrativas, pois permitem a participação e interação da sociedade com o Estado, inclusive, em níveis estadual e municipal (PATEMAN, 1992, pp. 52-55; 60-62). Essa teoria, embora mais focada na participação dos indivíduos em geral em vários ambientes, como o local de trabalho, foi inspiração para uma geração de estudos sobre participação no Brasil, que apontaram a importância do papel das IPs para a democracia. A literatura destaca a necessidade de se estudar as diferentes interações entre Estado e sociedade a depender do momento e do contexto político, averiguar a efetividade dessas instituições em relação à influência nas políticas públicas, além de analisar a capacidade de manter suas funções em cenários políticos adversos.

A participação institucionalizada é aquela na qual a sociedade civil, por meio da interação com órgãos públicos, alcança o processo de formulação de políticas públicas. A institucionalização de um conselho é “um processo de consolidação e formalização das regras, e de inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia” (LIMA et al., 2014, p. 11. apud, ALMEIDA; ROSA, 2020). Segundo Almeida e Rosa (2020), conselhos são espaços plurais,

públicos e não estatais, cabendo ao Estado ordenar a diversidade de interesses com o objetivo de formular políticas públicas.

A qualidade da participação e quais setores da sociedade têm acesso a esses espaços podem ser influenciados e delimitados por decisões governamentais. Quando o quadro político passa por mudanças consideráveis isso pode abalar o formato de interações e a arquitetura institucional do órgão participativo. Por isso, o grau de resiliência institucional nos dá noção do quanto a instituição e, conseqüentemente, a participação, modificaram-se ou não frente ao novo cenário de adversidades.

2.1 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (IPs)

A função normativa dos conselhos, como já foi mencionada, é de debater e de deliberar de forma que reflita na formulação de políticas para setores específicos e, conseqüentemente, na distribuição de recursos. Os estudos iniciais partiram de um olhar para a capacidade de inclusão e participação das Instituições Participativas (IPs), pois esses locais eram vistos como oportunidades para que grupos marginalizados na política pudessem se expressar (PEREZ; SANTOS, 2019).

Depois, iniciam os questionamentos sobre as potencialidades desses espaços, já que são notadas que diversas variáveis afetam o sucesso e o fracasso das IPs. Dessa maneira, o debate mostra a pluralidade das organizações, assim como efeitos do desenho institucional e contexto político nas IPs – este último geralmente estudado a partir do apoio de diferentes governos e coalizões partidárias ao projeto participativo. A partir de uma agenda da teoria deliberativa, foi possível ainda analisar a qualidade do processo de interação nas IPs, por exemplo, se havia debate, quais eram as decisões e como as produziam (PEREZ; SANTOS, 2019).

Pensando nisso, Almeida e Cunha (2011) chamam atenção para a importância da qualidade e da forma de deliberação dentro dos conselhos, uma vez que o processo deliberativo é o principal instrumento de ação. Sendo assim, a deliberação, associada ao desenho institucional e ao contexto político, se torna um ponto de análise para avaliação do desempenho das IPs. A partir da análise da deliberação, é possível identificar quais sujeitos compõem os conselhos, como funciona a dinâmica de debates, como ocorre a inserção de novos membros, o conteúdo que é debatido, como é feito o controle e a influência sobre políticas, entre outros aspectos (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

As análises sobre a efetividade deliberativa dos conselhos se pautaram na teoria deliberativa. Segundo Habermas (1977), a ampliação do debate faz com que a opinião pública

se torne poder, ou seja, a esfera pública sendo capaz de influenciar a esfera política. Nessa esfera há disputa de influência e ela só é exercida por meio do processo de debate nas esferas de poder, ou seja, a influência precisa passar por processo de institucionalização para ser poder político e social - mobilização de convicções (HABERMAS, 1977).

A partir dos pressupostos de que a esfera da sociedade civil contempla direitos fundamentais, como a liberdade de associação, imprensa e publicidade, Habermas (1977) argumenta que a sociedade consegue interferir na formação da opinião pública. Os direitos fundamentais, tal como a privacidade e direito de expressão de opinião, instituem associações e grupos sociais plurais e autônomos. Isso só é estabilizado com a manutenção da estrutura comunicacional (livre, séria, autônoma) da esfera pública. O autor afirma que a sociedade civil “Por estar apoiada em *direitos fundamentais*, esta esfera fornece as primeiras referências acerca de sua estrutura social. A liberdade de opinião e de reunião, bem como o direito de fundar sociedades e associações, definem o espaço para associação livres que interferem na formação da opinião pública...” (HABERMAS, 1977, pp. 99-101).

Contudo, é importante lembrar que a teoria habermasiana parte de uma esfera pública não institucionalizada, haja vista os riscos de colonização da racionalidade comunicativa pela racionalidade estratégica que opera no mercado e no Estado. Este é um debate que tomou outros rumos na América Latina e, especialmente, no Brasil. De acordo com Avritzer e Costa (2011), a sociedade civil teve um papel central de democratização dos regimes autoritários e também do próprio Estado e, para isso, precisou atuar diretamente no seu interior, inclusive por meio da institucionalização de espaços híbridos de participação formados por governo e sociedade civil.

A partir desta adaptação da teoria deliberativa para pensar espaços institucionalizados, Almeida e Cunha (2011) destacam os mais importantes princípios elencados por Habermas (1977) para analisar as deliberações nas IPs. A igualdade política é de extrema relevância quando se pensa em locais de participação social, uma vez que espaços democráticos necessitam de que todos os membros tenham iguais possibilidades de participar, argumentar e inserir temas nos debates. Também é destacado o princípio da publicidade, pois o debate faz parte da esfera pública, sendo necessária transparência para o controle público. Em terceiro lugar, é citado o princípio da pluralidade, onde é valorizado o conflito de ideias e a coexistência de diferentes posicionamentos e grupos nos mesmos debates.

Mesmo afirmando que a efetividade das IPs está associada a diversos fatores, como desenho institucional e projeto político de governo, Almeida e Cunha (2011) mostram que há uma forte associação entre a efetividade dos conselhos e o exercício deliberativo. Então, se guiam pelas questões: “Quem institui a deliberação?” e “Quem participa da deliberação?”.

No Brasil, as autoras afirmam que as instituições de participação são criadas pelo Estado como forma de introduzir a sociedade nos processos de deliberação sobre políticas públicas. Já sobre quem participa, no caso dos conselhos, são pessoas próximas a algumas temáticas, geralmente fazem parte de organizações, sendo necessário averiguar se a escolha de conselheiros é feita por um processo público e democrático (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Outro ponto de destaque para Almeida e Cunha (2011) está no reconhecimento das desigualdades existentes dentro dos conselhos, já que os princípios elencados são guias para uma deliberação ideal, mas não são de fato sempre postos em prática.

Dessa forma, é importante reconhecer que nem todos os indivíduos e grupos que compõem as deliberações têm iguais condições de participação e influência social. Conseqüentemente, há diferentes relações de poder dentro dos conselhos, o que torna válido avaliar até que ponto essas desigualdades afetam o debate democrático. Ainda, cabe verificar se a intenção dos participantes é de resolver e fomentar políticas específicas ou deliberar sobre temas de forma geral (ALMEIDA; CUNHA, 2011). Ou seja, quem participa impacta em como se participa, pois, a depender da composição da deliberação, é possível obter diferentes formatos de interação, produzindo efeitos na ação final de intermediação dos conselhos. Dessa forma, este estudo busca olhar para a mudança na composição do CONAMA após as alterações feitas no governo Bolsonaro e como elas podem ter afetado a participação no seu interior, já que ao alterar a composição, também pode se alterar a qualidade da deliberação. A resiliência institucional está no grau de manutenção da qualidade de deliberação e de participação mesmo após mudanças estruturais.

No Brasil, as IPs cresceram, principalmente, após a promulgação da Constituição de 1988, a qual prevê interação da sociedade com o poder público na gestão de políticas e de programas, como conselhos, planos diretores municipais e orçamentos participativos.

A agenda de estudos se nacionaliza com a chegada do PT no governo federal. Durante os 14 anos do partido chefiando o Executivo, houve fortalecimento de instituições como conselhos de políticas públicas e conferências. Dessa forma, emergiu o debate acerca dos possíveis impactos das IPs nas tomadas de decisão e na formulação de políticas públicas. Avritzer (2011) entende que a partir daí, ganha espaço a questão da efetividade, não apenas a deliberativa, podendo ser definida como “(...) a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política (...)” (CUNHA, 2010, p. 98).

Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 610) destacaram que “a literatura deslocou os termos do debate ao promover uma nova agenda de pesquisa não mais sobre participação, mas sim, emblematicamente, sobre instituições participativas (IPs) e sua efetividade”, movendo

a agenda de pesquisa para investigar a composição, a forma de ação e interação das IPs. Nesse sentido, Perez e Santos (2019) reforçam o pensamento de que movimentos sociais não devem ser estudados desvinculados das instituições estatais dada a mútua influência entre os dois, uma vez que os movimentos fazem parte da construção de políticas públicas. Isso se dá, principalmente, por conta dos diferentes formatos de interação que cresceram no Brasil durante o governo Lula, evidenciando que as interações podem ser usadas em momentos de confronto com o estado, mas também podem ser de cooperação e de diálogo.

A partir dessas crescentes possibilidades de interações, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) reparam que a ampliação de combinações criativas e a diversidade de repertórios de interação entre movimentos e o Estado aumentaram as chances de influência dos movimentos sobre o Estado. As autoras argumentam que essa proximidade permitiu inovações na comunicação e na negociação para além dos padrões já existentes, mas que isso não significa, necessariamente, aumento de cidadania. Elas explicam que isso ocorreu por dois motivos: os padrões históricos, em diferentes setores, de comunicação entre Estado e Sociedade, e a abertura no contexto político dos mandatos do ex-presidente Lula, com maior e diferentes formas de contato com o poder público.

Uma das principais novas formas de interação está no ingresso de ativistas nas burocracias do Estado, pois os militantes, muitas vezes, continuam defendendo suas pautas nos cargos que assumem. Consequentemente, abrem-se novos canais de relações para a sociedade civil acessar a burocracia e o governo. Assim entende-se que, não há como compreender as relações que ultrapassam os limites do Estado se o vemos como um bloco homogêneo. Precisamos levar em consideração que há pessoas e grupos que defendem interesses múltiplos dentro da burocracia estatal. Para analisar essas novas formas de interação não se pode ter uma ideia de esfera pública muito limitada: é preciso assumir que há intersecções entre sociedade civil e estado. E ainda, que existem pessoas dos próprios movimentos sociais que ocupam o aparato estatal (ABERS; VON BULOW, 2011).

Dessa forma, as autoras argumentam que, para analisar a relação entre participação social e melhora na democracia, é preciso ir além da arquitetura institucional e impacto nas tomadas de decisões, estudando o histórico de interações, que possibilitam a experimentação das novas relações entre sociedade civil e estado, assim, tem-se a ideia de repertórios de interação. Além do ativismo burocrático, as autoras reconhecem o papel da interação via participação institucional, a política de proximidade de movimentos com atores políticos e as práticas contenciosas, como protestos e marchas. No caso brasileiro isso ainda é mais inovador, porque além de nem sempre o estado se opor aos movimentos sociais, há casos de que os

próprios ativistas adentram o estado a fim de articular seus pontos de vista (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Ainda nesse debate sobre a efetividade dos conselhos, Lavalle, Voigt, Serafim (2019) estão preocupados em avançar nas pesquisas que podem trazer relações causais para o conhecimento da efetividade das IPs, ou seja, evidências mais específicas sobre o trabalho dos Conselhos e os impactos na vida pública e, não apenas focar no desenho institucional. Os autores priorizam analisar a tomada de decisão, uma vez que a produção decisória se refere à capacidade dos conselhos para incidir em políticas públicas.

Percebem que a maior parte dos conselhos analisados foram expandidos a partir da indução federal, por meio de garantias de repasses de recursos condicionados à institucionalização da participação. Inclusive, no início da expansão dos conselhos, a maior preocupação da literatura estava em analisar a democratização de acesso e as dinâmicas internas. Então, Lavalle, Voigt e Serafim (2019), como já foi visto, apontam para os principais destaques estudados acerca da crescente institucionalização dos conselhos: na primeira geração de estudos, foi percebido o excesso de tempo e energia em prol da autorregulação dos conselhos. A segunda geração reparou na relevância das características setoriais e a maior capacidade em agir quando há fundos próprios. Além, do papel ambíguo das funções de gestão desempenhadas pelos conselhos.

Assim, os autores defendem que para avançar na agenda de pesquisa das IPs, é preciso adotar metodologias que permitam relações causais entre a tomada de decisão dos conselhos e seus impactos na política. Isto é, encontrar uma possível causa na ação dos conselhos para determinadas consequências nas políticas públicas. Para avaliação das consequências do desenho institucional, das dinâmicas internas da deliberação e, portanto, da efetividade dos conselhos, os autores focam nas resoluções de conselhos através de análise de atas (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2019).

Isso porque consideram que esse método permite a “avaliação das consequências do desenho institucional, a caracterização do exercício da representação, o exame das relações de poder entre conselheiros e das dinâmicas internas da deliberação, e até a aferição da efetividade deliberativa dos conselhos” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2019, p. 620). A partir disso, os autores fizeram uma exploração dos padrões decisórios dos conselhos municipais de Guarulhos. Os resultados apontaram para um modo consistente na atividade decisória de conselhos que possuem alta indução federal, ampla presença nos municípios e elevado grau de integração com seus respectivos setores (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2019).

Dessa forma, neste estudo são expostos os resultados das reuniões após a modificação da estrutura e composição do conselho, por meio da análise de atas. Além disso, nas entrevistas, os participantes expuseram suas percepções sobre a produtividade, as dinâmicas de interação e as reações dos representantes em relação às atuais modificações. Isso corrobora para perceber a relevância dos impactos da mudança na arquitetura institucional e na composição para a representatividade das IPs e seus processos decisórios, pois somente após mapear as mudanças no desenho institucional e na efetividade da instituição, cabe verificar se o conselho manteve a influência política - isto é, o grau de resiliência.

2.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (IPs)

A participação social por meio das instituições participativas também é uma forma de alimentar a representação política. Nesse sentido, as modificações no desenho institucional de instâncias participativas afetam a representação política desses espaços. Isso está interligado à capacidade de resiliência institucional, já que é necessário manter a representação política para que haja resiliência.

Porquanto, a representação vai além do modelo de transferência de autoridade, da igualdade formal e da representação eleitoral (URBINATI, 2006). Dessa forma, a eleição é apenas um meio de expressão, e não a totalidade representativa. Ou seja, o voto é só parte do círculo, sendo necessários espaços de deliberação para além da assembleia, como conselhos e orçamentos participativos para expressar as diferentes demandas da sociedade.

Almeida (2014) pensa em como democratizar a representação e avaliar a sua legitimidade. A autora pontua que as experiências de participação brasileiras, a partir de mecanismos instituídos pela Constituição de 1988, contribuiriam para inovar a reformulação do que é entendido por representar. Com o advento das Instituições Participativas, novas questões surgiram para pensar o conceito de representação.

No período de redemocratização brasileiro, parte das forças políticas e sociais pensavam em formas de ampliar a democracia, a fim de que esta não fosse restrita às eleições. Havia uma ânsia por meios institucionais que proporcionam maior participação social nas decisões políticas, permitindo maior controle e acesso dos brasileiros na formulação e implementação de políticas públicas (CICONELLO, 2008).

Em vista disso, a Constituição Federal prevê mecanismos participativos para alargar a democracia representativa. A Constituição de 1988 declara, em seu artigo primeiro, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Durante o discurso da sessão solene de promulgação da Constituição de 1988,

Ulysses Guimarães, o então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, ressaltou a ampliação da participação social para expandir a democracia brasileira:

É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o super legislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria (Trecho retirado do discurso de Ulysses Guimarães, 1988 apud ROCHA, 2008).

Assim, a “Constituição Cidadã”, no que diz respeito à participação, estabeleceu Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil. Também definiu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Ainda, Lüchmann (2007) chama atenção para a representação no interior das instituições participativas, como em Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos. A incorporação da participação política ocorre através da representação das organizações da sociedade civil, gerando vínculo entre sociedade, participação e representação. Isso acaba por gerar desafios e questionamentos acerca da legitimidade dessa forma de representação nesses espaços, tendo em vista que se distingue da representação eleitoral.

As características de participação e representação variam muito nos conselhos, como representação coletiva ou individual e métodos distintos para escolha dos representantes (eleições, fóruns, indicações). Conforme a autora: “...percebe-se uma diversidade de regras e critérios de representação no interior dos espaços participativos. Esta diversidade instaura uma confusa compreensão acerca dos critérios de legitimidade política destes espaços, se comparados aos critérios de legitimidade de representação.” (LUCHMANN, 2007, p. 151).

Nessa relação entre participação e representação nos conselhos, a autora destaca a participação de entidades ou organizações da sociedade civil e a paridade na representação entre sociedade civil e Estado. Contudo, como veremos adiante, nem sempre essa paridade na representação é mantida, exemplo disso são as modificações feitas na composição dos conselhos pelo presidente Jair Bolsonaro (PL). Ou seja, a mudança na estrutura do conselho

afeta a representação e a influência política e, conseqüentemente, impacta a resiliência institucional.

Nessa representação que ocorre no interior dos conselhos o eleitor pode ser representado tanto individualmente, quanto por segmentos sociais. Ademais, a entidade que pode assumir esse papel pode variar (governamental ou não governamental). Dessa forma, Lüchmann (2007) defende que a representação nesses espaços participativos é constituída de especificidades que a difere da representação eleitoral, e, além disso, “a dimensão da participação está em estreita articulação com a questão da representação, em variadas configurações” (p. 161). Isto é, a participação não substitui, mas reconfigura e complementa a representação. Essa percepção resgata a ideia de Urbinati (2006) de que a representação não é somente eleitoral, mas também deliberativa, o que pluraliza o significado de soberania popular.

Pitkin (1967), também critica a visão formalista de representação, indo além do modelo de transferência de autoridade. Ela considera representação o “agir por alguém” através da autorização, ou seja, é o se tornar presente por meio do representante, sendo assim, representação é ausência, mas também é presença. A autora defende o equilíbrio entre mandato independente (onde o representante não possui responsabilidades sobre os interesses do representado) e mandato imperativo (onde o representante não tem nenhuma autonomia em relação ao representado). Para isso, ela apoia a conjugação entre representação autorizada e responsividade - mantendo atrelada representação e autorização -, que é a capacidade do representante de agir conforme os interesses do representado.

Essa tentativa de conjugar representação e democracia mostra que, representação sem mecanismos de controle e responsabilidade, dificilmente, será uma representação democrática, visto que a visão substantiva de representação implica na necessidade de mecanismos que garantam os direitos e deveres das partes. Para a autora, a representação se dá a partir de um arranjo coletivo institucionalizado, porque, assim, há como garantir que os interesses dos representados serão considerados pelos representantes, sobretudo com a existência de canais para a objeção por parte dos representados (PITKIN, 1967). Exemplo disso é a participação social por meio de Conselhos.

Nesse sentido, as IPs podem proporcionar alternativas de responsividade e accountability, como foi pontuado por Almeida (2014). Ela argumenta que a introdução das IPs no cenário brasileiro é responsável por criar novas formas de interação entre Estado e Sociedade Civil, afetando a separação entre o social e o político. Visto que nessas instituições, tanto atores governamentais quanto não-governamentais exercem papel representativo, se relacionando ambos como representados, mas mantendo suas diferenças (um não se torna o outro).

Para avaliar a legitimidade nas IPs, Almeida (2014) leva em conta 3 direções: a esfera estatal, os cidadãos impactados pela política e as organizações e movimentos sociais que fazem parte das determinadas instituições. A legitimidade depende da relação entre representantes e representados que fazem parte desse cosmo da IP. Porquanto, os Conselheiros possuem afinidade com a temática e circulam em espaços de interação e compartilhamento de questões sensíveis aos temas. Nesse sentido, a forma de eleição dentro das IPs, assim como a composição dos representantes, são fatores centrais para avaliar a legitimidade democrática da representação nesses espaços. Para a autora, “a responsividade pode ser ativada pela afinidade, bem como a proximidade com algumas organizações sociais abre a possibilidade de um controle das ações do conselho” (ALMEIDA, 2014, p. 112). Assim, como já citado, a alteração abrupta da composição de um conselho, afeta a representação, a responsividade e a legitimidade democrática da instituição, dificultando a resiliência institucional.

No caso dos conselhos, a prestação de contas se dá por meio do discurso ao público, complementando a accountability eleitoral. “prestação de contas pública e a responsividade podem ser efetivadas por meio de acordos que reflitam a opinião pública refinada por meio do processo de debate.” (ALMEIDA, 2014, p. 112). Isso culmina na emergência de ampliar a difusão de informação acerca das deliberações e funcionamento dos conselhos para o público. Além disso, as interações e relações entre os conselheiros - que podem ser atores governamentais, representantes de associações ou movimentos sociais, cidadãos - impactam o processo de legitimação das IPs (ALMEIDA, 2014). Por isso, é de suma importância que haja paridade na composição de conselhos, pois só assim é possível o pleno funcionamento democrático das deliberações e produção de normas.

Tendo isso em vista, desde o crescimento da institucionalização das IPs, as agendas de pesquisa caminharam para desvendar como e por quem os conselhos são compostos, quais são as dinâmicas internas e seus impactos nas políticas públicas. Como já foi mencionado, há diferentes aspectos que podem ser analisados para avaliar a efetividade dessas instituições, contudo, para além da qualidade deliberativa, representativa e da efetividade em termos de resultados de políticas, os autores analisaram os fatores que influenciam na participação e na efetividade, como o desenho institucional, as comunidades de políticas, as capacidades técnico-administrativas do Estado e as características das políticas públicas. Assim, o desenho institucional é um fator que pode explicar a qualidade da participação, já que dá para perceber o quanto os conselhos são mais democráticos, inclusivos ou representativos. E isso, aliado ao contexto político demonstra o quão importante é estudar a modificação na composição do CONAMA e o impacto na capacidade de deliberar, ou resistir (PIRES, 2011).

Isto é, deve-se levar ainda em consideração as mudanças do contexto político e as interações Estado-Sociedade Civil para compreender a atuação dos conselheiros em determinados momentos. A literatura mostrou que após a entrada do governo do Partido dos Trabalhadores no governo federal houve mudança no padrão de interação e, agora, com a eleição de Jair Bolsonaro (PL) e o crescimento de partidos à direita no Congresso, são esperados novos impactos nos formatos de interações. Dessa forma, esta pesquisa busca olhar para o novo contexto a fim de perceber as mudanças nas dinâmicas de participação, as alterações institucionais das IPs e, a partir disso, pensar a legitimidade representativa desse espaço.

2.4 CONTEXTO POLÍTICO E IPs

Ao olhar para as IPs também é preciso ter em vista o contexto político em que estão inseridas, já que o Estado é quem as institui, quem pode repassar recursos voltados para a participação e é o responsável último por implementar as políticas públicas deliberadas nestes espaços (ALMEIDA; CUNHA, 2011; LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2019). Além disso, no Brasil, há pessoas dentro da burocracia estatal que participam dos conselhos e defendem suas temáticas, ou seja, há fortes intersecções entre sociedade e estado (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Como já foi dito, a institucionalização da participação foi ampliada durante os governos de Lula (PT), porém, nos demais governos, esse crescimento não continuou o mesmo, sobretudo durante os governos de Michel Temer (MDB) e de Bolsonaro (PL).

Desde a campanha de Bolsonaro, ele evidencia não priorizar em sua gestão pautas sobre preservação do meio ambiente, sustentabilidade nem participação institucional. Aliás, no seu segundo ano de mandato, publicou normativas que extinguiram diversos conselhos, além de mudar a composição e as prioridades dos órgãos de fiscalização ambiental. No âmbito do Ministério do Meio Ambiente, Araújo (2020) destaca que essa alteração de “prioridades” resultou em mudanças abruptas, uma completa e total ruptura, modificando a essência das políticas públicas elaboradas pelo Ministério.

O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”. A matéria define como “colegiado”: conselhos; comitês; comissões; grupos; juntas; equipes; mesas; fóruns; salas; e qualquer outra denominação dada ao colegiado. A normativa extingue o Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que “institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS”. Além de extinguir todos os conselhos foram instituídos por atos normativos inferiores a decreto e atos de outro colegiado. Conselhos como

o do Meio Ambiente, dos Direitos da Mulher e da Saúde não foram extintos por sua previsão legal, porém, foram afetados uma série de conselhos, como o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), criado pelo Decreto nº 3.076, de 1999 e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), criado pelo Decreto nº 3.952, de 2001. Ainda em campanha, Bolsonaro já havia anunciado que ia acabar com o "ativismo ambiental xiita" e acabar com a "indústria de demarcação de terras indígenas"⁵.

Depois que foi publicado o Decreto, os órgãos tiveram 60 dias para justificar a sua existência. Segundo o então ministro da Casa-Civil Onyx Lorenzoni, tais conselhos “resultavam em gastos com pessoas que não tinham nenhuma razão para estar aqui, além de consumir recursos públicos e aparelhar o Estado brasileiro”, para ele “Os mais de 700 conselhos na administração direta e indireta, que vinham de uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da população, tinham como gênese a visão ideológica dos governos que nos antecederam, de fragilizar a representação da própria sociedade”. Na mesma linha argumentativa, na conta do Twitter de Jair Bolsonaro (PL), ele defendeu que a medida é uma forma de desburocratizar o Estado Brasileiro.⁶

Esse pensamento diverge da participação como forma de complementar a representação. Pelo contrário, o atual governo percebe a participação popular como prejudicial para a democracia, sob o argumento de que a representação deve ser resumida às eleições. Um mês e meio depois da publicação da norma, foi publicado o Decreto nº 9.812, redefinindo que, agora, a extinção não atingia mais aqueles colegiados que, mesmo não tendo sido criados por lei, foram mencionados em alguma lei.

Nesse contexto, foi publicado o Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, que “altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONANMA), com a justificativa de dar mais “eficiência e qualidade” às decisões do Conselho. Essa norma reduziu o número de conselheiros do CONAMA de 96 (sendo 93 com direito à voto) para 23 vagas. A redução de vagas veio acompanhada de aumento de espaço para participação do governo federal e redução de cadeiras para entidades ambientais ligadas à sociedade civil. Também houve mudança na forma de escolha de conselheiros, que antes era por eleição e passou a ser por sorteio, que é organizado

⁵ Fonte: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-diz-que-pretende-acabar-com-ativismo-ambiental-xiita-se-for-presidente.shtml>>

⁶ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-04/conselhos-sociais-tem-60-dias-para-justificarem-existencia?fbclid=IwAR08Iab-D8OpeVO_OZST_aMLmxzA7bO6jixcCIq82vz1jp24JAPUTM6dCRk>

pela Loteria da Caixa Econômica. No primeiro, que ocorreu no dia 17 de julho de 2019, participaram 673 entidades ambientais, as qua/ís precisavam estar devidamente inseridas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (Cnea). Ademais, os representantes estaduais, municipais e as entidades ambientalistas tiveram seus mandatos prorrogados, por decisão⁷ do Ministério do Meio Ambiente, até 22 de março de 2021.

Como já foi visto, a mudança na composição resulta em alterar a representação e, conseqüentemente, a legitimidade democrática desses espaços, impactando na capacidade de resiliência da instituição. Segundo Carlos Bocuhy, presidente do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (Proam), em entrevista concedida para reportagem publicada pela Revista Poli nº 65, de julho e agosto de 2019⁸: “Agora, o governo poderá votar, de forma quase sumária, todas as medidas que atendam, por exemplo, aos interesses do agronegócio”. Isso porque o setor econômico e o governo, na maioria das vezes, convergem nas votações.

No novo desenho (com oito representantes do governo federal, cinco de governos estaduais, dois de governos municipais, quatro de entidades ambientalistas com atuação nacional e duas de entidades empresariais), a sociedade civil perdeu 5% de representatividade. Já o governo federal saltou de 30% para 43,5%, o que, somado ao setor econômico, que manteve os 8% de participação, já garante maioria nas votações.

No dia 7 de maio de 2019, por meio do Decreto 9.784, foram extintos 55 colegiados ligados à Casa Civil, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CNDDES), o famoso ‘Conselhão’. Para além disso, um dia antes de o Decreto 9.759/2019 entrar em vigor, em 27 de junho, vários de decretos foram emitidos concomitantemente, instituindo alterações em 52 colegiados de áreas diversas, a exemplo da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

Em meio a essas mudanças, ocorrem diversas reações, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.121, de autoria do Partido dos Trabalhadores (PT), que questiona o Decreto 9.759/2019. O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu o que a normativa não pode afetar: não pode extinguir os colegiados que foram citados ou criados por lei, tendo em vista que um ato do Poder Executivo não pode derrubar o que foi definido pelo Poder Legislativo desta forma.

Essa decisão preservou alguns órgãos, como o Conselho Intergestor Tripartite (CIT). Além disso, o STF determinou que se um colegiado foi criado por lei, mas seu regimento (onde

⁷ Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24551>

⁸ Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/participacao-social-e-democracia-no-brasil>>

há sua composição e formas de funcionamento) foi definido por atos infralegais, como portarias e resoluções, ainda assim, essas regras não podem ser modificadas por decreto do Executivo. Isso garantiu, por exemplo, a permanência da proporção de representantes que compõem o Conselho Nacional de Saúde (50% de usuários, 25% de gestores e 25% de governo).⁹ Porém, ainda não há vinculação entre essa decisão, que é acerca do Decreto 9759/2019, e os demais decretos publicados, como a norma que modifica a composição do CONAMA

Conforme reportagem da Fundação Oswaldo Cruz (FioCruz):

O advogado Thiago Campos, especialista em direito sanitário, diz que como a ADI se referia apenas ao decreto 9.759, no seu entendimento, a princípio, haveria necessidade de uma ação específica junto ao Tribunal para estender essa decisão a outros casos. Ele ressalta, no entanto, que a decisão publicada pelo STF já estabelece que o resultado vale também para atos posteriores que estejam alicerçados naquele decreto. Portanto, é preciso ver caso a caso. No caso do CONAMA, entidades ambientalistas já entraram com representação na Procuradoria Geral da República alegando a inconstitucionalidade do decreto que mudou a sua composição. Via assessoria de imprensa, a reportagem questionou a Casa Civil e, depois, a Secretaria Geral da Presidência – para onde migrou a Secretaria de Assuntos Jurídicos, que está acompanhando esse processo relativo aos colegiados – sobre essa interpretação, mas não obteve resposta. Já a assessoria da AGU enviou a manifestação de defesa apresentada ao STF, mas respondeu que ‘a análise sobre a extinção de cada conselho deve ficar a cargo do órgão instituidor’.¹⁰

Concomitante às ações no STF, partidos e políticos reagiram às normativas no parlamento, apresentando projetos para suspender os decretos. A exemplo do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 132/2019, de autoria do Deputado José Guimarães (PT/CE), que “susta os efeitos do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que dispõe sobre a extinção e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. A matéria foi apensada ao PDL 113/2019, de autoria do Deputado Paulo Pimenta (PT/RS) e mais 55 deputados/as assinaram a matéria como coautores.

Além das proposições citadas, existem mais cerca de 11 projetos com o mesmo teor tramitando na Casa. As matérias estão prontas para serem deliberadas na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde receberam parecer pela inconstitucionalidade do Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP). Depois, os projetos seguem para discussão e votação no Plenário.

Mais especificamente sobre a normativa que altera a composição do CONAMA, o Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) apresentou o PDL 340/2019, que “susta os efeitos do Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, que altera o Decreto nº 99.274, para dispor sobre a

⁹ Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/participacao-social-e-democracia-no-brasil>>

¹⁰ Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/participacao-social-e-democracia-no-brasil>>

composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA”. A matéria ainda tramita na Câmara dos Deputados. Foi rejeitada na Comissão de Meio Ambiente, aguarda deliberação na CCJC e, após, será deliberada no Plenário. Segundo o autor, o decreto do Governo é um retrocesso para a participação popular e os direitos socioambientais. “Na nova configuração, prepondera a forte representação institucional em detrimento da participação da sociedade civil.”¹¹. Para ele, a medida é mais uma do cenário de desmonte das estruturas de fiscalização que atuam em defesa do meio ambiente.

Ainda, em 2021, a ministra Rosa Weber suspendeu a validade do Decreto nº 9.806/2019 que alterou a composição e a forma de escolha dos membros do CONAMA, no âmbito da ADPF 623¹². Weber determinou a suspensão da norma até o julgamento sobre o mérito da matéria. O plenário virtual tinha iniciado a apreciação da matéria em março de 2021, na ocasião quatro ministros votaram pela inconstitucionalidade da norma - a relatora, ministra Rosa Weber, e os ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Alexandre de Moraes, no entanto, pedido de vista do ministro Nunes Marques interrompeu a continuidade do julgamento¹³. A ministra, em seu voto, destacou que:

O desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados, que potencializem a democracia no acesso, e sem a igualitária participação dos cidadãos nos processos decisórios públicos indica a prevalência de uma ordem jurídica de perfil concentrado e autoritário, incompatível com o modelo da democracia constitucional, cujos fundamentos se baseiam na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político, a teor do art. 1º, I, II e V, da nossa Constituição (WEBER, 2021)

A ministra também argumentou de forma contrário à mudança do método de eleição para sorteio, por tirar a liberdade de autodeterminação dos interessados:

Outra modificação promovida pelo Decreto n. 9.806/1990 (§8º do art. 5º) consiste na adoção do método de sorteio para a seleção das entidades ambientalistas de caráter nacional, que atuam como representantes da sociedade civil. Antes, o método de escolha dos representantes da sociedade civil ocorria por meio de um processo de eleição, baseado na liberdade de autodeterminação dos interessados. A substituição do método e escolha dos representantes sociais, do perfil eleitoral para um perfil fundado na aleatoriedade, viola abertamente os direitos fundamentais de participação e o projeto constitucional de uma democracia direta (WEBER, 2021)

¹¹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/562596-PROPOSTA-RETOMA-COMPOSICAO-DO-CONAMA-COM-PRESENCA-MAIOR-DA-SOCIEDADE-CIVIL>>

¹² Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>>

¹³ Em março de 2022, foi publicado o Decreto 11018/2022, que altera a composição do Conama, passando para 36 cadeiras. Este novo decreto permite a reinstalação dos trabalhos do conselho, já que a estrutura do Conama estava suspensa pela liminar, entretanto também pode acarretar a perda do objeto no julgamento da ADPF 623, podendo o processo ir ao arquivo.

É nítido que há uma competição de narrativas em torno das políticas de participação popular. De um lado, há o atual Governo e seus apoiadores destacando os ônus das instituições, retratando a participação como concorrente à representação. Por outro lado, há entidades e organizações que valorizam as políticas que ampliaram a participação, entendendo como forma de gerar maior legitimidade à democracia. Como mencionado, um dos principais argumentos para a extinção de colegiados foi por conta dos custos gerados. No entanto, não há nenhum cálculo oficial que mostre quanto de recurso público é necessário para manter os conselhos participativos do Brasil, sem contar que, nos conselhos de políticas públicas, com composição sociedade civil o trabalho da maioria é voluntário. Além de que, produzir políticas públicas mal pensadas podem gerar ônus enormes para o Estado.

Considerando o contexto de intensas mudanças e a partir do entendimento do neoinstitucionalismo da necessidade de levar em consideração os momentos de choques exógenos e de transformações endógenas, Almeida (2020) faz uma ponte entre o conceito de resiliência na ecologia e os estudos da ciência e da sociologia sobre mudança institucional. Para isso, a autora pretende também superar o dualismo entre diferentes entendimentos sobre o que é a resiliência institucional.

De um lado, Gordin e Renno (2017) entendem por resiliência institucional as instituições fracas que mesmo assim conseguem ser fontes de inovações, tendo em vista que nem sempre instituições fortes que conseguem se manter são capazes de inovar. Por outro lado, percebem por resiliência casos de instituições fortes, que se mantêm, mas que produzem efeitos perversos. Partindo desses distintos pontos, Almeida (2020) aponta para a noção de *Institutional Work* para superar essa dualidade e corroborar para definir um conceito de resiliência. Ou seja, *Institutional Work* é o pressuposto de que indivíduos, imersos em contextos sociais, agem intencionalmente não apenas para mudar instituições, mas também para mantê-las. Seguindo também a ideia de criatividade presente na literatura sobre movimentos sociais no Brasil (Abers, 2013), Almeida (2020) argumenta que embora regidos por regras institucionais e contexto político-social, as pessoas e os grupos atuam de forma intencional e criativa dentro das instituições do estado.

Dessa maneira, Almeida (2020) propõe um conceito bidimensional de resiliência institucional, “que leve em conta, tanto a ação para manter e preservar, quanto sua capacidade de se adaptar considerando os objetivos da instituição” (p.6). Então, para analisar se uma instituição participativa é resiliente ou não, é necessário, em primeiro lugar, avaliar a ação intencional dos indivíduos em tempos de diretas ameaças às instituições. Em segundo lugar,

perceber se a manutenção da IP engloba “defesa explícita da instituição, adaptação e ação criativa - improvisação e criação de novas regras e dinâmicas” (p. 6).

Pensando não só em analisar a atuação das IPs em momentos de inflexão política, mas de observar o papel das instituições participativas, Almeida, Martelli e Coelho (2021) buscam qualificar a atuação das IPs em determinadas áreas de políticas públicas, como na Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente. Para isso, interseccionam a arquitetura participativa e a estrutura institucional. A partir do estudo das trajetórias das IPs em determinados setores, os autores tipificam os papéis das Instituições em: papel reformador, fundante ou episódico/contingencial.

No que diz respeito ao Conselho do Meio Ambiente, a qualificação dada foi episódica, possuindo uma força mediana em arquitetura participativa, mas um papel fortalecido em estrutura institucional. Ademais, foi notado que, no Meio Ambiente, a comunidade de política é orientada por objetivos e pautas comuns, uma vez que a temática do meio ambiente envolve atores oriundos de distintos espaços sociais, inclusive internacional, como empresários, sindicalistas, ambientalistas, financistas, igrejas, disputando o próprio sentido do que se entende por “ambientalização”. A tipificação episódica significa que o conselho só obteve papel relevante em momentos específicos, sendo neutro em outros. Isso porque as disputas da temática ambiental já ocorriam em outras arenas, antes mesmo da institucionalização (tardia) dos espaços participativos. De forma geral, concluíram que há uma relação direta entre estrutura institucional e arquitetura participativa, ou seja, quanto mais expressiva for a estrutura institucional do conselho, mais forte é a arquitetura participativa (ALMEIDA; MARTELLI; COELHO, 2021).

3 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA)

Antes da instituição do CONAMA, ocorreram duas tentativas de criar um Conselho Nacional do Meio Ambiente. Na década de 1960, foi criado, através de decreto federal, um conselho que nunca se reuniu e logo foi extinto. Em 1973, também por meio de decreto no âmbito federal, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente para que haja um Conselho Consultivo, que tinha poderes muito limitados e que chegou a se reunir poucas vezes. Desse modo, houve pouco interesse dos membros nas atividades, levando à extinção da instituição (IPEA, 2011).

Assim como a democracia brasileira, a estrutura institucional para tratar do meio ambiente passou por grandes expansões na década de 1980. A Lei nº 6.839, de 31 de agosto de 1981, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, o que modificou toda a estrutura e organização das políticas. Principalmente, porque a regulamentação norma - por meio da Lei nº 6938/1981 - gerou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). As atividades foram de fato efetivamente iniciadas três anos após a criação, com a regulamentação dada pelo Decreto nº 88.351 de 1983, reunindo-se pela primeira vez com regimento interno em junho de 1984. A partir daí, o CONAMA se tornou o principal órgão norteador das políticas ambientais.

Segundo Silveira (2016), na época da criação do órgão, o CONAMA era deliberativo e reunia professores universitários, engenheiros, políticos, ecologistas militantes, trabalhadores e empresários. Desde então, tem como objetivo estabelecer o licenciamento ambiental e fiscalizar danos vindos das atividades econômicas. Inicialmente o órgão contava com 34 membros distribuídos entre representantes do governo federal, estadual e sociedade civil. A composição foi sendo ampliada conforme as associações interagiam e cresciam. Em um prazo de 3 anos, esse número de cadeiras saltou de 34 para 59, mostrando a rápida capilaridade do Conama (SILVEIRA, 2016).

Os 30 anos de trajetória do CONAMA podem ser divididos em três principais períodos, para além das recentes alterações do órgão (DINIZ, 2010, apud, IPEA,2011).

O momento entre 1983 e 1984 é definido como o primeiro período, onde houve a instalação e estruturação inicial do conselho, que era vinculado ao antigo Ministério do Interior (Minter) e, após, foi ligado à Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República (Sema/PR). Embora tenha sido promulgado durante o governo militar, o conselho já contava com membros da sociedade civil em número maior do que de representantes do governo federal. “Argumenta-se que isto foi possível porque, na época, os militares ainda não dispensavam

maior atenção à política pública ambiental. O cenário político era de campanha pelas eleições diretas e de emergência de movimentos sociais e ambientalistas” (IPEA, 2011, p. 23).

Já o segundo período é determinado na segunda metade da década de 1980, quando ocorreu o processo para a constituinte e a aprovação da nova Constituição Federal (CF). Nesse momento tiveram iniciativas para reduzir as competências do CONAMA. O artigo 225 da CF determina condições para as políticas ambientais e, logo depois, houve a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (IPEA, 2011).

Com a Lei nº 7.804 de 1989 o colegiado passou de órgão superior do Sisnama para órgão de assessoria a um Conselho Superior de Meio Ambiente, depois chamado apenas de Conselho de Governo, composto apenas por órgãos federais e praticamente inativos até a atualidade. “O clima era de instabilidade e de congestionamento da pauta do conselho com resoluções de alcance pontual” (IPEA, 2011, p. 23).

Só a partir de 1992 o CONAMA passa a ser vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). “Neste segundo período, o conselho perdeu peso político, tanto por falta de uma articulação transversal temática e setorial quanto pelo fato de deixar de ser o órgão superior do Sisnama e repartir funções com as novas instituições criadas – o Ibama em 1989 e o MMA, em 1992” (IPEA, 2011, p. 23).

O terceiro período de mudanças, a partir de 1990, é definido por novos marcos legais elaborados pelo Congresso Nacional, o que garantiu a capacidade normativa do conselho. A agenda ambiental ganhou mais notoriedade, logo, disputas de interesses foram ampliadas, como discussões e regulamentos acerca do código florestal e da indústria petrolífera (IPEA, 2011).

Entre 1999 e 2001 houve um processo denominado “repensando o CONAMA”, onde foram realizadas consultas e debates em plenário por um grupo de trabalho. Isso gerou uma ampla mudança de regimento e composição de segmentos. Também foi criado o Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam), que possui a missão de promover o planejamento e a articulação entre as políticas do conselho. Na ocasião, foi iniciado um novo processo de revisão do regimento interno que se iniciou com a criação do Grupo Assessor de Revisão do Regimento Interno (Gari). Desde esse processo de repensar o regimento do conselho, não foram destacadas grandes mudanças no órgão até 2019, com a publicação do Decreto nº 9.759 de 2019 e do Decreto nº 9806 de 2019 (IPEA, 2011).

Tendo em vista que o Conselho se tornou o um dos principais responsáveis por equilibrar os interesses privados, desenvolvimento estatal e preservação ambiental, Silveira (2016) destaca que o órgão se posiciona no cenário político como ponto de passagem obrigatório para atividades potencialmente poluidoras conseguirem agir no país. Ou seja, local

onde as principais decisões que envolvem o meio ambiente precisam passar, principalmente por conta da prerrogativa de atuar em relação ao licenciamento ambiental. Assim, o CONAMA, no âmbito de suas competências, delibera sobre padrões e normas para o meio ambiente, além de assessorar demais órgãos ambientais sobre diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente.

3.1 FUNCIONAMENTO DO CONAMA

O CONAMA, como já foi visto, é um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Figura 1

Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)

Órgão superior: Conselho de Governo.
 Órgão consultivo e deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
 Órgão central: Ministério do Meio Ambiente (MMA).
 Órgão executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
 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.
 Órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Fonte: Relatório de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011

O conselho é composto por Plenário, CIPAM, Grupos Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. O cargo da presidência é ocupado pelo/a o ministro/a do Meio Ambiente, e a Secretaria Executiva é exercida pelo secretário/a-executivo/a do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

As Câmaras Técnicas são instâncias encarregadas de desenvolver, examinar e relatar ao Plenário as matérias de sua competência. Sendo que cada Câmara é responsável por deliberar acerca de matérias de suas respectivas temáticas. Os Grupos de Trabalho são criados por tempo determinado para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência.

O Regimento Interno prevê que o plenário se reúne ordinariamente a cada 3 meses, no Distrito Federal, podendo realizar reuniões extraordinárias fora do Distrito Federal, sempre que

convocada pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos 2/3 dos seus membros.

Os principais atos do CONAMA são as resoluções (diretrizes, critérios, padrões e normas técnicas), moções (manifestações de qualquer natureza), recomendações, proposições (matérias encaminhadas ao Congresso Nacional) e decisões (quanto a multas e outras penalidades ambientais).

As resoluções são usadas para tratar de deliberação em relação a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável de recursos ambientais. As moções são para manifestação de qualquer natureza, desde que relacionada com a temática ambiental. As recomendações tratam da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental. Já as proposições, quando se tratar de matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

De forma geral, o CONAMA possui duas diferentes competências. Uma delas está em ser um órgão normatizador, que estabelece normas e padrões em relação à gestão ambiental. A outra competência está na atuação política-estratégica com articulação de políticas ambientais e de promoção dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Ademais, o CONAMA pode realizar eventos extraordinários, como reuniões públicas, seminários e eventos comemorativos em diferentes localidades do país.

Conforme, o Regimento Interno, compete ao CONAMA:

1. Estabelecer, mediante proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), dos demais órgãos integrantes do Sisnama e de conselheiros do CONAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e municípios e supervisionado pelo referido instituto.
2. Determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como às entidades privadas, informações, notadamente as indispensáveis à apreciação de Estudos Prévios de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, em especial nas áreas consideradas patrimônio nacional.
3. Determinar, mediante representação do Ibama, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

4. Estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos ministérios competentes.
5. Estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.
6. Assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais.
7. Deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o Meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
8. Estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;
9. Acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC
10. Propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;
11. Incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
12. Avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País;
13. Estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos;
14. Promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente;
15. Elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação;
16. Deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente;
17. Elaborar o seu regimento interno.

3.2 A COMPOSIÇÃO

Ao longo das 40 décadas do CONAMA ocorreram diversas revisões da estrutura. Desde 1981 foram 5 composições diferentes do plenário, o que mostra a polêmica da questão. Em geral, a quantidade de representantes governamentais foi sempre maior que os não-governamentais (IPEA, 2011).

O relatório do Ipea de 2011 destacou três grandes reestruturações a partir da composição inicial (em 1983), que contava com 27 membros e os segmentos não governamentais e o setor produtivo detinham, juntos, 37,9% dos representantes.

A primeira grande mudança ocorreu entre 1989 e 1992. O Decreto nº 99.274 de 1990 e a Lei nº 8.490 de 1992 mudaram a composição do plenário, que vai de 27 para 67 membros. Antes, as Unidades da Federação contavam apenas com três cadeiras e, a partir da nova composição, passaram a ser representadas com 27 cadeiras (IPEA, 2011).

A segunda grande alteração na composição ocorreu no momento do "Repensando o CONAMA", entre 1999 e 2001. O CONAMA passou a contar com mais de 100 membros, com aumento da presença de municípios, da sociedade civil e do setor empresarial. Na ocasião, também foi criada a instância dos grupos de trabalho, abertos à participação de toda a sociedade.

Os representantes não governamentais aumentaram pouco sua representação (28,7%), mas as entidades ambientalistas dobraram sua participação, incluindo a representação de comunidades indígenas e tradicionais. A intenção era reduzir o número de conselheiros, mas houve resistência por parte do governo federal e dos estados, o que resultou em uma ampliação de 72 para 101 conselheiros no plenário. Entre 2004 e 2005 novas discussões foram realizadas e, em decorrência dos embates, aconteceu aumento na composição para 108 conselheiros.

Agora, com o Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, houve uma rápida redução na quantidade de membros. A quantidade de conselheiros passou de 96 para 23 membros. A principal redução foi na representação das entidades civis e estaduais. Dentre os conselheiros, 10 são fixos e representam o governo federal e 13 são rotativos representando os estados, municípios, setor empresarial e entidades ambientalistas.

A medida concentrou nas mãos do governo federal e de representantes do setor produtivo a maioria dos votos. O governo federal passou a ter 43% de poder de voto dentro da composição do conselho, além de outros 8% de poder de voto do setor empresarial. Os demais votos foram diluídos entre membros dos estados, municípios e sociedade civil. Se antes estes somavam, aproximadamente, 60% de poder de voto, passaram a ter 49% na nova composição.

Outra mudança ocorreu com os membros sem direito a voto. Na composição anterior, o plenário do CONAMA contava com os seguintes conselheiros convidados (sem direito a voto):

I - Um representante do Ministério Público Federal;

II - Um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e

III - Um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, da Comissão do Meio Ambiente e da Comissão de Minorias da Câmara dos Deputados.

Depois, por meio do Decreto nº 9.939/2019, o governo federal voltou a incluir o Ministério Público Federal (MPF) como membro convidado do plenário, sem direito a voto. No Apêndice B, é possível verificar as mudanças de cada conselheiro a partir do Decreto nº 9.806/2019.

Segue a nova composição do conselho com representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- Presidente do Ibama;
- um representante dos seguintes Ministérios, indicados pelos titulares das respectivas Pastas:
 - a) Casa Civil da Presidência da República;
 - b) Ministério da Economia;
 - c) Ministério da Infraestrutura;
 - d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
 - e) Ministério de Minas e Energia;
 - f) Ministério do Desenvolvimento Regional; e
 - g) Secretaria de Governo da Presidência da República;
- Um representante de cada região geográfica do país indicado pelo governo estadual;
- Dois representantes de governos municipais, dentre as capitais dos Estados;
- Quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (Cnea), mediante carta registrada ou protocolizada junto ao CONAMA; e
- Dois representantes indicados pelas seguintes entidades empresariais:
 - a) Confederação Nacional da Indústria;
 - b) Confederação Nacional do Comércio;
 - c) Confederação Nacional de Serviços;
 - d) Confederação Nacional da Agricultura; e
 - e) Confederação Nacional do Transporte.

As tabelas a seguir mostram a composição de cada segmento do CONAMA, conforme o período (considerando a quantidade de ministérios do momento) e o determinado decreto vigente.

Tabela 1

Composição Conama, entre 2019 e 2021, conforme o Decreto nº 6.792/2009		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	23,66%
Entidades Empresariais	8	8,60%
Governos Municipais	8	8,60%
Governos Estaduais	27	29,03%
Governo Federal	28	30,11%
Membros com direito a voto	93	100%
Membros sem direito a voto	3	-

Fonte: elaboração própria a partir das informações da normativa

Na próxima tabela é possível perceber a redução do percentual de representação da sociedade civil, assim como o aumento de representação do governo.

Tabela 2

Composição Conama, de 2022, conforme o Decreto nº 9.806/2021 e o Decreto nº 9.939/2019		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	4	17,39%
Entidades Empresariais	2	8,70%
Governos Municipais	2	8,70%
Governos Estaduais	5	21,74%
Governo Federal	10	43,48%
Membros com direito a voto	23	100%
Membros sem direito a voto	1	-

Além disso, a norma muda a forma de escolha de quem irá compor o conselho. Antes, eram realizadas eleições a cada 2 anos para definição dos conselheiros. Agora, com o novo decreto, o método é o sorteio. Os quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito

nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas (Cnea), passam a ser escolhidos por meio de sorteio anual, sendo vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato. Assim, o tempo de representação de cada entidade foi reduzido de 2 anos para 1 ano.

Os representantes de cada região geográfica do país indicado pelo governo estadual; dois representantes de governos municipais, dentre as capitais dos estados; e os dois representantes indicados pelas determinadas entidades empresariais, também passaram a ser escolhidos por meio de sorteio, e não mais eleição.

Segundo o governo federal, essas mudanças trarão "melhor foco" e "posicionamentos mais objetivos" com "eficiência e qualidade das decisões". Também afirmou que a proporcionalidade nas Câmaras Técnicas continua a mesma, só mudando o plenário. No entanto, o Decreto 9.806/2019 também retira a obrigatoriedade de ser observada a participação das diferentes categorias de interesse multissetorial representadas no plenário. Isto é, não há como garantir a proporcionalidade de representação das diferentes entidades nas Câmaras Técnicas. Inclusive, Rosa Weber, argumentou:

O processo deliberativo do CONAMA, como projetado pelo Decreto n. 9.806/2019, ao prever regra de maioria simples para a tomada de decisão, ao excluir das Câmaras Técnicas a participação das categorias heterogêneas e uma composição multissetorial, abertamente construiu uma instituição em que o Executivo Federal tem hegemonia decisória e incapacita a deliberação com os setores sociais e entes subnacionais. O arranjo amplifica a voz governamental e isola a participação social e federativa, ao colocá-las em um espaço de figuração (WEBER, 2021).

Em julho de 2019 foi realizado o primeiro sorteio desde a grande alteração na estrutura do conselho. E em 2021, já ocorreu o segundo sorteio, quando teve os seguintes representantes sorteados:

Entidades Ambientistas de âmbito nacional

- Associação em Defesa da Qualidade de Vida, Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (BICUDA)
- Centro de Desenvolvimento Agroecológico do Cerrado (CEDAC)
- Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM)
- Instituto Mato Grossense de Direito e Educação Ambiental (IMADEA)

Entidades Empresariais

- Confederação Nacional de Serviços (CNS)
- Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)

Governos Municipais

- Belo Horizonte
- João Pessoa

Governos Estaduais

- Centro-Oeste: Mato Grosso
- Nordeste: Pernambuco
- Norte: Amazonas
- Sudeste: São Paulo
- Sul: Paraná

3.3 MUDANÇAS NAS REGRAS PROCESSO DECISÓRIO DO CONAMA

Além da ampla mudança na estrutura do conselho e no método de escolha dos representantes, também há alterações nas formas de decisão, principalmente no âmbito das Câmaras Técnicas.

O Decreto nº 9.806/2019 também excluiu do CONAMA a Câmara Especial Recursal, que era a instância administrativa responsável pelo julgamento, em caráter final, das multas e outras penalidades administrativas impostas pelo IBAMA. As decisões da Câmara tinham caráter terminativo, ou seja, não precisavam do aval do plenário para serem validadas. Essa mudança retirou uma prerrogativa crucial do CONAMA no combate ao desmatamento ilegal, cabendo somente ao judiciário a decisão final pelas multas.

No que diz respeito às penalidades, a normativa também retira o CONAMA como última instância para decidir sobre os recursos administrativos interpostos contra a imposição de multas.

4 A ATUAÇÃO PÓS MODIFICAÇÃO DA COMPOSIÇÃO

Até o momento, o CONAMA já realizou 137 Reuniões Ordinárias (RO) e 62 Reuniões Extraordinárias (RE). Desde a mudança na composição, através do Decreto nº 9.806, publicado em 28 de maio de 2019, ocorreram apenas 5 Reuniões Ordinárias e 3 Reuniões Extraordinárias. Estão previstas a 138ª Reunião Ordinária para o dia 24 de maio de 2022 e a 139ª Reunião Ordinária para o dia 09 de agosto de 2022, mas ainda não estão confirmadas.

Na 60ª RE, no dia 17 de julho de 2019, não houve votação de matérias, pois foram publicados os editais para o sorteio, assim como as listas dos possíveis sorteados de cada segmento. A 133ª RO foi realizada, no dia 17 de setembro de 2019, onde os conselheiros sorteados tomaram posse para os mandatos 2019/2020. Os sorteados¹⁴ se apresentaram, mostraram suas pautas e demandas. Todos estavam presentes, com exceção do representante do MPF (que é membro sem direito a voto). Na ocasião, a conselheira suplente Monique Barreto Galvão, representando a Associação Rare do Brasil - que atua na Agenda de Gestão Sustentável dos Recursos Pesqueiros com ênfase na atividade da pesca artesanal - argumentou contrária ao processo de escolha dos conselheiros por sorteio, além de se manifestar de forma contrária ao Decreto nº 9.806/2019:

Acreditamos na gestão participativa com base nos processos decisórios, assumindo como prerrogativa a ciência em conjunto com o saber tradicional. É com imenso senso de responsabilidade que a Associação Rare do Brasil vem comunicar que aceitamos participar do CONAMA. Gostaríamos de compartilhar com todos desse Fórum, inclusive com parceiros de diferentes organizações do nosso posicionamento sobre a aceitação desse desafio, contudo para a Rare participar do CONAMA, nesse momento não legitima o Decreto 9.806, do dia 28 de maio de 2019, tampouco o processo realizado por meio do sorteio no último dia 6 de setembro. Aceitamos o desafio, pois acreditamos que o CONAMA é um espaço fundamental de vigilância, discussão e tomada de decisão, tendo em vista da abrangência de assuntos tratados no CONAMA, bem como a necessidade urgente de representatividade da Sociedade Civil, nos colocamos disponíveis para atuar como interlocutora das diversas organizações sociais ambientalistas do nosso Brasil (GALVÃO, 2019, p.2)

Na sessão, foi apresentado Requerimento de Urgência, subscrito por 8 integrantes, para incluir na pauta a Proposta de Revisão do Regimento Interno do CONAMA¹⁵. A matéria visa

¹⁴ Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&view=reuniao&id=2480>

¹⁵ Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=23889>

integrar as mudanças do Decreto nº 9.806/2019 no Regimento Interno do Conselho, além de realizar mudanças nos formatos de tomada de decisões. O conselheiro suplente, Carcius Azevedo dos Santos, representante da Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico, pontuou que gostaria de debater sobre a mudança do método de eleição para sorteio. Também alegou não ter tido tempo hábil para compreender todas as mudanças feitas pela proposta:

Senhor Ministro, tenho certeza de que o senhor deve imaginar assim que nos custou caro a aceitação de estar aqui presente pela repercussão que deu, em especial em relação ao Decreto de maio que estabeleceu o sorteio. Correto? Uma das nossas proposições que nós queremos refletir nesse espaço aqui é contribuir para já no atual Regimento aí que está sendo colocado, o art. 3º, a qualificação da escolha da Sociedade Civil, a gente acha que existe um nível de fragilidade em relação ao sorteio, eu estou falando aqui em relação à Sociedade Civil, as organizações que representam a Sociedade Civil e acredito que a gente pode chegar num estudo melhor de definir critérios para essa participação aqui neste Conselho. Porque, senhor Ministro, de fato essa proposta de Regimento foi entregue ontem, só que ontem às 17 e 44 minutos, 17 854 horas e 44 minutos, nós não tivemos tempo hábil de fazer uma reflexão e um estudo para contribuição. O nosso propósito aqui é contribuir. Sim, e a gente quer contribuir, entre outros aspectos, nesse critério de escolha da Sociedade Civil (SANTOS, 2019, p. 19).

Contudo, o então ministro Ricardo Salles comunicou que não há como deliberar sobre aspectos já decretados, o intuito é apenas incorporá-los no Regimento.

O conselheiro titular Luciano Silva Galeno, representante da Comissão Ilha Ativa, também reclamou sobre a falta de transparência sobre as mudanças que a matéria propõe, sobretudo sobre eventuais mudanças na coordenação das Câmaras Técnicas:

Eu só queria sugerir que as mudanças, porque houve mudanças significativas aqui nesse documento. Então, eu queria sugerir que se fosse colocado, o que é que está sendo retirado de fato, até pela entrega ontem desse documento novo para ser apreciado. Então, eu queria que todas as modificações elas constassem junto àquele documento para a gente saber o que de fato está sendo reestruturado e o que de fato está sendo retirado do Regimento, porque eu vi que tem algumas retiradas assim sutis que tem efeito significativo dentro das Câmaras Técnicas, onde se tira a competência dos Conselheiros em coordenar as Câmaras Técnicas. Eu queria que as mudanças, eu queria que todas as mudanças tivessem constado lá e fossem retirando, e a gente fosse discutindo, porque a gente não teve tempo, e até porque a maioria dos Conselheiros aqui são novos. Então, a gente está discutindo uma estrutura anterior e formulando uma nova. Então, a gente não teve tempo para discutir e realmente ver quais são a fundo essas mudanças estruturais. Aí eu percebi que na parte das Câmaras Técnicas tem isso, essa retirada de competência dos Conselheiros do CONAMA e passando a competência para o Ministério do Meio Ambiente, a escolha de, da parte das Câmaras Técnicas (GALENO, 2019, pp. 20-21).

Na discussão, o conselheiro titular João Carlos de Petribú de Carli Filho, representante da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), também alegou pouco tempo para

compreender a proposta, mas pediu para mostrar suas sugestões de alterações. Por fim, os conselheiros optaram por adiar a votação da matéria para a próxima RE.

A 61ª RE aconteceu, no dia 10 de outubro de 2019, e foi voltada para deliberar sobre a proposta de Regimento Interno. Todos estavam presentes, com exceção do representante municipal de Belém e o representante estadual de Mato Grosso do Sul. O texto base foi aprovado com unanimidade. Depois, seguiram para as sugestões de emendas, que foram voltadas para correção de redação e redução de prazos (considerando a redução do mandato de 2 para 1 ano). Por sugestão de Mário Augusto de Campos Cardoso, representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI), foi inserida a prerrogativa de o CONAMA realizar análise de impacto regulatório. Por sugestão das entidades ambientalistas, também foi incluída a necessidade de aprovação, pelo plenário, das indicações feitas pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente para presidir as Câmaras Técnicas.

Aproximadamente 9 meses depois, no dia 27 de julho de 2020, foi realizada a 134ª RO e todos os representantes estavam presentes. Foram aprovadas, com unanimidade, as indicações para a presidência da Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental (CTBio) e para a Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial (CTCQA). Foi indicado o Secretário Eduardo Camerini para presidir a CTBio e o Secretário André França para presidir a CTCQA. Dentre as matérias pautadas, destaca-se a proposta de Resolução que estende a Autorização de Exploração Florestal (Autex).

Inicialmente, o Conselheiro Mário Augusto de Campos Cardoso, representante da CNI, apresentou Requerimento de Urgência, para deliberação da proposta de Resolução que altera o art. 16 da Resolução 406/2009¹⁶, em razão da COVID – 19. A proposta de alteração prorroga, por mais 12 meses, as Autorizações de Exploração (Autex), cujo prazo de prorrogação se esgote a partir de 20 de março de 2020. O pedido de urgência foi aprovado por 18 a 2, sendo 1 voto contrário da conselheira Monique Barreto Galvão, representante da Associação Rare do Brasil e 1 do conselheiro Luciano Silva Galeno, representante da Comissão Ilha Ativa.

Também houve discussão de proposta de Moção¹⁷, apresentada pela Associação Novo Encanto e subscrito pelas demais entidades ambientalistas, em favor da revisão do processo de seleção das Entidades Ambientalistas para integrarem o Conselho Nacional do Meio Ambiente. O representante da Associação apresentou a matéria:

¹⁶ Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24188>

¹⁷ Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24540>

Então, senhores Conselheiros e senhor Ministro, nós apresentamos já também nessa mesma oportunidade uma proposta de Resolução propondo ajustes no regramento do Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas e isso a gente vai apresentar mais detalhamento quando oportuno. Mas, fizemos estabelecer um sistema autodeclaratório para cadastramento, mas que a comprovação documental envolvendo a comprovação da atuação da organização seja feita no momento em que a organização esteja selecionada, ou indicada para participação como membro deste Conselho, ou o Fundo Nacional do Meio Ambiente, ou outros órgãos colegiados onde essas organizações são chamadas. Então, a proposta de moção, ela visa exatamente restabelecer, ou pelo menos propor aí que o Ministro-Chefe da Casa Civil proceda a uma revisão desse Decreto 99.274, especialmente das alterações feitas pelo Decreto instituído em 9.806, de 2019, que determinou que a escolha de entidades ambientalistas que integram o CONAMA seja feita mediante sorteio. A nossa proposta e nós questionamos esse sistema, por quê? Por algumas razões assim que possam sintetizar aqui, primeiro que esse sistema que as próprias entidades ambientalistas eram eleitas por entidades inscritas nesse Cadastro CNEA, isso funcionou por mais de 20 anos com resultados profícuos, tendo o CONAMA e o Ministério do Meio Ambiente se beneficiado com participação de organizações não governamentais altamente experientes e capacitadas que contribuíram com propostas consistentes para formulação das políticas públicas em matéria ambiental. O sorteio como foi estabelecido, primeiro eu já até pontuei logo no início na minha fala que houve também uma alteração no mandato para 1 ano, que inviabiliza qualquer ação de uma organização, vamos dizer assim, que tenha efetivamente contribuído a dar no sistema, o prazo de 1 ano, como nós vimos, praticamente vai se restringir às organizações que aqui estão há poucas sessões deste Conselho. Além disso, o sistema de sorteio colocou as organizações que aceitaram participar do CONAMA numa posição de, vamos dizer assim, de críticas, de moções, de protestos de outras organizações, ou seja, criou uma cizânia dentro do seio das organizações não governamentais que para algumas organizações inviabilizou sua participação dentro desse Conselho. Além disso, isso também pode sujeitar o enfraquecimento da representação da Sociedade Civil no Conselho, na medida em que proporciona também e pode proporcionar, pelo menos eventualmente, a participação de entidades ambientalistas sem um quadro técnico, sem uma experiência institucional desejável para contribuir com o aprimoramento das Resoluções de competência desse colegiado. Nós sabemos que a alteração do Decreto passa necessariamente pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, também por iniciativa do próprio Ministério do Meio Ambiente. Então, a nossa proposta de moção a ser encaminhada ao Ministro-Chefe da Casa Civil é no sentido de solicitar a revisão desse Decreto que nós mencionamos e para determinar que é escolha das entidades ambientalistas que integram o CONAMA se efetive mediante sorteio, alteração né, para fim de que seja reestabelecidos o sistema de eleição entre essas organizações dentre aquelas cadastradas no Cadastro Nacional do CNEA, e sobre coordenação da Comissão Permanente do CNEA. Ou seja, eu penso que há necessidade de uma revisão desse quadro normativo e penso que pode se constituir um Grupo de Trabalho, e com a participação do CONAMA inclusive, mas o ideal na nossa percepção é que se restabeleça essa possibilidade das próprias organizações escolherem as entidades que vão representá-las dentro do CONAMA, seja por biomas, antigamente era por regiões, mas acho que pode ser também por biomas. Então, o nosso pleito a esse Conselho é isso, aprovar essa moção para deixar aqui consignada a posição das organizações que estão assinando essa proposta de moção, no sentido de que nós achamos que é mais proveitoso para o próprio Conselho o restabelecimento do sistema de eleição dos seus participantes. É isso, senhor Ministro (IRIGARAI, 2020, pp. 73-74).

Dessa forma, as entidades ambientalistas apresentam o argumento de que as eleições promovem mais articulação política e a organização entre as entidades, além permitir a escolha de representantes considerados mais preparados tecnicamente, tendo em vista que o CONAMA é um órgão onde as discussões exigem um determinado conhecimento das temáticas, além de que o entendimento sobre o funcionamento do órgão e das dinâmicas dos debates proporcionam mais produtividade. Por meio do sorteio, podem ser sorteadas entidades inexperientes e com pouca representatividade. Outra questão posta está na redução do período de 2 para 1 ano de mandato. O menor tempo dificulta o estabelecimento de relações com os demais representantes e o aprofundamento da compreensão sobre os temas. Já o governo federal enxerga o sorteio como forma de dar mais rotatividade aos representantes, e, conseqüentemente, facilita a negociação, já que também enfraquece a articulação política entre as entidades

A proposta de Moção foi rejeitada, sendo 4 votos favoráveis, 16 contrários e um ausente. Votaram a favor: Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico; Associação Rare do Brasil; Comissão Ilha Ativa; e o Instituto Chico Mendes. O conselheiro Mário Augusto de Campos Cardoso, justificou o voto contrário da CNI:

Eu só queria fazer um comentário em cima da fala do Irigarai, Dr. Irigarai, a gente concorda com a questão da qualificação, da necessidade de qualificação sim do Conselheiro, do representante, aliás, de todas as entidades, não somente as entidades ambientalistas, mas agora quanto a essa solicitação, a gente acha que pedido de moção não é a maneira mais adequada de se conseguir isso. Eu acho que pode ser feita uma comunicação direta com o Ministério. Então, o nosso voto é não (CARDOSO, 2020, p.75).

Em 28 de setembro de 2020, ocorreu a 135ª RO. Estavam ausentes os representantes da Associação RARE do Brasil e da Comissão Ilha Ativa. Ocorreu a renúncia da Entidade Ilha Ativa às vagas de representante das entidades ambientalistas no CONAMA. Considerando que há uma lista sequencial de entidades ambientalistas habilitadas para compor o CONAMA, foi referendado pelo Plenário a possibilidade de se convocar as próximas entidades da lista para a vaga. Além disso, foi indicada a Secretária de Biodiversidade, Maria Beatriz Palatinus Milliet, para a Presidência da CT de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental, em substituição a Eduardo Camerini.

Na reunião, foi aprovada a Resolução¹⁸ que determina o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer. Durante a discussão, se mostraram contrários à matéria Fátima Aparecida de Souza Borghi, representante do MPF,

¹⁸ Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24394>

e Carlos Irigaray, representante da Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico. A proposta foi aprovada com apenas 1 voto contrário, já que o MPF não possui direito a voto. Ainda, o conselheiro representante da Associação Novo Encanto questionou a legalidade do processo de revogação de resoluções, uma vez que, segundo ele, é necessário instaurar um processo com essa finalidade, conforme o Regimento Interno. Contudo, o consultor jurídico do Ministério do Meio Ambiente respondeu que isso não é necessário, já que o debate é jurídico, a fim de adequar as normativas ao novo Código Florestal.

Em sequência, também foram aprovadas as revogações¹⁹ da Resolução 284/2001, sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação; e da Resolução 303/02, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. As revogações, na prática, beneficiariam a construção de empreendimentos nas restingas, sendo que algumas são locais de desova de tartarugas. Essa movimentação ocorreu cerca de 5 meses depois de o ministro Ricardo Salles declarar²⁰ em reunião interministerial (22/04/20) que o governo precisava aproveitar as atenções voltadas à pandemia para “passar a boiada” em atos normativos de meio ambiente. Nesse caso, ficou evidente a movimentação do governo de aproveitar a baixa representatividade da sociedade civil para mudar completamente parâmetros ambientais. Em novembro de 2020, o STF suspendeu provisoriamente o efeito da revogação das medidas de proteção. Já no dia 14 de dezembro de 2021, o STF decidiu, por unanimidade, declarar inconstitucional as resoluções, determinando a restauração da eficiência das normas. A determinação foi tomada em duas ações, movidas pelo PT e Rede.

A 136ª RO foi no dia 10 de agosto de 2021, nessa reunião foram apresentados os novos conselheiros que tomaram posse. Na Ordem do dia, estava pautada a proposta de alteração da Resolução nº 292/2002²¹, que disciplina o cadastramento e recadastramento das Entidades Ambientais no CNEA. A matéria não foi votada, pois o conselheiro Marcelo Jacinto do Egito, representante da Entidade Ambientalista Centro de Desenvolvimento Agroecológico do Cerrado, solicitou a retirada de pauta da matéria.

A proposta em questão traz mais rigidez para a entrada ou renovação de novas entidades ambientalistas, retirando-se competências da Comissão Permanente do CNEA e aumentando o poder do MMA, ou seja, o Ministério passaria a controlar a entrada, quem pode

¹⁹ Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24390>

²⁰ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>>

²¹ Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24977>

representar a sociedade civil. Exemplo de alteração proposta, é a inserção de prazo máximo de 1 ano (prorrogável) para funcionamento do CNEA, sendo a prorrogação dependente de ato do MMA. Vale destacar que o Decreto nº 9.759/2019, extinguiu todos os colegiados que não foram instituídos por lei, ou seja, também extinguiu a Comissão Permanente do Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas (CP-CNEA). Isso impede que haja cadastramento, recadastramento, e descadastramento das entidades ambientalistas junto ao CNEA. Inclusive, o representante do Conjur, Sérgio Tapety, defendeu a votação da proposta alegando a necessidade de se regularizar o cadastramento das entidades.

A 62ª RE foi realizada em 7 de outubro de 2021, estavam ausentes representantes do MPF e da Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM). Todos os presentes aprovaram a Proposta de Resolução 5001/2021²² que altera a Resolução nº 382/2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. A nova regulamentação permite que plataformas marítimas de produção de petróleo aumentem as emissões de gases poluentes durante a geração de energia elétrica. A decisão amplia os limites de emissões de gases poluentes para plataformas totalmente eletrificadas de empreendimentos de petróleo e gás que utilizam turbinas em ciclo simples ou combinado somente para geração de energia elétrica.

Em 1º de dezembro de 2021, foi realizada a 137ª RO, que teve a ausência do representante de Belo Horizonte e do representante da Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM). Na ocasião foi pautada a proposta de alteração da Resolução nº 292/2002, que disciplina o cadastramento e recadastramento das Entidades Ambientistas no CNEA. O conselheiro Carlos Osório, representante da Associação em Defesa da Qualidade de Vida, Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (BICUDA), solicitou pedido de vista da matéria, a votação do pedido empatou e, nesse caso, o Secretário Executivo do MMA, que estava substituindo o Ministro do Meio Ambiente e presidindo a reunião, desempatou com o voto “sim”. Nesse sentido, a proposta de alteração da Resolução nº 292/2002 foi votada, e o resultado foi 11 votos sim, 8 votos não, uma 1 abstenção. Depois, foi aprovada, com unanimidade, e com emendas, a Proposta de Resolução que estabelece critérios e procedimentos para o reúso de efluentes de indústrias de alimentos, bebidas, laticínios, frigoríficos e graxarias em sistemas de fertirrigação.

Em suma, durante o período após a publicação do Decreto nº 9.806/2019, dentre as 5 reuniões plenárias que o CONAMA realizou, foram apreciadas as seguintes matérias:

²² Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24976>

Tabela 3²³

Matéria	Assunto	Resultado Final
Proposta de Regimento Interno	Institucional. Visa adequar o Regimento conforme o Decreto nº 9806/2019	Aprovada, com emendas, na 61ª RE
Proposta de Resolução que altera a Resolução 406/2009	As autorizações de exploração florestal (AUTEX) em regime de manejo florestal sustentável, cujo prazo de prorrogação se esgote a partir de 20 de março de 2020, poderão ser prorrogadas, excepcionalmente, durante o período da pandemia do Coronavírus, por mais 12 meses	Aprovada, com emenda, na 134ª RO
Proposta de Resolução	Autoriza realização de audiência pública virtual, nos casos de licenciamento ambiental, em razão da COVID – 19	Aprovada, com emendas, na 134ª RO
Proposta de Resolução que altera a Resolução nº 375/2006	Define critérios e procedimentos, para o uso agrícola de lodos de esgoto gerados em estações de tratamento de esgoto sanitário e seus produtos derivados	Aprovada, com emendas, na 134ª RO
Proposta de Resolução que altera a Resolução nº 411/2009	Sobre procedimentos para inspeção produtos e subprodutos florestais madeireiros de origem nativa	Aprovada, com emendas, na 134ª RO
Proposta de Moção	Trata sobre a revisão do processo de seleção das Entidades Ambientalistas para integrarem o Conselho Nacional do Meio Ambiente.	Rejeitada
Proposta de Resolução	Disciplina a utilização sustentável das abelhas	Aprovada, com emendas, na 134ª RO

²³ As propostas que estão sem numeração são devido ao fato de que o próprio sistema do Conama, até o momento de escrita deste estudo, não havia enumerado as propostas.

	nativas sem ferrão em meliponicultura.	
Proposta de Resolução	Disciplina o licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de coprocessamento de resíduos.	Aprovada, na 135ª RO
Revogação das Resoluções n°s 284/2001, 302/02 e 303/2002	As resoluções tratam de licenciamento de empreendimentos de irrigação; parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente	Aprovadas, na 135ª RO
Resolução 5001/20021 que Altera a Resolução n° 382/2006	Estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.	Aprovada, na 62ª RE
Proposta de Resolução	Define critérios e procedimentos para o reúso em sistemas de fertirrigação de efluentes provenientes de indústrias de alimentos, bebidas, laticínios, frigoríficos e graxarias.	Aprovada com emendas, na 137ª RO
Proposta de Resolução que altera a Resolução n° 292/2002	Disciplina o cadastramento, recadastramento e descadastramento de Entidades Ambientalistas no CNEA	Aprovada, na 137ª RO

Portanto, as matérias pautadas e aprovadas foram majoritariamente de iniciativa do setor privado ou do Estado. Também foi nítida a baixa capacidade de resistência de representantes da sociedade civil durante as discussões e votações, tendo em vista que não possuem mais articulação política nem grande relevância numérica no resultado dos votos. Ademais, embora a justificativa para a diminuição da quantidade de conselheiros tenha sido a melhoria na produtividade do conselho, no ano de 2020 e no ano de 2021, só ocorreram 2

reuniões por ano, sendo que segundo o Regimento Interno consta: “O Plenário, órgão superior de deliberação do CONAMA, reunir-se-á, em caráter ordinário, a cada três meses” (art. 4º, caput, Portaria 630/2019). Isto é, ao deveria ocorrer ao menos cerca de 4 reuniões por ano, o que não tem acontecido, mesmo com a drástica redução na quantidade de conselheiros.

4.1 PERCEPÇÕES DE REPRESENTANTES DO CONAMA

Em entrevista online, a Ana Lúcia Dolabella, que é analista ambiental do Ministério do Meio Ambiente e trabalha na área desde 1988, relatou sua experiência no CONAMA. Ela iniciou na então Secretaria Especial do Meio Ambiente, posteriormente, trabalhou no Ibama e no Ministério do Meio Ambiente. Em meio a trajetória profissional, em 2016, Dolabella foi convidada para trabalhar na Diretoria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, que é responsável pelo CONAMA. Na ocasião, ocupou o cargo de Secretária-Executiva. Segundo a analista, ela foi chamada para ocupar o cargo porque, na época, iam tentar tratar da questão do licenciamento ambiental:

E, na época inclusive, eu fui chamada pra ser diretora do CONAMA, porque a gente ia decidir o licenciamento ambiental, né. Não existe uma legislação até hoje que unifique, né, todos os procedimentos de licenciamento. O licenciamento ambiental é todo regido por legislação do CONAMA. Então existe uma necessidade de juntar essas normas todas de licenciamento em uma norma só. Então na época, o Ministério queria fazer essa unificação das normas, e aí abriu um amplo debate sobre licenciamento no CONAMA. Aí na época eu fui convidada pra ficar lá na diretoria porque eu trabalhava exatamente com licenciamento. A diretoria do CONAMA, o que ela faz é organizar as reuniões, organizar as pautas, pautar o Ministro, pautar o Secretário-Executivo, fazer uma certa articulação com os membros do Conselho, então, o Conama era isso. Na minha época era em torno de 100 membros, cada um tinha 2 suplentes. Então a gente tinha que lidar, mais ou menos, com cerca de 300 pessoas. E, eram 2 reuniões por ano, se não me engano, ou 3, agora não me lembro (DOLABELLA, abril de 2022).

Em relação à quantidade de conselheiros, Dolabella, pontuou que considerava um número excessivo. Sobre o funcionamento do Conselho, relatou algo semelhante ao que ainda acontece:

O Conama era constituído por Câmara Técnicas, acho que até hoje o CONAMA é constituído por Câmaras Técnicas, só que diminuiu muito. Qualquer conselheiro poderia apresentar uma matéria. Essa matéria era analisada ou pelo MMA ou pelo Ibama, dependendo do tema, para ver a pertinência do Conama, e depois a matéria era direcionada para uma Câmara Técnica específica, por exemplo, uma questão florestal, tinha Câmara Técnica Florestal. Uma questão ligada a licenciamento, tinha uma Câmara Técnica de Controle Ambiental. E aí, por último, a matéria ia para a Câmara Técnica Jurídica, que é como se fosse a CCJ da Câmara dos Deputados, pra depois ir pra Plenário, né. E aí tinham as votações. O Conselho sempre teve uma alta

participação dos segmentos, né. A sociedade civil, se não me engano, eram 22 membros (DOLABELLA, abril de 2022).

Quando questionada sobre a efetividade da participação da sociedade civil, afirmou sobre a forte presença e atuação, mas também destacou que percebia uma baixa rotatividade entre os representantes desse segmento:

Elas eram efetivas, mas, aí eu vou ser muito sincera com você, existia um processo de eleição de quais entidades da sociedade civil iriam participar do Conselho. E, normalmente, eram as mesmas entidades que se auto votavam. Então, não existia muita variação da sociedade civil no Conselho. Não tinha muita oportunidade para outros profissionais participarem. Eram mais ou menos os mesmos que participavam. Então isso aí, de alguma forma, prejudicou a participação da sociedade civil, do ponto de vista de qualidade. Não é que as pessoas não tinham qualidade ali, mas era uma visão própria de cada um e a sociedade é muito diversa, né. Então eu acho que tinha que ter uma rotatividade e era muito difícil romper essa barreira por outras entidades para participar do conselho. Então é, eu acho que isso aí foi uma coisa um pouco prejudicial na participação da sociedade civil. Mas eles eram muito efetivos (DOLABELLA, abril de 2022).

A analista também reforçou a atuação técnica e política da sociedade civil, além de que havia um diálogo com o Governo:

Existia sim um canal aberto de comunicação. É... como eu vou dizer, existia uma participação muito efetiva nas Câmaras Técnicas. Porque assim, o governo era maioria no Conselho, por conta de que cada Ministério tinha uma representação, mais as agências. Ainda tinha os governos estaduais e municipais, então a representação era forte. Mas, para balancear isso, nas Câmaras Técnicas, onde as matérias eram estudadas de verdade, a participação era equitativa, vamos dizer assim. Então eram 10 membros na Câmara Técnica, 2 de cada segmento. Então nas Câmaras Técnicas era bem equilibrada a participação da sociedade civil. Algumas matérias elas tinham mais capacidade de contribuição técnica né, e outras eram realmente um movimento mais político, isso existia também (DOLABELLA, abril de 2022).

No que diz respeito às atuais mudanças, Dolabella falou que não conseguiu acompanhar de perto as movimentações e os impactos no CONAMA. Para ela, deveria sim haver uma redução na quantidade de conselheiros, mas não exatamente da forma com que foi feita pelo Decreto nº 9.806/2019, ou seja, de forma rápida e sem diálogo:

Eu achei que ela foi muito brusca, a mudança. Quando eu tava lá, na diretoria, a proposta que eu cheguei até a fazer lá dentro do ministério e, enfim né, não foi pra frente, era do próprio governo federal, avaliar sua representação no conselho. Precisava de fato ter um representante de cada Ministério no CONAMA? Tinha que diminuir o número de conselheiros mesmo, sabe. Mas a gente poderia cortar da própria carne, vamos dizer assim. Entendeu? Mas não mexer de uma maneira geral como foi feito, né. Assim, e foi muito sem diálogo, eu acho, sabe. Eu acho que tinha que diminuir mesmo o número de conselheiros, mas tinha que ser de uma forma mais gradual e talvez mais seletiva do que a forma como foi feita. Eu acho que o Conselho tem um papel

muito importante no papel da política sempre teve, historicamente. As resoluções têm peso. E aí você fazer uma mudança dessa, com um discurso né, que, enfim, que esse governo tem com a questão ambiental. É muito complicado. Eu achei que, pra nós, a política perdeu um pouco com essa forma que foi feita essa alteração (DOLABELLA, abril de 2022).

Sofia Zagallo, analista técnica de meio ambiente e representante de entidade municipalista, também nos concedeu uma entrevista, em que expôs suas percepções sobre o Conselho e suas atuais mudanças. Em 2018, Zagallo era uma conselheira suplente do CONAMA, até meados de 2019, quando foi publicado o Decreto nº 9806/2019. Com a medida, a entidade municipalista perdeu o assento. Para Zagallo, o lugar ocupado pela entidade municipalista era essencial, já que o Conselho é fundamental para as políticas ambientais:

O CONAMA é um órgão consultivo, que compõe o SISNAMA, que é responsável por trazer a delimitação das políticas ambientais de forma mais específica, né. Então a gente tem resoluções do CONAMA que são importantíssimas até hoje, que ainda regram, principalmente a questão do licenciamento ambiental, do funcionamento de padrão de qualidade, então assim, é um órgão que tem muita importância na definição das políticas públicas ambientais. É claro que, eles regram muita coisa né, dentro da competência deles, tem uma vastidão de temáticas, dentre elas tem algumas que são muito importantes na questão ambiental, e também para a questão dos municípios, que é como eu tava lá, participando do conselho. Realmente assim, é um órgão que, justamente, por ter tanta representatividade da sociedade civil, dos governos, era importante até por isso né, por ter esse espaço para debate [...] então assim, tem um papel fundamental normativo nas políticas públicas do país (ZAGALLO, abril de 2022).

Em relação à sociedade civil, Zagallo aponta que tinha um espaço aberto de diálogo e que, em algumas situações, votava em conjunto com as entidades ambientais:

Dependendo do tema, os municípios, geralmente, votavam em harmonia com a sociedade civil. Não eram todos os temas né, claro, porque depende de como impacta os municípios, depende do que significa. Se traziam uma definição que era muito difícil pro município cumprir, aí não votava de acordo com a sociedade civil, votava de acordo com o governo, se o governo estivesse trazendo essa pauta. Então assim, era muito subjetivo, porque realmente era uma questão muito técnica. Pensando no ponto de vista de como isso impactaria na ponta né, de como impacta na gestão municipal. Mas havia sim um diálogo com a sociedade civil (ZAGALLO, abril de 2022).

Já com o Governo Federal, a ex-representante relatou a dificuldade de diálogo após as recentes mudanças, principalmente porque a entidade municipalista perdeu a vaga no Conselho. Ela afirma que tentaram diversas vezes conversar para conseguir novamente o assento no CONAMA, mas não obtiveram sucesso. Também destacou a problemática da nova composição de ter apenas duas cidades para representar todos os municípios do país:

Com o governo federal, assim, a gente tem um momento antes e pós perder a vaga. Antes a gente até tinha mais espaço pra tentar marcar reuniões e depois

se tornou um pouco mais difícil. A gente apresentou muitos ofícios para o governo federal depois do Decreto, pra solicitar o restabelecimento da vaga, porque a mudança na composição foi muito significativa. Antes tinha diversos representantes nacionais de entidades municipalistas. E agora ficou restrito a duas capitais, que não representam a diversidade dos municípios do país. E as capitais não representam a realidade da grande maioria dos municípios, que são pequenos e médios municípios. Então a gente apresentou isso em ofício diversas vezes, para o Ministério do Meio Ambiente, pra Casa Civil. Apresentamos diretamente as pautas, desde que perdemos a vaga. Mas infelizmente essa pauta não foi atendida. E com um diálogo muito delimitado, apenas aconteceu (ZAGALLO, abril de 2022).

Considerando a redução da quantidade de conselheiros imposta pelo Decreto, Zagallo não percebia a grande quantidade de conselheiros como um problema. Pelo contrário, a analista pensa que isso dê maior legitimidade para a representação no Conselho:

O objetivo do conselho é ter participação, é ter esse espaço para controle social. Então o que acontecia no CONAMA era isso, né. Então quando as pautas iam ser votadas, todo mundo votava do mesmo jeito, ou seja, nominal ou não. E assim, o argumento que foi muito utilizado era a questão de aumentar a celeridade dos processos para votar as coisas mais rápido, mas eu acho que isso não aconteceu porque nos últimos dois anos o CONAMA quase não se reuniu né, e nas pouquíssimas vezes, teve 1 ou 2 reuniões, ou 3, e não mostraram muita celeridade né, de votar muitas coisas. E teve aquele grande evento né, que eles revogaram as resoluções que foram parar no STF e acabou sendo suspenso. Então é um argumento que na prática a gente vê que ele não se confirmou, justamente porque o órgão está praticamente parado (ZAGALLO, abril de 2022).

Zagallo criticou a mudança de eleições para sorteio, além da redução do tempo de mandato de 2 para 1 ano. A ex-representante pensa que o tempo de participação prepara cada vez mais o conselheiro. E as eleições corroboram para legitimar a representação, principalmente quando se trata de um país com as dimensões do Brasil. Quando foi questionada se o sorteio gera maior rotatividade e representação, respondeu:

Não, eu não acho. Quando a gente pensa em representação municipal a nível de país, esse argumento eu acho ele falho. Porque um município, uma capital, não representam. Os problemas de uma capital não são os mesmos problemas de um município. Dois municípios, um da região sul e outro da região sudeste, não vão representar os municípios da região amazônica, da região centro-oeste. Então assim, eles não vão ter essa visão como um todo de regiões que são diferenciadas. Ainda mais se a gente pensar nas especificidades que são muito fortes, ainda mais em um país de dimensões continentais como o Brasil. E pensar nessa questão da rotatividade, fica também assim, um questionamento sobre o quanto é necessário ter rotatividade, porque é um Conselho que para você estar ali, você precisa entender o funcionamento dele, você precisa entender como é que funciona o debate, como são as votações, qual é a importância daquilo ali. Então se quando as pessoas que estão ali começam a entender o debate, começam a entender o funcionamento, você já vai e troca, eu não sei se isso é muito produtivo. Ainda mais com poucas reuniões anuais. Como em 2020, que teve uma reunião no ano, eu acho, que foi a reunião de revogação das resoluções. Eu acompanhei as votações. Então

you are a council member of an agency of the size of CONAMA, you participate in a meeting and you already want to change, you don't understand the functioning, you don't understand the level of technical debate, the space that it provides, as you can participate in that. I think it's the time of action that gives this basis for the council members to understand and participate in a better way. Then the lottery ends by weakening a little this, né (ZAGALLO, abril 2022).

Também participou da entrevista o jornalista e ativista ambiental, Carlos Osório. Ele é atual conselheiro do CONAMA, por meio da Associação em Defesa da Qualidade de Vida, Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (Bicuda Ecológica). A entidade ambiental, com origem no Rio de Janeiro, é não-governamental, sem fins lucrativos e defende a proteção e conservação do meio ambiente, para isso, utiliza veículos de comunicação comunitária à conscientização da população ao exercício da plena cidadania.

Osório trabalha com a área ambiental desde 2000, pela Bicuda Ecológica. Também foi conselheiro de 2006 a 2009, quando a Associação foi eleita para representar a região sudeste. Nesse período, ficou como representante das ONGs ambientalistas no Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM) e na Câmara Técnica de Educação Ambiental. Atualmente, o conselheiro faz parte de todas as Câmaras e Comitês. É membro do CIPAM; da Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental; e da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial.

Eu acabei participando de todas as Câmaras atuais por conta de experiências anteriores e eu sou o único conselheiro que tinha experiência no CONAMA. E aí acabou que fizemos um arranjo e eu acabei ficando com as três, apesar de não ser escolha minha, foi o grupo que decidiu isso e, sinceramente, eu não queria porque dá uma trabalhadeira enorme (OSÓRIO, abril de 2022).

Com histórico de participação em conselhos municipais, estaduais e nacionais, Osório ressaltou a influência do CONAMA, destacando que tanto o estado quanto empresas de grande porte se baseiam nas normativas elaboradas pelo Conselho para atuar, a exemplo da Petrobrás. Muitas vezes, as temáticas debatidas são de grande impacto e envolvem uma alta quantidade de dinheiro, por isso, segundo Osório, existe uma grande disputa por poder no Conselho. Inclusive, alegou que, durante a sua trajetória já sofreu perseguição política de milícias, o fazendo se afastar em alguns momentos da militância. Para exemplificar as grandes disputas, citou as votações para definir o funcionamento das plataformas de exploração de petróleo, e também as votações para estabelecer regras sobre criação de animais silvestres em cativeiros. Ainda, argumentou que a mudança na composição do CONAMA, por meio do Decreto nº 9.806/2019, dificultou a articulação e organização das ONGs:

Com esse novo decreto, são dois representantes por região e um representando nacionalmente. O Brasil é muito grande. É impossível saber o que está acontecendo lá no Pará, na Amazônia. Nessa estrutura nova, que o Bolsonaro inventou, fica difícil dizer que uma ONG é verdadeira, porque não dá, o Brasil é muito grande. Essa estrutura que eles fizeram, eu entendo aquela fala do Salles 'é pra passar a boiada'. O processo de sorteio já facilita isso, com o processo de sorteio você não valoriza a representação e o convencimento político das entidades ambientalistas. A disputa é muito grande, as ONGS têm que fazer acordo político com as outras, fazer um planejamento de representação, a disputa é muito levada a sério e se o cara não tiver poder de articulação e convencimento ele não conseguia ser eleito para fazer parte dos representantes. Agora, com o sorteio, você pega qualquer uma, inclusive as que não têm o menor compromisso com o meio ambiente (OSÓRIO, abril de 2022).

Para ele, a legitimidade da representação vem da articulação da própria sociedade civil. Também pontuou que antes, com as eleições havia pluralidade:

Existia pluralidade e existia mais organização. Por exemplo, o sul é super organizado, eles tinham as representações de 4,6 anos tudo organizado. Ia um grupo e aí representava, depois passava outro grupo. Ia fazendo esse rodízio. A legitimidade da representação vinha exatamente daí (OSÓRIO, abril de 2022).

Esse argumento de Osório converge com a ideia de que a legitimidade vem da afinidade. Ou mesmo da experiência com o tema, a partir da organização (AVRITZER, 2007). Ele também contou que acredita que o Governo Federal ficou incomodado com a grande articulação das ONGs e, agora, decidiu impor o sorteio para dificultar a organização (OSÓRIO, abril de 2022):

Eu acho que foi em 2007-2008, a gente montou uma bancada bem aguerrida, por isso até que surgiu essa história de sorteio. Eles estavam muito incomodados com o que a gente tinha montado, e era articulado. ONG que não representava, que não era ONG de verdade, não entrava no bolo. E aí a gente votava em quem realmente defendia a gente. Porque assim, o governo federal, estadual, municípios e os empresários, eles votam em bloco, isso sempre foi assim. Então, eles sempre ganham. A nossa bancada tava uma coisa tão estranha, tão pesada, que criou-se uma barreira, que tudo o que o governo e os empresários apresentavam passava e o que as ONGs apresentavam não passavam. A gente combinou entre nós que íamos pedir vista em todos os processos [isto é uma forma de bloquear a votação de matérias no plenário]. Então ficou 1 ano sem votar nada. O pessoal ia pra Brasília, o Ministério comprava passagem, gastava uma grana violenta e a gente não votava nada. Depois desse 1 ano, os diretores do CONAMA da época, começaram a fazer reunião para acabar com esse desentendimento. Porque o que que acontecia, eles nunca sabiam quem ia pedir vista. Ia um de cada vez lá falar. Depois, eles viram que a gente articulava isso, aí eles mudaram de postura. Então quer dizer, a gente tinha uma representação muito forte, era muito bem articulada. Dessa vez não, por conta do sorteio, as coisas começaram a ficar meio estranhas, sabe (em citação direta).

Na entrevista, ele mostra que durante os governos do PT, existiam conflitos de interesse com o governo, porém, existia espaço para que as entidades se articulassem. Agora, com o sorteio e redução de conselheiros, ele destaca a impossibilidade de organização e pouca força das entidades frente aos conflitos de interesse com o governo (OSÓRIO, abril de 2022).

Sobre a relação entre a sociedade civil e o Governo Federal, Osório afirmou que sempre existiu diálogo, mas que agora enfrenta mais dificuldades para conversar com o governo. Mas que antes conseguia ter uma melhor relação:

Existia e existe. Eu participei dos momentos. Fiquei no CIPAM lá atrás e agora também fiquei. Lá atrás a gente tinha mais poder de diálogo, a gente era mais respeitado, eu mesmo me sentei várias vezes com os ministros para conversar, a gente conseguia interferir de verdade na pauta, na produção do processo, existia essa brecha (em citação direta).

Diferente disso, no atual governo, relatou que mesmo conhecendo o regimento, nos poucos meses que já teve como experiência (já que o Conselho teve seus trabalhos suspensos, por meio do STF, em decorrência da mudança na composição), contou que teve dificuldade de atuação e diálogo com o Governo. Já no início de seu mandato teve desentendimentos com a Diretoria e mais obstáculos para articular com as outras entidades ambientais. Osório participou da votação da Resolução 292/2002, que “dispõe sobre o cadastro nacional de entidades ambientalistas - CNEA” (OSÓRIO, abril de 2022). A matéria cria mais critérios para que as organizações possam se cadastrar no CNEA, como a necessidade de declaração de corpo técnico com experiência em áreas específicas, comprovação, por atestado técnico, de experiência em pesquisas socioambientais e necessidade anual de recadastramento. Organizações da sociedade civil chegaram a enviar carta²⁴ ao governo para que a resolução fosse tirada de pauta, segundo as entidades a alteração traz mais burocracia para o cadastro, dificultando a participação de organizações de pequeno e médio porte. Osório contou a dificuldade para que a matéria não fosse votada ou até mesmo para que houvesse consenso nas alterações:

E aí eu fiquei aproximadamente 6 meses no CONAMA, eu praticamente não precisava aprender nada de regimento interno, porque eu já sabia, eu apenas precisava conhecer as pessoas, e aí, no primeiro momento, eu tentei acreditar que havia diálogo, só que aí, foi quando entrou na pauta a 292, que regula ingresso e o processo eleitoral dentro do CONAMA, é aí, o governo sempre tenta fazer alterações nesta resolução, a gente nunca quis, a partir do momento que é votado já era. E o que que aconteceu, quando eu tomei posse, já estava na pauta a 292. Aí não dava, já tomar posse e votar isso. Aí a gente tirou de

²⁴ Íntegra da Carta disponível em: <<https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/08/CARTA-ABERTA-A-PRESIDENCIA-DO-CONAMA.pdf>>

pauta e foi postergando até um momento que não dava mais. Na verdade, eu tenho impressão de que regimentalmente eu conseguia não votar em dezembro. Mas aí o governo atropelou tudo, engoliu a gente, e foi votado. Só que aí, o que acontece, eu sempre cheguei cedo, eu estava o tempo todo articulando com a diretora do CONAMA. Eu queria acreditar que eles estavam querendo ajudar, sabe, eu fiz articulação, conversei com todos os conselheiros, levei paulada das ONGs do Brasil inteiro, na noite anterior fiquei 4h conversando, articulando, debatendo sobre os pontos estranhos que saíam dessa nova resolução. Só que chegou na hora de votar, a Diretora falou tudo ao contrário do que tinha falado comigo. A gente perdeu porque 1 conselheira não estava lá para votar. Estava 11 a 11 e o presidente deu voto de minerva (OSÓRIO, abril de 2022).

Nesse relato, ele destaca o momento de votação da Resolução 292/02, que altera o cadastro das entidades ambientalistas. Segundo Osório (abril de 2022), em outros governos já haviam sinalizado vontade em alterar a resolução e os representantes da sociedade civil nunca conseguiram entrar em consenso sobre possíveis alterações na norma, já que não é de interesse das entidades ambientais mudá-la. Porém, no atual governo, a mudança ocorreu sem diálogo. Os representantes da sociedade tentaram resistir, mas com os votos do governo, representantes estaduais, municipais e empresariais favoráveis às mudanças, a sociedade civil, já com baixa representatividade, perdeu a votação.

Sobre as reações da sociedade civil para dificultar ou impedir o atual desmonte, Osório destacou a organização das entidades ambientais que levou para o STF um processo julgando a inconstitucionalidade da mudança decretada por Bolsonaro. Ele disse que mesmo não sorteadas, existem ONGs que se articulam para reagir às mudanças que dificultam a participação da sociedade civil, a exemplo da votação da Resolução 292/2002 (OSÓRIO, abril de 2022):

Na verdade, tem umas 300 ONGs articuladas nesse sentido. E aí a WWF e a Conservação Internacional deram assessoria jurídica pra gente estar no Supremo. O resultado final foi isso. Esse grupo articulado que me questionaram sobre a 292 ir pra pauta de votação. Só que eu não tinha como fazer nada. O que eu fiz foi discutir, debater e apresentar mudanças. Lá em 2006 eu já tinha discutido a 292 e sabia que o Governo Federal queria tirar. Porque assim a 292 deixa bem claro, que é ONG cuidando de ONG e ninguém mexe no nosso quintal. Isso incomoda muito o Governo Federal. Até então, isso mudou também, o Fundo de Conservação Ambiental só podia ser usado por ONG que tivesse no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas. Então, pra ONG que tem interesse exclusivos e tem o fechamento pra usar o Fundo de Conservação Ambiental, ela não conseguia porque dependia da gente para entrar. Eu digo isso porque aqui no RJ, por exemplo, eu tive que vetar o ingresso de duas ONGs de entrar, porque eram empresas que tinham a Petrobrás como vice-presidente, aquela coisa absurda. Eles tentam de toda forma brincar com o Cadastro Nacional. E o Ricardo Salles, fez o dever de casa dele direitinho, ele conseguiu desfazer essa estrutura de proteção que a gente se preocupou (OSÓRIO, abril de 2022).

Posto isso, percebe-se que há um consenso entre os entrevistados sobre as mudanças terem sido bruscas e sem diálogo. Em relação à Sofia Zagallo, ex-representante da entidade

municipalista, e ao Carlos Osório, representante de entidade ambientalista, existe forte descontentamento no que tange à mudança no processo de escolha dos conselheiros. De acordo com Pitkin (1967) a representação se dá a partir de um arranjo coletivo institucionalizado, pois há como garantir que os interesses dos representados serão considerados pelos representantes, além da existência de canais para a objeção por parte dos representados.

Esse arranjo político ficou enfraquecido com a mudança das eleições para o sorteio e, tende a ficar ainda mais com as mudanças feitas na forma de cadastro das entidades ambientalistas, que ocorreram por meio de alterações na Resolução 292/2002. A redução de representantes da sociedade também intensificou a desarticulação, concentrando ainda mais o poder decisório nas mãos do Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do conceito de resiliência institucional, proposto por Almeida (2020), voltamos o olhar para o momento de mudança brusca na estrutura do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Isso porque o Decreto nº 9.759/2019 e, depois, o Decreto nº 9.806/2019, publicados pelo Governo de Bolsonaro (PL), alteraram o funcionamento e a composição do conselho, respectivamente. É um conselho criado por lei, mas que parte de suas funções e composições estava regulada por decreto, por isso foi possível alterá-lo.

Além disso, tal órgão não havia sofrido relevantes mudanças anteriormente. Por meio das análises de atas, entrevistas e estudo dos regulatórios, ficou evidente a importância nacional do CONAMA para as políticas públicas ambientais. As resoluções afetam as implementações de políticas nacionais, estaduais e municipais, assim como os empreendimentos de todo o país. A participação da sociedade, de forma plural e direta, é imprescindível para legitimar a representação nas deliberações, sobretudo porque as decisões afetam toda a população, seja pelos impactos gerados no meio ambiente, seja pelo consumo ou até mesmo pela segurança jurídica para os pequenos e grandes negócios.

A partir disso, percebe-se que a participação e a sua efetividade dependem da oportunidade e da capacidade de discussão de todos os representantes, assim como da pluralidade na representação. Para que haja plena participação, tanto o desenho institucional quanto a composição dos representantes são essenciais, sendo todos esses fatores ligados ao contexto político (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Na análise das atas do CONAMA, foi possível notar que as desigualdades de percentual representativo afetam muito a qualidade das deliberações. A concentração do poder de decisão nos representantes do Estado reprime a expressão de interesses divergentes e, mesmo quando há tentativa de resistência por parte de representantes da sociedade civil, o peso deles é muito menor, não tendo muita expressividade. A inserção de temas por parte da sociedade também é precária quando comparada aos representantes do Estado. Em todas as reuniões analisadas, só foram aprovadas propostas do Estado ou de representantes do setor empresarial. Ademais, o princípio da pluralidade, da teoria habermasiana (1997), também foi afetado. Com poucos representantes da sociedade civil e dos municípios, a pluralidade de ideias ficou defasada.

Tanto Osório (abril de 2022) quanto Zagallo (abril de 2022) apontaram para a problemática do sorteio no que diz respeito à legitimidade da representação. Isso converge com

Almeida e Cunha (2011) quando apontaram para a relação de quem participa do conselho com a efetividade da participação. Isso porque um dos fatores que assegura a composição democrática é um processo de escolha público e democrático.

Zagallo (abril de 2022) pontuou a falta de pluralidade na representação dos municípios, pois não há como duas capitais representarem de forma legítima todos os municípios do país, pois as questões de cada município são específicas e requerem diferentes debates e soluções. Osório (abril de 2022) reforçou a importância de conhecer as dinâmicas dos debates para poder ter uma participação efetiva, além da importância de reconhecimento das demais entidades ambientalistas para de fato ter uma representação legítima. Dessa forma, tanto o sorteio quanto a redução drástica do percentual de representação atrapalharam a efetividade do conselho, como órgão de espaço para deliberação plural, democrática e com participação da sociedade. Em convergência, Almeida (2014) também argumenta a importância da relação entre representantes e representados para a legitimidade da IP, ou seja, os conselheiros possuem afinidade com a temática e circulam em espaços de interação e compartilhamento de questões sensíveis aos temas. Por conseguinte, a forma de eleição, tal como a composição dos representantes, são fundamentais para avaliar a legitimidade democrática da representação nesses espaços.

Partindo do pressuposto de que quem participa impacta em como se participa, já que a depender da composição da deliberação, são obtidos diferentes formatos de interação e produzidos efeitos na ação final de intermediação dos conselhos (ALMEIDA; CUNHA, 2011). Percebe-se que a mudança drástica na composição mudou fortemente a dinâmica de interação entre os conselheiros, sobretudo a relação Estado e Sociedade. Há pouco espaço de articulação da Sociedade, o poder de barganha foi reduzido e o Estado passou a dominar ainda mais a Instituição Participativa.

Conforme defendido por Lavalle, Voigt, Serafim (2019), além do desenho institucional, o processo para a tomada de decisão revelou o grau de efetividade da IP, mostrando a capacidade do conselho para incidir em políticas públicas, que no caso do CONAMA foi considerável. Contudo, cabe salientar que, no caso do CONAMA, a predominância do Estado e do setor privado nos debates, não impediram a influência do órgão nas políticas públicas, mas sim em como se deu essa influência. Porque, como resultado, o órgão teve a produção e revogação de normativas que são consideradas extremamente prejudiciais para o meio ambiente e sem o aval das entidades ambientalistas.

Nesse sentido, é imprescindível considerar o contexto político para avaliar a efetividade e a qualidade de atuação das IPs. O Governo de Bolsonaro (PL) desde a campanha eleitoral mostra que não tem como prioridade a preservação ambiental. E, para além da questão

ambiental em si, a gestão não possui apreço pela participação popular, ou pelo menos, não aqueles atores que antes interagiam com o Estado. Ou seja, por mais que o CONAMA tenha forte influência sobre as políticas públicas ambientais e, que mesmo passando por grandes mudanças tenha mantido sua importância, a qualidade de sua atuação foi alterada e dominada pelos interesses estatais.

Dessa forma, o órgão que deveria ser um espaço de participação popular, passa a ser um instrumento do Estado para tentar validar seus interesses políticos, retirando o protagonismo da sociedade civil (ALMEIDA, 2021). E, até mesmo outras instâncias de poder perceberam a mudança de viés e precisaram atuar para impedir determinadas ações, como os impedimentos, pelo STF, de alterações nas áreas de preservação ambiental.

Tendo em vista a ideia bidimensional de resiliência (ALMEIDA, 2020), onde observa-se a ação dos atores para manter a instituição, ficou evidente na pesquisa que os representantes da sociedade civil reagiram para retomar às regras anteriores e, assim, voltar à situação antes das mudanças de 2019. Isso foi percebido nos discursos durante reuniões de plenário do CONAMA, nas tentativas de deliberar sobre as mudanças, além de recursos jurídicos para que o STF impeça a vigência dos Decretos. Até mesmo atores externos ao CONAMA, como parlamentares e partidos próximos à causa ambiental que apresentaram Projetos de Decreto Legislativo (PDL) para sustar as decisões do Presidente.

Já no que diz respeito à adaptação dos membros a situação de desmonte da participação, não foram evidenciadas ações significativas. Porquanto, as entidades ambientalistas da sociedade civil perderam muita articulação e organização com as novas mudanças, principalmente com a alteração na forma de escolha dos representantes, de sorteio para eleição. Além disso, a perda da quantidade de representantes afetou o poder de decisão dessas entidades, porque embora a redução de cadeiras tenha ocorrido para todos os segmentos, as entidades da sociedade civil e os representantes estaduais foram os que mais perderam percentual representativo.

Por conseguinte, nota-se que o CONAMA tem adotado um papel muito mais de reafirmar as decisões advindas do Governo Federal do que de fato ser um papel de espaço para deliberação e participação da sociedade civil. Então, ao mudar radicalmente a composição, quem representa e também suas funções, alterou-se a capacidade deliberativa do CONAMA. E, imerso em uma agenda política de interesse do agronegócio e da gestão de Bolsonaro (PL), ficou muito difícil para os atores garantirem a resiliência institucional, por mais que seja uma comunidade política atuante.

Para estudos futuros, uma opção é avaliar a equidade de representação nas Câmaras Técnicas do CONAMA, assim como as dinâmicas que ocorrem no seu interior. Outra sugestão é detalhar e aprofundar a forma de inserção de entidades ambientalistas no CONAMA, que atualmente é por meio do Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas (Cnea).

APÊNDICE A - MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DO CONAMA

1991 a 1994, conforme o Decreto nº 99.274/1990		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	7	12,28%
Entidades Empresariais	0	0,00%
Governos Municipais	0	0,00%
Governos Estaduais	27	47,37%
Governo Federal	23	40,35%
Membros com direito a voto	57	100%
Membros sem direito a voto	0	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	23ª RO - 40ª RO	18
Reuniões Extraordinárias (RE)	8ª RE - 16ª RE	9

1991 a 1994, conforme o Decreto nº 99.355/1990		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	7	11,86%
Entidades Empresariais	0	0,00%
Governos Municipais	0	0,00%
Governos Estaduais	27	45,76%
Governo Federal	25	42,37%
Membros com direito a voto	59	100%
Membros sem direito a voto	0	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões

Reuniões Ordinárias (RO)	23ª RO - 40ª RO	18
Reuniões Extraordinárias (RE)	8ª RE - 16ª RE	9

Nessa composição, há aumento de representantes do Governo Federal porque houve mudança ministerial, motivada pelo impeachment do ex-presidente Fernando Collor. O Ibama também passou a ser um representante.

1995 a 1998, conforme os Decretos nº 1.523/1995, nº 1.542/1945 e nº 2.120/1997		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	12	16,00%
Entidades Empresariais	4	5,33%
Governos Municipais	1	1,33%
Governos Estaduais	27	36,00%
Governo Federal	31	41,33%
Membros com direito a voto	75	100%
Membros sem direito a voto	0	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	41ª RO - 52ª RO	12
Reuniões Extraordinárias (RE)	17ª RE - 22ª RE	6

1999 a 2002, conforme o Decreto nº 3.942/2001		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	21,15%
Entidades Empresariais	8	7,69%
Governos Municipais	8	7,69%

Governos Estaduais	27	25,96%
Governo Federal	39	37,50%
Membros com direito a voto	104	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	53ª RO - 68ª RO	17
Reuniões Extraordinárias (RE)	23ª RE - 40ª RE	18

2003 a 2006, conforme o Decreto nº 3.942/2001		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	21,15%
Entidades Empresariais	8	7,69%
Governos Municipais	8	7,69%
Governos Estaduais	27	25,96%
Governo Federal	39	37,50%
Membros com direito a voto	104	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	69ª RO - 84ª RO	16
Reuniões Extraordinárias (RE)	41ª RE - 49ª RE	9

2003 a 2006, conforme o Decreto nº 3.942/2001

Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	21,15%
Entidades Empresariais	8	7,69%
Governos Municipais	8	7,69%
Governos Estaduais	27	25,96%
Governo Federal	39	37,50%
Membros com direito a voto	104	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	69ª RO - 84ª RO	16
Reuniões Extraordinárias (RE)	41ª RE - 49ª RE	9

2007 a 2010, conforme o Decreto nº 6.792/2009		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	20,56%
Entidades Empresariais	8	7,48%
Governos Municipais	8	7,69%
Governos Estaduais	27	25,23%
Governo Federal	42	39,25%
Membros com direito a voto	107	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões

Reuniões Ordinárias (RO)	85ª RO - 100ª RO	16
Reuniões Extraordinárias (RE)	50ª RE - 55ª RE	06

2007 e 2010, conforme o Decreto nº 6.792/2009		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	20,56%
Entidades Empresariais	8	7,48%
Governos Municipais	8	7,69%
Governos Estaduais	27	25,23%
Governo Federal	42	39,25%
Membros com direito a voto	107	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	85ª RO - 100ª RO	16
Reuniões Extraordinárias (RE)	50ª RE - 55ª RE	06

2011 e 2014, conforme o Decreto nº 6.792/2009		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	20,56%
Entidades Empresariais	8	7,48%
Governos Municipais	8	7,69%

Governos Estaduais	27	25,23%
Governo Federal	42	39,25%
Membros com direito a voto	107	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	101ª RO - 116ª RO	17
Reuniões Extraordinárias (RE)	56ª RE	01

2015 e 2016, conforme o Decreto nº 6.792/2009		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	20,37%
Entidades Empresariais	8	7,41%
Governos Municipais	8	7,41%
Governos Estaduais	27	25,00%
Governo Federal	43	39,81%
Membros com direito a voto	107	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	117ª RO - 121ª RO	05
Reuniões Extraordinárias (RE)	-	0

2016 e 2018, conforme o Decreto nº 6.792/2009
--

Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	20,00%
Entidades Empresariais	8	8,00%
Governos Municipais	8	8,00%
Governos Estaduais	27	27,00%
Governo Federal	35	35,00%
Membros com direito a voto	100	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	122 ^a RO - 131 ^a RO	09
Reuniões Extraordinárias (RE)	57 ^a RE - 58 ^a RE	02

2019, conforme o Decreto nº 6.792/2009		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	22	23,66%
Entidades Empresariais	8	8,60%
Governos Municipais	8	8,60%
Governos Estaduais	27	29,03%
Governo Federal	28	30,11%
Membros com direito a voto	93	100%
Membros sem direito a voto	3	-
Membro honorário	1	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões

Reuniões Ordinárias (RO)	132ª RO	01
Reuniões Extraordinárias (RE)	59ª RE	01

2019 e 2021, conforme os Decretos nº 9.806/2019, nº 9.939/2019		
Segmento	Número de conselheiros	Percentual de representação
Entidades de trabalhadores e da Sociedade Civil	4	17,39%
Entidades Empresariais	2	8,70%
Governos Municipais	2	8,70%
Governos Estaduais	5	21,74%
Governo Federal	10	43,48%
Membros com direito a voto	23	100%
Membros sem direito a voto	1	-
Membro honorário	0	-
Reuniões nesta composição		Quantidade de reuniões
Reuniões Ordinárias (RO)	133ª RO - 137ª RO	05
Reuniões Extraordinárias (RE)	60ª RE - 62ª RE	03

APÊNDICE B - ESTRUTURA DO CONAMA APÓS O DECRETO Nº 9.806/2019

Antigo Decreto 99.274/1990	Novo Decreto 9.806/2019	Observação	Antes	Agora
Presidência: Ministro de Estado do Meio Ambiente	Presidência: Ministro de Estado do Meio Ambiente	Igual	1	1
Secretaria-Executiva: Secretário-Executivo do Ministro do Meio Ambiente	Secretaria-Executiva: Secretário-Executivo do Ministro do Meio Ambiente	Igual	1	1
1 representante do IBAMA	Presidente do IBAMA	Igual, porém, só pode ser o presidente, não qualquer membro	1	1
1 representante do ICMBio	-	Retirado	1	0
1 representante da ANA	-	Retirado	1	0
1 representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa	1 representante dos seguintes Ministérios: Casa Civil; Ministério da Economia; Ministério da Infraestrutura; MAPA; MME, MDR; Secretaria de Governo da Presidência	Diminuiu, não participam mais todos os ministérios, nem os comandos militares	25	7
1 representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal	-	Retirado	27	0
1 representante de cada região geográfica do país	1 representante de cada região geográfica do País Mandato de um ano, escolhidos de forma sequencial conforme lista estabelecida por sorteio	Igual	5	5
1 representante da Associação Nacional de		Retirado	1	0

Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA				
2 representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional	2 representantes de Governos municipais, dentre as capitais dos Estados (mandato de um ano, escolhidos de forma sequencial conforme lista estabelecida por sorteio)	Igual	2	2
10 representantes de entidades ambientalistas (2 de cada uma das Regiões Geográficas do País)	-	Retirado	10	0
1 representante de entidade ambientalista de âmbito nacional	4 representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - Cnea, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama (Os representantes terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato)	Igual, manteve a participação de entidades ambientalistas, mas colocou requisitos para participação	4	4
3 representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República				
1 representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia	-	Retirado	1	0

Sanitária e Ambiental- ABES				
1 representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais: CUT, Força Sindical, CGT, CNTI e CNTC	-	Retirado	1	0
1 representante de trabalhadores da área rural, indicado pela CONTAG	-	Retirado	1	0
1 representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais - CNPT/IBAMA	-	Retirado	1	0
1 representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB	-	Retirado	1	0
1 representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC	-	Retirado	1	0
1 representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG	-	Retirado	1	0
1 representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN	-	Retirado	1	0

8 representantes de entidades empresariais	2 representantes das seguintes entidades: CNI; CNC; CNS; CNA e CNT (mandato de um ano, escolhidos de forma sequencial conforme lista estabelecida por sorteio. Os suplentes serão designados em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente)	Diminuiu	8	2
1 membro honorário indicado pelo Plenário	-	Retirado	1	0
Câmara Recursal: 1 representantes de cada órgão e entidade: Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, ICMBio, Ibama, entidade ambientalista, entidades empresariais e entidades de trabalhadores.	-	Retirado	7	0
TOTAL			103	23

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, ano 13, v. 28, p. 52-84, 2011.

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 337-364, ago. 2015.

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública** [online]. 2014, v. 20, n. 1 [Acessado 4 maio 2022], pp. 96-117. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100005>. Epub 29 Abr 2014. ISSN 1807-0191. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100005>.

ALMEIDA, D. R. Resiliência Institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno CRH** [online]. 2020, v. 33 [Acessado 30 setembro 2021], e020004. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33281>>. Epub 22 maio 2020. ISSN 1983-8239. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33281>.

ALMEIDA, Debora R. Representação política e democracia: uma conexão possível? In: Representação além das eleições. Jundiaí: **Paco Editorial**, 2015, p. 56-80.

ALMEIDA, D.C.R.; CUNHA, E.S.M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. Separata de: PIRES, R. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: **Ipea**, 2011.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online]. 2021, n. 35 [Acessado 30 Setembro 2021], e244194. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>>. Epub 25 Jun 2021. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244>

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K. R.; KASHIWAKURA, G. T. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 71, n. 1, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i1.3516. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3516>. Acesso em: 30 set. 2021.

ALMEIDA, Marcos. A erosão da participação social institucionalizada em tempos de crise da democracia liberal: A Reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, 2020.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Brazilian Political Science Review** [online]. 2020, v. 14, n. 2.

AVRITZER, L. A qualidade de democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. Separata de: PIRES, R. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: **Ipea**, 2011.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, p. 4, 2008.

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

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online]. 2021, n. 35 [Acessado 13 fevereiro 2022], e244194. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>>. Epub 25 Jun 2021. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: **Paz e Terra**, 2002. p. 9–15.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. M. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2012, v. 20, n. 42 [Acessado 9 novembro 2021], pp. 183-198.

Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200013>>. Epub 08 Ago 2012. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200013>.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 2007, n. 70 [Acessado 4 maio 2022], pp. 139-170. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100007>. Epub 13 Set 2007. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100007>.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, 1995.

MORAIS, N.; SILVA, M. A. L. da; FROTA, F. H. da S. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. *Revista Debates*, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 223–246, 2021. DOI: 10.22456/1982-5269.111187. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/111187>. Acesso em: 4 maio. 2022.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: **Paz e Terra**, 1992.

PEREZ, O.; GOMES, C.S.G. A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, 2019, (90), 1–22.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, v.9, n.1, pp. 268-290, 2001.

PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles: **University of California**, 1967.

ROCHA, E. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **Anfip**, Brasília, 2008.

ROMÃO, W.; MONTAMBEAULT, F.; LOUAULT, F. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS SOB A ÉGIDE DO LULISMO. *Caderno CRH*, [S. l.], v. 33, p. e020003, 2020. DOI:

10.9771/ccrh. v33i0.33249. Disponível em:
<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33249>. Acesso em: 5 maio. 2022.

SZWAKO, J. GURZA, N. Representando nossas lentes. Separata de: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, K. **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política**. Brasil: Autêntica, 2021.

URBINATI, Nadia. Representative democracy. Chicago: Chicago University Press, 2006. Introduction.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, n. 67. São Paulo, 2006. Tradução de: Alexandre Morales

Zaremborg, G.; A. Muñoz. Redes y jerarquias. **Representación, participación y conflicto local en América Latina**. v.2. Canada: IDRC; Mexico: Flacso, 2013.