



RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DO CONAMA

ARQUITETURA INSTITUCIONAL PARA UM CONSELHO FORTE E REPRESENTATIVO

Sumário Executivo

Este documento tem como objetivo subsidiar o debate de revisão da composição e regimento interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) levantando tópicos para pensar o aprimoramento de seus instrumentos de representação política e de sua capacidade de exercer suas funções institucionais.

Os principais temas levantados incluem:

- Relevância do CONAMA: com mais de quarenta anos de existência, o CONAMA é uma instituição participativa estratégica para o avanço da política ambiental e ao longo de sua história tem desempenhado duas funções complementares: (i) normatização da política ambiental a partir da definição de critérios e parâmetros técnicos; e (ii) definição de diretrizes e prioridades estratégicas para a política nacional de meio ambiente. Para exercer essas funções, o Conselho conta com dispositivos institucionais que fornecem ao Executivo Federal condições de articular outras áreas do governo na construção de resoluções de alta incidência sobre o direito ambiental brasileiro, associados a expedientes de representação de estados, municípios e de diversos grupos da sociedade afetados por suas decisões.
- Número de cadeiras e segmentos representados: o documento sustenta que o número de assentos não limita a capacidade decisória do CONAMA. Além disso, aponta que o número de assentos decorre da necessidade de cumprir suas variadas funções institucionais. Nesse sentido, pode ser considerado uma virtude do Conselho, na medida em que possibilita a ampliação e qualificação do debate, conferindo a legitimidade às normas que ele produz.
- Diversidade, qualidade da representação, mecanismos de seleção e trâmites internos: a qualidade da representação exercida dentro do CONAMA pode ser elevada pela inclusão da representação de grupos ainda não considerados em sua composição. Contudo, além de se pensar na composição do plenário, o fortalecimento do Conselho também pode ser promovido a partir do aprimoramento de mecanismos de seleção dos participantes, de maior capacitação e assessoramento técnico dos participantes, de mudanças na estrutura interna e tramitação de resoluções e de ações de fortalecimento das conexões entre representantes e representados.

Contexto

Apesar de criado em 1981, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é uma instituição que tem o potencial de posicionar o Brasil na vanguarda do século XXI. Em tempos de ameaças autoritárias e erosões democráticas, o Conselho pode fortalecer a democracia participativa em sua dimensão socioambiental. Diante do avanço dos negacionismos, o Conselho pode jogar luz nos processos decisórios da



política ambiental, promovendo decisões cientificamente embasadas. O CONAMA pode formular, avaliar e promover a implementação de políticas públicas eficazes no enfrentamento da tripla crise ambiental que ameaça a humanidade: a crise do clima, a crise da biodiversidade e a crise da poluição.

Em virtude de sua relevância estratégica, a partir de 2019, o Conselho sofreu sucessivas tentativas de enfraquecimento institucional, chegando a deixar de operar durante 2022^{i,ii}. As iniciativas de desmantelamento se espalharam pelos diferentes setores de políticas públicas, mas impactaram as políticas ambientais de maneira mais grave^{iii,iv,v}.

Em 2023, com a transição no governo federal, um momento de reconstrução do CONAMA se estabeleceu, inaugurado em fevereiro, com a redefinição de sua composição vigente até 2019, com 109 membros^{vi}. A partir de junho, iniciaram-se estudos e debates voltados a pensar reformas institucionais que fortaleçam o Conselho no que diz respeito à capacidade de exercer suas atribuições institucionais e ao aprimoramento de seus instrumentos de representação política. Trata-se de uma iniciativa fundamental para que a potência do CONAMA se torne realidade, sedimentando a liderança do Brasil no enfrentamento dos desafios do século XXI. Esse processo de revisão está institucionalizado no Grupo Assessor de Revisão da Composição do Conselho (GARCO) e no Grupo Assessor de Revisão do Regimento Interno (GARRI).

Para contribuir com a *Reconstrução Democrática do Conama*, este documento tem como objetivo compilar resultados preliminares da pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) em parceria com o WWF-Brasil e o Imaflores, levantando tópicos relevantes para a reestruturação do colegiado.

Instituições participativas mais fortes e representativas

Com base na literatura nacional e internacional sobre participação social e inovação democrática, a pesquisa parte do pressuposto de que instituições participativas podem se tornar mais fortes e representativas quando seus desenhos institucionais compatibilizam duas dimensões interdependentes: a função institucional e o modelo de representação^{vii,viii,ix}.

A **função institucional** compreende os papéis exercidos pelo conselho sobre a política pública, tanto da perspectiva de seus padrões decisórios quanto dos significados que os atores que participam do conselho lhe atribuem. Assim, são elementos definidores das funções institucionais do Conama: (i) as definições regulamentares e regimentais sobre suas atribuições e competências, (ii) o exercício das mesmas em seu processo decisório e (iii) as funções e percepções de seus membros e atores envolvidos. Já o **modelo de representação** diz respeito a (i) quais atores se fazem representar no conselho, (ii) como o exercício dessa representação é estruturado no processo decisório e (iii) como os conselheiros desempenham seu papel de representantes de organizações, setores, ideias e projetos. Definições sobre a composição, os mecanismos de seleção dos participantes, as regras sobre tramitação das matérias, mecanismos de prestação de contas do conselho, são todos elementos constitutivos do modelo de representação.



Não existem modelos de representação ideais de maneira universal, ou seja, não existe um formato único que sirva a todo e qualquer colegiado (“*one size fits all*”, no jargão em inglês). Isso, porque os diferentes formatos ou modelos devem ser considerados à luz das funções exercidas pela instituição analisada. Em outras palavras, o bom funcionamento dos conselhos ocorre quando o seu modelo de representação reforça, sustenta e dá legitimidade ao exercício de suas funções institucionais.

A seguir, serão apresentados alguns tópicos que caracterizam o CONAMA e chamam à reflexão sobre quais reformas devem ser realizadas em sua composição e regras internas para fortalecer o colegiado e aprimorar sua representatividade.

O CONAMA: funções institucionais e modelo de representação

1. Funções institucionais

A pesquisa identificou duas funções institucionais exercidas pelo CONAMA:

a. Normatização da política ambiental (definição de critérios e parâmetros técnicos)

O CONAMA é reconhecido como um importante produtor de normas da área ambiental, considerado um “instrumento do Direito Ambiental Brasileiro”^x. A alta incidência do Conselho é mencionada em entrevistas a partir da compreensão de que suas decisões possuem “força de lei”, com capacidade de incidir sobre todos os níveis federativos.

Os dados sobre as resoluções do Conselho corroboram essa compreensão. Considerando seus quase quarenta anos de existência, o Conselho foi responsável pela publicação de 495 resoluções. A maioria das resoluções do Conselho possuem alta incidência sobre a política pública. Regulam a atuação de atores públicos e privados, a partir da normatização de atividades diversas e definição de regras de licenciamento ambiental. A amplitude temática é um destaque, na medida em que as resoluções alcançam desde a agenda ambiental urbana até a agenda da proteção da biodiversidade, fauna e flora nos biomas brasileiros. Incluem-se, por exemplo, normas sobre controle de emissões de poluentes por veículos automotores, normas sobre exploração de reservas de combustíveis, regras para importação e exportação de produtos perigosos (inclusive rejeitos radioativos) e critérios para licenciamento de uma variedade de atividades que incluem produção florestal, empreendimentos de irrigação, assentamentos da reforma agrária e empreendimentos com organismos geneticamente modificados.

b. Definição de diretrizes e prioridades estratégicas para a política nacional de meio ambiente

A definição de “diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais” é uma função prevista na lei de criação do CONAMA^{xi}. Pesquisas apontam que esse papel político estratégico é objeto de menos atenção do Conselho do que a função anterior^{xii}. Ainda assim, é possível identificar alguns instrumentos institucionais que fornecem suporte ao exercício dela. Diferente dos instrumentos relativos à função



normatizadora do Conselho, aqui têm-se instrumentos mais associados à característica consultiva do colegiado. O CONAMA pode, por exemplo, aprovar moções, recomendações e proposições, que são definidas, no regimento interno, como **manifestações** relacionadas à temática ambiental, **propostas** sobre matéria ambiental a serem encaminhadas ao Conselho de Governo, e **manifestações** sobre a implementação de políticas públicas^{xiii}, respectivamente. Um destaque, nesse sentido, é que o Conselho deve publicar anualmente uma proposta de Agenda Nacional de Meio Ambiente, em formato de recomendação, apontando diretrizes e prioridades para todo os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Os dados corroboram a percepção de que esta função tem sido desempenhada com menos vigor pelo Conselho. Em toda sua trajetória, o CONAMA publicou 130 moções e apenas 17 recomendações e três proposições. Moções foram publicadas entre 2000 e 2018, sendo que 55% delas se concentram nos primeiros seis anos deste período e apenas 8% nos últimos seis. A última recomendação sobre a Agenda Nacional de Meio Ambiente, por sua vez, data de 2007^{xiv}.

Apesar disso, a função *diretiva* do CONAMA tem o potencial de fomentar o diálogo entre governos e sociedade, estimular a cooperação federativa e promover a construção de consensos. Isso qualifica o Conselho como uma instituição central para a democracia brasileira.

2. Modelo de representação

O modelo de representação do CONAMA deve fornecer condições para que suas resoluções cumpram seus objetivos de normatização. Para tanto, duas condições são necessárias: (i) que sejam tecnicamente bem construídas (ou seja, que efetivamente protejam biomas, fauna, flora, atmosfera etc.); e (ii) que sejam obedecidas pelos atores afetados por elas, ou seja, que os atores as reconheçam como legítimas e que os agentes que promovem seu cumprimento sejam capazes de aplicá-las.

Além disso, considerando também a segunda função institucional desempenhada pelo CONAMA, é relevante que os conselheiros possam participar dos processos decisórios como *representantes*, ou seja, que sejam capazes de vocalizar as ideias, propostas e visões do mundo dos coletivos, organizações, vertentes etc em nome dos quais falam, bem como prestar contas de suas atividades aos seus *representados*.

A necessidade de cumprir esses requisitos levou o CONAMA a produzir um modelo de representação pautado em duas principais diretrizes. São elas:

a. Articulação do Executivo Federal em perspectiva intragovernamental



A amplitude temática e alta incidência das resoluções do CONAMA exige que estas sejam tomadas a partir da construção de consensos entre os diferentes segmentos envolvidos nas decisões.

Isso explica porque o CONAMA se estabeleceu como um espaço onde o MMA busca viabilizar a articulação entre os diversos atores dentro e fora do governo em torno de suas resoluções. Dentro do governo dada a alta tecnicidade das resoluções, o MMA as constrói ativando redes formais e informais de especialização técnica, buscando gerar convergência dos trabalhos especializados dentro de cada pasta^{xv}. Por exemplo, para a definição de parâmetros de exploração de reservas de combustíveis, é imprescindível o aporte do Ministério de Minas e Energia, ao passo que dificilmente seria possível definir regras de licenciamento ambiental de empreendimentos da Reforma Agrária sem levar em consideração os posicionamentos do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Para operar essas articulações e coordenações, o MMA é responsável por conduzir a agenda de trabalhos e os processos de tomada de decisão do CONAMA. As pautas são em geral propostas pelo próprio Ministério, que ocupa a presidência e a Secretaria-Executiva do Conselho.

b. Construção de consensos com estados, municípios e grupos afetados.

Para além da articulação interna do Executivo Federal, com o elemento especialmente relevante de coordenação técnica, o caráter de espaço de representação política, inclusive para a definição de diretrizes estratégicas da política ambiental, exige que o CONAMA possa operar na construção de consensos com os diferentes grupos e segmentos que serão afetados por suas decisões e que também serão responsáveis por implementá-las.

Isso inclui pelo menos três segmentos diferentes: (i) setores econômicos cuja atuação é regulada pelo Conselho; (ii) organizações da sociedade civil do campo socioambiental que atuam pelo fortalecimento das regulações ambientais e pela eficácia dos direitos humanos de populações urbanas e rurais; e (iii) estados, municípios e distrito federal, que não apenas devem seguir as decisões do Conselho, como deverão fazer valer suas normas em suas jurisdições.

Por isso, estudos da ciência política entendem o CONAMA tanto como um espaço de “agentes particulares em colaboração, permitindo que as decisões governamentais não sejam de exclusividade estatal”^{xvi}, quanto uma arena tradicional de mobilização da sociedade civil^{xvii}.

Orientações para o debate

Como visto, o CONAMA tem especial relevância política. Congrega funções diretivas e regulatórias e leva em conta requisitos de representação associados a elas - nas perspectivas da articulação intragovernamental e interfederativa, da defesa de direitos socioambientais e dos impactos econômicos da regulação nos atores do mercado. E isso ajuda a explicar o elevado número de assentos do Conselho.



1. Número de cadeiras e segmentos representados:

Este tamanho é frequentemente criticado. As críticas defendem que, caso o Conselho tivesse um tamanho mais enxuto, com menos representantes, sua produtividade decisória seria ampliada. Porém, as pesquisas sobre o tema apontam no sentido oposto, pelas seguintes razões:

- a. O tamanho decorre da necessidade de cumprir suas funções institucionais, e nesse sentido, pode ser considerado uma virtude do Conselho caso esteja associado à garantia de representação da variedade de setores responsáveis pela formulação das decisões e afetados por seus efeitos, na medida em que possibilita a ampliação e qualificação do debate, auxiliado a produção de legitimidade das normas que ele produz. Um aspecto interessante nesse sentido é o fato de que todas as reformas na composição do Conselho acabaram levando à ampliação, e não redução, do número de assentos^{xviii}.
- b. A redução do tamanho poderia envolver a retirada de grupos representados hoje no Conselho, o que aumenta o risco de reduzir sua legitimidade, minando as condições que lhe permitem cumprir com suas funções institucionais associadas à normatização e direcionamento da política ambiental. Além disso, a literatura especializada aponta que a saída de grupos de espaços de participação como os conselhos não implica em que esses grupos deixarão de incidir sobre a política pública, mas apenas desloca o processo decisório para outros fóruns, formais ou informais, podendo resultar no enfraquecimento do CONAMA^{xix,xx,xxi}.
- c. Considerando todo o período de atuação do CONAMA, há uma tendência à redução do número de resoluções editadas, mas as evidências indicam que isso decorre de outros fatores. Em primeiro lugar, a própria consolidação institucional do Conselho pode levar a tal resultado, com atribuições e funções mais bem definidas e transferência de atribuições antes desempenhadas pelo conselho a outras instituições (como ocorreu no fim dos anos 1990, com a transferência das atribuições de câmara recursal de infrações ambientais ao recém-criado IBAMA). Em segundo lugar, a redução mais drástica se explica pelo esforço deliberado de desinstitucionalização do CONAMA realizado entre 2019 e 2022, período em que o número de assentos também foi reduzido drasticamente. Com exceção desse período, o CONAMA tem se mostrado um espaço vivo e responsivo à realidade, no qual novos temas da agenda socioambiental ganham espaço para discussão e normatização, como é o caso da criação, em 2023, da Câmara Técnica de Justiça Climática.
- d. Apesar do tamanho, o padrão decisório do Conselho indica um perfil de alta incidência sobre política e não fornece evidências de que o conselho acabe se concentrando excessivamente em atividades de gestão e regulação interna. Considerando o período de 2003 a 2020, 57% das decisões do CONAMA (exceto moções) definem normas e regras ambientais a serem seguidas por atores diversos e de diretrizes da política ambiental, ao passo que 29% são decisões de autorregulação e autogestão, voltadas às



regras de funcionamento interno do Conselho e que, portanto, não possuem incidência sobre a política. Trata-se de um padrão que coloca o CONAMA entre os conselhos com maior incidência do Brasil. No Conselho Nacional de Assistência Social, por exemplo, um dos mais conhecidos e consolidados do país, as decisões de definição da política compreendem 34,0% e as de autorregulação e autogestão, 41,6%. Em conselhos menos estruturados, a proporção de resoluções de autogestão e autorregulação são consideravelmente maiores. Chegam a quase 60% no caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e 70%, no caso do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

2. *Diversidade, qualidade da representação, mecanismos de seleção e trâmites:*

Repensar o CONAMA em termos de sua composição e, especificamente, da relação de paridade entre Estado e sociedade civil é importante, mas não suficiente para fortalecer o CONAMA e aprimorar o modelo de representação do colegiado. Até porque as clivagens subjacentes às suas decisões nem sempre se fecham em posicionamentos pelas três grandes categorias de Estado, mercado e sociedade civil, e são marcadas pelas heterogeneidades presentes em cada um desses grupos. Além de se pensar na composição do plenário, também seria importante pensar na qualidade da representação exercida no Conselho levando em conta outros aspectos do modelo de representação, tais como mecanismos de seleção dos participantes e dispositivos que garantam condições equitativas de participação por parte dos diferentes segmentos representados. Alguns tópicos que podem orientar a discussão nesse sentido incluem:

a. *Novas representações*

Para além de pensar a paridade entre Estado e Sociedade Civil, é importante considerar quais ideias, projetos e perspectivas sobre a política ambiental devem estar mais bem representados no CONAMA, considerando as funções institucionais do Conselho.

b. *Mecanismos de seleção de participantes*

O CONAMA apresenta diferentes mecanismos de seleção de participantes. No caso de setores econômicos, por exemplo, há vagas cativas para confederações setoriais. No caso na sociedade civil, há vagas preenchidas por eleições e também por indicações. Há possíveis reformas nesses mecanismos que possam ampliar a representatividade das entidades no Conselho?

c. *Capacitação e assessoramento técnico dos participantes*

A questão da tecnicidade das deliberações do CONAMA demanda um alto conhecimento e aprofundamento dos conselheiros. Em geral, a obtenção de suporte técnico fica a cargo da contratação de equipes técnicas particulares dos atores representados. Entidades empresariais e governamentais contam com mais recursos desse tipo à disposição, ao passo que organizações da sociedade civil apresentam maior dificuldade de acessar esse tipo de apoio. Capacitações de conselheiros e mecanismos de assessoramento técnico podem ser



caminhos para ampliar a capacidade dos representantes de acompanhar os debates do Conselho.

d. Estrutura interna e tramitação de resoluções

A calibragem de dispositivos internos pode gerar melhores condições de tramitação de decisões mesmo em instituições políticas com grande número de representantes. A estruturação interna do CONAMA (com organização de Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho, Grupos Assesores, Comitê de Integração de Políticas Ambientais e o Departamento de Apoio ao CONAMA), associada às regras de tramitação de resoluções são exemplos desses dispositivos. A criação de novos instrumentos e procedimentos podem contribuir para o aprimoramento do processo decisório, como mecanismos de audiências públicas ou tomadas de subsídios de especialistas.

e. Fortalecimento do papel de representantes

A voz de representantes no CONAMA pode ser fortalecida de duas maneiras: (i) esforços para organizar as demandas e posições de baixo para cima e agregação de mais atores em torno das propostas, criando coalizões de defesa que ultrapassam o vínculo institucional do representante; (ii) criação de mecanismos de comunicação com os representados de modo a mantê-los informados sobre as atividades de representante. Em ambos os casos, o CONAMA pode ser um catalizador do uso de tecnologias digitais quem facilitem essas interlocuções.

Referências bibliográficas

-
- ⁱ Feldman, F.; Araújo, S.; Giovanelli, R. “Em defesa do Conselho Nacional do Meio Ambiente”. *Jota*. 15 fev 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-do-conselho-nacional-do-meio-ambiente-15022021>>.
- ⁱⁱ Vello, B.; Oviedo, A.; Ferreira, A.G. “Democracia ambiental ameaçada”. *Nexo Políticas Públicas*. Ponto de vista. 4 mar 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Democracia-ambiental-amea%C3%A7ada>>.
- ⁱⁱⁱ Bezerra, C. P.; Almeida, D. R.; Gurza Lavalle, A.; Dowbor, M. “Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro”. *Dados*. Preprint. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/4218/resiliencia-conselhos/8339>>.
- ^{iv} Imaflora; Instituto Socioambiental; Artigo19. “Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020”. Relatório de pesquisa. 2021. Disponível em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_pdf>.



-
- ^v Bezerra, C.P.; Rodrigues, M.; Romão, W. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: Tatagiba, L.; Almeida, D. R.; Gurza Lavalle, A.; Silva, M. K. *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre, RS: Zouk, 2022.
- ^{vi} Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023.
- ^{vii} Gurza Lavalle, A.; Isunza Vera, E. “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 95-139, 2011
- ^{viii} Fung, A. “Varieties of Participation in Complex Governance”. *Public Administration Review*, v. 66, 2006.
- ^{ix} Parkinson, J.; Mansbridge, J. *Deliberative Systems*. Cambridge: 2012.
- ^x VILLARES, L. F. “O poder normativo do CONAMA”. *Revista Jurídica*, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p. 1-11, 2008.
- ^{xi} Lei 6.938/1981, artigo 6o, II. Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990
- ^{xii} Fonseca, Igor; Moura, Adriana. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)** – relatório 1. Brasília: Ipea, 2011. (Relatório de Pesquisa).
- ^{xiii} Regimento Interno do CONAMA. Portaria GM/MMA n. 70, de 15 de setembro de 2023.
- ^{xiv} Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=15709>. Acesso em: 16 nov 2023.
- ^{xv} Couto, Soares, Palotti, s/d.
- ^{xvi} Gordilho, Heron; Oliveira, Thiago. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do CONAMA. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 204, p. 67-89, 2014. P. 258.
- ^{xvii} Martelli, Carla; Tonella, Celene; Jardim, Maria Chaves; Romão, Wagner. Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres. In Martelli, Carla; Jardim, Maria Chaves; Gimenes, Éder. **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. São Paulo/SP: Cultura Acadêmica, 2018. P. 251.
- ^{xviii} Apresentação de Gustavo Trindade no Seminário do CONAMA realizado em 25 de outubro de 2023.
- ^{xix} Cortes, Soraya. “Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social”. *Sociologias*, n. 38, 2015, p. 122-154.



^{xx} True, James L.; Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: **Theories of the Policy Process, Second Edition**. Routledge, 2019. p. 155-187.

^{xxi} Gurza Lavalle, Adrian et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**, p. 21-88, 2019.