



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA
Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – DCONAMA
Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 9º andar, sala 945– CEP: 70.068-901
Tel. (61) 2028-1681/1685 - conama@mma.gov.br

SISTEMATIZAÇÃO DO SEMINÁRIO CONAMA PARTICIPATIVO E REPRESENTATIVO

1- Apresentação

O Seminário Conama Participativo e Representativo é uma iniciativa do Grupo Assessor da Revisão da Composição do Conama - GARCO, organizado pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente. Esta iniciativa relaciona-se ao entendimento deste grupo sobre a importância de que as propostas de revisão da composição do conselho fossem discutidas com o aprofundamento de alguns conceitos, incluindo o alcance da decisão do STF, que suspendeu as atividades do Conama a partir do questionamento da sociedade civil, em parceria com o Ministério público, sobre as restrições da participação social.

A composição do Conama foi alterada pelo Decreto Nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023, que trouxe uma nova composição que resgatou a composição anterior ao ano de 2019. Essa medida foi adotada para que o conselho, que estava com os seus trabalhos suspensos por determinação do STF, pudesse retomar as suas discussões e rever a sua composição de forma democrática e participativa pelos próprios conselheiros. Em razão da composição do Conama ser estabelecida somente por decreto, o objetivo dos debates é possibilitar o avanço no diálogo sobre as questões que envolvem a composição do Conama para que conselheiros possam elaborar recomendações para a revisão da composição que será enviada à consideração superior.

O Ministério do Meio Ambiente destaca a relevância da discussão sobre equidade e participação social na composição do Conama, que é o maior Conselho deliberativo da República, e que foi fundado em um momento no qual as questões de paridade, equidade, gênero, e de representação de raça ainda não eram consideradas. Em sua trajetória, o Conama teve a sua relevância reconhecida pela própria decisão do Supremo Tribunal Federal, na

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623, em uma decisão histórica obtida no ano 2022. E essa relevância do Conama precisa estar à altura das grandes questões que envolvem a todos no século 21, estabelecendo correlação com a paridade e a garantia de uma participação democrática efetiva.

2- Programação

O Seminário Conama Participativo e Representativo foi realizado nos dias 18 e 25 de outubro do ano de 2023, tendo duas mesas com dois convidados em cada dia. No dia 18 de outubro o seminário foi realizado no formato on-line, tendo duas mesas temáticas: “Olhares jurídicos sobre a ADPF 623”, composta pelo Ministro Herman Benjamin (STJ) e por Priscila Gonçalves de Oliveira (AGU); e a mesa “Diversidade de Raça e Gênero na Representação e Equidade na Participação”, composta pelo Wudson (MIR).

No dia 25 de outubro o seminário contou com participantes presenciais e também on-line, sendo os participantes presenciais reunidos na sede do Ministério do Meio Ambiente, tendo duas mesas temáticas: “História da Representação Política no Conama: Visão dos Conselheiros”, composta por Adriana Ramos e Gustavo Trindade; e a mesa “Experiência Comparada de Representação em Conselhos de Políticas Públicas: Consea e Conada”.

MESA 1 - Parte 1

Ministro Herman Benjamin: Em termos de composição do Conama, o Regimento Interno não poderá alterar o quadro de composição, no entanto, a missão deste regimento relativa ao desenvolvimento dos trabalhos do Conama pode otimizar o seu potencial e, ao mesmo tempo cumprir as necessidades atuais são muito grandes.

Entre as funções do Conama, a função normativa é essencial, porque o legislador constitucional, ordinário, ou complementar, não tem condições de prever todas as hipóteses e detalhar todos os aspectos complexos que é preciso observar. Isso envolve a mutabilidade tanto do meio ambiente quanto das tecnologias.

Por isso a necessidade no mundo inteiro de normas administrativas editadas por órgãos ambientais. Na maior parte dos países isto é feito unilateralmente pela administração pública, enquanto no Brasil se faz dentro de um colegiado por um processo de democracia participativa. E essa é a importância de quem participa deste processo, que é a principal discussão da ADPF 623, que trata da composição do Conama.

Sobre a função deliberativa do Conama, a própria Lei 6938 explicita está relacionada à normativa. E quanto à função consultiva, ela dificilmente ocorre, pois, a Ministra do Meio Ambiente solicita os pareceres técnico sobre meio ambiente aos órgãos da administração federal. E se for um parecer jurídico, vai pedir à consultoria jurídica. Quanto à função de revisão de sanções administrativas, algumas delas já prescritas, é inadequada para o Conama.

Essa ao dizer (a Lei) que a função deliberativa sobre normas e padrões deve ser compatível com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, informa o que o Conama pode fazer e também o que ele não pode fazer. Pois só pode deliberar por meio de normas e padrões que sejam compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Então, o Conama normatizar para enfraquecer a proteção do meio ambiente seria candidato não só ao mandado de segurança, mas à impugnação e outros tipos de responsabilidade. E isso gera uma pergunta para os conselheiros: isto que eu estou fazendo como conselheiro do Conama é compatível com o meio ambiente ecologicamente equilibrado?

O quadro da constituição normativa chamado “Estado eco social de Direito” é composto de normas constitucionais, legais, e administrativas e esses 3 níveis dialogam. E o Conama antes da Lei 6938 era um órgão colegiado de implementação legal e também constitucional, e em tese, nada impede que nos deveres que estão no Artigo 225, parágrafo 1º, possa normatizar certas matérias na falta de uma norma ou uma lei ordinária aprovada pelo Congresso Nacional.

O Supremo Tribunal Federal legitimou o Conama como um órgão normativo que não é apenas para repetir o que está na lei, porque para isso não haveria necessidade do Conama. A expressão reúne padrões, critérios, e normas é de controle da qualidade ambiental.

Neste quadro da Constituição Normativa, foi dito expressamente na ADPF 623 que o decreto que enxugou o Conama fez isso de uma forma que foi considerada inconstitucional

pelo STF. E esse precedente da relatoria da Ministra Rosa Weber foi unânime. O STF foi enfático no sentido do princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental.

Mas o que foi considerado novo nesta ADPF foi o chamado retrocesso institucional, pois o STF expressou que não pode haver retrocesso em matéria ambiental e incluiu a própria estrutura administrativa. De acordo com a ADPF, a Constituição Federal não negocia retrocessos sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. Isso significa que pode mudar administração, mas não pode enfraquecer a proteção do meio ambiente.

O Supremo, por unanimidade, considerou o Conama “como categorização, como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais”. E a expressão “criação” não foi posta à toa. Ou seja, o Conama não é apenas para repetir políticas públicas ambientais legisladas. O teor das suas resoluções promove em conjunto, e de forma compartilhada com a atividade legislativa primária, a real estruturação do Estado de Direito Ambiental, tendo centralidade na Política Nacional de Meio Ambiente.

MESA 1 - Parte 2

Priscila Oliveira: Algumas outras decisões e leituras que os tribunais superiores, especialmente STJ e STF fizeram do Conama são importantes para se pensar sobre ADPF 623. E há decisões nas quais o poder normativo do Conama foi tratado em situações que os governos municipais ou estaduais discutiram no sentido de perguntar: será que eu preciso de fato observar as normas do Conama? A primeira delas foi o Resp. 194617, do ano de 2012.

O Acórdão destacou que as normas editadas pelo Conama de fato, sim, obrigavam os entes estaduais e municipais a observar essas regras que eram editadas pelo Conama. E nesses primeiros momentos que as resoluções adentraram os tribunais superiores ainda havia uma necessidade de afirmação do poder normativo. No STF também há vários precedentes de resoluções do Conama retratando essas questões que envolviam esse questionamento do poder normativo.

Mais recentemente, a partir do ano 2019 para cá, se vê um olhar por parte do STF em relação às resoluções do Conama no sentido de reforçar o poder normativo. E quando essas normas dispõem de forma protetiva efetivamente não podem ser retiradas do ordenamento

jurídico, salvo para uma atualização progressiva em relação à proteção ambiental, e não para o esvaziamento dessas normas ou o esvaziamento dessa proteção ambiental.

O STF, do ano de 2019 para cá, traz inúmeras discussões reforçando o mérito e a essência das resoluções que tinham sido questionadas.

E para pensar em composição é preciso pensar sobre o papel que o Conama tem, e que essa composição será retratada nas escolhas que vão ser feitas. Mas é fundamental ter como um Farol a ideia de qual é o objetivo que devemos perseguir. Então tratar da composição é relevantíssimo, mas também tratar de quais são os objetivos, de onde eles não devem se distanciar também é essencial.

E uma outra decisão que também guarda íntima conexão com o tema deste seminário é a ADI 6148. Ela retrata uma resolução do Conama que falava sobre o controle da qualidade do ar que havia sido a questionada. Naquela ADI, o Supremo entendeu que na hora de fazer as escolhas sobre o regramento, ele não havia feito com toda a inteireza que deveria fazer, com todos os parâmetros que deveria compor, e por isso declarou ao final uma ainda constitucionalidade da resolução e devolveu ao Conama a necessidade de que ele fizesse as escolhas dentro dos critérios técnicos de que cabe ao Conama, que definisse melhor, que fizesse de forma eficiente.

A ADPF 622 ela traz premissas importantes: “A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do chefe do poder executivo federal, entretanto, o exercício dessa competência encontra limites na Constituição e nas leis”. Essa ADPF antecedeu um pouco a apreciação da ADPF 623, e fica nítido que há um diálogo dessa premissa de que, ainda que a atribuição seja do chefe do poder executivo, na hora de fazê-lo não pode se distanciar de princípios como o da participação social, da transparência e da publicidade.

E foi evidenciado na ADPF 623 que o questionamento do decreto trouxe um déficit representativo do Conama. E essa era a discussão levada para o Supremo e que a Ministra Rosa Weber explícita, que esse déficit não corresponde às premissas basilares de participação social. E a participação social atrelada à questão ambiental é um dever da sociedade. Afinal de contas o Caput do artigo 225 fala que é dever de todos, não só do poder público, mas também da coletividade esse direito, esse controle social em favor da proteção ambiental.

E na decisão de mérito da 623 chamou atenção no voto: “arranjos institucionais de democracia constitucional”. Fica nítida a leitura que a Suprema Corte faz do Conama de

conferir efetividade ao arranjo institucional para essa atuação. E não deixa de lado a necessidade de que haja um parâmetro de democracia que de fato promova essa participação social. E chama atenção o aspecto da proibição do retrocesso institucional na medida em que houve uma norma em 2019 que capturou essa participação democrática, e ela deveria avançar e não retroceder no que tange à essa participação.

No voto da Ministra fica nítido que ao mesmo tempo em que se fala em garantir a participação social, também se fala de engajamento cívico. E isso é muito importante, porque é o engajamento cívico da sociedade civil para participação e controle e para exigir determinadas demandas. E a ministra fala não apenas no âmbito de composição do Conama, mas em vários outros campos da atuação. É, por exemplo, via Lei de acesso à informação, entre outros, que dão substrato para que a participação seja substancial. Então ela reforça muito a questão do engajamento cívico.

E destaca, principalmente, o perfil normativo e deliberativo do Conama para que seja aquele que guia enquanto colegiado editando normas que para aquele lugar que precisamos chegar, para que patamar de proteção, nos moldes em que a crise ambiental está hoje. Para onde precisamos chegar? Então ela reforça muito que esse perfil normativo tem que mirar onde precisamos estar para que a proteção seja efetiva e acompanhe o grau de crise ambiental que estamos hoje. Expressar isso com a atualidade e tecnicismo que a matéria merece.

Temos que fazer um esforço de tentar expressar uma democracia participativa no colegiado, mas de antemão se sabe que essas discussões são muito complexas, e o assunto precisa ser aprofundado. A ministra reforçou no voto que a atribuição de composição é discricionária do poder executivo federal. No entanto, não pode ser exercido esse poder dever de forma apartada, de forma não informada pelos princípios constitucionais.

Lisiane Becker - A paridade em si ela não é uma garantia. Nas votações, tem conselheiros que não estudam a matéria de forma a aplicar todos esses princípios constitucionais. Muitos esquecem a base legal como se o Conama fosse uma base só de política e não tivesse um caráter técnico de diretrizes de normas, e uma visão de futuro para o bem-estar da coletividade através do ambiente sustentável equilibrado. E os conselhos estaduais e municipais sempre se baseiam pelo nacional. E a pergunta que eu faço é se é mais importante a paridade ou o conhecimento do dever do conselheiro em relação à responsabilidade que ele assume frente à Constituição aos princípios ambientais legais?

Priscila Gonçalves de Oliveira - O que a gente identifica é que não é só o conhecimento, ou seja, a forma cuidadosa com que cada conselheiro tem que ter a para tratar dos assuntos. Ele deve ter noção na posição de conselheiro para onde se quer chegar, qual é o objetivo, porque se está fazendo aquela decisão. Qual o impacto, qual o reflexo social que a gente vai ter de uma escolha a ou da votação, e ter sempre em mente o que a elaboração normativa do Conama expressa.

MESA 02 - Parte 01

Wudson Lyncon: A iniciativa desse seminário é transversal em relação aos outros diálogos construídos no Ministério da Igualdade Racial. A participação mais coletiva e o debate acerca de raça, de equidade exigem um olhar sociológico, antropológico, e talvez até mais do que o normativo, pois as nossas normativas hoje não conceituam essas categorias dentro de vários âmbitos.

Então, o Ministério da Igualdade racial vem buscando trabalhar, pensar, e desenvolver políticas de raça e políticas de gênero, entendendo que essas 2 categorias se inter-relacionam quando se pensa acesso, participação, equidade, e política pública, e que há intersecções entre essas categorias e uma agenda de diálogo vem sendo construída no Ministério da Igualdade Racial.

Os dados mostram que não tem como falar de raça sem falar de gênero, e por exemplo, os dados do IPCC ou do próprio ICMBio mostram que por esse diálogo se consegue compreender e verificar que o público que menos acessa as políticas, os programas, as ações, e também o público que é mais afetado, seja pelos efeitos, os resultado das mudanças climáticas, ou de outros processos de acesso às áreas agricultáveis, no geral, são mulheres negras. E por esse diálogo de raça e gênero se consegue desenvolver políticas de forma bem transversal.

E o Ministério da igualdade racial vem pensando hoje a política de promoção de igualdade racial mais do que a política de enfrentamento aos racismos. Somos o primeiro país a pensar, a desenvolver um ministério e uma política voltada para a promoção de

igualdade racial, e isso se reflete em outros ministérios e em outras instituições, e chega no Conama.

Os ministérios e as instituições precisam criar condições para viabilizar a participação, equidade e a garantia de acesso às políticas, aos conselhos e aos programas de raça e gênero de forma de fato eficaz e transversal. Pensando nisso se retomou o conselho de promoção de igualdade racial, e dentro desse conselho se precisou pensar em todas as cadeiras a participação de homens e mulheres dentro desse conselho como um todo.

Um exemplo no Pará, em diálogo com as comunidades tradicionais nos Diálogos Amazônicos, houve muitas denúncias sobre proibição do acesso aos parques para a promoção dos ritos de manutenção da ancestralidade dos povos e comunidades tradicionais, e a criminalização desses povos ao acessarem esses parques. Esse ponto é muito importante para pensar de forma mais sociológica e antropológica, e o que está sendo chamando de meio ambiente e para quem é esse meio ambiente? Quem está acessando as políticas de meio ambiente são os povos e comunidades tradicionais?

Pensar a equidade e a participação desses povos é garantir não só a participação num conselho, mas a participação na elaboração de uma política. No caso do desenvolvimento da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, o que considerar dentro da gestão territorial e ambiental? Quais são os fazeres e saberes importantes de serem acionados para que haja de fato uma gestão territorial e ambiental? Não é só a participação de uma pessoa quilombola, de uma pessoa negra, é a participação desse saber, dessa relação com a territorialidade, com essa Terra, com esses espaço a partir da perspectiva desse povo. E o que esse povo está dizendo sobre esse território?

Algumas instituições vem desenvolvendo esse diálogo com o Ministério da Igualdade Racial. O Ministério da Saúde elaborou uma portaria que institui o Programa Nacional de Equidade de Gênero, Raça, Etnia e Valorização das Trabalhadoras no Sistema Único de Saúde - SUS. A Fiocruz elaborou uma Política de Equidade Racial e de Gênero, pensando também na participação. E para essa participação, um dos pontos é o recurso socioeconômico para a garantia de participação necessária, e outra é a competência. Que competência se está acionando para garantir essa participação. É uma competência normativa, legalista no âmbito da instituição ou mais processual no âmbito do conhecimento dentro desse território.

E um outro ponto é o ODS da igualdade racial. O que é esse ODS e como que ele deve ser acionado perante os conselhos, mesmo perante as instituições, as secretarias dos

ministérios e outras instituições? como ele deve ser acionado pensando na promoção da igualdade racial como um caminho ou pensando na participação das comunidades, dos povos negros e negras, como um caminho para a promoção da igualdade racial?

É preciso fazer construções de forma participativa e coletiva no âmbito dos conselhos, porque as configurações dos conselhos são muito distintas e pensando nessas distinções, é interessante ouvir como tem sido nos últimos anos e em que lugar da construção da política ambiental se quer chegar para pensar a participação efetiva. E garantir não só a participação das pessoas, dos conselheiros, mas a participação no âmbito da coletividade.

Então se vem trabalhando na nossa Secretaria com a participação das redes nacionais, mais do que com as comunidades. Por exemplo, as comunidades de matriz africana se organizam em redes e tem hoje o mapeamento de existência de 5 redes nacionais. Esses povos e comunidades já tem uma organização que debate sobre as pastas no âmbito nacional e de forma transversal. E isso garante a participação e o desenvolvimento de uma ação que fomenta a articulação, e esse fomento garante uma participação efetiva, inclusive para depois dos

4

anos.

Para pensar a ecologia enquanto o estudo das relações,¹ tem a referência da Ecologia Decolonial que considera que existem fraturas que são fraturas coloniais, e uma dessas fraturas coloniais é essa elaboração por parte da política ou da academia de um contexto onde existe uma separação entre o ser humano e esse meio. E esses povos e comunidades eles acabam se distanciando dos seus modos, dos seus fazeres, do seu sagrado. O povo de matriz africana não entende o Rio apenas como um lugar onde eu me banho, bebo água, enfim, como um produto, entende o Rio como uma divindade, e esse Rio compoendo essa comunidade.

E existem territórios nos quais a gestão territorial e ambiental relaciona-se à uma entidade, e aí essa entidade é uma análise bem antropológica mesmo, que entra no entendimento do místico, do distante. E há uma dificuldade de se conseguir compreender que a gestão do território também se dá para esses povos e comunidades atrelada aos seus modos e às suas práticas que muitas vezes são ancestrais, ritualísticas e religiosas.

Pensar a participação e a equidade não é simplesmente pensar em garantir a participação de pessoas negras. É pensar a participação das pessoas negras dentro dos seus contextos, com as suas linguagens, com as suas perspectivas, e da forma que elas também entendem como que é essa participação. E aqui há uma fratura colonial a ser superada, porque

¹ Conceito elaborado pelo engenheiro florestal Malcom Ferdinand.

a forma de composição e organização dos nossos sistemas resulta dessa historiografia brasileira de base colonial. Portanto a organização da nossa institucionalidade ela é colonial, distante em vários sentidos da forma como esses povos se organizam, e assim começa a interferir nessa forma de organização.

Por exemplo: exigir para a participação num conselho que a organização tenha um CNPJ, e o CNPJ não é o modelo com o qual essas organizações, esses povos atuam. Eles se organizam em rede de uma outra forma, e há uma exigência que até se entende ser legal em sentido normativo do qual muitas vezes não se consegue abrir mão. Mas há outros momentos e espaços de fomento de outras formas de organização, com disponibilidade para criar outras formas de participação, e pensar essa composição com esses povos e comunidades tradicionais, com a necessidade de garantir que a linguagem, não apenas a de quem está escrevendo ou lendo, mas a linguagem de quem está também se organizando, e como que essa organização precisa acessar e precisa estar dentro dos conselhos. E entre os todos os desafios da agenda do meio ambiente, há também o desafio de falar de gênero, de raça, de bioma, de região, de periferia, de área urbana, de área rural.

No Ministério da Igualdade Racial começa sempre a pensar essa organização a partir da primeira sobreposição, que é uma sobreposição que resultada dessa fratura colonial, que é a de raça e gênero. Porque raça e gênero relacionam-se também dentro de uma disposição institucional com minoria de gênero, que é a minoria da mulher ocupando espaços nos conselhos. Foi feito um levantamento para compreender como incidir nas instituições para solicitar e garantir essa promoção da igualdade racial a partir da participação, e nessa sobreposição há uma participação menor de mulheres nos conselhos, com têm quase 15% a 20%, e essa categoria mulher, e nessa categoria avaliada tem uma minoria da minoria, que é a mulher negra, que aparece quase que em 10% dos conselhos.

Rodrigo Silva Lemos: Passar da dimensão quantitativa da participação e entrar numa lógica qualitativa pode ampliar e aproximar as diferentes formas de conhecimento, mas é preciso reconhecer que se vive numa sociedade em que a fala técnica tem um peso diferente como herança do positivista. A dimensão técnica é recorrente como fator de diferenciação dos discursos na participação. E ao se tentar fazer qualquer diálogo com o conhecimento popular para construir um processo de participação que possa conferir importância para as outras formas de conhecimento, portanto é desafiador.

Há uma disparidade que é quantitativa e isso impede a manifestação de outras dimensões e de outras particularidades, mas há uma diferenciação qualitativa para a quais se deve conseguir pensar alguma forma de dar voz efetiva aos posicionamentos, considerando que a participação começa a ser percebida lá na ponta como pouco efetiva. E com a tendência das instituições reproduzirem as disparidades que se tem na sociedade não vamos construir uma sociedade mais justa.

Wudson: O Ministério da Igualdade Racial tem feito encontros com as lideranças que chamou de “Encontro Abre Caminhos”. Tanto a “Caravana Aquilomba Brasil” quanto a “Caravana do Abre Caminhos” aconteceram no ano de 2023 com lideranças e representantes dos povos quilombolas de matriz africana, e eles vêm apontando isso de forma recorrente: a necessidade de se aproximar da agenda do meio ambiente enquanto povo e comunidade tradicional pensando na criação e na elaboração de política pública.

Quanto ao método, a anuência é a forma que melhor tem respondido a maneira como esses povos e comunidades se organizam. Porque a anuência garante, inclusive, que as outras comunidades e outros povos primeiramente estabeleçam uma interação, uma comunicação, e a confirmação de povos e comunidades pelo Brasil sobre a representação. E o Ministério da cultura e o IPHAN vem fazendo isso e trabalhando com os povos e as comunidades tradicionais através de cartas de anuência.

A audiência pública é importante, mas há uma questão de que nem sempre se consegue garantir a efetividade da participação daqueles que estão sendo afetados em uma situação. Embora se possa ter representantes desses povos e comunidades tradicionais, também se pode ter outros representantes de outros povos e comunidades tradicionais ou não, interessados em minar a elaboração da política pública voltada para determinados povos afetados. E a disputa territorial quilombola é gigante. Então a audiência pública é interessante e importante, mas ela precisa de uma atenção maior do que a que tem sido conferida ultimamente.

DIA 25 DE OUTUBRO
MESA 01 -Parte 1

Adriana Ramos: A representatividade não pode ser resolvida só pela quantidade. Ela tem questões relacionadas ao tipo de apoio disponibilizado para os representantes, pois um dos maiores desafios no Conama é estar em um conselho que trata de assuntos que envolvem muitos conhecimentos técnicos e é impossível uma única pessoa deter conhecimento técnico sobre todos eles. E para o debate técnico nas câmaras técnicas os dois representantes da sociedade civil, às vezes podem ter um conhecimento temático muito diverso do assunto a ser tratado. Por outro lado se pode ter uns 5 advogados do setor empresarial, absolutamente especialistas naquele assunto, e o processo acaba sendo muito desigual porque mesmo as composições paritárias elas não vão dar conta de equalizar as diferenças de capacidade de em termos de condições objetivas e materiais para exercer a representação.

Então esse é um dos grandes desafios para além de equacionar qual é a representação que vai se ter, é dar condições para a construção da legitimidade dessa representação. Nem toda organização eleita terá a mesma capacidade e capilaridade para dialogar sobre temas com os seus pares e exercer de fato uma representação coletiva ao invés da representação da sua própria opinião, ou de mobilizar especialistas para dar subsídios sobre as lacunas de conhecimento que outros não tem. É importante pensar em como a própria estrutura do conselho pode apoiar nisso. É muito importante essa parte das ferramentas para ajudar a fazer com que esse processo seja construído.

No Brasil, quando se fala de representatividade, não se pode deixar de olhar para o nosso exemplo maior, que é o Congresso Nacional, e ver que o processo eleitoral não garante que se tenha a maioria da população representada. Hoje há uma distorção de representatividade, porque em um país de muitas desigualdades e de alta concentração fundiária, por exemplo, ter uma frente parlamentar da agropecuária como o setor mais poderoso dentro do Congresso Nacional é uma distorção porque eles não representam a maioria do país na área ambiental.

E há um grande desafio nessa perspectiva de emergência climática e da nova economia para a Transição ecológica. E é preciso trabalhar com diferentes setores econômicos, e tem muita gente para entrar. E para considerar o setor privado, a área ambiental é de vanguarda na perspectiva abrir o debate com todos os segmentos com Conselho Nacional do Meio Ambiente, que é o primeiro conselho da história do Brasil a trazer essa transversalidade, esse diálogo. Isso é extremamente positivo, mas não se deve concentrar

superpoderes para alguns segmentos, e reconhecer que para fazer avançar a agenda ambiental existem muitos outros setores das novas economias que devem ter espaço.

Há interesses muitas vezes antagônicos na questão ambiental, e há setores da economia que podem ter um diálogo no sentido de avançar nas questões ambientais. E a turma das energias alternativas e outros setores que podem vir fazer esse diálogo com o setor privado de uma forma diversificada, para não aparecer só aquela história de que o motor do país é somente o agronegócio.

E sobre a paridade em um conselho como esse, ela tem que ser pensada entre governo e não o governo. É importante fazer essa distinção e diversificar no conjunto geral da sociedade. Ampliar a representatividade trazendo mais juventude, trazendo o movimento negro que está se colocando no debate sobre a questão da adaptação às mudanças climáticas de uma forma muito forte, trazer elementos de meio ambiente urbano, e trazer os quilombolas, que são uma nova Fronteira das áreas protegidas no país, e isso pode trazer mais diversidade para uma composição mais ampla.

MESA 01 - Parte 2

Gustavo Trindade - A apresentação constitui-se um estudo dividido em 8 fases das diferentes formas de representação no Conama que tem por base um estudo do Ipea realizado no ano de 2011. Esse estudo tratou do Conama na visão dos seus conselheiros.

Como conclusão, para numa composição paritária formal para o Conama, é essencial para a definição do número de conselheiros do Conama a definição da representação estadual porquê de todos os outros representantes, quem tem um número fixo de representação são os estados. Ou seja, é a partir da escolha do número de representantes dos estados ser definida a representação das demais entidades no Conama.

Então a representação de todos os 26 estados, mais o Distrito Federal chegaria a 27 representantes dos estados. E a composição paritária, não existindo hierarquia entre a união, os estados e os municípios deveria ser uma composição paritária formal e existir 27 membros para o governo federal, 27 membros na representação de todos os estados e do Distrito Federal, e mais 27 membros para os governos municipais. Com isso, a representação do poder

público chegaria ao que a 81 conselheiros e a paridade deveria ser também para a sociedade civil representada por 81 conselheiros.

E o que foi visto ao longo dos anos é que a participação do governo federal ao longo dos últimos 20 anos, ele se dava no tamanho da representação do governo federal, levando em consideração o tamanho da estrutura do governo federal, ou seja, quanto maior o número de ministérios e secretarias com status de ministério, maior era essa representação do governo federal, e chega hoje com uma representação de 40% do governo federal no Conama.

Mauro Pires –O nosso trabalho é discutir a composição associada à participação social, mas também é importante ter uma discussão relacionada às demais esferas governamentais, os estados e os municípios, sobre o fortalecimento da sua agenda, da sua política ambiental e da sua estrutura. Onde fazer isso? Onde discutir isso? Onde encontrar os parâmetros? Onde trocar experiências? E o Conama é visto como um ótimo espaço de interação entre a sociedade civil com o poder público e com a política ambiental e essa característica ela se manteve ao longo do tempo e deveria se consolidar como um espaço de convergência, com uma característica essencial a participação social.

Rafael Gandur - O Conama tem poder um normativo que é nacional e vinculante. Então é melhor ter esse debate em um Conama mais transparente, mais responsável e mais democrático do que se isso passar para outras instâncias nas quais não se pode nem saber bem que instancias são. Então, destaca-se também a importância de reforçar a participação da sociedade civil nesse espaço, porque os gráficos apresentados pelo Gustavo mostraram que a tendência recorrente de redução da participação social.

Antonio Soler - Os números mostraram uma brutal desigualdade na participação dos segmentos na forma de composição do Conama, que é um colegiado ambiental. Para ser democrático, é muito importante trabalhar em uma proposta de diminuir essa diferença de acesso ao debate e às decisões sobre a política ambiental dentro do Conama. A proposta do Gustavo do número ser definido pelos estados é interessante. E talvez a partir disso pensar em uma fórmula que espalhasse a igualdade para outros setores porque, por exemplo, no que tange ao segmento da sociedade civil, das ONGs, estão sub representados. E talvez os municípios nesse caso estariam sub representados também porque eles tem uma quantidade

muito superior a 27 no país. Então é um ponto de partida interessante, mas teria que ter fórmulas para aproximar as representações que ficariam sub representadas, como é o caso da sociedade civil.

Heloisa Dias - Um princípio muito importante e muito resguardado pela atual gestão é a inclusão e a superação das desigualdades, e isso tem relação com esse espaço do Conama. E também os meios de fortalecer essa participação, não só pela composição em si, do número de conselheiros, mas também com a questão da transparência, com a questão da comunicação do Conama com relação à divulgação mais ampla do que está ocorrendo, do que se tem avançado, e dos temas tratados. Por meio da sociedade civil, foi levantada a ideia de ter um resumo executivo permanente das câmaras e das plenárias do Conama. Embora já esteja disposto em atas e outras formas, pensar em algum mecanismo, algum instrumento feito de forma colaborativa para que a sociedade tenha acesso e que se possa divulgar o que está ocorrendo.

Pensar em formas de envolvimento, tais como seminários, quando se tem envolvimento com uma rede de jovens por exemplo. Estou tentando enquanto conselheira envolver uma rede de jovens no dia a dia, mas tendo muitas dificuldades. Então, se tiver uma forma colaborativa que pudesse envolver esses jovens e lembrar que além de envolver os jovens, tem que se pensar nas crianças e nas gerações futuras, e a forma de trazer tudo isso de uma forma mais ampla.

Marcela Moraes - A discussão sobre composição do Conama não deve deixar de discutir a forma de participação nas câmaras técnicas e nos grupos de trabalho. Uma primeira experiência na Câmara Técnica de Qualidade Ambiental na formação dos grupos de trabalho mostra que esses grupos não precisam ser formados por conselheiros, e mesmo nas câmaras técnicas há indicação de fora do conselho para composição das câmaras técnicas. Essa é uma ferramenta de ampliação da participação. Então um ponto seria garantir que as organizações e os que os especialistas não só no sentido técnico, mas que representam as causas estejam presentes nas câmaras técnicas e nos grupos de trabalho. E pensar formas de participação nas câmaras técnicas para além do voto. Há uma série de instrumentos para ampliar a participação e a representatividade que podem ser colocados no escopo desse grupo de

assessor. E está no planejamento da equipe para o próximo ano a elaboração de um boletim, que foi uma proposta da agenda nacional do meio ambiente para 2024.

MESA 2 -Parte 1

Marcos Aurelio Lopes Filho (Consea): Estão sendo realizadas as 27 conferências estaduais de segurança alimentar e nutricional, e todos os estados estão organizando a as suas conferências. A participação social está sendo construída tanto no âmbito do Conselho Nacional, como dos conselhos estaduais, e dos conselhos municipais. Estamos em pleno processo conferencial, que tem a democracia e a ampliação da participação como um dos temas centrais. E é um momento muito oportuno, porque está sendo intensificada essa agenda de trabalho no Consea sobre o nexos entre os sistemas alimentares e a mudança climática.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da presidência da República é um órgão de assessoramento direto ao Presidente da República, é um conselho consultivo, diferente da natureza deliberativa do Conama. Ele foi criado em 2003 pelo Presidente Lula como um corpo de ressonância entre a sociedade civil brasileira e o governo para construir o programa fome zero.

Atualmente ele tem 3 instâncias: uma instância que é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Essas são as 3 instâncias do Consea que estabelece um sistema. Nesse sistema o conselho passou a ter congêneres nos estados, e ele passa a ter conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional, e conselhos municipais. E a adesão é voluntária.

A base para dar uma forma bastante viva para esse processo é conferencial, que está agora em curso na 6ª Conferência Nacional. Como em 2006 o sistema passou a ser esse sistema de adesão voluntária, e a adesão das unidades federativas tem mais ou menos de 15% a 20% por cento dos municípios, então, a adesão dos municípios ainda é um grande desafio, mas todas as unidades federativas aderiram. Isso significa que todas as unidades federativas têm os seus conselhos, e que todos os municípios que aderiram tem os seus conselhos. E o sistema funcionou de forma bastante eficiente evidenciada por indicadores, com a redução

significativa dos indicadores de fome e de má nutrição no país, e o Brasil saiu do mapa da fome em 2014.

Isso evidenciou o papel que o sistema teve na construção e gestão dessas políticas. Em 2019, o presidente eleito, extinguiu o conselho em âmbito nacional e o Congresso derrubou essa extinção, mas o conselho seguiu existindo sem nunca ter sido instalado. Então, tivemos um período de 4 anos sem funcionamento do sistema. E nesses 4 anos, não apenas pela crise do sistema, mas muito em função dela e de uma série de outros fatores ocorreu a volta do Brasil para o mapa da fome de 3.300.000 de pessoas. E esse é um dado bastante conhecido, também pela desarticulação de um conjunto de políticas.

O Consea é composto por 20 representações de governo que têm algum tipo de responsabilidade com os sistemas alimentares, e temos 4 observadores de governo que são os ministérios que não existiam quando o conselho foi criado em 2006, como por exemplo, o Ministério dos Povos Indígenas, que é um observador. Mas já está sendo feito um trabalho para ajustar a legislação para ter esses ministérios como membros plenos. E para além dos 20 representações de governo temos 40 representações de sociedade civil. Então é um conselho que não é paritário, ele é um conselho de 1/3 de governo e de 2/3 da sociedade civil. E essas 40 representações de sociedade civil são organizações de abrangência nacional, que se dediquem às diferentes esferas dos sistemas alimentares.

E sobre o debate de ser federativo ou não, então a opção no Consea é que não é um conselho federativo, ele não tem um sistema é federativo. Ele tem conselhos em âmbito estadual e tem conselho municipal. Mas as representações no conselho nacional elas não são federativas. Elas não são organizações eleitas nos municípios ou nos estados. Elas são organizações escolhidas em âmbito nacional pela sua amplitude nacional. Então como que os estados e os municípios participam desse espaço? temos uma comissão permanente para os presidentes de conselhos estaduais, que, por sua vez, têm comissões permanentes para os conselhos municipais. Então, a relação federativa no âmbito do conselho ela se dá por meio dessas comissões, que não são conselheiros. Então nessa comissão que é composta pelos 27 presidentes de conselhos estaduais e distrital a relação federativa se dá por este meio que foi bastante exitoso e suficiente por um período, mas se tem percebido a necessidade de ampliar esse diálogo federativo. E nesse momento nós estamos discutindo a criação de outros instrumentos de impacto bipartite, tripartite, mas todo esse debate está acontecendo na 6ª Conferência Nacional.

Do ponto de vista temático o Consea tem atualmente sete comissões permanentes. E a dinâmica do conselho é ter plenárias bimensais, sendo que as comissões permanentes se reúnem nesse ínterim. Entre as plenárias têm um trabalho das comissões permanentes, e participam os nossos conselheiros e conselheiras e também os técnicos de governo que não necessariamente são conselheiros. E falando dos conselheiros do governo, importante mencionar que os nossos titulares são sempre ministros de estado. E os suplentes são secretários ou secretárias, ou os diretores da área.

Há um trabalho no desafio de ampliar a representação. O primeiro é o desafio da representação por entidade ou pessoas. O Consea é um conselho de entidades, mas muitas das nossas entidades e organizações estão personificados em algumas pessoas, e esse é um desafio especialmente no pós-pandemia, pois antes da pandemia e da extinção do conselho em 2019 ele era composto por um conjunto de organizações e na pandemia a forma como essas organizações reagiram e se organizaram para enfrentar a fome nos seus territórios e para construir soluções sustentáveis e isso fez surgir novas lideranças, novas organizações e o desafio hoje é de como combinar essas organizações, que historicamente trabalham nesse tema e as novas organizações.

Nesse último período uma alternativa para ampliar a participação foi a titularidade e a suplência não serem necessariamente da mesma organização. Isso ampliou a representação institucional, mas não garantiu essa participação. E esse tema está sendo levado para 6ª conferência. E segundo componente do objetivo de ampliar a participação é o de reconhecer toda a riqueza do debate que a sociedade tem para além da sociedade civil organizada nesse tema. Como criar mecanismos de comunicação entre o conselho e o debate que está acontecendo na sociedade civil para além das organizações que estão ali representadas.

Estamos nos reestruturando, fomos instalados no dia 28 de fevereiro depois de um intervalo de 4 anos, e já com a tarefa de organizar a 6ª conferência para o ano de 2023, porque foram 8 anos sem conferência. E a conferência tem a prerrogativa de decidir o tema e de pactuar as diretrizes para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Estamos indo para o quarto plano, que é um plano quadrienal, e a conferência tem essa prerrogativa que dialoga com o tema em debate no Conama, que é o de dizer qual é o formato do conselho para os próximos 4 anos. Então, é a conferência que decide quais são os segmentos populacionais e quais são os temas que vão estar representados, qual é a composição, e esse é um tema que sai das nossas conferências.

Zuleica Nycz - Nas câmaras técnicas do Conama as ONGs só tem 2 votos contra 8 de outras áreas, então não há um equilíbrio democrático neste espaço. O Gustavo falou sobre a importância de avaliar a qualidade das resoluções e o grau de comprometimento com a regulação ambiental, a proteção ambiental e a saúde. Outro ponto é a importância de ter um corpo científico na Câmara técnica. Não se deve aprovar alguma coisa porque alguém achou que era ciência. Além disso, o setor empresarial não poderia fazer parte desta composição, porque ele é o regulado e o governo precisa de certa forma absorver esse setor dentro de si, porque é ele quem dialoga muito mais com o setor privado, é ele quem fiscaliza e regula. E depois disso, o tema ainda vai para o plenário onde o governo tem uma porcentagem gigantesca em relação a sociedade civil.

Marcos Aurelio Lopes Filho – Sobre a adesão, adesão ela implica em acesso a recursos e há um conjunto de apoio técnico e financeiro para a implementação de políticas e programas de segurança alimentar e nutricional.

Sobre o conflito de interesses o setor privado participa do conselho, mas não é defensor legítimo do interesse público. Essa é uma prerrogativa da sociedade civil. Temos nos debruçado sobre esse tema, sobre o que se espera tirar na próxima conferência nacional uma resolução que traga isso mais explicitamente. Hoje, a indústria é o setor privado que participa como conselheiro e conselheira da mesma forma que uma organização da sociedade civil e estamos nos debruçando sobre esse tema para trazer uma definição mais clara de qual é a sociedade civil de interesse público, e como é que o setor privado participa hoje quando se tem conflito de interesses. O setor privado não participa de decisões que o afetem diretamente ou em decisões que eles tenham conflito de interesses. Nisso conseguimos avançar e esperamos avançar um pouco mais. E não é o setor privado em si que participa, são associações ou entidades do setor privado, são os seus coletivos, não tem nenhuma indústria ou organização do setor privado. São as entidades do setor privado. E tem um corpo científico que tem um percentual das cadeiras do conselho. São acadêmicos e especialistas que compõem o corpo técnico que gostaríamos de ampliar. Ou talvez um mecanismo independente que pudesse ser mobilizado, e quando da necessidade de se produzir algum tipo de parecer mais substantivo, mas hoje esse corpo de pesquisadores que integram o Consea, enquanto representações da sociedade civil já tem apoiado bastante.

MESA 2 - Parte 2

Marta Volpi: O Conanda foi criado por lei em 1991, um ano depois do Estatuto da Criança e do Adolescente, e ele previu a existência desse conselho nas 3 esferas federativas para deliberar, e normatizar, e cuidar da Política da Infância e da Adolescência nos municípios, nos estados, e no campo federal, com representantes do poder executivo. É assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas e com igual número de representantes da sociedade civil e de organizações que atuam em âmbito nacional.

Em 2019, o Conanda também passou por uma tentativa de reformulação, mas como ele é um conselho instituído por lei, então foi garantido minimamente o funcionamento. E de acordo com a lei de 1991, os membros do governo são designados de acordo com os ministérios principais que conversam com a política da infância e da adolescência. Então tem o Ministério de Igualdade Racial, o Ministério do Desenvolvimento E Assistência Social, nós temos o MEC, o Ministério da saúde e em igual número as organizações da sociedade civil que são eleitas. É feito um processo seletivo todo organizado pela própria sociedade civil. É aberto um edital com as condições em que as organizações podem concorrer. E aquelas que reunirem aqueles requisitos, se inscreverem para participar dessa eleição. E as mais votadas, vão compor o Conanda durante um biênio.

Hoje nesse processo tem 3 eixos definidos no edital do processo seletivo. Um eixo de participação de grupos que não são institucionalizados, que são as redes, fóruns, ou outro grupo para as crianças com determinadas características. E aí entram povos e comunidades tradicionais, crianças com deficiência. E um terceiro grupo maior que são para entidades variadas. Temos entidades que trabalham com a temática do trabalho infantil, outras que trabalham com crianças e meio ambiente e uma diversidade de entidades que precisam ter essa representação nacional. O Conselho Nacional e os conselhos estaduais e municipais têm uma composição semelhante. Inclusive na maneira de acessar esses conselhos.

O Decreto que reconstituiu a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil tem uma comissão que participamos que não é deliberativa, mas que tem a grande missão de revisar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Trabalho Infantil, e construiu modelos de

fluxos para atendimento das crianças que são identificadas nesta condição. E a composição é com governo federal, empregadores e trabalhadores. Então no sistema de justiça temos participação do Conanda no Tribunal Superior do Trabalho e no Ministério Público Do Trabalho, porque fala de direito de criança e adolescente para que a comissão de erradicação do trabalho infantil não focasse só na esfera do direito do trabalho, pois precisava desse olhar da criança e adolescente.

Cada esfera federativa tem o seu conselho regulamentado na Lei Orgânica de Assistência social, e além deles serem paritários tem representantes do governo e da sociedade civil. A paridade é sempre fundamental. E a questão tripartite da Conanet, ela é um exercício para nós, porque vem os representantes de empresas, as centrais sindicais e entendem que precisamos conversar com eles, em especial nessa esfera de trabalho que remete muito aos programas de aprendizagem adolescente que precisam dessa representação ali para colocar também as suas compreensões. E ser instaurado por lei para que não venha um novo revogado e a sociedade fique sem os conselhos. E ter a função deliberativa também é importante para construir normativos e os planos, principalmente de atenção, que é onde o Conanda trabalha.

A função normativa no Conanda é para regulamentar aspectos da política nacional ou então alinhar, porque o estado tem sua competência para agir em algumas questões e precisa de um alinhamento, e as resoluções buscam trazer esse alinhamento com os entes subnacionais. E temos um comitê de participação adolescente que fez um trabalho junto com a Flacso para preparar um grupo de adolescentes para fazer essa participação, porque é lugar onde criança e adolescente tem os seus direitos discutidos e preservados. Então criou-se esse comitê, que é um comitê é extremamente atuante. Eles não têm poder de voto, mas eles têm poder de fala e trazem questões da adolescência que ajudam, inclusive os demais conselheiros, a refletir questões, eles cobram ações, é fundamental. É relevante, então, se pensar em ter no Conama um comitê de participação de Juventude, de adolescência. O Conanda tem um guia para montar esse comitê nos conselhos municipais e estaduais

Antonio Soler - Temos um problema no Conama que é a oposição daqueles que provocam a poluição e que provocam a degradação, e que estão lá representados e acabam

fazendo a autorregulamentação. Então temos que atentar para essa dificuldade. Ter um mecanismo de regulamentação de conflito de interesses.

Outra coisa é a titularidade ser diferente da suplência, mas que não resolve o problema da representação, porque se quem vai votar é o titular e o titular está sempre na cadeira, os suplentes não estarão no plenário. E é lá no plenário que temos que trabalhar as alterações, porque os órgãos do Conama como comitês e câmaras técnicas são consequências do plenário. Então o plenário tem que ser a referência estrutural, e a partir daí criar outras possibilidades de participação, como uma agenda de diálogo construída com o Ministério da Igualdade Racial.

Mario Mantovani -. Eu acho importante a participação dos conselhos municipais de meio ambiente e a contribuição do Conama para fortalecer o Sisnama. Porque há grupos de interesses com grandes capacidade de derrubar a legislação ambiental dentro do Conama e não de construir. Então, se a gente não tiver fortalecida a base primeira do próprio Sistema Nacional de Meio Ambiente e retomar um movimento nacional para receber recursos que são muito poucos para a questão do meio ambiente. Se não tiver esse movimento que faz a com que o Sisnama retome inteiro e que o próprio Ministério promova isso nós vamos perder muito dessa capacidade do Conama.

3- Encaminhamentos do Seminário

- Realizar dois encontros: um para definir os pontos principais para serem desenvolvidos e outro para elaborar propostas.
- Envio de consulta aos participantes sobre a data para a realização da próxima atividade de elaboração da proposta de revisão da composição.
- Elaboração do Relatório Síntese do Seminário que será enviado aos participantes.
- Verificar a possibilidade de enviar para todos os conselheiros que tem atribuição de votar na proposta de revisão da composição de uma notificação via e-mail para que assistam as gravações do seminário e disponibilizar o link das gravações acessível para todos.
- A conselheira Fatima encaminhou o voto da Ministra e o compilado com principais balizas do voto da ministra e recomendou disponibilizar para todos.

