

RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DO CONAMA: RECOMENDAÇÕES PARA UM CONSELHO MAIS PROTAGONISTA

Policy Brief

RESUMO EXECUTIVO

Com mais de quarenta anos de existência, o CONAMA é uma instituição participativa estratégica para o avanço da política ambiental brasileira. Possui alta capacidade de incidência, marcada pela produção de normatizações de poder vinculante que definem a implementação da política ambiental em diferentes esferas federativas e regulam a atuação de atores públicos e privados, a fim de compatibilizá-la com a preservação ambiental.

Após intervenções que geraram a suspensão de suas atividades entre 2021 e 2022, algo inédito em suas quatro décadas de existência, a reestruturação do CONAMA iniciada em 2023 enfrenta um duplo desafio. De um lado, ampliar sua resistência e resiliência diante de tentativas de des-mantelamento realizadas por governos contrários à pauta ambiental, tal como a sofrida a partir de 2019. De outro lado, superar um desafio mais estrutural, de oxigenar o Conselho, reafirmando a sua centralidade e capacidade decisória sobre a política ambiental e revertendo um processo mais lento e estrutural de declínio, ainda prévio às investidas pela sua desestruturação.

Este Policy Brief traz **recomendações de reformas do Conselho** que podem contribuir com a superação desse duplo desafio. É baseado nos resultados da pesquisa Conselho Nacional de Meio Ambiente: arquitetura institucional para um conselho mais representativo, realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), em parceria com o WWF-Brasil e o Imaflora.

As recomendações seguem três caminhos:

- I. Ampliar a diversidade de perspectivas sociais representadas no CONAMA, com: instituição de paridade numérica entre segmentos do Estado e da sociedade no Conselho; maior equilíbrio numérico internamente a esses segmentos; inclusão de novos grupos sociais pouco presentes ou ausentes em sua composição, tais como povos da floresta, populações urbanas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e mais afetadas pelas mudanças climáticas; e mobilização de dispositivos para maior balanço de gênero e raça entre os membros do Conselho;
- II. Ampliar a qualidade do exercício de representação política no interior do Conselho a partir de: mecanismos de seleção que ampliem representatividade de seus membros; mecanismos que reduzam as distorções e desigualdades de acesso a recursos de participação; e mecanismos para aprimoramento da dinâmica interna do Conselho;
- III. Reforçar o caráter estratégico e diretivo do Conselho sobre a política ambiental brasileira, prevista institucionalmente, mas exercida de maneira pouco estruturada ao longo de sua história, a partir da ampliação de sua interface com públicos mais variados e da potencialização do uso de instrumentos institucionais já existentes no Conselho tais como a Agenda Nacional de Meio Ambiente.

As duas primeiras seções deste documento caracterizam o CONAMA e contextualizam o atual momento a partir de uma análise de sua trajetória. As três sessões seguintes exploram cada um dos conjuntos de recomendações apresentados acima. Ao longo do texto, alguns boxes destacam informações inéditas levantadas pela pesquisa, que corroboram os diagnósticos e sustentam as recomendações apresentadas.

1. CARACTERIZANDO O CONAMA

Com mais de quarenta anos de existência, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é uma instituição participativa estratégica para o avanço da política ambiental brasileira. É reconhecido como um importante produtor de normas da área ambiental, considerado um instrumento do Direito Ambiental Brasileiro¹. A maior parte de suas **mais de quinhentas resoluções** possuem um perfil de alta incidência sobre a política pública. Regulam a atuação de atores públicos e privados a fim de compatibilizá-las com a preservação ambiental e compõem parte da própria legislação ambiental nacional. 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, como, por exemplo, rejeitos radioativos, e critérios para licenciamento ambiental de uma variedade de atividades – produção florestal, empreendimentos de irrigação, assentamentos da reforma agrária e empreendimentos com organismos geneticamente modificados.

Considerando o período de 2003 a 2020, 57% das deliberações do CONAMA (exceto moções) definem diretrizes da política ambiental e normas e regras a serem seguidas por atores diversos, ao passo que 29% são deliberações 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 deliberações 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 é consideravelmente maior – chega 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 (CNPPIR).

A alta incidência do Conselho é, definida não apenas institucionalmente (sua lei de criação o caracteriza como um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio

¹ Villares, L. F. "O poder normativo do CONAMA". Revista Jurídica, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p. 1-11. 2008.

Ambiente e define os temas sobre os quais pode atuar²⁾, mas construída a partir dos dispositivos de governança do colegiado. A presença de diferentes áreas do governo federal, atores dos Executivos estaduais e municipais, representantes de setores econômicos e representações da sociedade civil, como entidades ambientalistas, setor acadêmico, trabalhadores urbanos e rurais, rendem ao CONAMA a alcunha de parlamento ambiental³⁾, um dos maiores conselhos do Brasil em termos de número de representantes, atualmente com mais de cem assentos. Essa amplitude proporciona ao Conselho um processo decisório em que diferentes perspectivas podem ser consideradas, o que por sua vez, amplia a legitimidade e as chances de cumprimento de suas resoluções pelos entes regulados por elas. Há entendimento na literatura e nas instituições políticas nacionais de que os regramentos instituídos pelo CONAMA possuem “força de lei” e incidência sobre as três esferas federativas^{4,5)}.

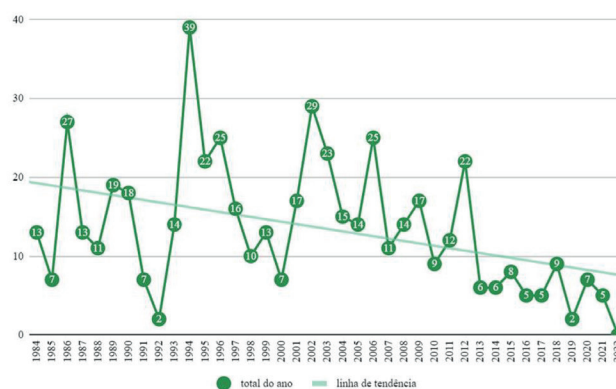
2. DECLÍNIO E RECONSTRUÇÃO DO CONAMA

São bastante conhecidas as iniciativas de desmonte organizadas pelo Governo Federal sobre o CONAMA e outros colegiados participativos brasileiros a partir de 2019^{6,7,8)}. O órgão, que contava com 96 membros, reduziu seu plenário a apenas 23 vagas. O número de assentos destinados à sociedade civil e à comunidade acadêmica foi reduzido em 80% e a garantia da presença de representantes de populações tradicionais foi extinta. Os assentos destinados à sociedade civil, antes definidos por eleição entre os pares, passaram a ser definidos por sorteio. Em setembro de 2020, as alterações sofridas surtiram efeito, quando, em uma reunião convocada com apenas três dias de antecedência, o Conselho revogou três de suas resoluções que definiam regras de proteção ambiental de abrangência nacional^{9,10)}. Seguiu-se ao ato, uma disputa jurídica no STF que levaria à suspensão da operação do CONAMA até 2023¹¹⁾, quando se iniciaram os estudos e debates voltados a pensar reformas institucionais para fortalecer o Conselho¹²⁾.

A escala das alterações operadas em 2019, contudo, ofuscou um diagnóstico mais estrutural de que, ao menos sete anos antes, o Conselho já vinha perdendo força, sobretudo quando considerada sua função de normatização da política ambiental brasileira.

Como indicado no Gráfico 1, abaixo, o CONAMA se manteve ativo desde sua fundação em 1984, apesar de uma considerável variação quantitativa na produção decisória e de uma tendência de redução na produção de atos normativos. O declínio observado, porém, acentua-se a partir de 2012. Isso fica evidente quando comparadas as médias anuais de produção decisória em três diferentes momentos históricos do Conselho. No período de 1984 a 1992, que pode ser entendido como um momento inicial de estruturação, o CONAMA produziu em média 13 decisões a cada ano. No período seguinte (1993 a 2011), de consolidação, a produção elevou-se para uma média de 17 decisões anuais. Em contraste, a partir de 2012 a média reduziu-se para apenas sete decisões por ano. Desde esse marco, em nenhum ano o Conselho chegou à marca de dez decisões publicadas.

Gráfico 1. Total de atos por ano (valor absoluto) - Exceto moções (N=524)



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de atos normativos Conama (NDAC, NCS, Imaflora, WWF, 2023)

O diagnóstico do declínio é reconhecido por diversos atores envolvidos com o CONAMA¹³⁾. E as explicações possíveis variam, incluindo acepções positivas e negativas. Ao menos quatro hipóteses podem ser levantadas:

- Consolidação institucional e esgotamento decisório: a alta produção nas primeiras décadas decorre de um processo de consolidação não apenas do Conselho, como também do próprio Sistema Nacional de Meio Ambiente. Uma vez definidas as principais regulamentações sobre licenciamento e qualidade ambiental e biodiversidade, o escopo decisório do Conselho teria encolhido para decisões menos frequentes de ajustes da regulamentação e novas resoluções apenas em matérias contemporâneas;
- Expansão da constelação institucional da política ambiental: com o passar das décadas, a política ambiental teria passado por um processo de criação de instituições especializadas em temas mais específicos, o que teria trazido um aumento do número de colegiados e órgãos públicos, e da sobreposição de funções entre eles. Ao longo do tempo, a constelação de instituições foi consolidando seus escopos de atuação e o CONAMA, que concentrava uma ampla gama de temas, perdeu parte de suas atribuições para essas instituições, a exemplo da transferência do

2 Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

3 O termo foi identificado durante as entrevistas da pesquisa e remonta a análises realizadas ao menos desde 2006. Confira-se, por exemplo, Neves, E. M. S. C. "A política ambiental e os municípios brasileiros". Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Tese de Doutorado, 2006.

4 Para decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da incidência do CONAMA, conferir: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.615; Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 748.

5 Costa, B.; Oliveira, E. "O patamar hierárquico da resolução CONAMA: uma análise pelos óculos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.074 e holofotes da soberania republicana e autonomia dos entes federativos". Revista Argumentum, v. 16, p. 209-228, 2015.

6 Decretos nº 758, de 11 de abril de 2019; nº 9.806, de 28 de maio de 2019; nº 9.939, de 24 de julho de 2019; e nº 10.483, de 10 de setembro de 2020.

7 Bezerra, C.; 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.; Gurza Lavalle, A.; Silva, M. K. Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre, RS: Zouk, 2022a.

8 Bezerra, C.; Almeida, D.; Gurza Lavalle, A.; Dowbor, M. "Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro". DADOS. Preprint. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/sci-eloi/preprint/download/4218/resiliencia-conselhos/8339>. 2022b.

9 Feldmann, 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>.

10 Vello, B.; Oviedo, A.; Ferreira, A.G. "Democracia ambiental ameaçada". Nexa Políticas Públicas. Ponto de vista. 4 mar 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Democracia-ambiental-amea%C3%A7ada>.

11 Em 2020, iniciou-se no Supremo Tribunal Federal o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, questionando os decretos que geraram as mudanças na composição e funcionamento do CONAMA. Em março de 2021 o ministro Kassio Nunes Marques pediu vista, interrompendo temporariamente a apreciação da ação. Em dezembro de 2021, a ministra Rosa Weber, relatora da ação, suspendeu um dos decretos a partir de uma medida cautelar. A partir de então, o número de integrantes foi alterado pelo governo federal, dessa vez de 23 para 36. Porém, na prática o Conselho deixou de desempenhar suas atividades.

12 Este debate ocorre nos âmbitos do Grupo Assessor de Revisão da Composição do Conselho (GARCO) e do Grupo Assessor de Revisão do Regimento Interno (GARRI), formalmente instituídos pelo CONAMA.

13 O termo "atores envolvidos com o CONAMA" adotado neste documento refere-se ao conjunto de atores entrevistados no âmbito da pesquisa, com o objetivo de captar como esses atores avaliam resultados da atuação do CONAMA e entendem variáveis consideradas relevantes para explicar seu desempenho. Foram realizadas 14 entrevistas semiestruturadas com atores relevantes no debate ambiental, conselheiros e ex-conselheiros, pesquisadores e políticos, do sete entrevistas com representantes do setor público; três com representantes do setor empresarial; e quatro com representantes da sociedade civil. De forma complementar, foram utilizadas na pesquisa, como fonte de percepções, informações colidas no Seminário Reconstrução Democrática do CONAMA, promovido pelo WWF-Brasil em 23 de novembro de 2023, em Brasília.

papel de câmara recursal de infrações ambientais ao recém-criado IBAMA nos anos 1990¹⁴ e da criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos em 1997;

- c) Centralização decisória do Ministério do Meio Ambiente (MMA): seja decorrente de mudanças do perfil de dirigentes do MMA e da Presidência da República ou de mudanças no perfil dos representantes da sociedade civil no Conselho, há uma percepção de que a partir de 2012 o governo federal teria passado a concentrar em sua alçada exclusiva a tomada de decisões outrora levadas ao colegiado;
- d) Disputa política pelo centro decisório: grupos políticos, sobretudo representantes do setor empresarial, vendo-se excessivamente impactados pelas decisões do Conselho, teriam passado a buscar deslocar o centro de tomada de decisão para outros espaços, tais como a órgãos e do Poder Executivo, a Comissão Tripartite Nacional e o próprio Congresso Nacional.

Tomados em conjunto, os dados e percepções apresentados acima revelam que, quando o CONAMA assumiu em 2023 a tarefa de reformar sua estrutura, importou não apenas o desafio de reverter o desmantelamento causado em 2019 e fortalecer o Conselho contra novas empreitadas autoritárias, como também de reverter um movimento mais lento e estrutural de declínio observado a partir de 2012.

Superar esses desafios exige oxigenar o CONAMA e repensar seu modelo de representação. O Conselho passou por poucas mudanças desde a sua criação nos anos 1980, no que diz respeito à definição dos atores que exercem representação política em seu interior e à forma como esse exercício é realizado – distribuição da composição entre distintos segmentos sociais, mecanismos de seleção dos participantes, regras sobre tramitação das matérias, mecanismos de prestação de contas do conselho, entre outros. Por outro lado, a literatura e as experiências de instituições participativas se desenvolveram intensamente ao longo dos anos no Brasil e no mundo e trouxeram inovações^{15, 16, 17, 18} que podem servir de inspiração para reformas que contribuam para que o CONAMA reafirme sua centralidade no avanço da política ambiental brasileira. Três conjuntos de possibilidades nesse sentido serão recomendados nas seções a seguir.

3. MAIOR DIVERSIDADE DE PERSPECTIVAS REPRESENTADAS NO CONAMA

Com exceção da alteração de 2019 já apresentada acima, a composição do CONAMA se alterou pouco, com notável estabilidade, principalmente a partir de 1999. Há uma clara prevalência de atores estatais, que concentram cerca de 73% dos assentos (considerando-se governo federal, estados e municípios), ante a 20% da sociedade civil e 7% do setor empresarial. (Confira-se a Tabela anexa a este documento)¹⁹.

Por um lado, a capacidade do CONAMA de reunir múltiplos atores constitui uma força do Conselho e lhe fornece condições para o desempenho de suas funções institucionais. A diversidade de representações no setor governamental deriva da heterogeneidade de agendas do governo federal que precisam ser incorporadas ao processo decisório do CONAMA

e da necessidade de equacionar divergências federativas entre diretrizes nacionais e diferentes capacidades de implementação da política nos estados e municípios. Da perspectiva dos atores de mercado, sua representação é decorrente da percepção de este ser o principal impactado pelas regulações ambientais publicadas pelo Conselho. Por fim, a representação da sociedade civil é valorizada por sua capacidade de exercer monitoramento, controle e proposição de pautas para além das já previstas pelo governo e pelo mercado, o que amplia a capacidade do CONAMA de produzir decisões aderentes às dinâmicas e demandas de diferentes grupos sociais.

Por outro lado, a sobre-representação estatal, especialmente a do governo federal, que concentra 38% dos assentos, impacta o conselho em ao menos dois sentidos: gera desequilíbrio de poder e reduz a capacidade dos representantes não-estatais de fazer frente a iniciativas de enfraquecimento empreendidas por governos autoritários e contrários à pauta ambiental, como ocorrido em 2019; e contrasta com a baixa participação dos representantes governamentais nas reuniões e debates conduzidos pelo Conselho, uma queixa recorrente de atores entrevistados na pesquisa.

Uma composição paritária, que traga maior equilíbrio entre representantes governamentais e sociais pode, não apenas fornecer respostas a esses problemas, como também introduzir novas perspectivas, vindas de grupos e movimentos sociais hoje pouco representados, ou completamente ausentes dos debates do Conselho, tais como os povos da floresta (extrativistas, indígenas e ribeirinhos), populações urbanas em situação de vulnerabilidade e mais afetadas pelas mudanças climáticas, juventude, bem como representantes do setor acadêmico.

A solução para alcançar a paridade sem tornar o Conselho excessivamente numeroso é considerar a composição a partir da perspectiva da diversidade e da representação política, ou seja, do potencial de agregar visões diversas, tanto entre segmentos como dentro deles, independentemente do número de conselheiros. Nesse sentido, não seria necessário, por exemplo, que exatamente todos os ministérios do Executivo Federal estejam incluídos no Conselho, mas sim uma composição que encarne em linhas gerais as diferentes perspectivas ministeriais em relação aos temas inseridos no processo decisório do CONAMA. Atores sem assento formal poderiam ser chamados a participar em pautas específicas com as quais possam ou desejem contribuir. A Agenda Transversal Ambiental, publicada em 2024 pelo Ministério do Planejamento e Orçamento²⁰, pode ser uma importante referência para essa definição. Ela já traz uma identificação de quais ministérios possuem relação mais direta com a temática ambiental e inclusive, calcula o peso orçamentário deles em relação ao tema.

Um olhar sobre balanços numéricos pode ampliar a diversidade do colegiado, não apenas em termos dos segmentos representados, como também de outras características que definem as experiências dos diferentes grupos sociais, como as questões de gênero e de raça, que têm sido objeto crescente de atenção em colegiados participativos, os quais têm instituídos cotas de assentos destinados a mulheres e pessoas negras²¹.

¹⁴ Acsehrad, H. Repensando o CONAMA: elementos para discussão. IBASE: Rio de Janeiro. 1995.

¹⁵ Fung, A. "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review*, v. 66, 2006.

¹⁶ Smith, G. *Democratic innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

¹⁷ 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.

¹⁸ Parkinson, J.; Mansbridge, J. *Deliberative Systems*. Cambridge: 2012.

¹⁹ Para uma análise histórica sobre a composição do CONAMA, confira-se: Fonseca, I.; Moura, A. "Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)". Relatório 1. Brasília: Ipea, 2011. (Relatório de Pesquisa).

²⁰ Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. "Agenda Transversal Ambiental PPA 2024-2027". Disponível em: <https://bit.ly/3xem5o2>.

²¹ Confira-se, por exemplo, a Portaria n. 147/2023 da Secretaria Geral da Presidência da República, que define uma cota de 50% de representação feminina na composição de conselhos e comissões vinculados ao órgão e destina ao menos 20% dos assentos a pessoas autodeclaradas pretas ou pardas. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-147-de-6-de-marco-de-2023-468049048>.

4. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA PARA ALÉM DO BALANÇO NUMÉRICO

As reformas da composição consideradas acima são focadas no balanço entre representantes de diferentes segmentos. Tratam-se de mudanças relevantes, porém não suficientes para o fortalecimento das relações de representação política realizadas no CONAMA. Até porque as clivagens subjacentes às decisões do colegiado nem sempre se organizam em posicionamentos de cada um dos setores representados no Conselho. São, por outro lado, marcadas pelas heterogeneidades internas a cada um desses grupos: Governo Federal, Estados, Municípios, sociedade civil e setor empresarial. Ademais, as desigualdades de recursos entre os grupos do colegiado levam a diferentes capacidades de efetivamente se fazer representar no processo decisório.

Diversos mecanismos institucionais podem ser adotados pelo CONAMA para ampliar a qualidade do exercício de representação política, trazendo atores mais representativos das pautas pelo avanço das políticas ambientais dentro de cada segmento e tornando mais equilibrados os recursos de participação de cada grupo. São eles:

Mecanismos de seleção, que podem modular o perfil de organizações do Conselho. A reforma do CONAMA pode calibrar esses mecanismos para ampliar a representatividade das organizações integrantes do Conselho em ao menos três sentidos:

- Extinção do mecanismo que permite a indicação de três entidades ambientalistas pelo Presidente da República e realocação dessas três vagas ao conjunto de assentos submetidos a eleições;
- Atualização do Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, com o objetivo de incluir novas organizações;
- Realização, com assessoramento de órgãos do governo federal e participação dos setores envolvidos, de editais específicos para eleição de representantes não especificamente caracterizados como entidades ambientalistas, tais como povos e comunidades tradicionais, movimento negro, setor empresarial e centrais sindicais.

Mecanismos de correção de distorções que ampliem as condições de participação ativa de organizações e segmentos com menos recursos à disposição, tornando mais equilibradas as relações de poder no interior do Conselho. Incluem-se:

- Realização de atividades institucionais de formação de conselheiros, com formulação de guias e manuais para facilitar a participação;
- Ampliação dos mandatos de conselheiros da sociedade civil de dois para quatro anos, o que ampliaria o período de contato do conselheiro com o CONAMA e, portanto, o conhecimento sobre o funcionamento do colegiado. Em paralelo, instituição de alternância do tempo dos mandatos em relação à gestão do governo federal, garantindo que os conselheiros eleitos em uma gestão estejam presentes ao menos dois anos da gestão seguinte;
- Ampliação do financiamento público para a participação da sociedade civil, incluindo recursos para mobilização de assessorias técnicas a setores que não possuem condições para contratar suas próprias assessorias, pagamento de passagens e diárias para a participação de suplentes, entre outros;

- Ampliação do acesso dos conselheiros às pautas e regras de funcionamento através de maior transparência sobre a tramitação das resoluções, tal como ocorre nos casos da Câmara de Deputados e no Senado Federal;
- Maior organização do fluxo de proposição de pautas e discussões e instituição de novos instrumentos que ampliem a qualidade e capacidade de participação nos debates, tais como a produção de relatórios técnicos conflitantes e apoiados por bancadas favoráveis e desfavoráveis e realização de consultas e tomada de posição com cidadãos nos processos de deliberação (por exemplo, assembleias cidadãs).

Mecanismos que definem a **dinâmica interna** nos debates em torno da formulação de decisões e posicionamentos do Conselho também podem ser aprimorados, por exemplo, com o uso de metodologias de diálogo e debate (mediação de conflitos, discussão em grupos menores, entre outros) para favorecer a capacidade de colaboração entre os conselheiros.

Por fim, além dos mecanismos institucionais mencionados acima, a representação política de melhor qualidade também depende de ações dos próprios conselheiros, no sentido de fortalecer os vínculos dos representantes dos diferentes segmentos no Conselho com suas bases. A busca de representantes que mantenham diálogos mais abrangentes com os segmentos sociais que representam, para além das organizações específicas que integram, é uma diretriz importante nesse sentido. Esse pode ser parte dos temas trabalhados em formações e assessorias citados acima.

5. PERSPECTIVAS PARA UM CONAMA MAIS ESTRATÉGICO NO DEBATE AMBIENTAL NACIONAL

Há uma dualidade observada em debates sobre o CONAMA em diferentes momentos de sua trajetória, entre o desempenho de seu papel de normatização da política ambiental, já explorado nas seções anteriores, e uma função mais ampla de caráter estratégico relacionada à definição de diretrizes da agenda ambiental para o meio ambiente. Apesar de constituir uma função prevista na lei de criação do Conselho²², pesquisas apontam que esse papel político estratégico é objeto de menos atenção do colegiado²³.

Há uma avaliação dos atores relacionados ao CONAMA de que, tomar a frente em discussões mais estratégicas sobre os grandes temas ambientais do Brasil seria uma maneira de ampliar, não apenas a visibilidade e relevância política do Conselho, como também reforçar o andamento de agendas nacionais incipientes, tais como biodiversidade, mudanças climáticas, bioeconomia, direitos de povos e comunidades tradicionais, transformação ecológica, transição energética, entre outros. De um lado, as reformas do modelo de representação apresentadas nas seções acima podem ajudar a tornar o CONAMA mais permeável e responsivo às demandas ambientais que emergem da sociedade e com isso reforçar esse papel estratégico. Contudo, ao menos dois caminhos complementares podem ser seguidos para alcançar esse objetivo. O primeiro consiste em potencializar o uso de instrumentos institucionais já existentes no Conselho, mais conectados à sua característica consultiva, tais como:

- **Agenda Nacional de Meio Ambiente:** o Conselho tem a atribuição regimental de publicar anualmente uma proposta de Agenda Nacional de Meio Ambiente, em formato de recomendação, apontando diretrizes e prioridades para

²² Lei 6.938/1981, artigo 6º, II. Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990.

²³ Fonseca, I.; Moura, A. "Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)". Relatório 1. Brasília: Ipea, 2011. (Relatório de Pesquisa).

todos os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Os dados indicam que esta ação tem sido desempenhada com menos vigor pelo Conselho. A última recomendação sobre a Agenda Nacional de Meio Ambiente, por exemplo, data de 2007. Um reforço dessa atribuição pode ampliar a capacidade de diálogo do CONAMA com os grandes temas da discussão ambiental. Pode também fazer com que conselheiros se tornem impulsionadores de uma visão mais estratégica sobre as políticas ambientais e as conexões entre suas diferentes frentes.

- **Instrumentos de manifestação pública:** moções, recomendações e proposições são definidas, no regimento interno, respectivamente, como manifestações relacionadas à temática ambiental, propostas sobre matéria ambiental a serem encaminhadas ao Conselho de Governo, e manifestações sobre a implementação de políticas públicas²⁴. O uso desses instrumentos tem sido restrito ou intermitente. Durante sua trajetória, o CONAMA publicou 130 moções, 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. Apesar de não possuírem caráter deliberativo, tais como as resoluções, moções podem ser um instrumento importante desse aspecto mais estratégico, permitindo que o Conselho se posicione institucionalmente sobre temas relevantes do debate público ambiental.

Além do uso de instrumentos já existentes nas regras institucionais do Conselho, o reforço da função estratégica do CONAMA depende de um redirecionamento do Conselho para novos tipos de atividades e focos de atuação que ampliem suas interfaces com públicos mais variados. Algumas possibilidades incluem:

- Maior visibilidade do CONAMA através da ampliação da transparência pública sobre as ações realizadas pelo Conselho; maior divulgação sobre suas decisões e seu impacto sobre a agenda ambiental; realização de eventos ampliados sobre temas em discussão no colegiado.
- Maior diálogo e parcerias entre o CONAMA e outras instituições e colegiados voltadas a temas transversais à agenda ambiental, como maneira de aprimorar a inserção do Conselho na constelação de instituições públicas ambientais e identificar potenciais de contribuição dos posicionamentos do Conselho com o avanço da agenda ambiental.
- Desenvolvimento de novos papéis institucionais do Conselho que lhe permitam maior inserção nos debates públicos sobre a política ambiental. Um exemplo nesse sentido é reforçar a capacidade do Conselho de avaliar e monitorar políticas públicas nacionais e subnacionais a partir das perspectivas dos temas que lhes são prioritários.

6. CONCLUSÕES

A pesquisa que gerou este Policy Brief buscou revisitar um dos colegiados participativos mais antigos do Brasil e analisá-lo a partir do acúmulo de conhecimento dos últimos anos nas literaturas acadêmicas sobre representação política e instituições participativas.

Repensar o modelo de representação do CONAMA é uma forma de oxigená-lo, contribuir para torná-lo mais resiliente a tentativas de enfraquecimento como as operadas a partir

de 2019 e, ao mesmo tempo, ampliar a capacidade de avanço da política ambiental brasileira. Estes são problemas de difícil solução, mas que ressoam os desafios do atual momento político. Não basta restituir as políticas públicas que foram desestruturadas ao longo dos últimos anos. É preciso fazê-lo reconhecendo que elas próprias também possuíam suas limitações e necessidades de aprimoramento antes das iniciativas de desconstrução de que foram objeto. Ou seja, é preciso retomá-las e inseri-las em novas rotas de desenvolvimento. Com o CONAMA não é diferente. O diagnóstico sobre seu declínio decisório apresentado de maneira inédita neste documento é uma evidência empírica desse desafio.

As recomendações apresentadas buscam gerar maior equilíbrio numérico entre os segmentos representados no Conselho, ampliar a representatividade dos grupos internos aos segmentos sociais e estatais, e reduzir desigualdades de participação. São mecanismos que podem propiciar que diferentes vozes, experiências e projetos ligados ao avanço e fortalecimento da política ambiental brasileira façam-se ouvir no Conselho, tornando-o mais permeável e responsivo às demandas que emergem da sociedade e às agendas governamentais ambientais. Tomadas em conjunto, essas recomendações buscam gerar condições para que o CONAMA retome a sua centralidade como órgão consultivo e deliberativo da política ambiental brasileira. De maneira complementar, também podem servir de inspiração para uma agenda mais ampla de aprimoramento dos modelos de representação de outros Conselhos Nacionais brasileiros que enfrentem desafios similares.

²⁴ Regimento Interno do CONAMA. Portaria GM/MMA n. 70, de 15 de setembro de 2023.

TABELA 1 – Composição do Conama ao longo do tempo

Composição	Segmentos	1981*a	1983*b	1990*c	1994*d	1999*e	2002*f	2005*g	2011*h	2019*i	2023*j
Estado	Governo Federal	Sem menção	16	IBAMA, ANA, ICMBio + ministérios e Secretarias	IBAMA + ministérios	4+ministérios	IBAMA, ANA + ministérios e Comandos Militares do Ministério da Defesa	27	29	10	40
	Governos Estaduais	Não_Especificado	5	*c	27	27	27	27	27	5	27
	Governos Municipais	0	0	*c	0	8	8	8	8	2	8
Mercado	Entidades Empresariais	3	3	*c	3	8	8	8	8	2	8
Sociedade civil	Organizações da Sociedade Civil	12	7	*c	13	22	22	22	22	4	22

Ficha Técnica

Coordenação

Monika Dowbor, Daniela Jerez, Bruno Vello



Pesquisa

Pesquisadoras: Carolina Galvanese, Lizandra Serafim e Maira Rodrigues

Revisão e consultoria: Adrian Gurza Lavalle e Arilson Favareto



Assistentes de pesquisa: Ceumar Rampazzo, Julia Giorgi Mariano, Karime Lima e Mathews Vichr Lopes

