

Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2023

À EXMA. SRA. MARINA SILVA

Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 8º andar, sala 851

Ofício ABRAMPA nº 39/2023

Assunto: Nova regulamentação do CONAMA

Excelentíssima Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Sra. Marina Silva,

Foi com muito otimismo e satisfação que tomamos conhecimento do Despacho do Presidente da República, de 1º de janeiro de 2023, que determinou a adoção de providências por esta pasta para promover uma nova regulamentação do CONAMA, a fim de eliminar os retrocessos que provocaram o esvaziamento do órgão a partir de 2019. Com efeito, graves alterações no arranjo institucional do CONAMA foram promovidas ao longo dos últimos anos, ameaçando a legitimidade do órgão para normatizar relevantes questões ambientais em âmbito nacional.

Há muitos anos, a composição do CONAMA é alvo de críticas, em função do tamanho do órgão, da sua efetividade e da representatividade e diversidade dos seus membros.¹ Contudo, o Decreto Federal nº 9.806/2019 acentuou imensamente alguns desses aspectos negativos, provocando desequilíbrios representativos que deturparam a natureza participativa do Conselho e concentraram o poder decisório nas mãos do governo federal, afastando qualquer real possibilidade de impacto da sociedade civil nas decisões do colegiado, além de impedir o efetivo acompanhamento das suas atividades pelo Ministério Público.

Referido Decreto foi, posteriormente, alterado pelo Decreto Federal nº 11.018/2022, porém as mudanças perpetradas foram absolutamente superficiais e não resolveram os graves vícios criados na composição e funcionamento do órgão. Assim, a proposta de nova regulamentação do colegiado vem em boa hora e cria uma oportunidade de repensar o Conselho, seu significado e sua estrutura na atualidade.

¹ Veja-se: <https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/110506_conama.pdf>.

Destaca-se que as recentes alterações normativas na estrutura e composição do CONAMA são objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623, movida pela então Procuradora-Geral da República, a Exma. Dra. Raquel Dodge. A ABRAMPA atua como *amicus curiae* na referida demanda, tendo levado argumentos relevantes sobre o tema ao conhecimento da Suprema Corte.² Diante do aprofundamento no tema, gostaríamos de oferecer a V. Exa. alguns elementos para contribuir com a empreitada de nova normatização do CONAMA. Nesse sentido, listamos a seguir os principais aspectos dos recentes arranjos institucionais do CONAMA que despertam críticas importantes e os caminhos que, nos parece, devem pautar a sua adequação:

1. Representatividade social na distribuição dos assentos do CONAMA: As conformações do CONAMA sempre contaram com a assimetria da distribuição de poder entre os diferentes setores representados no colegiado. Essa assimetria foi acentuada com a edição do Decreto Federal nº 9.806/2019, quando o setor da sociedade civil passou a deter a sua menor participação proporcional no Conselho desde o início das atividades do colegiado, na década de 1980. Na atual conformação, a desproporção entre os setores governamentais e não governamentais desequilibra a alocação do poder de voto no processo decisório do CONAMA, com grande acúmulo de poder no setor governamental, especialmente no Governo Federal. De outro lado, resta impossibilitada qualquer resistência e absorção dos interesses das pluralidades da sociedade civil. Em uma democracia participativa, contudo, é essencial que haja controles institucionalizados que permitam que a sociedade civil, em toda a sua pluralidade, tenha voz perante os poderes político e econômico.³ A paridade participativa⁴ pressupõe o reconhecimento do outro como questão de justiça, garantindo a participação dos vários segmentos na qualidade de iguais. Assim, é preciso que o critério da paridade guie a nova regulamentação do colegiado,

² A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623 tramita sob a Relatoria da Exma. Min. Rosa Weber, que chegou a submeter a matéria a julgamento em março de 2021 e votou pela inconstitucionalidade da norma, estabelecendo as balizas constitucionais que deveriam ser observadas na reformulação do Conselho, a fim de garantir a efetiva participação democrática e a representatividade social. O voto foi prontamente acompanhado pelos eminentes Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio Mello. No entanto, o julgamento foi suspenso por pedido de vista do Ministro Nunes Marques e não foi retomado desde então. Não obstante, medida cautelar deferida pela Relatora impediu a continuidade das atividades do órgão sob a conformação inconstitucional. A edição do Decreto nº 11.018/2022, alterando novamente a composição do CONAMA de maneira absolutamente marginal, sem resolver as inconstitucionalidades anteriormente apontadas, representou tentativa do governo federal de esvaziar a jurisdição do E. Supremo Tribunal Federal e de reativar o funcionamento do Conselho, descumprindo a medida cautelar.

³ PASSOS, J. J. Calmon. “Democracia, participação e processo”. In. GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 93.

⁴ FRASER, Nancy. “Reconhecimento sem ética”. São Paulo: Lua Nova, nº 70, 2007, pp. 101-138.

levando-se em consideração, ainda, a especial relevância das entidades ambientalistas em espaços como o CONAMA, responsável por regulamentar temáticas ambientais.

2. Homogeneidade sociedade civil representada: Antes de 2019, as preferências sociais heterogêneas, resultado das diversas facetas dos problemas ambientais, eram veiculadas no CONAMA por integrantes oriundos de diversos segmentos sociais, incluindo a comunidade científica, entidades ambientalistas de caráter nacional e regional, trabalhadores rurais e urbanos, populações indígenas e tradicionais, entre outros grupos. Entretanto, as normas editadas pelo governo Bolsonaro aglutinaram toda essa diversidade de interesses e especificidades em uma única categoria de representante, as entidades ambientalistas de caráter nacional. Certamente, é fundamental que as entidades com interesses essencialmente ambientais estejam adequadamente representadas em um conselho que visa, justamente, a regular questões ambientais fundamentais. No entanto, a prevalência dessas entidades não pode se dar em detrimento da participação de outros representantes imprescindíveis para a formulação de políticas públicas ambientais realistas e de qualidade. Assim, a reconfiguração do CONAMA clama por um aprofundamento da pluralidade no arranjo representativo do colegiado, assegurando que a diversidade ambiental e social brasileira seja contemplada, em atenção aos preceitos constitucionais da democracia direta e da participação política. As distintas realidades do Brasil, país de dimensões continentais, e suas dinâmicas devem ser considerados, o que inclui atenção especialmente às populações tradicionais, às comunidades indígenas e aos dissensos científicos.

3. Sorteio como critério de escolha das entidades que atuam como representantes da sociedade civil: As alterações normativas de 2019 e 2021 alteraram o critério de escolha dos conselheiros ambientalistas, que deixou de ser a eleição majoritária e passou a ser o sorteio. A medida viola os direitos fundamentais de participação e o projeto constitucional de uma democracia direta, assim como aliena o setor da sociedade civil, impossibilitando a sua auto organização em conformidade com os seus interesses. Nos termos do voto da Exma. Min. Rosa Weber na ADPF 623: “a autodeterminação é condição para uma adequada representação associativa. Aos cidadãos e aos segmentos representados compete a decisão pela escolha de quem melhor representará e defenderá os seus interesses, de acordo com suas estratégias de ação. A substituição de um método fundado na liberdade de escolha por outro radicado na aleatoriedade para instituições representativas com poder normativo não encontra amparo nas regras e procedimentos democráticos”. É preciso, portanto, que haja a retomada da capacidade de autodeterminação e auto organização do setor da sociedade civil, de forma a se possibilitar a sua atuação efetiva, em consonância com os preceitos constitucionais.

4. Assimetria democrática e falta de representatividade dos entes subnacionais: Falta representatividade dos entes federados com assento no colegiado, tendo em vista que o governo federal detém, atualmente, 12 cadeiras, enquanto os governos estaduais detêm 9 e os governos municipais, apenas 2, resvalando em evidente violação ao princípio federativo. Ademais, em um país de dimensões continentais, é necessário que as representações estaduais e municipais no CONAMA sejam capazes de expressar a heterogeneidade da realidade ecológica brasileira, criando-se, portanto, critérios que assegurem que tais representações reflitam as especificidades urbanas e rurais, bem como as peculiaridades dos diversos biomas nacionais e das comunidades ecológicas de transição.

5. Fragilização da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos: Desde 2019, o CONAMA deixou de contar com a participação de um representante dos Ministérios Públicos Estaduais como conselheiro convidado (com direito a voz, mas sem direito a voto), a despeito da importância do seu conhecimento e da sua experiência prática para o colegiado. De fato, os Ministérios Públicos Estaduais assumem indiscutível protagonismo na propositura de ações ambientais em todo o país, sendo um ator importante na fiscalização da política ambiental, razão pela qual a sua participação do colegiado é absolutamente salutar e poderia, inclusive, ser ainda maior, refletindo também diferenças regionais. Nesse sentido, uma representação que contemplasse a possibilidade de atuação de membros dos Ministérios Públicos oriundos de cada um dos biomas nacionais seria altamente recomendável. Já no que diz respeito ao Ministério Público Federal, a alteração do regimento interno do CONAMA (eliminação do antigo art. 84) criou um regime de participação pouco claro, que deixa de prever expressamente a possibilidade de participação em todas as instâncias do Conselho e de exercício de todos os direitos dos demais conselheiros, à exceção do direito a voto. Com isso, abriu-se espaço para que se negue o exercício de atos procedimentais básicos, antes facultados ao Ministério Público Federal no Plenário e em todos os órgãos fracionários do CONAMA, impondo-se, portanto, a explicitação dessas garantias.

Diante do exposto, não restam dúvidas que o desenho de uma nova configuração institucional para o CONAMA é um importante desafio. Contudo, trata-se de medida absolutamente necessária para a preservação do colegiado e de políticas públicas ambientais adequadas e democráticas. Assim, a ABRAMPA se coloca à disposição para eventuais reuniões, audiências, grupos focais ou consultas públicas que se entendam necessárias para aprofundar o tema ora tratado.

Na certeza de que a colaboração entre a sociedade civil e o governo é o melhor caminho para superarmos os enormes desafios socioambientais da atualidade, aproveitamos a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os protestos de nossa mais elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Alexandre Gaio
Presidente da ABRAMPA
Coordenador do Projeto ABRAMPA pelo Clima