

Contribuições da sociedade civil à proposta da Secretaria Executiva do Conama ao Grupo Assessor de Revisão da Composição

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), tem a atribuição de estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.¹

Na prática, desde a década de 1980, o Conama funciona como um verdadeiro parlamento ambiental, representativo da nossa democracia constitucional. A representatividade dos diversos setores no Conselho oportuniza o exercício da democracia participativa previsto no texto constitucional, bem como a articulação intragovernamental e interfederativa necessária para o exercício das suas funções institucionais: (i) normatização da política ambiental (definição de critérios e parâmetros técnicos) e (ii) definição de diretrizes e prioridades estratégicas para a política nacional de meio ambiente.

Em razão da inquestionável relevância do Conama desde a sua criação, comprovou-se necessário e oportuno aprimorar e tornar mais justa e equilibrada a representação dos diversos setores da sociedade no modelo de representação² no Conselho. O que inclui um olhar aprofundado que o GA de Revisão da Composição e GA de Revisão do Regimento Interno estão fazendo sobre os seguintes aspectos: (i) quais atores se fazem representar no conselho, (ii) como o exercício dessa representação é estruturado no processo decisório e (iii) como os conselheiros desempenham seu papel de representantes de organizações, setores, ideias e projetos.

Diante disso, as contribuições da sociedade presentes neste documento objetivam, em tempos de ameaças autoritárias e erosões democráticas, fortalecer a democracia participativa em sua dimensão socioambiental. Trata-se do ponto de partida da sociedade civil, dado o curto prazo para envio das presentes contribuições, sem prejuízo de aprofundamentos nos pontos necessários no decorrer das próximas reuniões do Grupo Assessor.

As respostas às perguntas propostas têm como pontos de partida: (i) o acórdão do Supremo Tribunal Federal e voto da Ministra Relatora Rosa Weber na ADPF 623; (ii) o seminário e os debates conduzidos em 2023 no âmbito do Grupo Assessor de Revisão da Composição do Conselho; e (iii) a Nota Técnica “Reconstrução democrática do Conama – Arquitetura institucional para um conselho forte e representativo” (WWF-Brasil/Imaflora/Cebrap); (iv) o “Seminário Técnico: participação social e

¹ Lei nº 6.938/1981, artigo 6º, inciso II.

² “Já o modelo de representação diz respeito a (i) quais atores se fazem representar no conselho, (ii) como o exercício dessa representação é estruturado no processo decisório e (iii) como os conselheiros desempenham seu papel de representantes de organizações, setores, ideias e projetos. Definições sobre a composição, os mecanismos de seleção dos participantes, as regras sobre tramitação das matérias, mecanismos de prestação de contas do conselho, são todos elementos constitutivos do modelo de representação”. NT “Reconstrução democrática do Conama - Arquitetura institucional para um conselho forte e representativo” (WWF-Brasil/Imaflora/Cebrap).

fortalecimento do Conama”; e (v) o Ofício 030/23 - GAB/FASB Extrajudicial da PRR-3ª Região.

□ **Como ampliar o equilíbrio entre os setores representados no Conama - sem ampliar (muito) o número de vagas?**

Considerando que o poder de influência na formação das decisões do Conama está vinculado ao poder de voto, um olhar para o equilíbrio entre os setores representados no Conselho é fundamental para garantir a participação social, de modo que “*a governança ambiental exercida pelo CONAMA [seja] a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos*” (ADPF 623).

Atualmente, o Conama é composto por 111 conselheiros e conselheiras com direito a voto, distribuídos da seguinte forma entre os setores:

Setor	Número de assentos	Proporção no Plenário
Executivo Federal	45	41%
Governos Estaduais	27	24%
Municípios	8	7%
Setor Empresarial	8	7%
Sociedade Civil	22	20%
Honorário	1 (vago)	1%

A tabela acima evidencia a **super representação do Poder Público** com um todo (Governo Federal, Governos Estaduais e Municípios), que possui 80 das 111 cadeiras, o equivalente a **72% dos assentos** no Conama. Enquanto isso, a **sociedade civil**, que representa uma imensa diversidade de atores - entidades ambientalistas, entidades profissionais e de trabalhadores, populações tradicionais, Povos Indígenas e comunidade científica - corresponde a apenas **20% das cadeiras do Conselho**, com 22 conselheiros e conselheiras.

Dentro do próprio Poder Público, é notória a **desproporção na representação do Governo Federal** que, individualmente, ocupa 45 das 111 cadeiras, o equivalente a 41%. Estados e o Distrito Federal possuem uma cadeira cada, somando 27 conselheiros e conselheiras, equivalente a 24% do total. E, por fim, os municípios representam apenas 7% do Conama, com 8 conselheiros e conselheiras.

O elevado número de assentos do Executivo Federal se deve, entre outros aspectos, à representação de cada um dos Ministérios ou à destinação de mais de um assento para algumas pastas. Em que pese a transversalidade da política ambiental e a relevância das presenças ministeriais para a articulação intergovernamental na política ambiental do

Conama, existem ministérios cujas atribuições estão pouco relacionadas às competências do Conama.

Quando comparada a proporção da distribuição de assentos no Conama, por setores, na sua composição atual (Decreto nº 11.417/2023) e na composição objeto da ADPF 623 (dada pelo Decreto nº 9.806/2019), observa-se que não há diferenças significativas na distribuição do poder de influência na formação das decisões.

	Governo Bolsonaro (Decreto nº 9.806/2019)		Governo Lula 3 (Decreto nº 11.417/2023)	
	Número de assentos	Proporção no Plenário	Número de assentos	Proporção no Plenário
Executivo Federal	10	43%	45	41%
Governos Estaduais	5	22%	27	24%
Municípios	2	9%	8	7%
Setor Empresarial	2	9%	8	7%
Sociedade Civil	4	17%	22	20%
Honorário	-	-	1 (vago)	1%
TOTAL	23	100%	111	100%

Na ADPF 623, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a **inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019**. Em seu voto na ADPF 623, pilar para a reconstrução democrática do Conama em 2023, a Ministra Relatora Rosa Weber apresentou diretrizes que orientam o trabalho do Grupo Assessor na revisão da composição do Conama.

Segundo a Ministra Rosa Weber, a composição e estrutura do Conama “*hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto, necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes.*”. Como condição para igualdade política necessita-se da “*alocação de recursos políticos suficientes para que a participação nas arenas decisórias seja procedimentalmente justa (condição mínima)*”.

Tratando especificamente da alocação do poder de voto no plenário do colegiado do Conama na formação do Decreto nº 9.806/2019 – a qual, reitera-se, não é tão diferente da atual – o voto referendado por unanimidade pelo STF discorreu que existia uma “*sub-representação social*” e que isso consistia em um “*problema constitucional de dever de proteção suficiente aos direitos fundamentais de participação e procedimentais*”.

Reconhecendo que o Conselho não tem uma disposição normativa expressa determinando a paridade, a Ministra Rosa Weber argumenta que para suprir tal ausência a

“aplicação do critério paritário na conformação do Conselho Nacional do Meio Ambiente [...] se justifica em razão da aplicação da eficácia dos direitos fundamentais procedimentais nas estruturas decisórias públicas”. Diante disso, *“o espaço de liberdade de conformação do Chefe do Poder Executivo na reestruturação administrativa do CONAMA encontra seus limites na moldura da democracia constitucional, especificamente, a igualdade política, a participação direta dos cidadãos em uma soberania autêntica na tomada das decisões governamentais.”*

Há, portanto, uma **indicação expressa do STF de que o Conama deveria caminhar em direção à paridade**. Nesse sentido:

A participação popular nas estruturas decisórias governamentais deve obedecer ao critério da paridade. A democracia paritária é condição lógica dos imperativos da democracia direta e da igualdade política. Somam-se à dimensão procedimental os direitos de participação na tutela do direito fundamental ao meio ambiente, que impõe deveres de proteção ao Estado e à coletividade.

O argumento pela aplicação do critério paritário na conformação do Conselho Nacional do Meio Ambiente, mesmo que à míngua de disposição normativa expressa, se justifica em razão da aplicação da eficácia dos direitos fundamentais procedimentais nas estruturas decisórias públicas. O espaço de liberdade de conformação do Chefe do Poder Executivo na reestruturação administrativa do CONAMA encontra seus **limites na moldura da democracia constitucional, especificamente, a igualdade política, a participação direta dos cidadãos em uma soberania autêntica na tomada das decisões governamentais**.

Diante disso, a bancada da sociedade civil parte da premissa referendada pelo STF de que a *“dimensão organizacional-procedimental paritária, que tem como premissa a igualdade política, exige que as preferências heterogêneas sociais (personificadas e representadas em seus atores) sejam tomadas com igual respeito e consideração na conformação das instituições decisórias governamentais, mais especificamente na tomada de decisão coletiva cujos efeitos são vinculantes a todos.”*. Para tanto, é *“condição da igualdade política demanda a alocação de recursos políticos suficientes para que a participação nas arenas decisórias seja procedimentalmente justa (condição mínima)”*.

Nesse mesmo sentido, ressaltamos que no **Ofício 30/2023, o Ministério Público Federal** - ao discorrer sobre os excertos da ADPF 623 acima transcritos - afirma que não se pode permitir *“a falaciosa artimanha de se colocar um número reduzido de representantes do meio ambiente, no espaço legalmente destinado à discussão de políticas públicas a esse respeito, e conceber tal feito como suficiente ao atendimento dos ditames da representação”*. O que se extrai do decisum, segundo MPF, é **que não é permitida a exclusão de representantes no processo decisório, nem mesmo a iníqua desigualdade entre eles, sob pena de vulnerar a Constituição Federal e a própria Lei que determina a finalidade do Conama**.

Partindo das referências acima e adicionando aspectos que foram objeto de discussão no Grupo Assessor, as premissas para a proposta apresentada a seguir são:

- STF: O Conama deve caminhar para a paridade, cuja condição da igualdade política demanda a alocação de recursos políticos suficientes para que a participação nas arenas decisórias seja procedimentalmente justa.
- GARCO: Os municípios detêm uma representação minoritária dentro do setor público.
- GARCO: É importante para a representatividade e articulação interfederativa do Conama que se tenha um representante por Estado e Distrito Federal no Plenário.
- GARCO e STF: Atualmente existe uma super representação do Executivo Federal no Conama, o que desequilibra a alocação de poder de voto entre os demais setores representados. Esse desequilíbrio atual se assemelha ao inconstitucional Decreto nº 9.806/2019.
- GARCO: É necessário que haja certo equilíbrio e estabilidade no número de assentos destinados ao Executivo Federal, assim como para os demais setores, o que não ocorre com a determinação de “*um representante de cada um dos Ministérios*”, que podem ser extintos ou criados a qualquer momento.

Considerando as premissas acima, além da premissa de não se aumentar (muito) o número de assentos no Conama, a sociedade civil apresenta a seguinte proposta para o número de conselheiros e conselheiras e distribuição por setores:

	Proposta da Sociedade Civil		
	Assentos	% Plenário	
Executivo Federal	27	20,30 %	48,10 %
Governos Estaduais	27	20,30 %	
Municípios	10	7,50 %	
Setor Empresarial	5	3,87%	3,87 %
Sociedade Civil: entidades ambientalistas, trabalhadores, comunidade científica, movimentos sociais etc.	64	48,10 %	48,10 %
TOTAL	133	100 %	100 %

Nesta proposta, o **Poder Público** - Executivo Federal, Estados e Municípios - e **sociedade civil** - composta por diversos grupos cujo principal interesse é defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado - **possuem igualdade de poder de voto no plenário, com aproximadamente 48%, na direção da paridade fundamentada acima.**

□ Quais os métodos e critérios para escolha dos conselheiros?

Um olhar para o modelo de representação do Conama também perpassa pela avaliação sobre os métodos e critérios para escolha dos conselheiros nos diversos setores. Historicamente, o Conama possui diferentes mecanismos de seleção de conselheiros e conselheiras. No caso dos Executivos Federal e Estadual, por exemplo, trata-se de indicações pelo titular da pasta ou chefe do Executivo. No caso de setores econômicos, há vagas cativas para confederações setoriais. Já no caso da sociedade civil, há vagas preenchidas por eleições e, também, por indicações.

Ao avaliar o modelo de seleção por sorteio das entidades ambientalistas no Decreto nº 9.806/2019, a Ministra Rosa Weber, na ADPF 623 discorreu que 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 eleição entre pares e a alternância das representações são saudáveis para uma democracia participativa. Nesse sentido, o modelo de representação baseado em indicações e vagas cativas pode desequilibrar a alocação de poder de influência e voto do Conama.

No primeiro caso – indicações – o desequilíbrio decorre do fato de que um setor, em geral o Executivo Federal, detém poder de escolha sobre quem serão os representantes de outros setores. No limite, na conformação do Decreto nº 11.417/2023, além dos 45 assentos do Executivo Federal, outros 8 assentos decorrem de alguma forma de indicação ou regulamentação de responsabilidade do Executivo Federal.

Um exemplo é o que ocorre no setor da sociedade civil, que possui 22 assentos no Conama sendo que *“três [são de] representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, [que são] de livre escolha do Presidente do Conama”*.³

Ressalta-se que não se trata de nenhum questionamento direcionado às associações que hoje ocupam tais assentos. No entanto, pensando no aprimoramento do modelo de representação do Conama, entende-se **fundamental a escolha dos representantes da sociedade civil seja feita entre pares**, como, por exemplo, o bem-sucedido modelo de eleição do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA).

O segundo ponto de desequilíbrio diz respeito à existência de vagas cativas no Conama. Enquanto entidades ambientalistas passam por eleições e tem seus mandatos de dois anos, renováveis por igual período, vagas do setor empresarial, por exemplo, são cativas para algumas Confederações.

As vagas cativas possibilitam que um mesmo conselheiro permaneça por indefinidos mandatos como representante no Conama. Esse fato pode gerar distorções no

³ Decreto nº 99.274/1990, artigo 5º-A, inciso X, alínea “c”, incluído pelo Decreto nº 11.417/2023.

poder de influência dos setores no Conselho, contribuindo para condições não equitativas de participação por parte dos diferentes segmentos representados.

Nesse sentido, **propomos que o Conama implemente o método de eleição entre pares para as atuais vagas cativas.** Isso inclui, além do setor empresarial, a revisão do método de vagas dentro da própria sociedade civil como, por exemplo, a vaga destinada à Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), que poderia concorrer com outras entidades profissionais de interesse convergente com a agenda do Conama.

Por esse motivo, um olhar cuidadoso para o equilíbrio de poder de influência e voto no Conama deve olhar, também, para os diferentes métodos e critérios para escolha dos conselheiros representantes em cada setor. Além do aprimoramento dos métodos de escolha, outros mecanismos devem ser planejados para equilibrar tais distorções como, por exemplo, capacitações e suporte técnico à sociedade civil logo no início dos mandatos.

□ **Como ampliar proporcionalmente a participação da sociedade civil?**

O setor da sociedade civil deve contemplar preferências sociais heterogêneas como resultado da pluralidade dos interesses e das facetas dos problemas ambientais. Atualmente, com 22 assentos, estão representados no Conama:

- dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das regiões geográficas do País;
- três representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional;
- três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente do Conama;
- um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES;
- um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores - CUT, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores - UGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio - CNTC), escolhido em procedimento sob a coordenação conjunta da CNTI e da CNTC;
- um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG;
- um representante de populações tradicionais, escolhido em processo estabelecido por meio de ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
- um representante “da comunidade indígena” (*sic*), escolhido em procedimento sob a coordenação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB;

- um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC.

Com a proposta de equilíbrio na alocação de poder de voto, a sociedade civil passaria a contar com 62 assentos. Esse aumento do número de assentos possibilitaria o acesso ao Conama de vozes e interesses ainda não representados no Conselho, que são sujeitos de direitos e diretamente afetados pela política ambiental brasileira.

A distribuição e os métodos de seleção dos 64 assentos da sociedade civil ainda carecem de amadurecimento pela bancada e serão apresentados na reunião do GARCO de 1º de fevereiro de 2023.

Contudo, destaca-se, já neste momento, a necessidade de se incluir no setor da sociedade civil conselheiros que representem os interesses de quilombolas, do movimento negro urbano, movimentos da agroecologia e da juventude.

□ **Como ampliar a diversidade de raça, gênero e grupos sociais?**

A necessidade de se olhar para diversidade de raça, gênero e grupos sociais é imperativa no Conama e as organizações da sociedade civil estão atentas e comprometidas com essa pauta.

Nesse sentido, conforme já mencionado, com a ampliação de assentos da sociedade civil na proposta feita objetiva-se, também, incluir atores e vozes ainda não representados no Conama, como os quilombolas e movimentos da juventude.

Conforme expresso pela Ministra Rosa Weber na ADPF 623, ao avaliar a restrição da sociedade civil a quatro entidades ambientalistas representadas no Conama na conformação do Decreto nº 9.806/2019, em detrimento à diversidade de atores antes existentes, para uma decisão bem-informada em matéria ambiental faz-se imprescindível a participação direta, plural e heterogênea.

No desenho institucional do CONAMA, órgão responsável por políticas públicas ambientais, cujo perfil de Conselho traduz uma regra de ampliação da democracia direta, dentro do projeto constitucional de convergência entre os modelos representativo e participativo, é inconciliável um desenho procedimental que replique uma estrutura representativa hegemônica em detrimento das preferências sociais heterogêneas.

Não se sustenta o raciocínio jurídico de que as entidades indígenas, comunidade científica, populações tradicionais, trabalhadores, entre outros, pouco têm a contribuir na deliberação acerca das políticas ambientais, fato que justificaria seu deslocamento da arena decisória. A governança ambiental e os direitos procedimentais ambientais derivados do art. 225 da Constituição Federal refutam a validade desse raciocínio na dimensão jurídica. Na dimensão da democracia real, a diversidade dos biomas, a riqueza cultural, a complexidade científica e as controvérsias sociais

conviventes nos brasis igualmente rechaçam a interpretação subjacente ao Decreto n. 9.806/2019.

A qualidade das políticas ambientais demanda em suas pré-condições o adequado planejamentos técnico, científico, social e cultural dos problemas ambientais, os quais são caracterizadas por complexidades técnicas e envolvem concorrência de valores sociais. Para a tomada de decisão bem informada faz-se imprescindível a participação direta, plural e heterogênea, em igualdade de consideração procedimental e política. A democracia constitucional tem a deliberação política entre iguais na construção dos consensos coletivos como sua linha estruturante. Consensos que não se contentam com a maioria simples, mas com a maximização das maiorias (dos atores), cujos interesses devem ser absorvidos no método democrático decisório.

No entanto, a diversidade de raça, gênero e grupos sociais não deve advir apenas do setor da sociedade civil. É necessário que todos os setores – Executivo Federal, Governos Estaduais, Municípios, Setor empresarial e sociedade civil – se comprometam a preencher os seus assentos no Conselho com um olhar atento a estas questões.

A definição de cotas e metas de diversidade para os mandatos no Conama pode ser um compromisso entre os setores, para avançarmos nessa agenda.

Considerações finais

As contribuições acima refletem o compromisso das organizações da sociedade civil representadas no Conama com a democracia participativa na agenda socioambiental.

Trata-se de um documento inicial, uma vez que não se conhecem as posições do governo e do setor privado ainda. Diante disso, por consenso, as organizações da sociedade civil optaram pela posição que lhes pareceu, neste momento, a mais conciliadora. Espera-se que as discussões possam se aprofundar dentro do setor da sociedade civil.

Entendemos que, com as diretrizes expostas neste documento e com as contribuições que ainda serão apresentadas pela sociedade civil no Grupo Assessor de Revisão da Composição nas próximas etapas, caminhamos rumo a um Conama mais forte, participativo e que atua em prol da defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme seu mandato legal e constitucional.