

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

**Ambiente e Democracia Participativa:
*A Experiência do CONAMA***

Nilo Sérgio de Melo Diniz

Brasília
2010

Nilo Sérgio de Melo Diniz

**Ambiente e Democracia Participativa:
*A Experiência do CONAMA***

Monografia apresentada à conclusão do curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Orientadora: Heloisa Maria Murgel Starling
Co-orientador: Renato Almeida de Moraes
Tutor: Alexander Cambraia

Brasília
2010

Minha especial gratidão a toda equipe de coordenação deste curso;
aos professores, tutores e orientadores da UFMG;
aos professores da UnB que integraram a banca examinadora;
à Secretaria Geral da Presidência da República, parceira neste curso;
aos colegas da equipe do DConama e do MMA; e,
aos conselheiros do CONAMA que me atenderam prontamente,
com esclarecimentos e opiniões.

*Dedico este trabalho
às minhas três filhas, Auana, Tahiná e Gaia,
que são nossas pérolas, estudantes dedicadas, como não fui,
mas estou procurando ser;
à minha quarta filha, Camila, que foi uma revelação emocionante,
simultânea à conclusão deste curso;
à minha companheira solidária, Nira, e sua mãe, Valéria;
à minha mãe, Laurinda, a meus irmãos de sangue e de luz;
a meus amigos;
a meu pai, Irineu, que nos estimulava a ler e conhecer,
mesmo sem necessidade imediata.
Sou grato a Deus!*

*O CONAMA é imbatível e perdurará
enquanto houver bom senso na República.*

Paulo Nogueira-Neto

Resumo

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foi produto e partícipe do processo de democratização do Brasil, ao ser criado pela Lei 6.938, de 1981, com caráter deliberativo e participação da sociedade civil. Em quase três décadas de funcionamento ininterrupto, este Conselho reuniu órgãos de governo, setor empresarial e lideranças do movimento ambientalista, que vinham denunciando impactos da política de expansão e crescimento implantada pelo governo militar. O surgimento desse movimento, associado com um contexto internacional de preocupação com os efeitos do crescimento econômico, provocando escassez e degradação dos recursos naturais, impulsionou a implantação da Política e do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Até que se constituíssem órgãos ambientais, como o Ibama (1989), órgãos estaduais e municipais, e o Ministério do Meio Ambiente (1992), o Conama pautou e deliberou sobre a política ambiental, aprovando resoluções essenciais até os dias de hoje. Após a Constituição de 1988, houve um rebaixamento de suas competências, passando a responder a um Conselho de Governo. Paralelamente, o movimento ambientalista se fortalecia com a nova vertente *socioambiental*, motivada por movimentos como dos seringueiros e dos atingidos por barragens de usinas hidrelétricas. A Eco-92 também cumpriu um papel relevante. O Conselho passou por três grandes reestruturações, com melhorias em procedimentos e composição, mas sem alcançar a paridade entre governo e sociedade civil (ONGs, sindicatos, índios, academia e setor empresarial). Os limites e avanços deste Conselho dialogam com a evolução da democracia participativa no país; experimentam também as teses da teoria democrática habermasiana, confirmando a racionalidade comunicativa e os processos argumentativos como meio à construção coletiva, híbrida, do bem comum e do interesse público, de acordo com depoimentos dos próprios conselheiros.

Palavras-chave: 1. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); 2. Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); 3. Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA); democracia participativa; sustentabilidade socioambiental; movimento ambientalista.

Abstract

The National Council of the Environment (CONAMA) was, at the same time, a product and a participant in the democratization process of Brazil, when it was created by Law 6.938/1981, with deliberative power and civil society participation. In almost three decades of continuous operation, the Council congregated government agencies, private sector and leaders of the environmental movement, who were denouncing the impacts of growth and expansion policy of the military government. The emergence of this movement, coupled with an international backdrop of concern about the effects of economic growth, leading to depletion and degradation of natural resources, spurred the implementation of the National Policy and System of Environment. Until they constituted environmental agencies, as IBAMA (1989), state and local agencies, and the Ministry of Environment (1992), the Conama guided and ruled on environmental policy, passing important resolutions up today. After the 1988 Constitution, there was a lowering of its powers, from responding to a Government Council. In addition, the environmental movement grew stronger with the new social and environmental trend, driven by movements such as the rubber tappers and affected people by hydroelectric dams. The UNCED-92 also played a role. The Council has proceeded to three major restructuring, with improvements in its procedures and composition, but without a balanced composition between the segments (NGOs, trade unions, indigenous people, scientific sector and private sector). The limits and advances promoted by this Council relate themselves to the evolution of participatory democracy in Brazil. They are also experiencing the arguments of Habermas democratic theory, confirming the communicative rationality and argumentative process as a way to collective construction of the common good and public interest, according the statements of their own advisers.

Keywords: 1. National Council on the Environment (CONAMA), 2. National Policy on the Environment (PNMA), 3. National System of Environment (SISNAMA), participatory democracy and environmental sustainability; environmental movement.

Sumário

Introdução	
Do objeto e do sujeito	9
I. A questão Ambiental e a Democracia Participativa.....	12
Ambientalismo e Democratização	14
Herança associativa e a democracia em debate	21
Democracia participativa e os primeiros colegiados	27
II. CONAMA: Breve histórico comentado	33
A (longo) caminho da paridade	34
Conselho técnico ou político	41
Código Florestal e a “MP do Conama”	45
Novos colegiados e a Conferência	47
III. Resoluções CONAMA	51
Principais resoluções	51
As resoluções em debate	53
Conflitos e temas de resoluções	60
Resoluções sustentam o mecanismo.....	63
IV. O Conama segundo conselheiros	64
Metodologia da pesquisa	64
Função normativa e política do Conama	66
Construção do interesse público no Conselho	69
Críticas e restrições feitas por setores do Congresso	71
Sobre a atuação do segmento	72
Para melhorar o Conama	74
V. Nove considerações finais	76
Conclusão	93
Referência Bibliográfica	96
Anexos.....	101

Introdução

Do Objeto e do Sujeito

Esta monografia, em conclusão ao curso “República, Democracia Participativa e Movimentos Sociais”, apresenta aspectos descritivos e teóricos para uma observação sobre o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Com um histórico que relaciona o processo de democratização no Brasil, com o movimento ambientalista e a criação e funcionamento deste conselho no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, este trabalho reúne conceitos e informações colhidas em documentos e entrevistas com atores envolvidos para indicar possíveis avanços e limites deste fórum de gestão compartilhada, órgão do Estado brasileiro há quase três décadas.

Considerando a área temática desta especialização voltada à democracia participativa e aos movimentos sociais, pareceu-me oportuno concluir esta participação com uma reflexão sobre a experiência pioneira deste conselho nacional, no contexto do ambientalismo.

Criado pela Lei 6.938, de 1981, em plena ditadura militar, com uma composição que incluía a sociedade civil e ainda assim tendo caráter deliberativo, este conselho fez parte do processo de democratização do Brasil, especialmente a partir de 1984, ano da campanha (por eleições) “*Diretas Já*” para a Presidência da República, ocasião em que foi aprovado o seu primeiro Regimento Interno. A mesma lei que criou o Conama e definiu as suas primeiras competências, também estabeleceu a Política (PNMA) e o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA.

Na condição de aluno, procuro aportar também, com cuidados em relação ao envolvimento pessoal, o olhar da vivência de algum tempo neste conselho, atualmente como diretor do Ministério do Meio Ambiente - MMA para o Departamento de Apoio ao Conama – DConama, que lhe presta apoio técnico e administrativo.

Acompanho este colegiado desde as mobilizações para a Constituinte de 1988, quando militava em movimentos sociais, especialmente o ambientalista de São Paulo¹. Acompanhava e demandava a representação da região Sudeste no Conama². Posteriormente, a partir de 1995,

¹ Como diretor da Assembléia Permanente das Entidades de Defesa do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – APEDEMA e coordenador do Movimento em Defesa da Vida de Santos - MDV.

² Na ocasião, a representante das entidades ambientalistas pela região Sudeste no Conama era a ambientalista capixaba, Fernanda Colagrossi.

como assessor parlamentar no Senado Federal, pude participar de reuniões do Conama, em Brasília, com pautas de interesse do gabinete a que prestava assessoria³.

Entre 1999 e 2000, pude acompanhar as negociações no âmbito da Comissão Mista do Congresso Nacional dedicada à Medida Provisória 2166 (Código Florestal), quando o Conama foi acionado diante de um impasse político entre o Legislativo, o Executivo e a sociedade civil.

Três anos mais tarde ocupei uma cadeira como conselheiro-suplente pelo MMA, até que em outubro de 2004, fui convidado a assumir a direção do DConama.

Portanto, ainda que na posição de “sujeito envolvido”, seja como militante no passado ou gestor no presente, este trabalho procura desenvolver uma reflexão sem compromisso imediato com o atendimento utilitário a desafios da gestão ou a reivindicações da militância. A observação imparcial é um recurso essencial ao conhecimento, e será considerada nesta monografia, sem qualquer ilusão em relação à neutralidade. Ou se considera honestamente assim desde já, ou corre-se o risco de que valores e posicionamentos sejam transmitidos de forma subsumida, involuntária e irrefletida. Exatamente por isso, cabe elucidar desde logo um pressuposto deste breve estudo: a disposição ao fortalecimento e aprimoramento dessa instância participativa, buscando sempre a articulação com as instituições representativas, radicalizando a gestão democrática, plural e equilibrada, como base política para um projeto de sociedade socialmente justa e ambientalmente sustentável.

Esse trabalho se realiza em momento possivelmente oportuno para o Conselho, que se encontra em reformulação há cerca de um ano. Tal mudança abrange desde a revisão do Regimento Interno - em debate - a qualificação técnica de suas decisões - com maior apoio do MMA e suas entidades vinculadas⁴ - até a possível revisão de sua composição e dimensão atuais. O objetivo tem sido a retomada da função mais estratégica deste colegiado junto à política pública de meio ambiente

Esta não é a primeira reestruturação por que passa o Conama. Tem sido cíclica a necessidade de ajustes, uma vez que a própria política ambiental brasileira vive diferentes momentos desde o início de sua implantação. Em 28 anos de existência, este poderá ser o

³ Assessorava a senadora Marina Silva (1995–2002) e atuava na Secretaria Nacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento do PT – SMAD, onde a senadora era a titular.

⁴ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Agência Nacional de Águas - ANA, Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Serviço Florestal Brasileiro e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio

terceiro ciclo mais importante de mudanças, sendo que os outros dois ocorreram há aproximadamente 10 e 20 anos atrás (1989/91 e 1999/2001).

A relevância deste tema para a monografia também responde aos acontecimentos marcantes da política ambiental brasileira desde o início do atual governo do presidente Lula. Iniciativas que marcaram um movimento de expansão da questão ambiental na sociedade e, por conseguinte, no interior do governo, foram potencializadas por uma conjuntura que transpõe fronteiras. A divulgação do Relatório do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas - em janeiro de 2007 - confirmando a tese da ação humana como causa expressiva de tais alterações e ameaças; os eventos críticos decorrentes observados nas diferentes regiões do Brasil e do mundo, desde 2004⁵, pelo menos; a perda de biodiversidade, a biopirataria e os riscos da indústria da biotecnologia, como os Organismos Geneticamente Modificados; de um lado, os biocombustíveis e a ameaça a ecossistemas brasileiros, como a Amazônia e o Pantanal; de outro, as barreiras não-tarifárias, os *dumpings* e o protecionismo verde; a exportação de resíduos; a crise econômica e sua relação com o consumismo norte-americano desenfreado e o esgotamento de recursos naturais; a poluição e a escassez de recursos hídricos. Trata-se de um conjunto preocupante de fatos que chama a atenção da sociedade, mobiliza meios de comunicação e pressiona governos. Acima de tudo parece sinalizar para o esgotamento de um modelo de desenvolvimento, subjugado a uma lógica que se mostra cada vez mais irracional do sistema econômico dominante.

Justamente por isso, tornam-se gradativamente mais necessários modelos de gestão compartilhada da política de meio ambiente, que guarda interfaces com as diversas políticas públicas, em especial aquelas relacionadas à dinâmica social e econômica, sejam no âmbito local, estadual, nacional e até internacional.

A primeira parte deste trabalho se dedicará a aspectos históricos e conceituais com referência à questão ambiental e à democracia participativa, fenômenos que se desenvolveram de forma interativa no contexto brasileiro. O segundo capítulo reúne informações e comentários num histórico resumido sobre o Conama, seguido de uma análise sobre as suas principais normas. O quarto capítulo relata a opinião de conselheiros e representantes dos

⁵ Em 2004, ocorreu o primeiro ciclone tropical que se tem notícia no sul do Oceano Atlântico, denominado Catarina, causando vítimas no Estado de Santa Catarina. Nos anos seguintes fortes chuvas e tornados atingiram novamente esta região, se estendendo aos estados do Rio Grande do Sul e Paraná, culminando em 2008 com mais de 100 pessoas mortas, no Vale do Itajaí/SC. Em 2009, a região mais atingida foi do Rio de Janeiro, também com dezenas de vidas humanas perdidas, se expandindo para São Paulo, Minas Gerais e, novamente, o Sul do país. Outros fenômenos climáticos têm atingido regiões do país, como a desertificação no Nordeste e no Sul, e secas rigorosas na Amazônia.

segmentos que integram o plenário do Conselho. A quinta parte reflete à luz dessas opiniões e demais informações sobre desafios, avanços e cenários possíveis a esta atividade colegiada, tendo em vista o enorme desafio democrático e ambiental que se descortina para a presente e as futuras gerações. Na conclusão procuro indicar, resumidamente, algumas iniciativas que, a meu ver, podem contribuir para o fortalecimento e o aprimoramento do Conselho, mas também do Sisnama e da PNMA.

I.

A Questão Ambiental e a Democracia Participativa

Há algo de novo no Brasil do século 21. A temática ambiental passou a ocupar um espaço ainda mais relevante na vida nacional, chamando a atenção da sociedade, da opinião pública, do mercado e dos governos. Historicamente, a emergência desse tema no Brasil, com reflexos na formulação e implantação de uma política pública, dialogou diretamente com a democratização, integrando a pauta de movimentos sociais e políticos que lutaram contra a ditadura militar, instalada com o Golpe de 1964.

Na conjuntura mais recente alguns sinais despontam. O embate entre crescimento econômico e sustentabilidade sobe o tom e envolve diferentes atores e instituições. Pesquisa recente da organização não governamental (ONG) WWF⁶, demonstra que a maioria da população não quer crescimento e desenvolvimento econômico com prejuízo para a qualidade ambiental. Outro levantamento (*Ibope*), realizado em 2007, indicava que 86% dos brasileiros estavam preocupados ou muito preocupados com o aquecimento global. A sociedade brasileira “não está disposta a conviver com degradação ambiental em nome do crescimento econômico e acredita ser possível harmonizar desenvolvimento com conservação do meio ambiente” (Ibope/WWF-Brasil, 2007).

Outra pesquisa realizada pelo *Datafolha* mostra que “94% dos entrevistados preferem que cesse a derrubada de árvores, não importando que o preço disso seja desacelerar a produção agropecuária. A anistia aos produtores que desmataram além do limite legal é defendida por apenas 11% dos entrevistados. A maioria – 85% - escolheu a opção de punir os

⁶ WWF - *World Wide Fund for Nature* (Fundo Mundial para a Natureza)

infratores, ainda que essa cobrança signifique aumento nos preços dos produtos agrícolas. Em outra pergunta mais específica sobre a mudança nas leis que protegem a floresta, 91% dos entrevistados defenderam que a legislação deveria ser mais rigorosa, visando assim dificultar o desmatamento (Amigos da Terra, 2009).

Há três anos, o relatório do IPCC⁷ atestou a probabilidade, em mais de 90%, de que o aquecimento global se deva à “ação humana”; a bem da verdade e da justiça entenda-se, o modo de produzir e consumir que impera desde a revolução industrial do século XIX.

Antes disso, já havia empresários defendendo e implementando iniciativas em responsabilidade social e ambiental. O Brasil se torna protagonista entre as nações em desenvolvimento ao cumprir, voluntariamente, mais do que as metas obrigatórias dos países desenvolvidos, de acordo com o Protocolo de Quioto. Isso ocorreu com a redução do desmatamento na Amazônia em mais de 60%, entre 2004 e 2009, e na Mata Atlântica, em 75%, desde o ano 2000. O país deixou de emitir mais de 500 milhões de toneladas de CO₂, média superior ao que os países desenvolvidos deveriam reduzir nesse mesmo período, segundo o protocolo.

Pouco antes da Conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas, realizada sem um acordo entre as grandes nações desenvolvidas, o cientista social e diretor do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), da França, Michael Löwy, afirmava em matéria do *Le Monde Diplomatique/Brasil*, que as alterações climáticas estão mais aceleradas do que se previa: “a acumulação de gás carbônico, a elevação da temperatura, o derretimento das geleiras polares e das 'neves eternas', a desertificação dos terrenos, as secas, as inundações, tudo se precipita, e os balanços dos cientistas, mal secou a tinta dos documentos, revelam-se demasiadamente otimistas” (2009). Para este cientista a afirmação de que o responsável é o homem é insatisfatória, porque o ser humano habita a terra há milênios e a concentração de CO₂ que se tem notícia tem apenas algumas décadas. O mundo está diante, portanto, de uma necessária *mudança de paradigma civilizacional*, que o autor reconhece ser uma utopia (ecossocialista), pela qual não se deve esperar sentado, mas se inspirando nela para promover avanços progressivos e continuados rumo a uma sociedade cada vez mais sustentável.

A atual coalizão que governa o país tem empreendido avanços importantes nesta área também, apesar de ainda hegemonizar uma postura, em geral, desenvolvimentista e

⁷ *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climática)

politicamente conservadora, especialmente na relação com bancadas do Congresso. Para a Conferência de Copenhague, por exemplo, o centro do governo resistiu, demorou, mas finalmente percebeu que as metas de redução de emissões de gases de efeito estufa assumidas pelo Brasil, sustentaram uma posição de vanguarda que o país precisa em outras *roundtables* também. O protagonismo brasileiro foi amplamente reconhecido e sua liderança - exercida principalmente pelo próprio presidente Lula, inclusive diante de nações desenvolvidas - eximiu totalmente o país do fracasso que resultou da conferência.

É verdade que nesse contexto foi importante o empenho do ministro Carlos Minc, apoiado e pressionado direta ou indiretamente por ambientalistas brasileiros e estrangeiros sob a liderança de expoentes internacionais como a senadora Marina Silva⁸.

A intervenção crescente da sociedade civil inclusive nesses instrumentos multilaterais tem aberto espaços de interlocução e deve ser visto nos marcos da evolução democrática e do fortalecimento da participação e do controle público, a exemplo dos conselhos participativos, as consultas públicas e as conferências nacionais. Mas há aspectos conceituais a se considerar, que ressaltam ainda mais a interface entre democracia e ambiente.

Ambientalismo e democratização

Para tratar do ambientalismo e suas repercussões é preciso se reportar a quatro décadas da história recente do Brasil. Esse processo ocorre simultaneamente à luta por liberdades democráticas no país, que ganhou as ruas e as manchetes desde o final dos anos de 1970, com as greves operárias do ABC Paulista e os movimentos estudantis, seguidos por outros movimentos sociais intensificados ao longo dos anos de 1980. A anistia e a reforma partidária em 1979, a eleição indireta e o governo civil em 85, a Constituinte em 88 e as eleições diretas de 1989, marcaram em uma década algumas das respostas institucionais do Estado à mobilização social pela democratização.

A emergência de uma questão ambiental se beneficiou, como outras políticas públicas, do processo de democratização do país, ao mesmo tempo em que também contribuiu para um alargamento de horizontes no que concerne à luta por direitos civis, sociais e políticos. Nas palavras de Carlos Sojo, “o Conama é produto e ingrediente da transição democrática no

⁸ Semanas antes de Copenhague, a senadora movimentou o noticiário político brasileiro com a sua filiação ao Partido Verde e o anúncio de seu nome como pré-candidata à Presidência da República.

Brasil, justamente por sua condição de espaço destinado para identificação de consensos em torno de um assunto de extrema importância nacional” (2002: p. 248). Para este autor os primeiros conselhos, nos anos 80, fizeram parte da luta contra o domínio autoritário, configurando uma transição relativamente pacífica e acordada para a democracia.

Na verdade, o olhar para o ambiente e a natureza no Brasil é bem mais antigo. O naturalista, abolicionista, poeta e estadista, José Bonifácio de Andrada e Silva, ainda no início do século XIX, chamava a atenção para o trato com os recursos naturais, reiterando alertas de outras personalidades do período colonial ainda do século anterior. Mais tarde foi seguido por Joaquim Nabuco e André Rebouças, entre outros precursores do ambientalismo⁹. Esse olhar naturalista encontrava inspiração na tradição britânica que, desde a era vitoriana, encantava estudiosos, poetas e pintores que se dedicaram a formular importantes conhecimentos, conteúdos e ilustrações para as ciências biológicas, como a botânica, a zoologia e a taxonomia (McCormick, 1992: p.22).

Em meados do século XX, alguns critérios objetivos foram decisivos para fazer emergir um movimento ambientalista mais amplo. McCormick (1992, p.21) cita o progresso da pesquisa científica, uma maior mobilidade pessoal, a intensificação da indústria, as conurbações intensas, além de mudanças nas relações sociais e econômicas. Acrescente-se, no caso brasileiro, uma herança comunitarista, a associação com o movimento pela democratização e a formação de colegiados participativos.

Segundo este autor, o movimento não surgiu de acontecimento isolado ou num país específico, mas em diferentes localidades, por motivos diferentes e em tempos diferentes. O que é certo é que as primeiras questões ambientais eram locais. “Uma vez compreendidos os custos mais imediatos e pessoais da poluição, da caça ou da perda das florestas, os indivíduos formaram grupos, que formaram coalizões, que se tornaram movimentos nacionais e, finalmente, um movimento multinacional” (1992: p. 21).

O ambientalismo se fortalece com maior acesso à informação, mas pode se expandir mais rapidamente quando encontra canais de organização, participação e interlocução com os poderes constituídos. Essa expansão para o âmbito nacional ou internacional também corresponde à repercussão da luta pela ocupação e uso do território, ao potencial de irradiação dos problemas ambientais - como as alterações do clima, a poluição atmosférica, a

⁹ Conforme pesquisa do historiador e cientista político, José Augusto Pádua: *Um Sopro de Destruição: Pensamento Político e Crítica Ambiental no Brasil Escravista – 1786 /1888*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 2a edição, 2004 (1a edição: 2002).

contaminação da água e a perda de biodiversidade - e ainda à reação aos impactos da lógica acumulativa e produtivista do modo capitalista.

Mas os primeiros passos para uma política ambiental foram dados apenas em meados do século XX com a promulgação de leis referentes às águas e às florestas (1934) e, posteriormente, o Código Florestal (1965) e a Lei de Fauna, em 1967. Seis anos mais tarde, em 1973, era criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, sendo nomeado como primeiro secretário o geógrafo e professor, Paulo Nogueira-Neto.

Essa iniciativa pode ser vista como resposta do governo para a repercussão negativa da posição brasileira durante a Conferência da ONU sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, quando se anunciou que se a poluição representasse um custo inevitável ao desenvolvimento, seria bem vinda ao país¹⁰.

Antes de Estocolmo, o tema da degradação ambiental foi destaque num estudo encomendado pelo Clube de Roma¹¹ ao *Massachusetts Institute of Technology* – MIT, sob a coordenação de Dennis L. Meadows, onde se reuniram idéias sobre os “Limites do Crescimento”. Este trabalho foi publicado em 1972, vendendo mais de 30 milhões de exemplares em 30 idiomas, o que demonstrava o interesse crescente pelo tema em todo o mundo¹².

Esse contexto internacional corresponde no Brasil às primeiras denúncias e mobilizações de comunidades atingidas por problemas ambientais, tais como, a poluição atmosférica, a contaminação de cursos de água e os efeitos nocivos dos agrotóxicos¹³.

Haroldo Mattos de Lemos (2002: p.41) recorda que a devastação da Mata Atlântica e vários acidentes de poluição, durante os anos de 1970, motivaram a cobertura pela imprensa. Em dezembro de 73, o governador do Rio Grande do Sul fechou por 15 dias a fábrica da

¹⁰ Recentemente tornou-se público um documento do Departamento de Estado do Governo dos Estados Unidos, à época secreto, onde se demonstrava receio pela posição brasileira, uma vez que países com normas mais severas poderiam ver suas indústrias mais poluentes migrarem para o Brasil.

¹¹ O *Clube de Roma* foi fundado pelo italiano, Aurélio Peccei, e o escocês, Alexander King, em 1968, e reunia um grupo de pessoas ilustres para tratar de temas como política, economia internacional e meio ambiente (Wikipedia, 2009).

¹² John Stuart Mill já tratava de idéias sobre estado econômico estacionário ou estável ainda no século XIX, como uma das primeiras teorias sobre crescimento zero. “Os benefícios crescem menos rapidamente do que os danos trazidos pela industrialização. (...) Os métodos industriais da agricultura privavam a paisagem de seu charme”. (Huber, 1989).

¹³ Termo cunhado pelo gaúcho José Lutzemberger, que fundou a primeira entidade ecologista do país, a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural – AGAPAN, em 1971. No campo *preservacionista* e *eco-pacifista*, já existiam, respectivamente, a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza – FBCN, no Rio de Janeiro, e uma pequena entidade do litoral paulista, Sociedade Paisagista e Pacifista de Itanhaém, liderada pelo ambientalista Ernesto Zwarg, dedicado à luta contra o projeto do governo militar de usinas nucleares na Serra da Juréia, pelo desarmamento e em defesa dos índios guaranis do litoral.

Riocel, em função de odores emanados que preocuparam moradores. Praias da Baía de Guanabara foram interditadas, em março de 1975, prejudicando banhistas e pescadores, quando um acidente com um petroleiro iraquiano provocou o derramamento de 6 mil toneladas de petróleo cru no litoral. Em agosto de 1975, a fábrica de cimento *Itaú* foi fechada pelo prefeito de Contagem, em Minas Gerais. Mas nesse caso, o Governo Federal reabriu a fábrica mediante um decreto que tornava esse tipo de ato exclusivo aos poderes da União.

Por outro lado, para se ter uma idéia da importância que o movimento ambientalista conquistava nesse período, um projeto sigiloso do Governo Federal previa a construção de um aeroporto no município de Caucaia do Alto, na Grande São Paulo. O projeto estava em sigilo para evitar a especulação imobiliária, bem como a reação de ambientalistas, porque a área ficava próxima à Reserva Florestal do Morro Grande. Porém, a intenção veio a público e a pressão desse segmento e da comunidade local obrigou o governo a desistir do projeto¹⁴.

Nessa mesma ocasião outro movimento também colocava em risco estratégias centralizadas do governo militar. Os seringueiros do Acre deram início a um movimento de resistência à expansão da fronteira agropecuária na Amazônia, promovendo *empates*¹⁵ à derrubada de florestas (1976). Entretanto, essas manifestações eram ignoradas pela imprensa do Centro-sul do país, com raras exceções.

Esse quadro contrastava com a fragilidade institucional, representada pelo isolamento e precariedade da SEMA, o que também motivou a promulgação, em 1981, da Lei 6.938, que instituiu a Política, o Sisnama e o Conama.

Até a nova Constituição de 1988, o país acompanhou o surgimento e o fortalecimento de movimentos sociais de diferentes matizes, inclusive o ambientalista, que reivindicava espaço numa política pública ainda incipiente, carente de recursos técnicos, institucionais e financeiros.

Na área de produção de energia, outro movimento social ocupou a cena, no final dos anos 70, reunindo as populações atingidas por barragens de usinas hidrelétricas. O governo militar investia em grandes obras de infra-estrutura, com a intensificação do modelo de geração de energia por meio de grandes barramentos, com consequências para o ambiente e, naturalmente, a vida de milhares de pessoas. As primeiras mobilizações ocorreram a partir da construção da UHE de Sobradinho, no Rio São Francisco, no final dessa década, que deslocou

¹⁴ Matéria publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo*, em 25 de janeiro de 1977.

¹⁵ Os *empates* eram uma espécie de piquete onde os seringueiros e suas famílias se colocavam na área escolhida para a derrubada, com o objetivo de impedir a conversão da floresta em pasto para o gado.

mais de 70 mil pessoas, acompanhada mais tarde pela UHE de Itaparica. Quase simultaneamente, em 1978, na região Sul, iniciava-se a construção da UHE de Itaipu, na bacia do Rio Paraná, sendo anunciada a construção das usinas de Machadinho e Ita, no Rio Uruguai, o que provocou uma grande mobilização de comunidades de moradores da região. A Usina de Tucuruí, no Norte, também mobilizou a população na luta por seus direitos. (sítio do MAB, 2009)

Essas ações coletivas que se articulavam inicialmente para garantir indenizações justas, gradativamente evoluem para o questionamento sobre o modelo energético e seus impactos. Um marco desse processo foi o primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, realizado em abril de 1989, quando o segmento passou a se organizar no Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB.

Os encontros nacionais representam o momento em que estes movimentos passaram a se constituir quase como *redes sociais*, de acordo com o conceito tratado por Scherer-Warren (2006), segundo o qual atores sociais, como nós de uma rede, em torno de uma causa comum, se identificam e se encontram para sistematizar e consolidar objetivos comuns. Por outro lado, a resistência dessas comunidades, como ilustra o *empate* dos extrativistas, evoluiu para um confronto entre projetos de ocupação e uso do território e de seus recursos.

Os “barrageiros”, por sua vez, forçaram com seu movimento a longos processos negociados de implantação de UHE, através de Estudos de Impacto Ambiental (Resolução CONAMA 01/86) e audiências públicas. O atual governo, atendendo também a este movimento, e num esforço de racionalização dos processos para novas usinas, antecipou o instrumento da Licença Ambiental Prévia dos projetos, confirmando a viabilidade dos empreendimentos antes dos leilões para a concessão das UHE.

No Brasil e no mundo, o movimento social avançava para um questionamento mais amplo ao modelo de desenvolvimento. Em 1987, foi lançado o livro “Nosso Futuro Comum”, mais conhecido como *Relatório Brundtland*, que cunhou o conceito do *desenvolvimento sustentável*. Esse relatório reuniu informações colhidas por uma comissão de notáveis e estudiosos em audiências públicas realizadas desde 1983, em todos os continentes, tendo o secretário Paulo Nogueira-Neto como representante brasileiro¹⁶.

¹⁶ Em audiência pública na Companhia Ambiental do Estado de São Paulo—CETESB, em São Paulo, em 1986, representantes de movimentos e organizações de todo o país, entre os seringueiros, representantes do meio acadêmico e de governos, relataram as situações de degradação social e ambiental.

Não por acaso, o processo de globalização, especialmente na esfera econômica foi acompanhado pela difusão das questões ambientais globais. Enquanto, o mercado se consolida globalmente nesse período, sob a égide do neoliberalismo propugnado pelo *Consenso de Washington* e o *Thatcherismo*¹⁷, provocando impactos localizados e internacionais, a temática ambiental pauta dezenas de chefes de Estado reunidos na Eco-92, no Rio de Janeiro.

A esse processo de “globalização” da temática ambiental, a enorme repercussão do assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, no final de 1988, contribuiu e estabeleceu uma ligação relevante tanto entre esta causa e a social quanto entre movimentos e entidades brasileiras e internacionais. Esse crime político colocou em evidência a luta de povos amazônidas contra a devastação e a injustiça social, bem como chamou a atenção para a ausência de uma política econômica e ambiental que fosse capaz de equacionar a expansão predatória da fronteira agropecuária sobre a floresta e suas populações tradicionais e indígenas. Confirmava-se o cenário preocupante do desmatamento que havia sido denunciado meses antes, com as primeiras imagens de satélite, monitoradas pelo INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), sobre a região.

A reação do Governo Sarney foi o lançamento do Programa Nossa Natureza e a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Embora tenha sido um período de avanço da política ambiental, em função também do capítulo 225 da Constituição que ensejou novas leis ao longo da década seguinte, houve prejuízo para o Conama, que teve, durante o governo Collor, um rebaixamento em suas competências (Acselrad, 1996: p.5).

Mas o caso Chico Mendes, a frente de outras mobilizações sociais como os atingidos por barragens, também foi decisivo na caracterização de uma nova vertente nas mobilizações sociais, o *socioambientalismo*.

Embora se inscreva na moderna concepção dos interesses difusos, a temática do ambiente está referenciada essencialmente na forma de ocupação e uso do território, entendido como espaço natural ou construído (urbano). Acselrad fala que o discurso sobre a crise ambiental “abriu um novo debate sobre os mecanismos destinados a regular a interação

¹⁷ Cunhado em 1990 por John Williamson, o Consenso de Washington reunia recomendações de políticas econômicas de instituições financeiras, sobretudo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, baseadas na capital dos EUA, que deveriam ser aplicadas em países em desenvolvimento da América Latina, com vista a *ajustamentos macroeconômicos*. O *Thatcherismo* se refere às idéias liberais defendidas por dirigentes e economistas sob a liderança da primeira-ministra britânica, Magaret Thatcher, que governou o Reino Unido entre 1979 e 1990.

dos processos sociais no espaço” (1996). Segundo afirma, tal discurso modifica as condições históricas e sociais da apropriação do território. Esta é, portanto, uma primeira evidência paradigmática que se relaciona diretamente com a idéia de que um outro mundo é possível e desejável, porque propõe, em última instância, novas relações entre o ser humano e a natureza.

Em resumo, podemos destacar nove aspectos que caracterizaram ou impulsionaram o socioambientalismo no Brasil: 1) a resistência ao “modelo predatório de exploração de recursos naturais (que) colocava em risco a sobrevivência física e cultural das populações tradicionais da Amazônia”; 2) a Aliança dos Povos da Floresta, reunindo seringueiros, índios e outras comunidades tradicionais (*florestania*¹⁸); 3) o extrativismo “redescoberto como atividade não-predatória, uma possível via de valorização econômica da Amazônia” (Aubertin, 2000: p. 23-30); 4) a criação das Resex, com “titularidade coletiva e compartilhada sobre os direitos de uso dos recursos naturais” (Santilli, 2005: p.31-41), e, posteriormente, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (INCRA); 5) a aproximação entre propostas de conservação ambiental e reforma agrária – bem como entre qualidade ambiental e qualidade de vida nas cidades; 6) o debate sobre a política energética provocado pelos barrageiros e; 7) a difusão e o debate – muitas vezes controverso - sobre o conceito de desenvolvimento sustentável; 8) a preparação e os encaminhamentos da Eco-92, em especial a criação do FBOMS¹⁹; 9) a proposição de um paradigma *ecossocialista* em contraposição ao *capital-expansionista* dominante (Santos, 1997: p.335-340).

Além do FBOMS, outros *coletivos em rede* (Scherer-Warren, 2006) se formaram a partir desse período, consolidando o viés socioambiental, como a Rede Mata Atlântica, a Rede Cerrados, o Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, a Rede Brasileira de Educação Ambiental – REBEA, e, mais tarde, em 1999, a Articulação do Semi-Árido - ASA e a Articulação Nacional de Agroecologia (2002), entre outras.

¹⁸ No Acre, inspirado nesse movimento, o chamado *Governo da Floresta* (a partir de 1998 – Governo Jorge Viana e atualmente, Binho Marques) cunhou o conceito de *florestania* para designar a condição e os direitos de populações de seringueiros, castanheiros e comunidades indígenas.

¹⁹ Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Herança associativa e a democracia em debate

A idéia da radicalização da democracia, rumo à soberania popular, parece se constituir de modo cada vez mais relevante uma condição para o grande resgate da dívida social que temos acumulada na história (de injustiças) do Brasil. Evidente que isso compreende uma ampla reforma política, que aprimore as formas representativas, bem como a consolidação e o aperfeiçoamento de mecanismos e procedimentos participativos, num processo de interação entre esses dois universos de institucionalidade da soberania. O Brasil pode confirmar também nessa área uma posição de vanguarda entre as nações.

Juarez Guimarães em *As Culturas Brasileiras da Participação Democrática* (2009) apresenta uma questão: *porque o Brasil é hoje um dos países do mundo com maior participação democrática e riqueza associativa?*

Guimarães encontra resposta em nossa herança histórica, enfatizando o papel desempenhado por lideranças religiosas e a própria Igreja Católica, embalada pela Teologia da Libertação e por uma prática comunitarista. O fato do segmento católico, no Brasil, não ter se constituído como partido político, pode ter sido decisivo na opção pelos movimentos sociais e, portanto, no apoio à luta pela participação política dos excluídos, em lugar de buscar representá-los nas instâncias de poder da sociedade brasileira.

No universo da cultura brasileira, é possível observar outros elementos, mais ou menos explícitos, dessa índole associativa, comunitária e democrática. É o que se vê em manifestações envolvendo intelectuais e artistas como na Semana de 1922, em São Paulo (Movimento Modernista), a emergência de movimentos culturais relevantes nos anos que antecederam ao Golpe de 64, como a Bossa Nova, os Centros de Cultura Popular e o Plano Nacional de Alfabetização, proposto por Paulo Freire, assim como as diferentes tendências musicais com forte influência rítmica e *tribalista* africana. São fenômenos que revelam algum grau de articulação e diálogo para iniciativas coletivas, muitas delas com procedimentos organizativos, comunitários, e propósitos de melhoria social.

Além desses sinais recentes, a nossa formação histórica também se caracteriza por uma herança que parece contribuir para uma aptidão a processos horizontalizados de participação. Em *Raízes do Brasil*, o historiador Sérgio Buarque de Holanda destaca a importância da cultura portuguesa em nossa formação. Na sociedade lusa “o próprio princípio da hierarquia nunca chegou à importante”. Ele define o colonizador português em oposição ao

nórdico – os holandeses, por exemplo, cuja colonização não vicejou no país – como um tipo *aventureiro*, enquanto o segundo teria perfil mais *trabalhador*. Ao aventureiro ibérico seria atribuído um espírito em busca de novas possibilidades e sensações, e também de consideração pública. Apesar das diferentes manifestações violentas que também marcaram a colonização portuguesa, seja contra comunidades indígenas ou no processo de escravização de negros africanos, Jacques Leenhardt, da *École de Hautes Études en Sciences Sociales* (EHESS), afirma que a tese central do professor Holanda era de que os portugueses eram “mais bem preparados para a conquista dos trópicos em benefício da civilização, do que eles tinham consciência”. Quanto à tendência à informalidade que também marca um traço cultural brasileiro, o historiador identificou-o com a “cordialidade... a lhanza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definitivo do caráter brasileiro...” Assim, o *jeitinho* brasileiro, criticável sob muitos aspectos, pode ser visto também como estratégia de resistência à lei dura e vertical do período colonial.

Diante da herança marcada por índios supliciados e pretos escravizados, Darcy Ribeiro destaca que “*nossa crescente indignação contra esta herança maldita nos dará forças para, amanhã, conter os possessos e criar aqui, neste país, uma sociedade solidária*” (O Povo Brasileiro, 1995).

No campo político partidário o “compromisso fundamental e estratégico com os valores da democracia” está presente entre os maiores partidos de esquerda no país, especialmente desde o chamado segundo ciclo democrático (Guimarães, 2008: p.2). No primeiro, que sucedeu ao período do Estado Novo de Vargas, o ideário stalinista exercia forte influência sobre os socialistas, liderados pelo Partido Comunista Brasileiro.

Agora, se essa “riqueza associativa” ajuda a explicar uma vocação brasileira democrática e participativa, as ditaduras mostram que não se trata de uma tendência natural à democracia de alta intensidade.

Almeida e Cunha (2009) mencionam muito oportunamente a análise de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sobre o nosso segundo ciclo de democratização, quando a oposição ao regime autoritário se identificou em dois projetos políticos democráticos, também presentes em outros países da América Latina. Esses projetos se diferenciam nas “concepções sobre a natureza, o ritmo e os limites do processo de democratização” (2009). O projeto neoliberal vê a política e o Estado num campo mais restrito e, por conseguinte, trata a

sociedade civil de forma excludente e seletiva, resguardando algumas organizações consideradas mais aptas que o Estado para a gestão pública.

De perfil democrático-participativo, o outro projeto aposta na radicalização da democracia, vendo a política em sentido mais amplo, compreendendo a participação da sociedade nos processos de decisão, como parte da construção do interesse público, da democratização e controle social sobre o Estado. A cidadania é vista de forma mais abrangente como “direito de ter direitos”.

Alguns dos pressupostos teóricos que parecem fundamentar esses projetos foram desenvolvidos por Santos e Avritzer (2008) quando descrevem o intenso debate sobre a democracia que marcou o século XX desde o início. Na primeira metade o debate centrou-se na “desejabilidade da democracia”, tendo em processos eleitorais a base para formação de governos (Schumpeter, 1942). Para Weber, a burocracia administrativa era necessária diante da impossibilidade de construção do bem comum na interação entre os cidadãos, a sociedade e o Estado. Portanto, essa elite burocrática não precisa tornar públicas as informações, pela simples razão de que as “formas complexas de administração podem prescindir de elementos participativos e argumentativos” (Weber, 1919), que, nesse caso, apenas trariam para a gestão pública o caos e a irracionalidade. Esse princípio não contradiz a ressalva do segmento neoliberal brasileiro quanto às organizações mais aptas que o Estado para a gestão.

Schumpeter parte do argumento de que “para diferentes indivíduos e grupos o bem comum pode significar coisas diferentes”. Além disso, considera a apatia política que se caracteriza por indivíduos que não participam e não se interessam permanentemente pela política. O povo é incapaz de governar. Dessa maneira, ele rejeita formas públicas de discussão e argumentação, circunscrevendo as práticas decisórias ao processo de escolha de governantes.

Assim, o elitismo democrático se caracteriza por concepções de democracia que operam com a redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto decorrente da presença de elites políticas ao nível de governo. Portanto, trata-se de uma democracia de baixa intensidade. A solução elitista para se promover a inserção e a agregação da população – que, de fato, não faz política o tempo todo - é a representação.

Essa concepção liberal, de perfil decisionístico, ganha força no período entre as guerras, a partir de 1930, especialmente na Europa. Neste continente a democracia passa a ser

alvo de um novo consenso entre diversos países, se estendendo para os EUA e o Japão. Essa nova onda de democratização ainda não contemplaria os processos participativos.

Mencionando a democratização mais recente na América Latina, Carlos Sojo comenta que

“a região passa pelo processo mais agudo de desconfiança cidadã sobre a capacidade dos agentes políticos (pessoas e partidos) para conduzir os destinos das nações até horizontes de progresso com equidade. Esse é o limite da democracia representativa. Os parlamentos, os partidos que os compõem e os governos que elegem, têm experimentado, na maioria dos países sérios, debilidade na sua capacidade de representação”. (Sojo, 2002: p.236)

Apesar disso, Boaventura vê a democracia representativa como uma conquista das classes trabalhadoras.

“O capitalismo não é criticável por não ser democrático mas por não ser suficientemente democrático”. A democracia representativa “constituiu até agora o máximo de consciência política possível do capitalismo. (...) A complementação ou o aprofundamento da democracia representativa através de outras formas mais complexas de democracia pode conduzir à elasticização e aumento do máximo de consciência possível, caso em que o capitalismo encontrará um modo de convivência com a nova configuração democrática, ou pode conduzir, perante a rigidificação desse máximo, a uma ruptura ou, melhor, a uma sucessão histórica de micro-rupturas que apontem para uma ordem social pós-capitalista” (Santos, 1997: p.270).

Essa elasticidade deve ser considerada em relação ao projeto neoliberal presente no processo de democratização no Brasil dos anos 80. Não se pode afirmar que expoentes dessa corrente se limitassem meramente ao processo eletivo como forma única de participação. Talvez por fatores históricos, durante a Constituinte de 88, esse projeto estava representado entre as forças do Congresso Nacional e, pelo menos parte de seus constituintes teriam contribuído para que se aprovasse importantes instrumentos participativos.

Por outro lado, o projeto democrático-participativo se aproximaria da teoria democrática contra-hegemônica, a partir de conceitos muito apropriados para o tema deste trabalho, como a argumentação, a ponderação, o debate, o convencimento, como partes do processo deliberativo. Ou seja, uma corrente do procedimentalismo oposta ao “decisionismo” referido anteriormente.

John Rawls é visto como um autor cujas idéias se situam numa transição entre os processos decisionísticos e argumentativos, afirmando em diferentes momentos conteúdos de ambas as correntes. Ele parece pender para os processos limitados à decisão quando subestima as diferenças de posicionamento e não vê a necessidade da argumentação. Não observa, dessa forma, que o debate entre razões privadas e interesses setoriais terá conseqüências para a formação da razão e do interesse público.

Mas, por outro lado, Rawls contesta a premissa de Rousseau quanto à supremacia da vontade da maioria, e considera que essa maioria não estaria necessariamente sempre correta, o que supõe um espaço para a consideração de razões minoritárias. Ele dá um passo além do decisionismo, mas ainda se encontra restrito a uma concepção deliberativa e argumentativa mínima.

É com Habermas que os processos deliberativos argumentativos encontrariam sólida fundamentação. Este filósofo contemporâneo entende que a publicidade teve um papel fundamental porque emergiu historicamente como o resultado de processos nos quais os governados demandam ao governante justificação moral dos seus atos em público.

Na esfera pública, os indivíduos interagem uns com os outros acessando as informações, refletindo e debatendo sobre as decisões das autoridades governamentais. Habermas introduziu uma chave fundamental para os processos participativos quando revelou que a autoridade do melhor argumento pode prevalecer a despeito do argumento de uma autoridade, independente de sua posição na hierarquia social. O convencimento e a vitória do argumento “significou no pensamento daquele momento a paridade da condição humana comum” (Habermas, 1989:36).

Para compreender esse processo, Habermas lança mão da teoria da Ação Comunicativa e do princípio “D”. A ação comunicativa se fundamenta na utilização pragmática da linguagem, nas orientações em relação ao mundo, na explicação sobre os atos pelos fins a que se destinam (teleológica), e por características reflexivas em relação ao mundo. No princípio D, Habermas destaca a função das normas morais na atividade comunicativa cotidiana, atuando segundo padrões voltados à restauração de uma convivência de alguma maneira perturbada, abalada. A argumentação moral se estabelece num contexto de tensão em busca de um consenso. Para tanto será necessário um esforço de cooperação. “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional”.

Não é a contagem de votos o que muda a relação entre maioria e minoria. Não se trata de aferição de vontades, mas da discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso de suas razões. Não basta dizer à minoria que ela possui menos votos. O que é preciso é chegar a uma posição racional no debate político que a satisfaça. A política deliberativa depende de uma rede de processos de barganha regulados de forma justa e de várias formas de argumentação. Segundo Joshua Cohen (1997), os membros de uma associação democrática consideram os procedimentos deliberativos como a fonte da legitimidade.

“Mas, se as argumentações morais devem produzir um acordo desse gênero, não basta que um indivíduo reflita se poderia dar seu assentimento a uma norma. Não basta nem mesmo que todos os indivíduos, cada um por si, levem a cabo essa reflexão, para então registrar os seus votos. O que é preciso é, antes, uma argumentação "real", da qual participem cooperativamente os concernidos. Só um processo de entendimento mútuo intersubjetivo pode levar a um acordo que é de natureza reflexiva; só então os participantes podem saber que eles chegaram a uma convicção comum.” (Habermas, 1989: p.88).

Habermas introduz o conceito de racionalidade comunicativa que se constitui num elemento fundamental para a superação da idéia da inevitabilidade da burocracia presentes na teoria democrática elitista. Isso porque este autor entende que o bem comum é possível emergir da argumentação e da discussão, que sempre serão coletivas porque envolve pelo menos um que argumenta e outro que compreende e responde. Portanto, ele apresenta uma solução para o “ceticismo” schumpeteriano quanto à "impossibilidade de se sustentar uma concepção substantiva de bem comum" (Avritzer, 1996: 122). Nesses processos coletivos torna-se possível estabelecer alguma compatibilização entre a esfera pública (públicos não institucionalizados) e o sistema político.

Finalmente, a contribuição de Habermas na formulação de um processo de deliberação argumentativa proporciona as condições formais e procedimentais para a validação de espaços e fóruns participativos, ainda que não tenha se dedicado a pensar as soluções propriamente institucionais.

O projeto democrático-participativo, diferente do liberal, se inspira também nesses pressupostos teóricos para propor a institucionalização de processos participativos como se vê durante e após a Constituinte de 88, até o início do século XXI. A coalizão política, sob comando do PT e do Presidente Lula, implantou ou fortaleceu as conferências nacionais²⁰ para

²⁰ Entre 2003 e 2006, mais de 5 milhões de pessoas participaram nas diversas conferências realizadas.

as diversas políticas públicas, revitalizando os conselhos setoriais, as consultas e audiências públicas, entre outros mecanismos.

Em nível municipal, pesquisa realizada por Avritzer com referência às iniciativas de Orçamento Participativo - OP no país e conselhos de assistência social, demonstra a forte presença de partidos de esquerda, especialmente o PT (50,5%), a frente das administrações municipais que implementaram o OP. Mas, por outro lado, atestando a “elasticização” mencionada por Boaventura, um percentual expressivo de conselhos de assistência social em Minas Gerais tem sido implantado por prefeituras administradas pelo PSDB e PMDB - 24,77% e 26.61%, respectivamente (2009).

Assim, da mesma forma que não se pode ver o projeto liberal como absolutamente “decisionístico”, nos termos colocados acima, também veremos mais a frente que a vertente democrático-participativa enfrenta sérios desafios quando se trata de validar e qualificar plenamente os instrumentos participativos. Isso ficará mais evidente quando tratarmos dos temas da composição, paridade, caráter deliberativo e consultivo, entre os colegiados de políticas públicas existentes ou criados sob a liderança do atual governo.

Democracia participativa e os primeiros colegiados

“A democracia participativa no Terceiro Mundo poderá fazer a transição da obsolescência representativa dos parlamentos para a instantânea e eficaz e legitimante aplicação dos mecanismos plebiscitários da Constituição, instaurando assim, em definitivo, as bases democráticas do poder.” (Bonavides, 2005)

No período do pós-guerra, com a emergência gradativa dos meios de comunicação, especialmente a TV, o rádio e o telefone, bem como o seu acesso cada vez mais generalizado por parte do cidadão, ampliam-se as possibilidades de informação e acompanhamento sobre os atos dos governantes. Estimula-se a crítica, desestabilizando as antigas estratégias do poder de manipulação da informação e da imagem das autoridades. É a *patologia* da representação que se dissemina. Os cidadãos passam a compreender melhor a sua relação com os seus representantes, considerando-se muitas vezes menos ou mal representados por aqueles que elegeram.

A crise da democracia representativa se instala a partir dos anos 60, trazendo consigo alguns dos dilemas atuais. Três fatores foram decisivos para esta crise: a aceleração dos fluxos de informação para a população, especialmente através do acesso mais amplo aos novos meios; a imagem do poder deixando de ser tão consolidada e permanente; e, o surgimento de movimentos na sociedade, como a contracultura e outras correntes favoráveis a uma cidadania mais ativa. Com maior acesso à informação, os cidadãos passam a discutir mais o bem comum em cada área de interesse da sociedade, avaliando melhor as políticas públicas. O ambientalismo ilustra bem esse processo em função do apelo às vezes dramático dos impactos e de descobertas científicas pautando os meios de comunicação.

As manifestações públicas de protesto no final dos anos 60 abrem novos horizontes muito além dos processos eleitorais, mas ainda com baixo grau de institucionalização. A partir dos anos 70, paulatinamente, a relação entre representação e participação já não aparecem como necessariamente excludentes. Ao contrário, a multiplicação de formas de participação local interage, ainda que contraditoriamente, com formas representativas. Na entressafra das eleições, os cidadãos que querem participar das políticas públicas passam a encontrar cada vez mais, no último quarto do século passado, opções para influenciar a ação dos governos. É nesse momento que se observa uma confluência com os movimentos ambientalistas ativos em nível local, como mencionado anteriormente.

Portanto, ao longo da chamada terceira onda democrática, desde o sul da Europa (Revolução dos Cravos, em Portugal, 1974) até a América Latina, a partir de 1983 (Argentina e Brasil), as formas participativas se apresentam desafiando, mas também ensejando um novo contexto à representação, diferentemente do que se observa nos processos revolucionários da primeira metade do século XX.

É verdade, que em muitos casos, essa articulação da democracia representativa com a participação depende, em alguma medida, de uma posição da esfera política, especialmente do Poder Executivo e do Legislativo, seja por convicção dos dirigentes ou por pressão e mobilização dos cidadãos.

A experiência do OP é um bom exemplo porque o poder executivo local procura combinar a sua legitimidade e poder de decisão, conferidos pelas urnas com um procedimento participativo determinante para a sua gestão que é o orçamento público. No âmbito estadual ou nacional, os conselhos participativos e deliberativos – ainda que muitas vezes essa participação não seja bem equilibrada – também combinam em alguns casos a sua função normativa

com a produção legislativa dos parlamentos. Muitas vezes será a normatização, com o devido detalhamento técnico das leis, que fará com que estas efetivamente “peguem”, como se diz no jargão popular. O interessante é que nos conselhos “cidadãos-participativos” (de ONGs, sindicatos ou simplesmente usuários) dialogam e deliberam com os “dirigente-representativos” (executivos de governo, parlamentares, procuradores etc.). Essas experiências vêm demonstrando que um dos enfrentamentos à burocracia e à gestão centralizada como fatores inevitáveis é o próprio exercício da participação-cidadã no aprendizado democrático.

Os indivíduos se interessam por questões muitas vezes locais e pontuais que interferem em seu cotidiano, como mencionado na origem do ambientalismo. Ao encontrar mecanismos de participação, como conselhos locais, audiências ou consultas públicas, conferências locais ou mesmo o OP, esses cidadãos exercitam procedimentos democráticos fundamentais como a argumentação, a defesa de propostas, a deliberação, os encaminhamentos e, mais do que isso, começam a entender a gestão pública, e as mediações que o gestor deve fazer para atender a toda a comunidade, ou por outra, o bem comum. No OP, o cidadão percebe que não se pode colocar todo o dinheiro público naquilo que melhor lhe atende num determinado momento. É preciso exercitar, de certa forma, aquilo que Anthony Downs define como a capacidade dos indivíduos de formar um *ranking* de preferências, relacionando-as com as propostas políticas.

Esse exercício pedagógico de cidadania implica também em trazer para o cotidiano da vida social, ou da sociedade civil, como veremos a seguir, a ação política, a análise de viabilidade política, de correlação de forças, de hegemonia de uma tese sobre outras, preferencialmente - espera-se - em bases cada vez mais éticas e solidárias.

Para uma observação quanto à ampliação das formas de participação, parece oportuno um breve exame sobre o conceito de sociedade civil e sociedade política, segundo Antônio Gramsci. A noção contemporânea de participação social estabelecida no sentido da interação da sociedade - e suas associações - com o Estado - e os seus aparelhos de gestão - se desenvolve com a democratização, redimensionando a relação entre sociedade política, sociedade civil e indivíduo-cidadão. Este marxista italiano percebeu a *sociedade civil* como espaço de organização da cultura. Ele propôs um entendimento multifacetado das sociedades modernas como universo de interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação (Vieira, 1997). Segundo Gramsci a sociedade é um espaço de conquista de hegemonia, com uma função que se relativiza na ação de transformação da infra-estrutura. A expansão da

soberania para um universo mais amplo que a dinâmica eleitoral significa também a conquista de espaço na correlação entre as forças sociais para que determinados atores se credenciem ao diálogo e à argumentação.

Sociedade civil, nesse caso, representa um meio de caminho entre a socialização entre os grupos primários ou ‘naturais’ organizados em torno e além da família e das normas do Estado. Esse pensador nascido na Sardenha revelou um entendimento diferente de seus contemporâneos e de correntes do marxismo que não viam o conceito de sociedade civil além da tradição política liberal e burguesa. Para Gramsci a sociedade civil também era um espaço de organização das classes dominadas em associações e projetos políticos capazes de disputar hegemonia. “Âmbito particular da subjetividade e de suas múltiplas expressões, a sociedade civil não é apenas o território exclusivo da burguesia, reservado para as suas iniciativas econômicas e a estruturação da sua hegemonia no mundo moderno” (Semeraro, 1997). A mesma modernidade onde viceja o capitalismo e o individualismo também tem lugar para uma democracia social fundada na participação ativa dos trabalhadores e num certo grau de socialização do poder. Portanto, Gramsci vê uma possibilidade da democratização avançar nos marcos do capitalismo enfrentando especialmente algumas de suas contradições.

De fato, esse conceito de sociedade civil se verifica nos movimentos citados de contestação cultural dos anos 70, no ocidente, assim como nos movimentos sociais pró-democracia nos países do Leste europeu.

A reflexão sobre sociedade civil e política já tornaria Gramsci uma referência pertinente ao debate sobre a democracia. Mas, além disso, a sua preocupação sobre os aspectos culturais e a necessidade de educação dos trabalhadores para a formação de seus próprios intelectuais, traz à discussão a dimensão simbólica e ideológica da luta de classes, importante inclusive para o enfrentamento da razão liberal que embasa a teoria democrática hegemônica.

Em acordo com a opinião de um dos conselheiros consultados (ver “Conama segundo os conselheiros”), esse conceito de sociedade civil, como espaço de luta de classes também, será considerado neste trabalho quando se tratar das representações do Conselho, embora alguns ambientalistas e o próprio Decreto 99.274/90 compreendam esse conceito de maneira mais restrita, envolvendo apenas às entidades do movimento social, no caso do Conama, aquelas dedicadas à causa socioambiental.²¹

²¹ A legislação que regulamenta o Conama define como **sociedade civil** as entidades de perfil ambientalista ou socioambientalista – *Art. 5, Inciso VII: vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil* (Dec. 99274/90, alterado pelo Dec. 3942/2001) – excluindo-se os sindicatos e as entidades representativas do setor empresarial, diferenciando-se do conceito de sociedade civil em Gramsci ou em Bobbio Para Bobbio:

Voltando ao tema da ampliação das formas de participação, a Constituição de 88 inseriu entre seus preceitos e dispositivos mecanismos que refletem essa expansão. Vejamos as palavras de Luiz Cláudio Portinho Dias, que resumem com clareza o sentido do texto constitucional brasileiro ao tratar de democracia, vontade popular e controle público:

"A intenção do legislador constituinte, ao cunhar a expressão 'Estado Democrático de Direito', já no primeiro artigo de nossa Carta Política, foi evidenciar que se pretendia um país governado e administrado por poderes legítimos, submissos à lei e obedientes aos princípios democráticos fundamentais. Certamente, não se pretendia, ao adjectivar o Estado democrático, apenas travar o poder, mas sim alcançar-lhe legitimação, fortalecimento e condições de sustentação. (...) E vai, além disso, prevendo mecanismos de participação ativa não só através do voto, mas também do controle aos poderes instituídos. (...) Nossa Constituição foi chamada de "Carta Cidadã" exatamente pelo fato de estarem nela presentes os mecanismos de expressão das vontades populares. Alçada a fundamental constitucional do Estado, a cidadania representa muito mais do que a mera participação no processo eleitoral. Cidadão, no caso, não é sinônimo de eleitor, mas sim de indivíduo participante e controlador da atividade estatal".

Os conselhos de políticas públicas surgem no Brasil antes mesmo da Carta de 88, como instrumentos para a construção ou ampliação da esfera pública. Sua função estaria mais voltada à circulação de informações e mensagens como demandas sociais, articulações intra-estatais, propostas de pactuações sociais ou reelaboração governamental de demandas de movimentos sociais ou da pressão de grupos de interesses. Trata-se de “diferentes discursos em disputa pela construção social da pauta política e da noção de interesse público e bem comum” (Acsegrad, 1996).

A experiência dos conselhos se expandiu no período da redemocratização do Brasil, sob um discurso renovado, segundo Avritzer, de que nem tudo cabe ao Estado. Os cidadãos também devem compartilhar a formulação e implementação das políticas públicas. Da mesma forma que as conferências setoriais, os conselhos devem cumprir um papel relevante na gestão compartilhada nos três níveis de governo.

A área de saúde, pioneira na gestão colegiada, teve início em 1937 (Lei 378), mas tratava apenas de questões internas ao Ministério da Saúde que, na ocasião, também respondia

Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.

pela pasta da educação. A sua regulamentação ocorreu apenas em 1954 (Decreto 34.347), com outras alterações posteriores, mas sempre mantendo caráter consultivo e membros indicados pelo Governo Federal. Apenas em 1990 (Decreto 99.438), o CNS passou a ser deliberativo e com participação da sociedade civil. Com “caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, (o CNS) atua na formulação de estratégias e no controle da execução política de saúde na instância correspondente” (Avritzer e Pereira, 2009).

A descentralização da gestão na área da saúde iniciado há 20 anos, tem origem também nos anos de 1970, com o surgimento do movimento de reforma sanitária, no mesmo período em que entidades e grupos ambientalistas começavam a constituir um movimento que daria base para o Conselho de Políticas Ambientais de Minas Gerais – COPAM, criado em 1977, e o Conama em nível nacional (1981).

Durante o período da ditadura no país, entretanto, o governo utilizava eventualmente conselhos fechados de assessoramento às políticas públicas, seja por ausência de diálogo democrático com a sociedade, seja como “instrumento de esvaziamento do poder decisório dos legislativos” (Acselrad, 1996). Os primeiros conselhos abertos à participação da sociedade civil, especialmente o Conselho Nacional de Saúde, a partir de 1990, mas também, antes, o Conama, se instalaram com composição híbrida e função deliberativa, caracterizando também o período da redemocratização.

II.

CONAMA: Breve histórico comentado

O Conama foi criado pela Lei 6938/81, mas iniciou suas atividades três anos mais tarde. Este Conselho participou e se beneficiou do processo de democratização do país. Foi criado com poder deliberativo e participação social, sem qualquer oposição no Congresso Nacional e promulgado pelo governo autoritário porque muitos desconheciam a abrangência do tema e a implicação política desse órgão. Além disso, os militares ainda não dispensavam maior atenção a essa política pública. Evidência disso relata o secretário Paulo Nogueira-Neto (SEMA), primeiro secretário-executivo do Conama:

“Pela primeira vez o Governo Federal do Brasil se coloca em minoria em um conselho federal. Então, o Ministro (do Interior, Mário Andreazza) ficou um pouco assustado e me disse: ‘Paulo, estamos em minoria?’ (...) Ele falou, meio desolado, achando que isso seria uma calamidade (...). Então eu disse (...): ‘Ministro, o senhor pode ficar tranquilo porque os membros do Conselho são pessoas responsáveis, são representantes de Estados, são representantes das atividades produtivas, são representantes das organizações ambientais’ (Nogueira, 2002: p. 28)

A Lei 6938/81 estabeleceu este colegiado com a função de assessorar a Presidência da República em diretrizes para a política ambiental, deliberando sobre normas e padrões para (a) critérios ao licenciamento ambiental; (b) estudos alternativos para projetos públicos ou privados; (c) recursos contra autuações ambientais (multas); (d) determinar a perda ou restrições de benefícios fiscais; (e) perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento; (f) estabelecer normas ao controle da qualidade ambiental; entre outras competências.

Regulamentado em 1983 (Decreto 88.351), o Conama se reuniu, com Regimento Interno, pela primeira vez, em junho de 1984. O propósito naquele momento era o de atribuir “caráter descentralizado e participativo à formulação das normas e políticas destinadas a garantir a qualidade do meio ambiente”. (Acselrad, 1996)

A proposta do Conama se inspirou no COPAM de Minas. Com a participação de representantes de governo e da sociedade civil, tendo caráter deliberativo, o COPAM evoluiu aos poucos para um órgão que delibera sobre “diretrizes, políticas, normas regulamentares e

técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação do meio ambiente e dos recursos ambientais.”²² Assim como outros conselhos locais, estaduais e nacionais que se seguiram, o COPAM passou a ser o órgão de gestão participativa da política ambiental, no âmbito de um sistema de gestão, o Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA.

Outros colegiados estaduais ambientais formaram-se anteriormente, em São Paulo e na Bahia, mas tinham um caráter de assessoramento ao gestor estatal, sem participação da sociedade civil.

A criação do Conama correspondia no Executivo às primeiras mobilizações na sociedade ao longo dos anos 70, o que explica também o fato de ser o primeiro conselho nacional com composição efetivamente híbrida. “Para o Governo Federal, o diálogo ambiental permitia a ampliação da legitimidade das iniciativas públicas nacionais” (Sojo, 2002).

Maurício Andrés (2002, p. 83) observa que nos mais de vinte anos decorridos desde a Lei nº 6.938, ocorreram mudanças expressivas envolvendo a política ambiental, entre as quais a nova Constituição Federal de 1988; o Ministério Público tornou-se ator relevante; a Eco-92 trazendo grande exposição ao tema; governos locais e estaduais passaram a assumir suas responsabilidades quanto à sustentabilidade; multiplicaram-se as ONGs; os conflitos e disputas em torno da apropriação dos recursos naturais se exacerbaram, diante do crescimento demográfico e de padrões insustentáveis de consumo; o meio ambiente passou a mobilizar, cada vez mais, interesses conflitantes no Governo, nas empresas e no terceiro setor; aprovou-se leis relevantes, como a de Crimes Ambientais (9605/1998), de Recursos Hídricos (9433/1998) e a do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (9985/2000); e, finalmente, a questão ambiental deixou de ser marginal ou setorial, *stricto sensu*.

A (longo) caminho da paridade

Embora surpreendentemente híbrido desde seu primeiro diploma legal, seguido por diversas alterações de plenário, o Conama ainda mantém um desequilíbrio na composição dos segmentos em seu pleno. As organizações não governamentais e o setor empresarial dispõem de representação minoritária em relação ao setor governamental. Entre as mudanças em sua

²² Sítio eletrônico do COPAM - <http://www.meioambiente.mg.gov.br/copam>

composição, desde 1981, cabe ressaltar três grandes alterações, que foram mais amplas, correspondendo a novos contextos da política ambiental no país.

O primeiro período, entre 1983 e 84, como parte ainda dos atos de instalação do Conselho, foi marcado por um cenário de lutas, como a campanha das Diretas, e a emergência de novos movimentos sociais (MST, por exemplo)²³, incluindo organizações ambientalistas. Nessa ocasião a composição mantinha o segmento não-governamental com uma média de 37,8% das cadeiras²⁴ (tabela 1).

O segundo momento significativo para o Conama foi a segunda metade da década de 80, durante e após o processo eleitoral para a Constituinte. Em 1986, o Conselho aprovou uma de suas mais importantes normas, a Resolução 01/86, que estabeleceu os procedimentos de avaliação para o licenciamento ambiental (Estudos e o Relatório de Impacto Ambiental-EIA-Rima) de empreendimentos e atividades com significativo impacto. Em seguida, com o artigo 225 da nova Constituição Federal, e a criação do IBAMA, ocorreram iniciativas para redução de competências do Conama. A Lei 7804/89 passou o Conselho de órgão superior do Sisnama, para um órgão de assessoria a um Conselho Superior de Meio Ambiente, composto apenas por ministérios federais, que depois tornou-se apenas Conselho de Governo, embora praticamente inativo até a atualidade.

O Decreto 99.274/90 alterou novamente a composição do plenário, reunindo 52 membros²⁵, mantendo, grosso modo o percentual do segmento não governamental, porque os estados passaram a participar com 27 cadeiras. Alguns casos de dupla representação ministerial foram eliminados. Entre as competências do Conama, incluíam-se propostas de concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, de acordo com critérios ambientais.

Nesse período, a postura “marqueteira” do governo Collor adotava a figura reconhecida internacionalmente de seu Secretário do Meio Ambiente, o ambientalista José Lutzemberger, mas, ao mesmo tempo, inviabilizava a operação de programas da política ambiental, como o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), que durante o seu governo, praticamente, ficou inativo. O Conama, por sua vez, viveu um dos mais sérios refluxos de sua

²³ O Partido dos Trabalhadores – PT foi fundado em 1980 e a CUT em 1983.

²⁴ O Decreto 88351/83 estabelecia 28 conselheiros em plenário, com representantes de estados com áreas críticas de poluição, e novas competências: normas para regulação de poluição por veículos automotores, para Unidades de Conservação e critérios para a declaração de áreas críticas. Dois anos depois, o Decreto 91305/85 ampliou para 67 membros, com 27 órgãos das Unidades Federativas e outras 5 ONGs ambientalistas, uma por região do país.

²⁵ A Lei 8490/92 ampliou novamente o pleno para 66 membros.

história, tendo diminuído o seu potencial “como formulador de diretrizes políticas para o meio ambiente” (Acselrad,1996) .

Entre 1990 e 1992, além de certo congestionamento da pauta do Conselho, com inúmeras resoluções de alcance pontual, houve muita instabilidade na condução de seus trabalhos, uma vez que a secretaria executiva era exercida pelo Ibama, que somente nesse período teve oito presidentes nomeados.

Por outro lado, com a confirmação, pelo mesmo decreto 99.274/90, de que as entidades ambientalistas deveriam ser registradas ao Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA e eleitas a cada 2 anos, o segmento obteve um ganho de representatividade, justamente quando o colegiado perdia poder.

No curso da década de 90, novos marcos legais e institucionais foram estabelecidos, sendo que o necessário detalhamento técnico e operativo ocuparam a agenda do Conselho, enfatizando a sua função normativa.

O terceiro período de mudanças no Conama foi no final dos anos 90 e entrada no século XXI, quando houve uma expansão da agenda ambiental e a conseqüente intensificação de conflitos, diálogo e negociação entre esta política e o novo ciclo de desenvolvimento nacional. Dois acontecimentos nesse período chamaram a atenção para o colegiado, lembrando o seu potencial estratégico. No final de 1999, o Congresso e o Executivo Federal encaminharam ao Conama a Medida Provisória 2166, referente ao Código Florestal, para que o Conselho realizasse audiências públicas em todo o país. Esse fato será relatado mais a frente.

Em janeiro de 2000, em reação a um grande derramamento de óleo na Baía da Guanabara, o Conama realizou uma reunião extraordinária no Rio de Janeiro, aprovando – em pouco mais de uma semana de discussões - uma resolução que estabeleceu critérios e condutas ambientais apropriadas para a indústria petrolífera do Brasil.

Embalado pelo bom momento, mas também por limitações que afloram em situações tensas, o Conselho promoveu um processo denominado “Repensando o Conama”, definindo, por meio de um Grupo de Trabalho, consultas e por debates em plenário, ampla mudança de regimento e também de composição dos segmentos. O setor não governamental aumentou pouco a sua bancada (28%), mas as ONGs ambientalistas dobraram, em termos absolutos, a sua participação, incluindo a representação de índios e comunidades tradicionais. Embora a intenção fosse reduzir o tamanho do Conselho, a essa época com 72 conselheiros, os estados

não aceitavam reduzir suas 27 cadeiras, assim como houve resistências por parte do Governo Federal. Como municípios, empresários e ONGs aumentavam suas bancadas com a concordância de todos, o plenário ampliou-se para 101 conselheiros.

Para assegurar um planejamento mais democrático das atividades e pautas do Conselho e também enfrentar a desarticulação com os colegiados criados nos anos 90, foi criado o Comitê de Integração de Políticas Ambientais – CIPAM, reunindo um representante dos cinco segmentos, secretários executivos dos demais colegiados (CNRH, Conabio etc.) e presidentes das câmaras técnicas.

Por ser um dos conselhos de âmbito nacional efetivamente deliberativo, o tema da composição passou a ser matéria de exame e debate recorrente. Desde 1981, foram mais de cinco diferentes configurações em plenário. Trata-se de tema controvertido, colocando, muitas vezes, em confronto segmentos governamentais e não governamentais. Mas o que se verifica, na prática, no exame das listas de presença de reuniões recentes, é que o segmento governamental não ocupa efetivamente a fatia de 70% do plenário a que tem direito. Em pesquisa realizada junto a conselheiros, em 2004, José Cláudio Junqueira²⁶ teve dificuldades com os representantes do Governo Federal, em virtude de “sua baixa frequência nas reuniões do Conama, dificultando o contato pessoal”. Esse absentismo é antigo. Verifica-se na bancada estadual e, mais recentemente, na municipal e foi diagnosticado entre os principais dilemas para o “Repensando o Conama”.

Por outro lado, o setor empresarial e de entidades sociais têm sido mais assíduos. Os primeiros, por conveniência e precaução, preferem acompanhar de perto as decisões das instâncias e do plenário. Já a maioria dos representantes das entidades têm seus custos de participação bancados pelo MMA. Os representantes de governo (federal, estadual e municipal) ocupam em média cerca de 60% de suas cadeiras.

Se o segmento governamental não investiu numa recomposição que assegurasse a paridade com o segmento não governamental, este por sua vez não tem pressionado com articulação política capaz de forçar uma mudança qualitativa. Apesar disso, o ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc²⁷, tem manifestado uma posição favorável a um equilíbrio entre governo e sociedade no Conselho. Mas o novo processo de reestruturação aberto, ainda não

²⁶ Professor da UFMG, presidente da Fundação Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais e conselheiro do Conama.

²⁷ Até o final de março de 2010, quando entregou o cargo a Secretária-Executiva do MMA, Izabella Teixeira.

resultou em medidas práticas. Se viabilizada, essa nova reformulação poderá marcar o quarto grande ajuste do Conselho. Voltaremos a essa questão mais a frente.

Tabela 1 – Quatro momentos da composição do CONAMA

Setores	Segmentos	1983		1990		1999		2009	
			%		%		%		%
Governo	G. Federal	14	48,1	23	34,3	28	38,9	39	36,5
	Estados	4	14,1	27	40,2	27	37,5	27	25,2
	Municípios	-	-	1	1,5	1	1,4	8	7,5
NãoGov	ONGs	3	37,8	8	24	8	22,2	14	28,1
	Sindical	4		4		4		4	
	Empresarial	3		4		4		8	
	Academia	1						1	
	Índios/Trad.							2	
	Cons. Honor.							1	
Outros S/voto	Câmara Fed.							1	
	MPF/MPE							2	
Total		29	100	67	100	72	100	107	100

Fontes: Decretos 88351/83 e 99274/90; “Repensando o Conama”, 1999; e, Sítio do Conama, 2010.

A Tabela 1 mostra um crescimento continuado do número de conselheiros sem que tenha havido uma melhoria na paridade entre os setores governamental e não governamental. Ao contrário, apenas nos primeiros anos, o Conama se aproximou mais da paridade (37,8 x 62,2%), o que pode ser sintomático da afirmação de Acselrad quanto ao início politicamente mais relevante do Conselho. O período em que este autor aponta um esvaziamento político do Conselho – anos 90 - verifica-se uma queda na participação não governamental, com uma inversão da curva a partir de 2001, após o “Repensando o Conama”.

Além da motivação dos primeiros anos, da prioridade que a SEMA atribuía ao novo Conselho e de sua importância diante da lacuna legal e institucional da área ambiental do governo até a nova Constituição e a criação do Ibama e do MMA, a presença mais expressiva do setor não governamental também contribuía para debates políticos mais estratégicos à agenda ambiental.

A redução proporcional da bancada não governamental nos anos 90, sobretudo as ONGs ambientalistas, contrasta com o aumento de sua representatividade, mediante o processo eleitoral do CNEA.

Portanto, parece haver um enfraquecimento político dos ambientalistas no Conama o que pode estar relacionado com divergências no campo dos objetivos e práticas de suas diferentes vertentes, mas também de escala institucional e de agenda. Ainda que por caminhos, tempos e características diferentes do que ocorreu com o ambientalismo britânico e norte-americano desde o século XIX, no Brasil, também o ambientalismo se formou, por um lado, com entidades que defendem a preservação dos recursos naturais e da vida selvagem, com iniciativas próprias ou pressionando o Estado para assegurar a criação de santuários ecológicos na forma de Unidades de Conservação, com fortes restrições de uso. Ainda que relevante, a criação e implementação de áreas protegidas ante os impactos do expansionismo e degradação do sistema econômico – o atual Governo tem atuado com ênfase importante nessa área²⁸ - a contradição dessa vertente está em não questionar essa lógica econômica, que tende a cercar e impactar o entorno dessas unidades de conservação, inclusive com estímulo indireto à ocupação e exploração ilegais no interior das mesmas.

Esse segmento ficou conhecido como *preservacionista*. Por outro lado, se colocaram, inicialmente, os *conservacionistas*, mais tarde socioambientalistas, que se constituíram em organizações e iniciativas com foco no uso racional e sustentável dos recursos naturais, como o manejo florestal e o agroextrativismo sustentável, além da preservação total onde couber. A Lei 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC consolidou o intento dessas duas vertentes estabelecendo Unidades de Conservação de Proteção Integral e as de Uso Sustentável.

No início dos anos 80, quando o Conama foi criado, as entidades preservacionistas tinham um peso relativamente maior, até porque a noção e a prática socioambientalista seriam mais amplamente difundidas posteriormente.

Até recentemente perdurava um conflito entre entidades que compreendiam o Conama como um colegiado que deve estar mais focado na defesa do ambiente, na sua preservação e, portanto, numa ação maior de controle e normatização sobre as atividades que o impactam, e outras que vão além, propondo uma expansão da regulamentação para efetivos ganhos de sustentabilidade e que, ao mesmo tempo, se discuta diretrizes ambientais mais estratégicas

²⁸ O atual governo criou mais de 20 milhões de hectares em UCs.

para o desenvolvimento do país. Essas posições eventualmente se confrontam e se enfraquecem dentro e fora do colegiado, uma vez que transigem mais ou menos nas negociações com os demais segmentos.

Talvez por isso parte da bancada ambientalista tenha insistido até a atualidade por um perfil de entidades do CNEA com natureza estritamente de “defesa do meio ambiente”, evitando-se o ingresso de outras entidades sociais com interesse na área ambiental, mas sem se caracterizar estatutariamente com foco exclusivo nessa área. No final dos anos 80, entidades mais articuladas em redes, com perfil mais político e agendas mais abrangentes disputavam vagas no Conama com entidades preservacionistas, como foi o caso dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro²⁹.

Antes, durante e após a Eco-92, o FBOMS tornou-se a maior rede de articulação entre movimentos sociais e ambientalistas do país. No Conama, algumas entidades propuseram que este fórum se tornasse uma referência para a atuação do segmento. Mas a proposta não vicejou, e o FBOMS, por outras razões também, perdeu gradativamente muito de sua função, mantendo-se ainda, com dificuldades políticas e de infraestrutura em torno de iniciativas como a Conferência Nacional de Meio Ambiente, a partir de 2003.

Outro obstáculo à articulação deste segmento se refere ao porte muito diferenciado das entidades. Há aquelas de agenda localizada e ação voluntária e militante, que, historicamente, têm predominado no Conselho. Isso ocorre, especialmente, pela forma regionalizada de eleição e representação no plenário, ficando apenas uma cadeira para entidade de âmbito nacional – sendo que, muitas vezes, nem se trata de organização pautada por temas e pautas efetivamente abrangentes. A relevância desse segmento é enfatizada por Sojo ao afirmar que a experiência do Conama é percebida como contribuição à democracia, que depende tanto de estrutura institucional quanto de “uma sociedade civil que seja capaz de ocupar os espaços e atuar com responsabilidade” (2002: p.245)

²⁹ A Assembléia Permanente de Entidades de Defesa do Meio Ambiente de São Paulo e do Rio de Janeiro (APEDEMA) tentou seguidas vezes ocupar a vaga da região Sudeste, que era ocupada por uma pequena entidade local, de perfil preservacionista. Após a Eco-92 havia uma proposta para que o Conama passasse a Conselho Nacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, recebendo o apoio do setor empresarial durante o “Repensando o Conama” (1999). Mas a mudança não foi acatada.

Conselho técnico ou político

Nos seus primeiros 12 anos o Conama cresceu em representatividade, aprovando resoluções emblemáticas, como a que estabeleceu o EIA-Rima (01/86), seguido por audiências públicas (09/87), a classificação e as diretrizes para enquadramento de corpos de água (020/86) e também a que dispôs sobre o Programa Nacional de Controle da Poluição por Veículos Automotores – PROCONVE (018/86). Porém, ao longo desse período, o Conselho perdeu peso político, deixando de ser o órgão Superior do Sisnama e repartindo funções com as novas instituições criadas – Ibama em 1989 e MMA em 1992. Mais do que isso o Conama sofreu com imprecisões e sobreposições entre as competências do Ibama e do MMA. O Ibama exercia a secretaria executiva do Conselho, enquanto o MMA pretendia ser o órgão definidor das grandes linhas da política ambiental no país. Foi um momento de grande mobilização nacional, com a Eco-92 e a repercussão de fatos como o novo marco constitucional e a morte de Chico Mendes. Mas o Estado, de forma geral, e o Conama, em particular e por decorrência, não refletiram, de imediato, os avanços da sociedade e o crescimento da agenda socioambiental.

A área ambiental do governo e o Conselho não foram capazes de alçar a agenda a um plano estratégico entre as demais políticas públicas, com contribuições apenas pontuais ao desenvolvimento sustentável. Após a Eco-92, as lideranças do FBOMS empenharam-se em que a Agenda 21 e a Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável - CPDS fossem coordenadas pelo Ministério do Planejamento. Entretanto, nem esta pasta exercia função estratégica dentro do governo, nem tinha plenas condições técnicas para conduzir tal agenda. Ou seja, em pouco tempo a demanda voltava ao campo de operações do MMA, visto, durante os anos 90, como uma “ONG” dentro do governo.

A falta de uma maior articulação transversal, tanto temática quanto setorial, efetivamente concorreu para a perda de peso político no período observado por Acseirad (1989 e 1994). Este autor afirma que a “democratização não será real se a participação da sociedade não está acompanhada pela capacidade política real do Conselho”. Segundo a sua análise, até meados dos anos 90, o Conselho não propiciou à bancada não governamental o exercício pleno do seu poder de participação e decisão sobre questões estratégicas, ainda que aprovasse, nesse período também, resoluções relevantes para a política ambiental.

No período seguinte, o Conselho passou a regulamentar menos na chamada “agenda verde” e mais no âmbito da “agenda marrom” (Tabela 2), sobretudo com referência ao controle da poluição, saneamento e licenciamento ambiental, o que denota uma aproximação gradativa com o tema da sustentabilidade. As questões referentes aos recursos hídricos (agenda azul) ganharam maior relevância em termos da política ambiental, quando foi promulgada a Lei das Águas (1998) e a Agência Nacional de Águas – ANA (2000), precedida pela inclusão entre as competências do MMA, em 1995.

Antes, ainda no final dos anos 80 e início dos 90, dois conflitos setoriais, envolvendo divergências de mérito e de competência, repercutiam no interior do Governo Federal, com reflexos neste colegiado. Um deles referente à criação de Unidades de Conservação e às ações envolvendo a fauna. Embora compreendidas como matérias ambientais, florestas e fauna competiam legalmente ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, vinculado ao Ministério da Agricultura. Para enfrentar essa questão, a SEMA criou a figura da Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE e o Conama pode aprovar resoluções propondo decretos de criação de ARIE. Em 1989, o Ibama foi constituído, absorvendo o IBDF, e o conflito se arrefeceu.

A água foi outra razão de conflito, desta vez com o Departamento Nacional de Água e Energia, ligado ao Ministério de Minas e Energia – DNAE/MME. O setor elétrico não admitia plenamente o uso múltiplo do recurso hídrico, exigindo prioridade para a geração de energia elétrica (hidráulica). Em 1995, o MMA assumiu a gestão desse recurso (Lemos, 2002: p.76).

Mas, sob outras formas, persistem ainda alguns embates, assim como uma avaliação geral crítica sobre o Conama, seja na análise de Acselrad para o período 1989-94, seja nos anos mais recentes, como veremos em comentários de conselheiros atuais - quando se trata de sua relação mais estratégica com as demais políticas públicas, em especial a de desenvolvimento. Tanto Avritzer e Pereira (2009) quanto Acselrad (1996) observam por ângulos diferentes um processo de “tecnificação” da agenda política do meio ambiente nos conselhos.

Além do rebaixamento de competências do Conselho, já mencionado, esse fenômeno pode e deve ser visto também pela expansão e diversificação dessa temática – questão climática, biodiversidade, floresta, questões urbanas, recursos hídricos etc. – e a criação de novos marcos institucionais³⁰. Em nova correlação de papéis, o Conama teve a sua função e

³⁰ Foi criado o IBAMA, em 1989, o Ministério do Meio Ambiente, em 1992, órgãos ambientais nos estados e municípios, além de colegiados correlatos como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Comissão

espaços redesenhados no contexto da PNMA, corroborando para certa especialização e estreitamento em seu escopo de trabalho.

A ocorrência frequente de um debate mais focalizado tecnicamente, inclusive em algumas situações inibindo o viés político, decorre também do que Avritzer e Pereira apontam, no caso dos conselhos de meio ambiente, como uma especificidade de argumentação e deliberação se comparado a outros colegiados. Os conselhos ambientais, não raro, expressam uma polarização entre as associações de defesa do meio ambiente e os interesses de empresas, o que mobiliza o corpo técnico e dirigente dos órgãos de governo para mediar, aportando outras considerações técnicas ao debate. A posição do governo nesses embates procura assegurar que a normatização se ajuste favoravelmente à competência do Conselho, mas também ao que seja minimamente admissível por parte dos atores envolvidos. Assim, mantém-se o “tecido colegiado” e evita-se desgastes políticos, seja frente aos protestos do movimento ambientalista, seja diante do poder de implementação ou não das normas, que na maioria dos casos recaem sobre o segmento empresarial, público ou privado. O processo de *tecnificação*, portanto, não afasta o componente político, mas apenas sobrepõe a razão técnica como se fosse isenta e neutra dos posicionamentos em conflito e do contexto dos interesses e projetos políticos em jogo.

Sojo (2002) argumenta que o instrumento é definido como técnico “para limitar o caráter das deliberações”. Assim, podem ser apresentados interesses sociais em conflito, segundo preferências até partidárias ou ideológicas, mas “é uma negociação política de opções técnicas e não de posições ideológicas”. Ao assegurar que todos os aspectos e interesses sejam discutidos, é preciso propiciar um “manejo flexível do tempo”, observando também a urgência da decisão.

Além dessas considerações, o processo de tecnificação da política ambiental pode refletir também a relativa supremacia da burocracia governamental articulada em alguns momentos com o aporte técnico empresarial, caracterizando uma tensão *decisionístico-argumentativa* no interior de um colegiado não paritário.

A despeito de limitações técnicas, as associações ambientalistas – às vezes apoiadas por setores governamentais mais sensíveis ao tema – atuam no sentido da defesa do meio ambiente, pressionando por avanços mais decisivos na regulamentação das atividades impactantes e na adoção de procedimentos mais sustentáveis ao padrão de produção e

Nacional de Biodiversidade, entre outros.

consumo. O segmento empresarial, por sua vez, ainda que venha admitindo paulatinamente padrões em geral inscritos no campo da *responsabilidade socioambiental*, raciocina com base na viabilidade econômica de cada norma em discussão, compreendendo essa viabilidade, em última instância, de acordo com os limites e conveniências do mercado. Esse segmento tem atuado com especialistas, sobretudo da área econômica, das ciências biológicas e florestais e do direito, cada vez mais especializados na temática ambiental. Tanto assim que se observa certo trânsito na lotação de técnicos, especialmente no sentido governo-entidades empresariais.

A presença cada vez mais qualificada de dirigentes, gestores e técnicos dos três níveis de entes federados – União, Estados e Municípios - tem permitido que essa polarização encontre mediações capazes de impulsionar o trabalho colegiado no estabelecimento, sobretudo de normas ambientais de forma relativamente eficaz. As limitações institucionais que se pode observar têm relação com a alta ou a baixa intensidade democrática incentivada especialmente pelo Governo Federal, que, embora seja minoritário como os demais segmentos, ocupa cerca de 36% das cadeiras, exerce a presidência (do MMA) e a secretaria executiva do Conselho.

A posição protagonista do ente federal, no entanto, não tem ensejado empenho prático em favor do caráter estratégico da política ambiental, ou quando ocorre, enfrenta difíceis reações por parte de setores do próprio governo. A limitação, entretanto, não se restringe a essa política pública, uma vez que, rigorosamente, a esfera do planejamento não goza de prestígio, nem exerce função central na gestão do Estado, pelo menos desde o final do governo militar. Isso se reflete também na pauta do Conama.

Desde o início, o Conama buscava articular áreas do Governo Federal antecipando o que mais tarde se chamou de *transversalidade*. A SEMA, então ligada à Presidência da República, dispunha do Conselho como a mais conveniente arena de intercâmbio horizontal com as demais políticas públicas. Mas nos anos seguintes, segundo Acselrad, o Conselho enveredou por um labirinto de normas que teria revelado dois paradoxos. Primeiro embora se constituísse num espaço de negociação, o Conselho enfrentava dificuldades como instância de deliberação efetivamente política. Segundo, enquanto sob a ditadura o Conselho mantinha discussões relevantes, com a democratização houve um progressivo esvaziamento político.

Código Florestal e a “MP do Conama”

Entre 1996 e 2000, o Conama aprovou matérias importantes para a política pública. No campo do licenciamento, a resolução 237/1997 estabeleceu critérios para o compartilhamento desse instrumento entre União, Estado e Município. As resoluções sobre a destinação ambientalmente adequada de pneus e pilhas e baterias (1999), introduziram, pela primeira vez, o mecanismo da *logística reversa*. Sobre essas e outras resoluções, abordaremos na próxima parte desse trabalho.

Mas antes, em 96, o INPE registrou o recorde de desmatamento na Amazônia, em um ano (1994/5). Foram mais de 29 mil quilômetros quadrados de devastação, índice que até a atualidade não voltou a ser alcançado. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi pressionado a tomar uma decisão mais drástica, baixando na ocasião a Medida Provisória 1.511, que ampliou a Reserva Legal na Amazônia de 50% para 80% da propriedade rural. Incorporada ao Código Florestal (Lei 4.771/1965), esta MP provocou fortes reações contrárias por parte do segmento empresarial ligado à agropecuária.

A MP foi continuamente reeditada pelo Executivo, não chegando a ser votada. No final de 1999, uma Comissão Mista do Congresso discutia um relatório com alterações à MP a ser votado. A intenção era voltar a reduzir a Reserva Legal na Amazônia de 80% para 50% da propriedade rural, o que causaria, de imediato, um enorme desmatamento, provavelmente superando o recorde de 1994/5. Em poucos dias, um expressivo movimento da sociedade civil em todo o país - que ficou conhecido como *SOS Floresta* - paralisou, por meio da mídia e de manifestações dentro e fora do Congresso, o trabalho da Comissão. A maioria dos 16 parlamentares era favorável, enquanto apenas três se opunham ao relatório³¹. Diante do impasse, o Executivo Federal, com a concordância da direção do Congresso Nacional, recorreu ao Conama para colaborar nas negociações intersetoriais, realizando audiências públicas em todo o país, auscultando os diferentes segmentos da sociedade e apresentando uma proposta de alteração da Medida Provisória 1511/96³².

³¹ Eram os deputados Jorge Costa (Suplente pelo PMDB) e Marcos Afonso (Titular pelo PT), e a senadora Marina Silva (Titular pelo PT). Os deputados Fernando Gabeira (PT) e Ronaldo Vasconcelos (PMDB) os apoiavam, mas não tinham assento na Comissão.

³² Após seguidas reedições: MP-2166.

O Conama apresentou ao Executivo, em março de 2000, uma proposta de texto para a MP que mantinha os 80%, mas permitia algumas exceções mediante o Zoneamento Ecológico-Econômico.

A enorme repercussão desse movimento e as implicações técnicas e políticas da medida pretendida, muito além da capacidade de resposta da maioria dos parlamentares, obrigaram a que a negociação se estendesse também a uma instância participativa, onde se encontravam ambientalistas, líderes empresariais da área rural e outros interessados, atores legítimos a conduzir a ampla consulta que se procedeu.

As sérias implicações sociais e ambientais daquela ameaça ao Código Florestal mobilizaram uma forte reação social, repercutida pelos meios de comunicação, diante da qual o Governo Federal teve que reassumir a condução do processo. Havia um acordo prévio à constituição da Comissão, que era amplamente favorável à proposta do Relatório, prevendo a sua aprovação em plenário, em troca de outras votações consideradas mais estratégicas para o Governo. Exatamente por isso, o Executivo teve que recorrer ao colegiado ambiental, de certa forma, evitando contrariar frontalmente uma negociação com a bancada ruralista. É preciso lembrar que se tratava de um ano com eleições municipais em todo o país. O prejuízo político com o incremento do desmatamento poderia ser muito maior, inclusive em nível internacional, do que a não aprovação de outras matérias no Congresso ou o atendimento a alguns interesses municipais na Amazônia.

Esses acontecimentos confirmavam, portanto, a importância política, o lugar institucional e a função do Conama e das audiências públicas, ainda que se utilizasse nesse caso apenas o poder consultivo do órgão. Algum grau de empoderamento ocorreu, tanto assim que, paralelamente, o Conselho iniciou um processo de reestruturação, onde a bancada ambientalista não apenas conseguiu dobrar a sua representação no Conselho, como participou ativamente da articulação com os demais segmentos na reformulação do regimento interno e, mais tarde, na realização de um seminário para definição de prioridades para a sua agenda (2003).

Além disso, com base em texto oriundo das audiências públicas, negociado no pleno do Conselho, o Executivo publicou nova versão da MP – 2166-67/2001 – que vigora até os dias atuais, e que mantém a Reserva Legal em 80%. Na prática, portanto, o Conama atuou como instância superior do Sisnama, assessorando o Governo com uma proposta de MP, que tinha amplo respaldo na sociedade. A mobilização da sociedade respaldou a proposta do

Conselho, fazendo com que o Executivo publicasse a MP nos termos negociados nessa instância.

Alguns congressistas, por outro lado, ficaram insatisfeitos, sobretudo a chamada bancada ruralista, corroborando a alegação de que o Conama “legisla”, muitas vezes, no lugar do Congresso. Mas além de que tal alegação não foi acolhida em nenhuma das ações judiciais contra resoluções deste Conselho até os dias de hoje, o texto da “MP do Conama” para o Código Florestal continua vigente, mesmo após duas renovações de bancadas do Congresso Nacional (2002 e 2006).

Essa experiência demonstra a importância da difusão das informações sobre os atos do governo - como vimos em Habermas e na “proatividade” dos anos 60 – bem como a força e a legitimidade do instrumento participativo quando todas as partes interessadas puderam interagir, inclusive definindo os termos das audiências e os mecanismos que permitiram o texto negociado.

Novos colegiados e a Conferência

Em janeiro de 1997 foi promulgada a Lei de Recursos Hídricos, que instituiu o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Nessa ocasião, já existia a Comissão Nacional de Biodiversidade – CONABIO que, embora não deliberativa, atuava, de forma participativa, na definição de ações e políticas nessa área temática. Por um lado, essa diversificação na constituição de colegiados e políticas específicas pode ser vista como correspondente à complexificação das questões ambientais, cujo tratamento exigia cada vez mais aprofundamento e especialização. A Eco-92 demonstrou isso, quando mais de 100 chefes de Estado tiveram que assinar diferentes documentos: *Convenção da Diversidade Biológica*, *Convenção das Alterações Climáticas*, *Documento sobre a Questão Florestal* e a *Agenda 21*. Já existiam, à época, as convenções sobre as substâncias que destroem a camada de ozônio (Montreal - 1987), movimentos transfronteiriços de Resíduos Perigosos (Basileia - 1989), e sobre os poluentes orgânicos persistentes (Estocolmo - 1990). Desde os anos 80, a expansão dessa agenda decorria também da absorção de novos temas, demandas e competências.

Por outro lado, a criação de instâncias como o CNRH respondia a uma dinâmica diferenciada no tratamento das águas, ou mais precisamente, do *recurso hídrico*. Não se

tratava apenas do aspecto propriamente ambiental, mas também da água como recurso econômico alvo não apenas de políticas de controle de sua qualidade, mas também de quantidade e disponibilidade para usos diferenciados: fonte para geração de energia elétrica, irrigação, abastecimento humano, dessedentação animal etc. Assim, sob viés da “engenharia civil”, ou seja, do setor de obras, energia e outros usuários dos recursos hídricos, o CNRH constituiu-se segundo outro referencial técnico e político. O Plano Nacional de Recursos Hídricos, cujo processo se iniciou em 2003, vem procurando resgatar a função socioambiental e estratégica desse recurso natural, *ambientalizando* e democratizando a agenda hídrica.

Na composição do CNRH, por exemplo, a sociedade civil, em especial os ambientalistas ocupam um percentual de cadeiras meramente simbólico se comparado àquele do Conama, enquanto que o Governo Federal nesse colegiado tem maioria das cadeiras³³. Alegam alguns setores que nesse âmbito há uma prevalência do argumento técnico sobre o componente político, o que não parece ser consenso sequer no âmbito governamental. Na verdade, esse tema deve ser aprofundado sob a ótica da disputa de hegemonia sobre a gestão e o poder de decisão em relação a esse recurso natural, possivelmente, a maior fonte de conflitos ambientais no Brasil, segundo levantamento do IBASE, em 1993 (ver próximo capítulo).

Mas o que interessa aqui é a reiterada controvérsia quanto ao divisor de competências entre o CNRH e o Conama, quando o assunto é água. O MMA criou por portaria (357/2006) uma comissão integrada pela secretaria executiva dos dois conselhos que se reuniu uma única vez, desde 2006, quando foi criada. Na verdade, essa função de articulação do Conama caberia, por competência, ao CIPAM. Mas isso dependeria de decisão do MMA, uma vez que levaria a direção dos conselhos a acompanhar e participar dessa instância do Conama, reconhecendo-a como legítima para promover a integração entre os colegiados ambientais. Esse era o propósito do “Repensando” ao criar o CIPAM.

Tratava-se de buscar uma resposta a um possível enfraquecimento do Conama em virtude também da criação de órgãos paralelos, como esses e outros conselhos (Acsegrad, 2001). A pergunta que se pode fazer é até que ponto a “especialização” temática pode significar dispersão da política pública, e, por consequência, a sua excessiva “tecnificação”? Esse é um dilema que deveria ser enfrentado pelos órgãos do Sisnama e do Sistema Nacional

³³ Em 2005, o MMA enviou à Casa Civil proposta de nova composição, formulada em acordo com os conselheiros do CNRH, que o tornaria equivalente às proporções setoriais do plenário do Conama. Mas a proposta não foi encaminhada até a atualidade.

de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - SINGREH, sob a coordenação, técnica e política do ministério responsável, o MMA.

A Conferência Nacional de Meio Ambiente – CNMA³⁴, por sua vez, também pode ser vista como elemento reaglutinador desses órgãos e da política pública, de forma geral. É uma grande iniciativa como instrumento de participação empoderado pelo atual Governo. Entretanto, ainda mantém um formato mais próximo de um *movimento* do que de um mecanismo sistemático e efetivo de participação e formulação de políticas. Um passo decisivo que ainda pode ser dado é o diálogo com as formas permanentes de controle público existentes, como os colegiados mencionados. Esse procedimento de articulação - Conferência e colegiados ambientais - ainda não foi estabelecido. Uma das razões alegadas por gestores técnicos da CNMA é que há uma insatisfação em relação à falta de paridade nesses conselhos. Mas esse é um dilema que a própria Conferência poderia pressionar por sua superação. Entretanto, não há também uma postura integrativa no nível dos conselhos estaduais e municipais, muitos deles paritários.

A comissão organizadora da Conferência corresponde à composição dos delegados em seu plenário, sendo que a sociedade civil tem maioria dos assentos (70%, se incluídos os 20% do setor empresarial), ficando os governos com apenas 30%. Enquanto a comissão organizadora tem apenas caráter consultivo, o plenário da Conferência tem caráter deliberativo, pelo menos para as decisões concernentes à competência dos órgãos do Sisnama.

Uma das consequências desse desequilíbrio é que muitas propostas são aprovadas com pouca negociação e reflexão sobre a sua exequibilidade. Embora o MMA tenha realizado muito do que se decidiu, com as devidas mediações técnicas – 90% das deliberações da primeira CNMA, em 2003, e mais de 70% da segunda edição, 2005, segundo levantamento do próprio MMA – muitas deliberações não são executadas por governos municipais, estaduais e mesmo por outros órgãos do Governo Federal. Em vista disso, seja por descontentamento ou pela baixa articulação com os colegiados, que tratam do cotidiano da política ambiental, lideranças da sociedade civil organizada vêm adotando a conferência apenas como espaço de pressão e exposição de bandeiras mais estratégicas.

³⁴ A Conferência Nacional de Meio Ambiente foi criada por Decreto Presidencial de 5 de junho de 2003, e acontece a cada dois anos. Em 2003 e 2005, “os temas em debate foram, respectivamente, 'Fortalecimento do Sisnama' e 'Política Ambiental Integrada e o Uso Sustentável dos Recursos Naturais'. A III CNMA, realizada em maio de 2008, debateu o tema 'Mudanças Climáticas’”. Essa iniciativa já estava inscrita no Programa de Meio Ambiente de Lula, desde 2002. (Sítio da Conferência/ MMA)

Entre cada uma das edições da conferência há pouca cobrança em relação ao cumprimento das deliberações, assim como não há ainda uma aplicação ou priorização correspondente nas pautas e resoluções dos conselhos. O próprio MMA ainda não tem se empenhado, assim como a maioria dos delegados, nas três edições realizadas, para que esse mecanismo de participação seja incluído no Sisnama e no Singreh, da mesma forma que a maioria das outras conferências está regulamentada em cada um dos respectivos sistemas. Por isso há um problema de continuidade, que enfraquece a conferência, deixando de fortalecer os sistemas que deveriam acolhê-la, repercuti-la e, inclusive, prepará-la como parte de sua comissão organizadora.

A CNMA tem um forte componente educativo na formação de lideranças e isso foi reconhecido pelos próprios participantes de sua primeira edição (2003), quando numa pesquisa realizada pelo MMA a imensa maioria dos delegados destacou a educação ambiental entre as principais atividades de seu interesse, considerando também como bem sucedida a sua implantação por parte do MMA, ao lado do combate ao desmatamento.

Caso tenha continuidade, portanto – é preciso ver a disposição do próximo governo em relação a esse programa ainda não institucionalizado em lei - a CNMA poderá se consolidar como um instrumento essencial à formação e renovação de lideranças, capilarizando e legitimando os sistemas ambientais, na medida em que contribua efetivamente para a rearticulação da política ambiental e sua expressão mais estratégica através de suas deliberações, fonte também de agendamento e fortalecimento de instâncias participativas, como o Conama.

III.

Resoluções CONAMA

Principais resoluções

O jurista Paulo Affonso Leme Machado observa que “um colegiado para poder funcionar bem depende primeiramente da clareza com que suas finalidades são definidas e, portanto, do dimensionamento de sua competência” (2002: 132). O diretor da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, Carlos Sojo, destaca que “no Conama, a definição dos objetivos da deliberação é suficientemente atrativa para propiciar o interesse dos diversos agentes para manterem-se vinculados ao mecanismo. Da mesma forma, os objetivos têm se ampliado porque se reconhece que o foro cumpre funções políticas que transcendem seu âmbito administrativo de decisão” (2002: p. 249).

Assim, abrangentes o suficiente para permitir tal transcendência política, as competências do Conama (ver Anexo III) têm sido realizadas por quatro tipos de decisão – resoluções, proposições, recomendações, moções – que, por acordos ou votações, vem sustentando a coesão do colegiado, lembrando o que afirma Habermas relativamente à legitimidade conferida por “normas-ações” aprovadas num contexto em que todos participam.

As propostas de resolução podem ser apresentadas, devidamente justificadas, por conselheiros e suas instituições e analisadas em primeira instância na Câmara Técnica pertinente ao tema (onde cada segmento tem dois representantes), ouvida a área técnica do MMA. A CT poderá criar Grupo de Trabalho, que é aberto a qualquer interessado, para apresentar minuta consensual ou com divergências destacadas, uma vez que os GTs não votam. A CT aprecia e aprova a proposta e a encaminha à CT de Assuntos Jurídicos que funciona como as Comissões de Constituição e Justiça das casas legislativas, apreciando o aspecto jurídico-legal. Em seguida a matéria discutida e aprovada em plenário, cuja pauta foi aprovada pelo CIPAM previamente. Só então as decisões do Conselho são publicadas no Diário Oficial da União, tendo força de lei para aplicação em todo o território nacional, por agentes públicos e privados (ver Anexo I).

Em 2006, os conselheiros, então empossados no Conama, selecionaram algumas resoluções para avaliação de sua efetividade, bem como a formulação de um instrumento

metodológico permanente para esse acompanhamento. Embora ainda se encontre em debate, alguns elementos desse levantamento serão considerados nesta parte do trabalho.

Da consulta realizada à época, resultaram 15 resoluções que podem ser agrupadas em 5 temas, conforme tabela a seguir.

Tabela 2 – Algumas das principais resoluções por grupos temáticos

Tema	Resoluções	Ementa resumida
Áreas Protegidas	302 e 303/2002	Parâmetros, definições e limites das Área de Preservação Permanente.
	369/2006	Define casos excepcionais para intervenção em APP.
	13/1990	Referente às atividades desenvolvidas no entorno de UC.
	010/1988	Regulamentação das APA's
Qualidade da água	20/1986	Dispõe sobre a classificação das águas doces, salobras e salinas do Território Nacional.
	357/2005	Classificação dos corpos d'água, seu enquadramento e estabelece condições e padrões de lançamento de efluentes da água.
Licenciamento Ambiental	237/1997	Procedimentos e critérios de licenciamento ambiental.
	009/1987	Audiências públicas no licenciamento ambiental.
	279/2001	Licenciamento ambiental do Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH
Qualidade do ar	18/1986	Cria o PROCONVE
	003/1990	Define padrões de qualidade do ar (PRONAR).
	008/1993	Complementa a 18/86.
Produtos Perigosos	307/2002	Define a gestão de resíduos da construção civil
	267/2000	Proíbe o uso de gases que destruam a camada de ozônio

De um total de 420 resoluções, sendo 152 administrativas³⁵, podem ser acrescentadas outras resoluções vigentes, que são bem conhecidas, demandaram negociações significativas ou têm merecido revisões e atualizações, o que pode indicar efetividade em sua aplicação. Entre estas, vale destacar as de **Inspeção e Manutenção de Veículos** (418/2009), **licenciamento para agroindústria** de pequeno porte (385/2006), **licenciamento ambiental de aterro sanitário** de pequeno porte (404/2008), licenciamento para assentamentos de **reforma agrária** (387/2006), licenciamento ambiental de **habitações de Interesse Social**. (412/2009), Política Nacional de Controle da **Desertificação** (238/1997), **balneabilidade das águas brasileiras** (274/2000), aplicação da **compensação ambiental** (371/2006), **poluição atmosférica** por fontes fixas (382/2006) e Depósito Doméstico Provisório de **animais silvestres** apreendidos (384/2006).

As resoluções em debate

As resoluções mencionadas a seguir trazem elementos relevantes para considerações sobre limites e avanços dessa normatização compartilhada.

Avaliação de Impacto Ambiental - EIA-Rima - A Resolução 01/1986 estabeleceu os procedimentos referenciais para a análise dos impactos socioambientais das obras, atividades e empreendimentos com vistas ao seu licenciamento. É a primeira norma do Conama com ampla difusão. A sua importância pode ser medida pela aplicação generalizada, e não apenas na avaliação estritamente ecológica, mas também econômica e social. Trata-se de uma complexidade adicional para as áreas técnicas do licenciamento, mas evidencia, a um só tempo, a carência de procedimentos democráticos em outras políticas públicas, bem como a transversalidade insofismável da variável ambiental.

Outra razão dessa abrangência é a norma a 09/87, que regulamenta as audiências públicas no processo de licenciamento. Esse outro procedimento participativo deve envolver todos os interessados no debate sobre os diversos ângulos tratados pelo Rima. Atualmente, o Conama discute uma proposta de revisão do rito das audiências públicas.

³⁵ Entre as resoluções administrativas estão incluídas muitas decisões referentes a recursos contra multas ambientais aplicadas pelo Ibama, que, até 1999 eram votadas na forma de Resolução. Posteriormente, o novo regimento proposto pelo “Repensando o Conama” inseriu a Decisão, como instrumento para esses recursos.

O EIA-RIMA é, sem dúvida, uma referência pioneira para a política ambiental, por se constituir numa fase obrigatória a qualquer grande processo de licenciamento. Muitos estudos têm permitido que se conheçam cada vez mais as decorrências e efeitos socioambientais das atividades humanas de significativo impacto. Entretanto, há muitas controvérsias referentes à limitações da própria norma ou do seu uso inadequado, quase sempre em favor da realização das obras, sem considerar, por exemplo, a alternativa da não realização, conforme previsto na resolução. Atualmente, há quem defenda uma ampla revisão dessa norma, e outros que receiam pelo risco de abrir esse debate.

PROCONVE – A Resolução 18/1986 é a primeira de uma série de 17 resoluções voltadas à melhoria da qualidade do ar, através do estabelecimento de limites máximos de emissões de monóxido de carbono, material particulado, enxofre e outras substâncias nocivas à saúde.

Henri Acelrad argumenta que “foi também o Estado (‘desenvolvimentismo autoritário’) que tratou paralelamente de tecer as bases de um ‘meio ambiente do fordismo’, que notadamente por meio do PROCONVE organizasse o que se podia entender por ‘poluição legítima’, aquela que garantisse a urbanidade compatível com as necessidades básicas da acumulação industrial de base automotiva” (Acelrad, 2001: 81).

De fato, os méritos desse programa, como de resto, de toda a política ambiental, ainda não se caracterizam como paradigmáticos. Mesmo assim, segundo o ex-conselheiro pelas ONG ambientalistas do Sudeste, Paulo Finotti (2002:...), o Proconve obrigou a indústria automobilística nacional a investir cerca de trezentos milhões de dólares, na redução das emissões veiculares de gases deletérios à saúde humana. Objetivamente, em 1986, um veículo produzido no Brasil despejava no ar 54 gramas de monóxido de carbono a cada quilômetro rodado. Em 2006 já havia caído para 0,3 gramas. Ou seja, em 20 anos de implantação deste programa, houve uma redução da poluição por veículos na ordem de 98%.

O Brasil foi o primeiro país a banir o chumbo da gasolina, reduzindo gradativamente o teor de enxofre no combustível. Estudo realizado pelo departamento de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) concluiu que “somente na região metropolitana de São Paulo, calcula-se uma economia de US\$ 1, 32 bilhão em gastos com doenças pulmonares, cardíacas e câncer de pulmão. O estudo, que engloba o período de 1996 a 2005, também mostra que foram evitadas 14.495 mortes na grande São Paulo com a implementação do

programa. Dado que representa um acréscimo médio de treze anos no tempo de vida da população”. (MMA, 2006)

Considerando, portanto, os resultados alcançados, pode-se entender que o programa está plenamente justificado, evidentemente nos limites de seu propósito.

Mas essas conquistas também resultam de tensões com o setor produtivo. A Resolução 315/2002 do Proconve que estabelecia o prazo de janeiro de 2009 para a redução do enxofre no óleo diesel³⁶, não foi devidamente cumprida pelos fabricantes de automóveis, que alegaram atraso da Agência Nacional de Petróleo - ANP nas especificações do combustível. Esse fato motivou um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC com o Ministério Público Federal, que procura compensar as consequências desse atraso. Ao mesmo tempo, o MMA protagonizou, mediante regime de urgência, um processo no Conama que resultou na aprovação de duas resoluções (403/2008 e 415/2009) que antecipam para 2012 a meta de redução do enxofre ao índice de 20 ppm (S-20), para veículos leves e pesados, equivalente ao padrão europeu.

Classificação e enquadramento de corpos de água – A Resolução 357/2005 atualizou a classificação estabelecida em 1986 (Resolução 020), definindo novas diretrizes ambientais para o enquadramento de rios e outros mananciais, para ser executado pelos órgãos do Singreh, resultado da articulação com o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Os números, entretanto, ainda não são tão auspiciosos em termos da aplicação desta resolução. Segundo levantamento realizado pelo consultor ambiental, Eduardo Felizola, em 2007³⁷, para o DConama apenas 9 estados brasileiros possuíam sistemas de monitoramento da qualidade da água consideradas ótimos ou muito bons; 5 possuíam sistemas considerados bons ou regulares e 13 dispunham de sistemas considerados fracos ou incipientes. As redes estaduais contavam com cerca de 1.500 pontos de monitoramento, para analisar entre 3 a 50 parâmetros relacionados à qualidade da água, dependendo da unidade da federação. Em termos gerais, poucos cursos de água no país se encontram devidamente enquadrados nos termos desta Resolução.

Vegetação de Mata Atlântica - A Resolução 388/2007 convalidou as resoluções que definiram a vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de

³⁶ A meta da resolução previa que em janeiro de 2009, o diesel distribuído e utilizado pela frota brasileira conteria no máximo 50 PPM (partes por milhão) de enxofre.

³⁷ Ver sítio eletrônico do Conama

regeneração da Mata Atlântica, em todos os estados brasileiros, que apresentam esse tipo de vegetação. A convalidação teve como base o disposto no art. 4o § 1o da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Essa Lei da Mata Atlântica ficou mais de 14 anos tramitando no Congresso Nacional, sob forte pressão de parlamentares e *lobbies* que não concordavam com a proteção para o que resta deste bioma – cerca de 7% do que existia no início da colonização. Enquanto isso, o Conama avançou nas definições estaduais, por meio de resoluções específicas, aprovadas no curso dos anos 90. Tinha como referência legal o Decreto 750/93, que dispunha sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

No total, foram 19 resoluções discutidas no Conama, com informações prévias, avaliações e acordos técnicos realizados entre as OEMAS (organizações estaduais de meio ambiente) e as superintendências estaduais do Ibama, com o intuito de definir as espécies deste bioma.

Procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental – A Resolução 237/1997 atualizou em muitos aspectos a 01/86 e introduziu a definição de critérios e procedimentos para o compartilhamento do licenciamento ambiental entre os três entes federativos, redefinindo também as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento. Desde a publicação desta resolução o Conama vem aprovando outras decisões que simplificam o licenciamento para atividades e empreendimentos de baixo impacto, estabelecendo tipologias e novos procedimentos.

Foi com base nesta norma que a Câmara dos Deputados discutiu e aprovou o Projeto de Lei Complementar 12/2003, que regulamenta o Artigo 23 da Constituição Federal, referente à competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na gestão da Política Nacional de Meio Ambiente. Entretanto, a Câmara, sob pressão da bancada ruralista e de outros setores do poder econômico, e diante de um posicionamento no mínimo ambíguo da bancada de apoio do governo, entregou ao Senado – que atualmente analisa a proposta - uma versão do projeto que descarta o Conama no estabelecimento de tipologias de licenciamento ambiental. O que não ocorre com os estados, cuja proposta prevê essa função aos conselhos estaduais.

Descarte de pilhas e baterias – Essa nova versão da norma (401/2008) que revisou a

258/99 define novos limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias, e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, mas também estabelece a partir de 2010 a inserção da *logística reversa* na cadeia de produção e consumo. Esse procedimento por parte de produtores e importadores permitirá a coleta e a destinação adequada desse produto usado pelo consumidor e devolvido ao estabelecimento comercial. O processo compreenderá também programas de comunicação e educação ambiental aos consumidores e demais elos desta cadeia. Parte do segmento empresarial tem contestado a implantação dessa logística, alegando falta de amparo legal. O Conama apresentou ao Executivo Federal uma proposta de Projeto de Lei para a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que se encontra em tramitação no Senado. Mas, apesar de contestações judiciais, até o momento essa resolução - assim como as duas seguintes, que também prevêem o retorno do resíduo – está legalmente respaldada pela Lei 6938/81. (ver capítulo V)

Coleta e destinação adequada dos pneus inservíveis – Da mesma maneira, a Resolução 416/2009, que alterou a 257/1999, dispendo sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis, aperfeiçoou os procedimentos de devolução dos pneus usados para os comerciantes e desses para os fabricantes. Os produtores ficam responsáveis pela destinação à reciclagem e reuso adequados deste resíduo, que é tão deletério ao meio ambiente, quanto à saúde humana (potencial propagador de doenças como a dengue). Essa norma do Conama, com mais de 10 anos de aplicação no país, foi decisiva para a vitória do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio – OMC, com referência ao contencioso com a Comunidade Européia, que insistia no direito de exportar para o nosso país pneus usados para reforma.

Rerrefino de óleo lubrificante usado ou contaminado – O processo da logística reversa também está prevista na Resolução 362/2005 que organiza e orienta o recolhimento, a coleta e a destinação final de óleo lubrificante usado ou contaminado. A implantação desta norma, três anos após a sua aprovação já superava o percentual de recolhimento previsto, que era de 33,4% de todo o óleo lubrificante comercializado no país.

Casos excepcionais de intervenção em APP – A Resolução 369/2006 é uma das mais polêmicas normas ambientais do país. Esta resolução é fonte de controvérsia com o

segmento ruralista porque não contemplou entre as exceções para intervenções ou supressões em APP, as atividades agrossilvopastoris. No caso de APP urbanas, onde se verifica ocupações principalmente por habitações, a regularização fundiária sustentável prevista na resolução é contestada por alguns gestores municipais alegando dificuldades técnicas e financeiras ao cumprimento da documentação exigida, ou porque ficaram de fora os conjuntos residenciais de classe média e alta. Outra reclamação recorrente é que nem todas as atividades de exploração mineral foram consideradas de Utilidade Pública nesta resolução. Segmentos ambientalistas e setores do Ministério Público, por sua vez, questionam essa exceção admitida para a mineração.

Na verdade, a norma atendeu ao Código Florestal (Lei 4771/65) quando prevê que o Conama pode estabelecer outros casos excepcionais de Utilidade Pública, Interesse Social ou Baixo Impacto Ambiental, que permitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP. A aprovação dessa norma envolveu uma longa discussão técnica e difíceis negociações que se estenderam por mais de quatro anos. Foram realizadas seis audiências públicas nas diferentes regiões, dois seminários técnicos e jurídicos e diversas reuniões de Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas. A sua aprovação transcorreu por três plenárias, sendo interrompida por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, de iniciativa do Procurador Geral da República, que, no entanto, não foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal.

A demanda principal que motivou essa norma foi a dificuldade constatada pelos órgãos ambientais responsáveis pela fiscalização, diante do alto índice de degradação de APP em todo o país e de diversas leis e normas estaduais e municipais contraditórias com o Código Florestal, portanto ilegais³⁸.

A importância do tema pode ser constatada, segundo o levantamento mencionado (Felizola, 2007) por alguns números:

- Foram registradas pelas organizações estaduais e municipais de meio ambiente 6.408 autuações em APP, 13.851 licenças envolvendo a intervenção em APP e 3.627 projetos de recuperação ambiental nessas áreas; e
- Entre as ações ambientais do Ministério Pública Federal, 76% tem referência à usos

³⁸ Segundo levantamento realizado pelo DConama em 2005, estima-se que as APP no país (mata ciliar e margens de rios, nascentes e represas, topo de morro, encosta com mais de 45 graus, mangues, dunas vegetadas, restingas etc.) podem ocupar uma área cerca de 20% do território nacional, ou seja, uma área equivalente a do Estado do Pará. Numa pequena amostragem, em 16 territórios analisados por universidades e centros de pesquisa do país, nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, somando cerca de 3 mil quilômetros quadrados, verificou-se um índice de degradação - desmatamento e ocupações indevidas – na faixa de mais de 43% do total de espaços ocupados por APP (sítio eletrônico do Conama).

inadequados de APP.

Outro indicador de relevância desta regulamentação são os inúmeros casos de enchentes e desmoronamento, com vítimas, que têm ocorrido em diferentes regiões do país, cujos diagnósticos apontam, em grande parte dos casos, para o uso ilegal e inadequado dessas áreas protegidas, sobretudo em margens de rios, topos de morros e em encostas.

Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) – Com as Recomendações 003/2006, 007/2008 e 010/2009, tendo por base o que estabelece a MP-2166-67, do Código Florestal, o Conama autorizou a redução da Reserva Legal, apenas para fins de recomposição, em até 50% da propriedade rural, nos estados de Rondônia e Acre, e na Área de Influência da BR-163, no Pará, respectivamente. Essas recomendações têm sido referendadas por decretos da Presidência da República, e são fundamentais no cumprimento do que foi negociado no próprio Conama (1999/2000) entre todos os segmentos interessados, inclusive o ruralista. Todavia, este setor continua exigindo a redução dos 80% da Reserva Legal na Amazônia, de forma generalizada - sem considerar os critérios estabelecidos pelo ZEE - ou até mesmo a extinção desse instituto nas demais regiões do país.

Suspensão de licença nas bacias hidrográficas do Pantanal Mato-grossense - Esta referência à Resolução 01/1985, que dispõe de um único artigo, é mencionada com a intenção de demonstrar como uma norma relativamente simples tem tido a função fundamental de proteção do patrimônio nacional que é o Pantanal mato-grossense, diante da ameaça de instalação de usinas e destilarias de álcool na Bacia do Rio Paraguai. Quase 25 anos depois de publicada no Diário Oficial da União, esta decisão foi referência importante para que o Zoneamento da Cana, lançado recentemente pelo Governo Federal, deixasse de fora essa bacia hidrográfica, entre as áreas para expansão dessa cultura com vistas ao programa de biocombustíveis - uma salvaguarda para o bioma e o próprio programa ante ameaças de barreiras não tarifárias, por *dumping* ecológico.

Gestão de resíduos da construção civil – A Resolução 307/2002 é outro exemplo de aplicação progressiva da norma por parte dos órgãos ambientais do Sisnama. Segundo parecer da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA³⁹, diversos municípios

³⁹ Ver sítio eletrônico do Conama.

elaboraram e estão implantando o seu Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, conforme estabelecido pela norma. O documento destaca o município de São José do Rio Preto, onde 93% desses resíduos têm sido captados e 70% deles são reciclados, e lista também dezenas de outros municípios em diferentes estados que vêm implantando os dispositivos da resolução. Essa norma sofreu uma alteração pela Resolução 348/2004, que incluiu o amianto na classe dos resíduos da construção civil, considerados perigosos. Essa resolução que vem sendo fortemente contestada pelo segmento empresarial ligado à empresa que ainda explora essa matéria-prima no país (Estado de Goiás). Entretanto, 48 países já teriam banido o uso dessa substância, de acordo com pesquisas que confirmam o seu efeito nocivo sobre a saúde humana, o que indica uma tendência de manutenção dessa decisão pelo Conselho.⁴⁰

Conflitos e temas de resoluções

O artigo 2º da Lei 6.938/81 diz que a PNMA “tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. As resoluções mencionadas acima refletem a significativa função do Conselho na consecução de atividades, objetivos e instrumentos da PNMA⁴¹, dependendo, evidentemente, da relevância do tema na pauta nacional e da vontade política do Governo Federal, que tem no MMA, a coordenação do Sisnama e a presidência do Conama.

Para agregar mais elementos a essa análise, sobretudo quanto ao impacto sobre a política pública, convém ressaltar algumas referências que podem servir como indicadores de “conveniência e oportunidade” das normas.

⁴⁰ No Congresso Nacional tramita, atualmente, Projeto de Lei que também propõe o banimento do asbesto no Brasil.

⁴¹ São instrumentos da PNMA: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividade efetiva ou potencialmente poluidora, os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia voltada para a melhoria da qualidade ambiental, a criação de Estados ecológicos e áreas de proteção ambiental, sistema nacional de informações sobre o ambiente, cadastro técnico federal das atividades e instrumentos de defesa ambiental e penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da delegação ambiental (Machado, 2002: 136).

Uma dessas referências são os conflitos ambientais mais relevantes, que têm ensejado medidas por parte do Estado e da sociedade. O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) realizou um levantamento dos conflitos socioambientais noticiados pelos meios de comunicação no ano de 1993, constatando 247 casos de conflitos envolvendo diferentes recursos naturais. Nessa ocasião, a água já era a maior fonte de conflitos (32%), seguida do uso do solo (23%), das espécies vegetais (20%), bens minerais (9%), ar e fauna (8%). Mais da metade dos conflitos observados refere-se à poluição ou degradação da água, do ar ou do solo. Um percentual menor (37%) envolve questões relativas à fauna, flora e mineração, como nos casos anteriores, causado quase sempre pela apropriação privada e indevida de bens, seja para exploração e comercialização (madeira, animais silvestres, pescado e minérios), ou para emissão de resíduos e efluentes do processo produtivo (Ibase, 1997: 29 e 30).

A maior parte das resoluções comentadas apenas confirma os temas mais conflitivos desse levantamento. Mas vejamos na tabela a seguir os números das resoluções distribuídas segundo temas e períodos significativos.

Tabela 3 - Total de Resoluções aprovadas por tema (%) em três períodos de atividades

Período	Aprovadas	Água	Florestas	Licenciamento	UC	Gestão Resíduos	Poluição do ar	Fauna	Adm
1989-1994	97	2,6	22,6	7,3	5,2	9,4	15,4	1,0	37,11
1996-2001	69	7,2	13	11,5	4,0	14,6	15,9	1,3	30,4
2003-2008	83	9,6	6	12	3,6	10,8	8,4	3,6	45,7

(*) Não estão incluídos nessa tabela os recursos contra multas do IBAMA. Fonte: Sítio do Conama

Nesta Tabela, a relevância crescente do tema “água” pode corresponder à alta incidência de conflitos mencionados, mas também ao fato dos recursos hídricos terem sido incorporados pelo MMA, em 1995. Com a Lei de Recursos Hídricos (9.433/1997) e seus instrumentos, o Conama passa a atuar mais na classificação para o enquadramento e no cuidado com efluentes e outras formas de poluição do recurso. Outra observação diz respeito à agenda verde (florestas, UC) dando lugar às decisões relativas à agenda marrom e azul (licenciamento, gestão de resíduos). Gestão de resíduos avança com parcimônia porque há um empenho do MMA pela Política Nacional que se “arrasta” na Câmara dos Deputados. No

terceiro período, o aumento de decisões administrativas se deve principalmente às mudanças de estrutura e regimento do “Repensando o Conama” e constantes alterações de datas de plenárias.

Essa tabela ressalta três períodos diferentes no contexto da política ambiental, onde as resoluções do Conama podem revelar ou confirmar algumas tendências. No primeiro período (1989-94), se destacam a nova Constituição, a criação do Ibama, a repercussão da morte de Chico Mendes, a emergência do socioambientalismo, a Eco-92 e a criação do MMA. Um momento de inflexão positiva dessa política pública onde o Conama paradoxalmente parece perder espaço, ou exclusividade, como instância de formulação e intervenção sobre a política pública. Vale lembrar que a absorção do IBDF, e outros dois órgãos, pelo Ibama ampliou competências à nova área ambiental⁴². O Conama passou a deliberar mais sobre UC e florestas.

O segundo período (1996-2001) apresenta o recorde do desmatamento na Amazônia, a ampliação da Reserva Legal, a nomeação do ministro Sarney Filho com propósito de reestruturar e fortalecer a pasta, incluindo o Conama, e fatos como a questão do Código Florestal, o derramamento de óleo na Bahia de Guanabara e o Repensando o Conama. Crescem as decisões sobre água, licenciamento, gestão de resíduos, mantendo-se o destaque para a poluição do ar, o que sinaliza para uma maior absorção do desafio da sustentabilidade superando a agenda preservacionista ou de “comando e controle”.

No terceiro (2003-08), verifica-se um expressivo aumento das atenções para a temática, como já mencionado. Numa expressão rica em sentidos, nesse período, *o clima esquenta*. Outro sinal foi o anúncio antecipado feito em Washington/EUA, pelo presidente Lula, ainda em novembro de 2002, de que a sua ministra do meio ambiente seria a senadora Marina Silva, premiada internacionalmente⁴³.

Abordada por jornalistas no Senado, a senadora antecipa quatro diretrizes para a política ambiental: (a) transversalidade da temática ambiental entre todas as demais políticas públicas; (b) fortalecimento do Sisnama⁴⁴; (c) controle e participação social; (d)

⁴² Além do IBDF, participam dessa fusão institucional a SUDHEVEA (Superintendência da Borracha) e a SUDEPE (da Pesca).

⁴³ Nos bastidores, a explicação para essa antecipação teria sido porque o presidente George Bush havia perguntado o nome dos titulares das pastas do ambiente e da fazenda – quando também foi anunciado o nome do deputado Antônio Palocci. O presidente desconfiado de possível vazamento, antecipou o anúncio na saída da Casa Branca.

⁴⁴ Essa diretriz foi agregada mediante proposição posterior do Secretário-Executivo do MMA, Cláudio Langone(2003-7).

desenvolvimento sustentável. Além de se traduzir em novos marcos legais⁴⁵ e institucionais⁴⁶ essas diretrizes sustentam um processo de revitalização do Conama que, a rigor, já se iniciava no final dos anos 90. O Conselho é um espaço de consubstanciação dessas quatro diretrizes. A política integrada, como passou a ser chamada, reuniu melhores condições institucionais e políticas para enfrentar os dilemas ecológicos internos, bem como compromissos e posicionamentos brasileiros ante a crise ambiental global.

Resoluções sustentam o mecanismo

Sojo considera que “o Conama alcançou imprimir uma sensação de ‘utilidade’ das deliberações que têm sido um recurso para a manutenção do instrumento deliberativo” (op. cit.: 250). Segundo ele, as estruturas verticais que precedem decisões de plenário, completando “três andares” do processo, com atos convergentes e divergentes (GT) e deliberações prévias (CT), “promove maior grau de participação entre os agentes reconhecidos e, especialmente, cria condições para a formação de argumentos consensuais por aproximação gradual e cumulativa”.

Ele chama de “âncora” o recurso técnico que o MMA e suas vinculadas - mas também os demais conselheiros⁴⁷ - aportam aos debates, como algo que facilita a negociação. No caso, técnicos do ministério têm voz, mas sem direito a voto.

A aplicabilidade maior ou menor das resoluções e a sua real influência sobre a evolução da política pública corresponderá à interação entre as dinâmicas técnica e política, sob uma gestão sustentável do tempo que viabilize a consideração adequada de todas as variáveis.

Finalmente, ainda sobre as resoluções, esse professor costarriquenho destaca que “as resoluções do Conama geram um efeito duplo: por um lado sua ‘força de lei’ garante aplicabilidade nos âmbitos competentes; por outro, reforça o interesse dos agentes sociais para continuar tomando parte ativa do mecanismo. O custo de oportunidade é favorável à negociação” (op. Cit.: 259). Ou seja, eventual desmotivação de segmentos minoritários tem sido suplantada pelo que Habermas chama de vitória do argumento. O processo de

⁴⁵ Lei de Florestas Públicas (11.284/2006) e Lei da Mata Atlântica (11.428/2006).

⁴⁶ Instituto Chico Mendes, Serviço Florestal Brasileiro, Plano de Combate ao Desmatamento etc.

⁴⁷ Mesmo as entidades da sociedade civil, com maior dificuldade de aporte técnico, recorrem muitas vezes a especialistas de seus quadros ou de instituições de pesquisa de sua confiança.

deliberação argumentativa e as negociações sucessivas, “até a exaustão”, como atesta um conselheiro a seguir, têm validado este fórum participativo, ao propiciar um debate racional que atenda minimamente as minorias. Vejamos o que pensam alguns conselheiros consultados.

IV

O Conama segundo conselheiros

Metodologia da pesquisa

Este capítulo reúne observações de representantes de segmentos sobre a função normativa e política do Conama, a formação do interesse público no processo de construção de suas decisões, as alegações quanto à extrapolação de competências e a atuação do próprio segmento, além de propostas para melhoria de desempenho do Conselho.

A abordagem junto aos conselheiros considerou algumas questões relevantes. Primeiramente, o período de consulta ficou reservado para final e início de ano – dezembro de 2009 e janeiro de 2010 - porque se trata de um momento de recesso do Conselho, sem plenárias, câmaras técnicas ou GTs, o que facilitou o contato dos conselheiros por parte do entrevistador que, sendo diretor do DConama, em outros períodos do ano, acompanha e se envolve diretamente na rotina de discussões do Conselho.

As entrevistas foram combinadas por telefone, mas realizadas por correio eletrônico, de tal forma que o conselheiro pudesse organizar e resumir livremente as suas considerações, sem qualquer interferência interativa do entrevistador na formulação de suas respostas. Além disso, o contato virtual permitiu a interlocução com conselheiros das diferentes regiões do país, uma vez que havia limitação para deslocamentos.

São mencionados no texto apenas os segmentos de cada entrevistado, mantendo reservada a sua identificação pessoal. Assim, puderam opinar livremente, sem qualquer receio de que suas observações pudessem expô-los, repercutindo no relacionamento com seus pares ou com os demais segmentos, ou ainda nos processos de discussão em curso, especialmente na revisão do Regimento Interno.

O levantamento procurou manter um equilíbrio entre representantes governamentais e não governamentais, mas não selecionou uma amostragem estatisticamente proporcional ao conjunto dos conselheiros que permitisse generalizações, o que não era objetivo deste trabalho. O propósito era conhecer aspectos do discurso, diferentes visões e, sobretudo, eventuais consensos tanto sobre temas que se apresentam em plenário ou fora dele. Importante também que fossem conselheiros ou representantes de segmentos – não necessariamente conselheiros - reconhecidos como lideranças entre seus pares, mas também pelos demais segmentos.

Assim, foram entrevistados 18 conselheiros: nove (9) representantes de governo e nove (9) não governamentais; sendo, seis (6) do Governo Federal, um (1) de Governo Estadual, um (1) de Governo Municipal e um (1) do Congresso Nacional; sete (7) das entidades ambientalistas e dois (2) do setor empresarial. Outros conselheiros, especialmente representantes de estados e municípios foram convidados, mas em virtude, principalmente, do período de final de ano e férias, não puderam atender à consulta.

Devido à limitação de agenda dos conselheiros, a entrevista se concentrou em cinco temas, de modo a permitir algumas comparações entre pontos de vista, com foco em desafios e avanços do Conselho.

Questões apresentadas aos conselheiros:

- 1) Comente a função normativa e política do Conama, a sua importância ontem e hoje?
- 2) Como você vê a construção do interesse público no Conselho, a partir dos diferentes interesses setoriais presentes em plenário?
- 3) Como você analisa as críticas e restrições feitas por setores do Congresso Nacional ao Conama?
- 4) Fale sobre a atuação do seu segmento.
- 5) Em linhas gerais, de que forma pode ser melhorado o Conama?

A primeira questão era um convite à reflexão sobre a sua função técnica e normativa, não raro questionada, seja por alegada extrapolação de competência, restrição à atividade econômica ou por sobreposição à dimensão política e estratégica do Conselho; sempre buscando uma perspectiva histórica, conforme abordagem deste trabalho.

A segunda pergunta procurava levar os conselheiros a refletir sobre o processo de negociação no Conama, o peso diferenciado de cada um dos interesses em jogo, a correlação de forças, a estratégia eventual de hegemonização de cada ator e a eficiência procedimental na construção de decisões voltadas ao bem comum.

A referência à manifestação de alguns parlamentares federais contra as iniciativas do Conama, nesta terceira questão, tinha a intenção de provocar os entrevistados a se posicionar diante de críticas reiteradas de representantes da bancada ruralista, de forma a conhecer argumentos favoráveis e contrários. A quarta questão procurava suscitar uma avaliação crítica da atuação do próprio segmento, e a quinta aproveitar o momento de debates internos ao Conselho sobre regimento, composição e função estratégica, para recolher sugestões de melhoria.

As respostas a cada questão foram dispostas em tabela por segmento, a fim de facilitar uma visualização panorâmica e comparativa, e também uma posterior articulação dos pontos de vista, quase reproduzindo um debate virtual entre as diferentes opiniões dos entrevistados, conforme a seguir.

Função normativa e política do CONAMA

Entre os ambientalistas consultados há praticamente um consenso quanto ao avanço que o Conama representou na época em que foi criado, reconhecendo-se que a sua atividade regulamentadora é essencial à defesa do meio ambiente. Entrevistados do Governo Federal também foram unânimes em apontar, explicitamente ou não, a sua legitimidade institucional e política. Um deles lembrou que há antigas resistências entre setores do próprio governo. Ainda assim, um dos ambientalistas ressaltou que a Casa Civil nunca teve uma iniciativa para forçar modificações em normas aprovadas. Outro ambientalista resalta o despertar dos setores industrial e agropecuário para a problemática do uso dos recursos naturais, mas ainda assim não estariam preparados.

Para este setor, o Conama desempenha uma função, ao mesmo tempo, social e ambiental indispensável. O sucesso de sua legislação se explica pelo Sisnama que a sustenta. Um indicador disso é o baixo índice de *judicialização* das resoluções. De fato, embora haja

questionamentos e controvérsias com respeito a algumas resoluções, ainda não houve uma resolução revogada ou invalidada por ação judicial⁴⁸.

A natureza técnica e as decisões de mérito específico fazem com que o Conselho, segundo ambientalistas, cumpra uma agenda impossível ao Congresso Nacional, inclusive porque normativas disciplinadoras dependem de ampla participação da sociedade, algo difícil para o Congresso. Numa instância democrática participativa parece mais viável o envolvimento direto dos setores implicados ou atendidos na aplicação da norma. Talvez por isso o conselheiro municipal consultado qualifique o Conselho como um verdadeiro “para-parlamento”, caixa de ressonância de toda a sociedade.

Um representante do Governo lembrou que mesmo com sua função política limitada em 1989, quando foi criado o Conselho de Governo, na prática ficou preservado o seu *status* máximo no Sisnama uma vez que este conselho nunca se reuniu⁴⁹. É claro que o Conama se tornou mais vulnerável a questionamentos de competência, ainda que algumas alegações de extrapolação pela Resolução 237/97, não se converteram em ações judiciais contrárias, pelo menos no âmbito federal.

Um dos ambientalistas explica que as normas costumam afetar interesses econômicos, que, por sua vez, insatisfeitos, investem contra o Conama. Compartilha essa visão um representante federal ao considerar que na atualidade as decisões contraditam com mais frequência o sistema econômico e determinados interesses setoriais.

Quanto à ênfase mais técnica do que política, o representante estadual defende que o Conama não é e nem deveria ser um conselho meramente técnico. É um conselho de política ambiental, onde, além do conhecimento técnico, concorrem os diferentes interesses econômicos, sociais e políticos. Discorda dessa visão um conselheiro federal, para quem trata-se de uma “agenda de regras e normas sobrepondo o papel político-ambiental”. Há certa omissão na coordenação dos debates por parte do próprio Governo Federal, na figura do MMA, o que limita muito a atuação política do Conama, afirma.

⁴⁸ Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados um Projeto de Decreto Legislativo que suspende o efeito de alguns dispositivos da Resolução 303/2002, que dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente. Recentemente, uma decisão judicial no Estado do Paraná obrigou o presidente do Conama, ministro Carlos Minc, a publicar uma resolução *ad referendum* do plenário, exigindo EIA-Rima para a queima de canaviais. O plenário do Conselho manifestou desagravo pela medida, vista como autoritária, e recomendou recurso contrário na justiça. Poucos dias depois, a decisão foi derrubada na Justiça Federal e a resolução revogada.

⁴⁹ Exemplo disso foram as diversas decisões do Conama encaminhadas diretamente ao centro do Governo, sem qualquer apreciação preliminar desse Conselho de Governo. Inversamente, há situações como no caso dos ZEE (Rondônia, Acre e BR-163) em que os diversos ministérios, através da Comissão ZEE-Brasil, opinaram previamente à Recomendação aprovada pelo Conama, referendada posteriormente por decreto presidencial.

Apenas um dos ambientalistas observou que os avanços normativos evoluíram com a própria história do Conselho, excedendo, em alguns casos, a sua competência, ao impor obrigações, o que estaria reservado pela Constituição à Lei. Surpreendentemente, este conselheiro alega que o art. 25 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT teria revogado a competência normativa de quaisquer órgãos do Poder Executivo. Recentemente, um conselheiro da Abema⁵⁰, numa reunião de GT, respondeu a argumento semelhante de um representante empresarial, perguntando por que então ele estava ali atuando num conselho “inconstitucional”.

Todavia dois conselheiros do Governo Federal vêm de forma diferente. Um entende que o Conselho regulamenta com eficiência e detalha temas previamente definidos em Lei. Outro vai mais longe e afirma que há espaço até para muitas resoluções apenas com base nas competências gerais da Lei 6.938/81. O conselheiro estadual, por sua vez, lembra que, não raro, o Conselho avança no vazio deixado pela omissão do legislativo nacional. Assim, foi ocupando espaços significativos com o crescimento da variável ambiental.

Foi destacado por um conselheiro federal como “absurdo” que se recorra ao quadro legal e constitucional para que uma lei estadual contradiga uma normativa federal, como ocorre com resoluções referentes à Área de Preservação Permanente - APP (303/2002 e 369/2006).

Enquanto o setor empresarial destacou a colaboração imprescindível do Conselho na construção da política ambiental, que “guarda interfaces com as demais áreas”, o entrevistado do Congresso Nacional defende a tese de alguns parlamentares da Câmara, segundo a qual o Conama se encontra fora de sintonia com o atual estado democrático de direito, lembrando também o art. 25 – ADCT – da Constituição de 1988. Além disso, reforça que o artigo 5º, inciso II, da Carta Magna diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei”, o que retira a competência do Conama para criar obrigações ao cidadão. Entretanto, membros da Câmara Jurídica do Conama e outros profissionais do direito argumentam que a Lei 6.938/81 foi acolhida pela Constituição de 1988, e que, por ela, o Conama tem mandato para estabelecer procedimentos ao setor público e privado que assegurem a qualidade ambiental, conforme esta lei e a própria Constituição.

⁵⁰ Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

Construção do interesse público no Conselho

Quando o tema é construção do interesse público a temperatura sobe entre os ambientalistas. O alvo principal das críticas é a ação do governo, especialmente o federal. Segundo um deles, o atual governo é mais ativo no Conama, “mas com investidas acintosas em prol do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento)”, o que torna o Conselho, muitas vezes, refém de manobras de postergação ou urgência. A agenda ambiental deve ser construída com toda a sociedade. Segundo este ambientalista o interesse governamental nem sempre representa o interesse público e exemplifica: as críticas de empreendedores à morosidade do licenciamento poderiam ser respondidas com o fortalecimento da área pelo governo.

Dois entrevistados federais concordam que o interesse público é quase sempre interpretado como interesse de governo, e o conselheiro da ABEMA considera excessivo o peso do setor: “o Conselho é nacional e não federal”. A composição desequilibrada faz com que o interesse da administração federal assuma o nome de *interesse público*. Um dos ambientalistas lembra a questão central da composição da representatividade de cada segmento que ainda permanece em aberto, o que pode redundar em prejuízo, já que os ambientalistas, em geral, entendem que o seu compromisso é com o bem comum da sociedade e não apenas com seus eleitores do CNEA.

Mas um representante do governo ressalva que, por algum despreparo técnico, “nem sempre (as entidades da sociedade) contribuem com a elaboração das propostas.” Isso porque a necessidade de composição para assegurar legitimidade às resoluções, às vezes, sacrifica o aspecto técnico. O conselheiro estadual diz que as dimensões continentais do Brasil favorecem distorções, em função de diferenças regionais: “questões paroquiais concorrem na formulação das normas, gerando, por vezes, alguns disparates”. Isso é compartilhado pelo entrevistado de município: discrepâncias entre os segmentos podem levar a resoluções ineficazes, desnecessárias ou tecnicamente discutíveis, seja com membros sem formação técnica, por exemplo, que defendem decisões políticas, seja com propostas do Governo Federal prevalecendo. Já um dos representantes empresariais propõe que haja maior qualificação das representações.

Outra referência à diferença entre interesse de governo e interesse público foi mencionada por outro ambientalista ao tratar da Resolução 369/2006. Esta resolução

regulamentou parte da atividade mineraria, como de *utilidade pública*, quando, na verdade, argumenta, a recuperação dessas áreas protegidas é que beneficiariam a economia do país. O interesse representado pelos órgãos do Estado que predomina é o do empreendedor, frequentemente de viés desenvolvimentista, conclui.

Um de seus colegas frisou que o Conama busca o consenso até a exaustão, inclusive e até mesmo entre os ministérios. Na prática, as normas resultam da supremacia do diálogo sobre o confronto, e são produtos da discussão das Leis que emanam do Congresso, enriquecidas pela presença de segmentos que as cumprirão sob a luz da Lei. A democracia participativa permite que a decisão considere as perspectivas econômicas, sociais e ambientais, sendo que o interesse público é constituído pela convergência dos interesses setoriais, num processo essencialmente político.

Outro ambientalista recorre a conceitos *gramscianos* para comentar que a busca do consenso resulta das várias disputas por “aparelhos privados de hegemonia”, trazendo para o centro do debate a questão de classe.

Alguns representantes do Governo Federal concordam que o interesse público prevalece na construção das resoluções, quando, em debate, acontece uma composição entre interesses setoriais. Um deles argumenta que o trabalho colegiado pode aumentar as possibilidades, mas também restringi-las. Cita o caso específico do excesso de salvaguardas da Resolução sobre o uso de lodo de esgoto em atividades agrícolas. “O produtor que desejar usar esse resíduo da área urbana vai enfrentar uma grande burocracia e um risco” que devem desestimulá-lo.

Em relação à pauta do Conselho, o CIPAM foi criado para planejar as suas atividades, mas não tem sido fortalecido pelos segmentos. O novo regimento em debate no CIPAM poderá promover um avanço nas negociações ainda em GT e CT, comenta um dos entrevistados. Isso porque é no GT que as questões setoriais são apresentadas, qualificando tecnicamente as propostas, enquanto na CT e no plenário⁵¹ o “interesse público” pode ser alcançado. Antes e durante esse processo, todos os documentos estão disponíveis na *Internet*, “o que é uma grande vantagem”, comenta outro conselheiro.

⁵¹ O plenário ainda dispõe do recurso do pedido de vistas que permite a ampliação ou postergação do debate, de acordo com a conveniência de cada um dos segmentos.

Críticas e restrições feitas por setores do Congresso

O representante municipal considera que o Conama extrapola competências, algumas vezes, porque há lacunas na legislação ambiental brasileira. Do setor empresarial, outro conselheiro afirma que a morosidade do processo legislativo e o seu descrédito por parte da sociedade têm levado a que o Conama extrapole as suas competências. “Essa prática constante ofende a Constituição que determina (artigo 2º) a separação dos poderes e abriga (artigo 5º, II) o Princípio da Legalidade”. Alega que o Sisnama foi criado por lei, não tendo previsão constitucional, o que validaria apenas uma estrutura de colaboração entre os entes, sem uma hierarquia. Assim, as resoluções seriam questionáveis administrativa e judicialmente. Outro representante do setor menciona os casos em que o Conselho delibera sobre *pós-consumo* e *logística reversa* – como o retorno e reciclagem de pneus inservíveis, pilhas e baterias, e óleos lubrificantes usados – que não teriam amparo legal.

“O Conama realmente extrapola e a Câmara de Assuntos Jurídicos é uma distorção.” Essa observação do conselheiro estadual sobre a Câmara Jurídica se refere às alterações legais e jurídicas, que muitas vezes afetam o conteúdo técnico das propostas de resoluções, discutidas anteriormente em câmaras temáticas.

O entrevistado do Congresso radicaliza e diz que falta legitimidade legal e política ao Conama porque “este conselho tem sua atuação pautada na democracia participativa, com membros eleitos por seus pares no universo em que participam (representatividade muito restrita)”. Deveria, portanto, aprovar normas apenas no âmbito do “ser”, ou seja, como fazer, e não do “dever”.

Os ambientalistas, em uníssono, rechaçaram as críticas de congressistas à atuação do Conama. Um deles avalia que se trata de conflitos de ingerência e competência entre os poderes. Afirma que alguns interesses no Congresso sempre viram o Conselho como entrave, mas a instituição sempre delegou novas atribuições ao Conama.

Alguns conselheiros identificam setores do agronegócio e da indústria se colocando contra o sistema ambiental: “não procede a acusação ruralista de que o Conama legisla”; “querem uma flexibilização maior das normas ambientais”; “*jus esperniandi*”, desabafa outro, explicando que as críticas vêm dos que achavam que a legislação ambiental nunca seria exigida.

“A representatividade do Congresso não alcança toda a sociedade e a governança e a participação são dificultadas”. Isso porque o “processo de participação é novo e precisa ser integralizado pelos setores reacionários do governo”. Além disso, há certa desconsideração em relação a fatores técnicos das decisões do Conama. As leis são generalistas e o Conselho trabalha sob previsão legal. Apenas normatiza, conferindo operacionalidade à Lei.

“O ônus da prova é de quem acusa. Portanto, que se aponte para eventuais revisões (a serem feitas pelo Conselho)”, comenta um dos entrevistados. “O Conama perdurará enquanto houver bom senso na República”, conclui outro.

Comentários de conselheiros federais se aproximam daqueles das ONGs: “setor ameaçado com resoluções sempre vai argüir competência, principalmente aqueles penderes” (com passivo ambiental); “críticas são precipitadas e imediatistas na maioria das vezes”. Mas teve quem afirmasse que “algumas críticas à extrapolação são válidas, mas sem fúria”. Outro alertou que o Conama precisa ser reforçado legalmente, porque alguns legisladores entendem que a Lei 6.938/81 não foi recepcionada pela Constituição de 88.

Um dos conselheiros lembrou que o Congresso tem representação, sem voto, no plenário do Conama e esses deputados deveriam comparecer e cumprir esse exercício. Outro entrevistado sugeriu uma campanha de esclarecimento sobre o Conama, envolvendo também o legislativo. Mas um comentário cabe destacar: “a falta de atuação política do MMA; a forma ineficiente de delegação ao Ibama (por Instruções Normativas), sem base conceitual robusta, e (falta de) estratégia para a política ambiental geram desacordo com o Conama”.

Sobre a atuação do segmento

Ambientalistas

Em resumo, as observações se concentraram na contribuição que o segmento propicia ao colegiado ambiental e na melhoria de sua atuação. Entretanto, há aqueles que “achariam melhor que não estivéssemos participando”.

Mas um dos conselheiros reconhece, de forma autocrítica, que a bancada está “saindo de uma crise causada por um grupo minoritário e radical, sem respaldo e representatividade⁵².” Esse grupo teria dificultado o diálogo e a negociação no Conselho. Em sua opinião a “utopia é pra avançar no possível rumo à sociedade sustentável”. O que se trata

⁵² Uma das entidades referidas nesse comentário foi convidada a se manifestar nesta consulta, mas não houve retorno.

é convergir e aproximar de “outros segmentos da sociedade civil e de outros não-inimigos”; “a articulação com os trabalhadores por parte dos movimentos sociais organizados, coloca a sociedade civil no centro da luta social e percebe-se o (seu) alcance real (...); a luta não é a sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho”.

Outro consultado propõe “debates dos setores empresariais e da sociedade civil para que se conheçam mutuamente e possam caminhar em direção a políticas mais justas”. O setor necessitaria de apoio técnico, de lideranças com maior capacidade para melhorar a atuação em plenário.

Governo Federal

O tom autocrítico prevaleceu entre representantes federais. “No governo há setores empenhados (...) em comprometer e embaralhar os resultados do Conama para viabilizar seus interesses. (...) Há também os ausentes, o que justifica a redução da bancada federal.” Outro conselheiro defende que ministérios mais interessados tenham assento permanente em Câmaras Técnicas afins.

“Nas (reuniões) preparatórias do governo é importante situar a opinião dos movimentos sociais, propondo interlocução com a sociedade civil. Há resistências no segmento governo” em relação a algumas resoluções. O “Governo Federal age de forma muito limitada, técnica e politicamente, considerando-se o papel (que tem) de coordenador da PNMA”.

Governo Estadual

O conselheiro lembra que a ABEMA foi criada “para unificar e fortalecer o ponto de vista do setor estadual, muito em função da competência para o licenciamento”, o que depende do poder de articulação. Neste período desde 2003, a ABEMA vem consolidando um processo de integração, respeitando-se, como se deve, as peculiaridades regionais: “interesses estaduais nem sempre são monolíticos”.

A “articulação entre o MMA e os segmentos é fundamental. Não tem sentido colocar num plenário de 100 pessoas matéria com muitas divergências. Identificá-las antes e procurar convergir nos bastidores é muito mais proveitoso. Benedito Valadares dizia que só ia para reunião quando já estivesse tudo resolvido antes”.

Governo Municipal

O representante municipal destacou duas dificuldades para o setor: “atividades prejudicadas pela falta de recursos de grande parte dos municípios brasileiros”, principalmente com referência à mobilidade; e, o “reduzido número de membros que o representa” (apenas oito num universo de 5.565 municípios).

Setor Empresarial

“Um número cada vez maior de líderes empresariais está convencido que faz sentido, em termos de negócios, integrarem os princípios do desenvolvimento sustentável em suas operações, e tornar suas empresas 'eco-eficientes'”. A Indústria tem investido em tecnologia para evitar impactos ambientais. Ela tem investido em equipamentos modernos anti-poluição e principalmente em tecnologias, (...) através do estabelecimento de uma Rede de Produção Mais Limpa, (...) como também nas atividades de responsabilidade sócio-ambiental”.

Congresso Nacional

“O segmento Parlamentar não deveria fazer parte (...) do Conselho, pois o espaço de atuação legislativa deve ser no Congresso e não em Conselhos do executivo.”

Para melhorar o CONAMA

Um ecologista afirma: “a democracia participativa pode produzir bons frutos se dispuser de cidadãos e de associações com disposição política para experimentar dinâmicas de decisão coletivas e cooperativas. O Conama anda a reboque, demorando muito em discutir e apreciar grandes questões, como energia, (...) e desenvolvimento sustentável. Falta audácia nas decisões, propondo avanços para a construção tecnológica do país (diesel).” (ambientalista).

O segmento defende que se evite o tecnicismo exacerbado, e propõe uma composição paritária entre Sociedade Civil e Governo. Representantes do Governo Federal também recomendam mudanças na composição, tornando os segmentos mais independentes e reduzindo o número de conselheiros, com o que concorda o conselheiro municipal. O

conselheiro estadual apresenta uma fórmula paritária com três grandes segmentos: “regulador (governo); de impactos (empreendedor); e neutro (ONG, academia, associações etc.)”. O plenário seria reduzido a 60 conselheiros: 10 do Governo Federal, 10 de governos estaduais e 10 de municipais; 10 do setor empresarial, 10 das ONG e 10 da comunidade científica. Sugere quorum mínimo apenas para instalar a reunião e a criação de conselhos regionais, lembrando a relação entre o CNRH e os comitês de bacias.

Essa proposta poderia atender o setor empresarial consultado, que cita os exemplos do Conselho Tributário e do Conselho de Segurança e Saúde no Trabalho. Pedem a elevação de sua participação a pelo menos 20% do plenário (hoje é 7%).

Sabedor da resistência no centro do Governo Federal, um ambientalista propõe um processo em que a cada dois anos se proceda a um ajuste parcial, em favor de maior representatividade.

Propostas mais específicas também surgiram como ampliar o tempo de Tribuna Livre para denúncias, cobranças, e maior orçamento para pesquisa técnica também são reivindicados; melhoria do formato de discussão das resoluções em plenário, que se apresenta “pouco prática, rudimentar e desgastante” (ONG); procedimento prévio para o “juízo de admissibilidade” das propostas de resoluções (município); e, uma nova competência: dar parecer a Projetos de Lei do Congresso, por meio de CT (governo federal).

O segmento federal demonstrou preocupação com a melhoria dos processos de negociação e a qualidade de formulação das resoluções. Fala-se em representantes com maior nível hierárquico e poder de decisão; melhor nível de negociação previamente ao plenário, fortalecendo a CT, retomando a CT temporária; mobilização de sugestões sistematizadas antes mesmo do GT, com período para esclarecimento público, utilizando-se fóruns, videoconferências e a *Internet*. Foi destacada também a necessidade de inclusão de órgãos mais técnicos, como Embrapa e outros.

Já o segmento das empresas pleiteia a limitação para mudanças de texto em plenário, que, por diversas vezes, de forma intempestiva, comprometem negociações exaustivas realizadas nas CTs e até a aplicabilidade da resolução, a posteriori. O mais adequado seriam intervenções pontuais e bem fundamentadas, com mérito técnico ou jurídico. Caso o texto não satisfaça ao Plenário, o mesmo deveria retornar à Câmara Técnica de origem para modificação específica.

Um aspecto que merece destaque também é a necessidade de participação mais qualificada do MMA e do IBAMA nas questões técnicas e políticas. Para este conselheiro, o MMA não tem tido empenho na função coordenadora de maneira a articular a capacidade instalada no país. A agenda do Conama deveria ser mais focada e articulada com a estratégia geral de gestão da política ambiental.

V

Nove considerações finais

A título de conclusão, comento a seguir nove aspectos inspirados em observações de conselheiros consultados para este trabalho.

1. O Conama é imbatível e legal? - O olhar mais otimista prevalece a despeito de limitações e desafios a este colegiado. Para os conselheiros, o Conama permanece legítimo e representativo, com função social e ambiental indispensável. O fundador do Conama e atual presidente da Câmara de Unidades de Conservação, Paulo Nogueira-Neto, é categórico, “o Conama é imbatível e perdurará enquanto houver bom senso na República”.

Essa motivação, em parte pelo menos, foi explicada por Sojo:

“Na experiência do Conama destacam-se três aspectos principais como contribuição ao fortalecimento da forma democrática deliberativa na geração de políticas públicas. Em primeiro lugar, a capacidade de visualizar e manter uma abrangência técnica de negociação, relacionada a uma problemática altamente conflituosa, tanto social quanto economicamente. Em segundo lugar, a relatividade da regra da maioria tem permitido que, em condições de participação minoritária, os agentes civis encontrem mais motivação na permanência do mecanismo do que em sua promulgação ou na sua retirada. A qualidade da negociação não é comprometida devido aos limites da representação. (...) As resoluções do Conama são produto de votações, porém, antes, foram originadas na conciliação, por meio de debate aberto e de uma discussão apaixonada, interessada e racional. Daí a sua longevidade e a legitimidade da sua gestão. (Sojo, 2002 p.261)”

Em oposição, há confrontos legalistas que vêem o Conama como peça de ficção, ou por outra, que estaria dessintonizado com o Estado Democrático de Direito. Alguns entrevistados lembram três questões: (1) os Atos e Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, em seu artigo 25, teria revogado a competência normativa do Executivo, que não fosse referendada em lei, 180 dias após a promulgação da Constituição de 88; (2) este Conselho tem desrespeitado os princípios da prevalência da lei e da reserva de lei, porque estaria “legislando” no lugar do Legislativo, normatizando sem amparo da lei e estabelecendo obrigações ao cidadão, o que está reservado à lei; (3) ademais, estaria sendo desrespeitado princípio da informação qualificada, quando aprova matérias que podem colocar em risco a legislação ambiental, como a resolução que estabeleceu novos casos excepcionais de intervenção em APP (369/2006).

Mesmo sem a pretensão de fazer um debate jurídico, até porque seria insensato para um mero admirador do direito ambiental, convém situar esse conjunto de críticas como alerta e contribuição à segurança e à sustentabilidade legal do Conselho. Portanto, é um debate oportuno e exige responsabilidade. Uma das vantagens comparativas desse órgão participativo é a agilidade para rever decisões, seja a serviço do avanço do conhecimento, do aprimoramento na defesa do ambiente ou de imperativos legais.

É interessante observar que as críticas jurídicas partem de visões ideológicas e doutrinárias até opostas, o que por si parece indicar o risco menor a um viés tendencioso do colegiado. Alegam-se dispositivos muito restritivos, mas também flexíveis com a atividade econômica.

Com referência à alegação de flexibilização na excepcionalidade criada pela Resolução 369/2006 para intervenção em APP, a monografia da advogada Adriana Lopes da Silva (2208, p. 24) também apresenta dúvidas no sentido inverso, tanto por parte do segmento da mineração quanto de gestores municipais, que alegam dificuldades de atendimento a populações de baixa renda que ocupam as margens de córregos nas áreas urbanas. A mineração se queixa porque não foram contemplados alguns minérios - que podem ser explorados fora das APPs. Nas áreas urbanas, as APPs podem ter metragem zero em situações fundamentadas, e ainda assim há reclamações. A atividade minerária que ficou definida como de utilidade pública, conforme delegação do Código Florestal ao Conama (art. 1º) seria responsável por algo em torno de 1% da degradação das APPs no país, segundo o Ministério

das Minas e Energia⁵³. Como não havia números alternativos, a maioria viu como pertinente essa aprovação. É justo que se questione a composição majoritária de governo, mas é bom lembrar que, em razão das longas negociações realizadas, não foi apenas governo e empresários que aprovaram a medida. Concertações exaustivas, envolvendo todos os segmentos, precederam votações.

Quanto ao princípio da informação qualificada, toda reunião do Conama é pública e divulgada com pelo menos cinco dias úteis de antecedência, sendo 15 dias, no caso das plenárias. Todos os documentos são disponibilizados no sítio eletrônico e tudo o que o Conselho discute e produz é divulgado antes, durante e depois, por boletins próprios, do MMA, por notas à imprensa e no Diário Oficial da União, que publica todas as resoluções. A resolução sobre APP ficou quatro anos em debate com diferentes fóruns públicos, como já mencionado. Calcula-se o envolvimento presencial de quase oito mil pessoas. Portanto, ainda que haja equívocos nesta resolução – e o Conselho tem agilidade e procedimentos que permitem revisões periódicas – não poderia ser por falta de informação e debate.

Com respeito ao Artigo 25 das ADCT, o jurista pioneiro do Direito Ambiental no Brasil, Paulo Affonso Leme Machado, explica que

“a competência do Conama não foi atingida pelo disposto no art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias. Diz o *caput* do art. 25: ‘Ficam revogadas, a partir de 180 dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I – ação normativa; II – alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie”.

“É necessário verificar as competências assinaladas pela Constituição ao Congresso Nacional e as competências do Conama previstas no art. 8º da Lei 6.938, de 31.8.1981, pois somente foram abrangidos os órgãos do Poder Executivo que estivessem exercendo funções que a Constituição reservou para o Congresso Nacional”.

“As atribuições do Congresso Nacional estão inseridas no Tít. IV, Cap. I – Do Poder Legislativo, Seção II, arts. 48 e 49. Constata-se que nenhuma das atribuições do Congresso Nacional são exercidas pelo Conama. Aliás, a matéria que tem uma clara conotação ambiental – “iniciativas do Poder Executivo referente a atividades nucleares” (art. 49, XIV, da CF) – é atribuição do CNEN – Conselho Nacional de Energia Nuclear. Portanto, inobstante

⁵³ Os setores da agropecuária, que podem ser os maiores responsáveis pela degradação de APP (ver levantamento no sítio eletrônico do Conama) se mostraram descontentes por terem ficado de fora da excepcionalidade definida pela Resolução 369/2006.

meu grande apreço ao Prof. Toshio Mukai, que pensa diferentemente⁵⁴, entendo que o art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias não revogou as resoluções do Conama” (Machado, 2002: 137 e 138).

Além disso, o art. 24, parágrafo 1º, da Constituição, diz que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, que é, justamente, a função desempenhada pelo Conama.

Finalmente, o segundo questionamento legal mencionado se direciona às resoluções 237/1997, quando prevê o licenciamento ambiental por parte dos municípios, a 302 e 303/2002, quando definem novos tipos de APP, e, as resoluções que tratam do pós-consumo, especialmente pilhas e pneus inservíveis, que foram revisadas recentemente (401/2008 e 416/2009). As duas primeiras alegam-se ter ferido o princípio da legalidade e do princípio específico, segundo o qual a Administração Pública apenas pode fazer o que a lei autoriza. Já o pós-consumo estabelece obrigações, o que está reservado à lei.

Para o licenciamento, o que teria fundamentado a decisão do Conselho, entre outros aspectos, foi o entendimento de que há princípios constitucionais e dispositivos da Lei 6.938/81 que permitem o entendimento referente à competência municipal. Esta previsão deveria ter sido regulamentada por lei complementar do Congresso, o que não havia ocorrido nove anos após a Constituição. Na verdade, essa lei complementar, com 22 anos de Constituição Federal, ainda está para ser promulgada.

Já as resoluções sobre APP estão calcadas no próprio Código Florestal, embora haja controvérsia quando o artigo 3º menciona a criação de APP por “ato do Poder Público”. A CT de Assuntos Jurídicos do Conama entendeu, por maioria simples, que o Conselho está contemplado neste artigo⁵⁵. Quanto às resoluções sobre pilhas e pneus, houve um entendimento bem diferente de que se estivesse criando obrigações para os agentes privados. Cumprindo preceito legal e princípios da PNMA (6938/81), o Conama procurou estabelecer uma fórmula para se evitar a poluição por resíduos perigosos à saúde humana e ao meio ambiente, acordando com o setor produtivo uma forma de recolhimento e acondicionamento adequado. Convém ainda ressaltar que se não se dispusesse dessa resolução sobre destinação ambientalmente adequada de pneus inservíveis, o Brasil, certamente teria perdido o contencioso na OMC, sendo obrigado a importar pneus usados – lixo, portanto – da Europa,

⁵⁴ Toshio Mucai, *Direito Ambiental Sistematizado*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992, p.4.

⁵⁵ Se bem que, recentemente, o MMA anunciou o propósito de rever a Resolução 303/2002 que estabelece parâmetros para APP, inclusive novas, alvo de controvérsia jurídica.

uma vez que diretiva recente do Parlamento Europeu proibiu a disposição desse resíduo em aterros sanitários locais.

A monografia mencionada (Silva, 2008) reconhece ao final que eventuais extrapolações da competência ainda que “sejam pontuais”, devem ser controladas pelo Congresso por meio de Decretos Legislativos, conforme iniciativa atual do deputado Fernando Chucre. Mas em lugar de enfrentamento e desautorização, parece mais produtivo e proativo que se promova maior intercâmbio entre os legislativos e os órgãos colegiados, com vistas ao aperfeiçoamento legal e normativo de ambas as instâncias. Não apenas uma oportunidade de “afinação” entre órgãos representativos e participativos, como também uma precaução contra medidas que podem fragilizar normas importantes para a política ambiental. A própria autora, aliás, reconhece que muitas dessas normas vieram também suprir lacunas fundamentais à proteção da qualidade de vida e à conservação dos recursos naturais. Nesse sentido, alguns parlamentares alertaram a autora para o risco de uso político de decretos legislativos para atendimento a setores contrariados por normas restritivas, mas necessárias.

Finalmente, nas palavras de Sojo “na experiência do Conama, a norma tem sido considerada flexível e não um marco rígido e imutável” (2002, p. 248). Assim, entre tantas resoluções aprovadas e vigentes, muitas auxiliando para que leis promulgadas pelo Congresso sejam efetivas, eventuais equívocos podem ser corrigidos pelo próprio Conselho.

2. Sisnama sustentável - Um conselheiro afirma que o sucesso da legislação ambiental, “se explica pelo Sisnama que a sustenta”. A viabilidade do Sisnama pode ser colocada à prova se comparado com o Sistema Único de Saúde, que é “vertebrado”, como comparava o então secretário executivo do Conselho e do MMA, Cláudio Langone. A diretriz do MMA referente ao fortalecimento do Sisnama tem o objetivo de afinar o diálogo entre os entes do sistema, consolidando também o Conama como a sua instância deliberativa e consultiva.

A Comissão Tripartite Nacional⁵⁶ - e suas correspondentes comissões estaduais – vinha tentando harmonizar as iniciativas de cada um dos entes, muitas vezes díspares e desarticulados, gerando sinergias à PNMA. O Fundo Nacional de Meio Ambiente, os fundos estaduais e municipais e outras fontes de recursos – talvez revitalizando a experiência iniciada

⁵⁶ “As Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e a Nacional são compostas por representações paritárias dos órgãos e entidades ambientais da federação (União, Estados e Municípios), os quais desenvolvem seus trabalhos de acordo com uma lógica de consenso” (sítio do MMA, 2010).

da Rede de Fundos Socioambientais – devem cumprir uma função mais estratégica no financiamento de todo o sistema. Por si só, essas e outras medidas deveriam propiciar o reconhecimento e o respeito às normas gerais emanadas pelo Conselho, evitando-se que leis ou outros regulamentos estaduais ou municipais contrariassem-nas flagrantemente, como se vê em alguns casos.

Para a necessária articulação entre Sisnama, Singreh e outros sistemas, o CIPAM pode cumprir essa função, rearticulando também os órgãos colegiados, inclusive a relação do Conama com a Conferência Nacional de Meio Ambiente – CNMA. Esta, por sua vez, integrada legalmente ao Sisnama, deve se constituir na instância mais aberta e mobilizada no processo de aglutinação dos órgãos e das iniciativas da PNMA. Pode vir a ser fonte privilegiada para a pauta dos conselhos ambientais, ao mesmo tempo em que legitima e torna mais representativa as diversas bancadas nos colegiados, sobretudo os segmentos não governamentais⁵⁷, entre os quais as entidades sociais e ambientalistas.

3. Mais técnico que político - Este é um tema de debate permanente. Os conselheiros manifestaram diferentes visões, avaliando que é um Conselho de política ambiental, que manteve, na prática, o *status* máximo no Sisnama, onde concorre o conhecimento técnico junto aos diferentes interesses econômicos, sociais e políticos. Alguns reconhecem que a agenda normativa se sobrepõe ao papel político, o que se deve à omissão do Governo.

A questão mencionada do esvaziamento político do início dos anos 90 – com reflexos até a atualidade - em contraste com o incremento institucional, da agenda ambiental e da representatividade dos ambientalistas deve ser considerada à luz de três fatores: primeiro, o *anti-clímax* que representou o Governo Collor para o conjunto das políticas sociais, que poderiam ter se consolidado após a *Constituição Cidadã* em políticas públicas efetivas, não fosse o medo das elites que empoderaram aquela aventura *collorida*, confrontada no combate à inflação, com o confisco das poupanças, e, na moralidade administrativa, com o *impeachment* antes da metade do mandato. Esse desatino político também vitimou o Conama, sobretudo com os desencontros entre MMA e Ibama; em segundo lugar, é preciso reconhecer que houve um crescimento e diversificação da temática ambiental, com a Eco-92 e a criação

⁵⁷ Algumas entidades representativas do setor empresarial se retiraram do processo da Conferência Nacional de Meio Ambiente, durante a sua 2a. Edição (2005), mas posteriormente houve sinais, mediante esforços do MMA, para um possível retorno.

de novos órgãos que passam a dividir a agenda com o Conselho; em terceiro, os setores mais afetados com as primeiras resoluções reagem promovendo o seu rebaixamento institucional.

Acselrad afirma, em 2001, que o enfraquecimento do Conama prossegue com a criação de outros colegiados. Mas nesse mesmo ano o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o MMA realizam um seminário latino-americano com o título sugestivo, “Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros”. De fato, o movimento SOS Florestas e o dilema do Código Florestal, bem como a reação e as medidas contra o derramamento de óleo na Baía de Guanabara alçaram o Conselho a uma posição estratégica, ainda que temporariamente, a ponto de embasar as mudanças propostas pelo “Repensando”. Algumas resoluções com expressiva repercussão política (licenciamento, pilhas, pneus etc.) foram aprovadas nesse período e também nos anos seguintes. Mas algumas questões ficaram em aberto, possivelmente minando o tônus político do colegiado, como a ausência de paridade.

No período mais recente, do atual governo, o Conama vive altos e baixos, aprova decisões relevantes, mas a manifestação de alguns conselheiros aponta dificuldades na condução do MMA, que, por sua vez, reconhece a necessidade do Conselho retomar sua agenda mais estratégica em relação à contribuição da PNMA para o desenvolvimento sustentável. Um indicador sintomático controverso é que, na atualidade, fora do plenário, mobiliza-se mais contra as iniciativas do Conselho do que a favor. Por exemplo, deve ser sancionada em breve a Lei Complementar que regulamenta o artigo 23 da Constituição, sobre competência ambiental dos entes do Sisnama. Embora cite – com a contrariedade de alguns parlamentares - o Conama, esta nova lei retira-o do debate sobre as tipologias de licenciamento.

4. Interesse de governo X interesse público - Quando alguns conselheiros denunciam que o interesse público tem sido considerado, muitas vezes, como equivalente a interesse de governo, um pressuposto da teoria democrática hegemônica ou liberal entra em cena. Schumpeter não vê condições dos indivíduos alcançarem um entendimento único sobre o bem comum, de maneira que essa função caberia ao Estado. Num órgão de gestão compartilhada, alegam conselheiros, a alternativa tem sido manobras de postergação ou açodamento da maioria governamental.

Essa crítica ao viés liberal decisionístico responde indiretamente ao desequilíbrio em favor de forças governamentais no plenário. É preciso ver com atenção quando se afirma que a “necessidade de composição para assegurar legitimidade às resoluções, às vezes sacrifica o aspecto técnico”. Evidente que a preocupação é justa porque considera resoluções vulneráveis tecnicamente. Mas a causa pode estar na inabilidade com o manejo do tempo dedicado à negociação política e ao esclarecimento técnico (ver, em seguida, item sobre o tempo). O mesmo argumento tem sido usado por setores descontentes com decisões, alegando fragilidade técnica, quando a questão é apenas indisposição política para o devido cumprimento.

A mencionada tecnificação pode servir para relativizar a dimensão política que se reveste um instrumento de deliberação argumentativa. A resposta vem de um dos ambientalistas quando diz que “achariam melhor que não estivéssemos participando”. Outro risco de incidência do pensamento decisionístico é quando se menciona mesmo em tom evidentemente bem humorado o acerto político prévio às reuniões intersetoriais que exigiria o político mineiro, Benedito Valadares. O procedimento encerra uma orientação pertinente segundo a qual reuniões precisam ser devidamente preparadas e planejadas. Porém não deve manietar – nem parece ser essa a intenção⁵⁸ - a contribuição dos segmentos, em especial a sociedade civil, no curso dos debates em plenário, condição também para que se manifeste a função política. O plenário como o planeta, pode ser visto como uma espécie de “organismo vivo”.

Por outro lado, tem sido um esforço de dirigentes do atual governo que o segmento empresarial legitime e participe do instrumento colegiado, tendo representatividade assegurada na composição do plenário. Esse diálogo, muitas vezes polarizado, como acentua Avritzer e Pereira (2009), no âmbito da sociedade civil, é, na verdade, essencial para que as decisões contemplem a competência ambiental do Conselho, mas também a viabilidade econômica e social.

Ao mesmo tempo, os movimentos sociais e as ONGs precisam estar articulados, capilarizados, mobilizados externamente e efetivamente representativos para terem peso na correlação de forças, enquanto a academia tenha condições de aportar seus recursos técnicos e científicos e os sindicatos e comunidades tradicionais levem e tragam o *feedback* de suas bases, ainda muito alheios aos temas em pauta.

⁵⁸ Até porque o conselheiro que cita este político mineiro tem atuação expressiva em negociações e encaminhamentos de plenário.

O interesse público emergirá de debates racionais e transparentes num pleno representativo e legítimo. Como afirma um conselheiro: “o conselho é nacional e não federal”. O interesse público converge dos interesses setoriais, num processo essencialmente político. É afirmação da possibilidade do bem comum resultando do diálogo racional, numa reação à tendência burocrática sobrepondo a gestão compartilhada, ou como contesta Rawls a Rousseau dizendo que nem sempre a maioria tem razão.

5. Convergência: equilibrar a composição - Entre os conselheiros consultados verifica-se praticamente um consenso. Deve-se enfrentar de imediato, como queria também o seu ex-presidente (Carlos Minc), o desequilíbrio em sua composição e o tamanho do plenário (109 cadeiras)⁵⁹.

Habermas não chegou a consubstanciar o conceito de *racionalidade comunicativa* em mecanismos e procedimentos democráticos definidos. Ainda assim, é possível supor que suas teses seriam mais bem testadas em colegiados deliberativos que também fossem paritários. Há experiências exitosas em instâncias consultivas, com composição mais representativa e maior envolvimento da sociedade.

A evolução na composição do Conselho reflete aspectos a merecer destaque. Primeiro, a inclusão tardia e gradativa dos estados e de representação dos municípios revela o deterioro nas relações federativas naquele período de centralização autoritária, até a Constituinte. Todavia, permitiu que, paulatinamente, o Conselho ganhasse dimensão nacional, incentivando a organização de instituições fundamentais, como a ABEMA e a ANAMMA. O CNEA é outro subproduto relevante da ampliação dessa evolução na representatividade. A inserção da variável socioambiental trouxe, sobretudo com o “Repensando o Conama”, entidades ligadas aos extrativistas da Amazônia e aos povos indígenas. A transversalidade em nível federal pode ser exercida. A incorporação de temas como os recursos hídricos, as florestas e a fauna na competência do MMA/Conama, a partir do final dos anos 80, trouxe para mais perto ministérios afins (minas e energia, agricultura, integração nacional, entre outros).

Vimos de outra parte, que a relação entre maioria e minoria não pode ser resumida à contagem de votos (Cohen, 1997), porque o que verdadeiramente importa é assegurar que o instrumento disponha os indivíduos interessados em condições adequadas ao uso de suas

⁵⁹ Se incluídos também os três conselheiros sem direito a voto (Câmara dos Deputados, MPF e MPE).

razões. O debate político, com racionalidade, propiciado por um mecanismo justo que permita o diálogo e a argumentação ao processo deliberativo, é a fonte da legitimidade. A estrutura e o funcionamento do Conama, além de seu poder deliberativo, têm permitido esse processo, compensando parcialmente o desequilíbrio em sua composição, o que explica a razão de sua persistência por quase 30 anos. Porém, não há uma plena compensação porque a “imparidade” pode agravar dilemas, como a tecnificação da política. Além disso, quando Cohen e Habermas se referem a minoria e maioria é razoável compreender que não estão tratando necessariamente de correlações cristalizadas, mas situações próprias às flutuações opinativas de um debate.

Os argumentos de Cohen podem servir até para a defesa de instrumentos apenas consultivos, mas argumentativos, como as consultas e audiências públicas. Entretanto, é preciso ver que o equilíbrio setorial e o caráter deliberativo, exercem expressiva influência na qualidade de envolvimento dos diferentes atores, fazendo com que o debate se estenda até o limite da negociação possível.

O conselheiro da Abema entrevistado apresentou uma proposta que poderia ser considerada, talvez com um pequeno ajuste para não descartar qualquer dos setores que integram atualmente o plenário. Com um plenário menor e paritário (30 de governo e 30 não governamental), como quer a maioria dos entrevistados, o Conama passaria a contar com 60 conselheiros, sendo 10 federais, 10 estaduais, 10 municipais, 10 do setor empresarial, 10 das ONGs ambientalistas e 10 da academia, sindicatos, comunidades tradicionais e outros. O ajuste seria exatamente nesse último segmento, mantendo-se instituições atualmente presentes no grupo da sociedade civil.

6. Representatividade restrita - O entrevistado do Congresso Nacional alega que “este conselho tem sua atuação pautada na democracia participativa, com membros eleitos por seus pares no universo em que participam (representatividade muito restrita)”

No Brasil, historicamente, a política ambiental se constituiu como produto e ingrediente do processo de democratização, uma vez que a sua viabilidade como expansão de direitos demandava instrumentos e procedimentos democráticos. Foi uma inspiração relativamente precoce à democracia participativa porque a sua abordagem transversal, intersetorial, implicava algum grau de planejamento, com o envolvimento da sociedade,

porque os cidadãos integram o ambiente e se ressentem dos impactos locais à sua qualidade de vida. Concorreu a favor a herança associativa, mencionada anteriormente.

O discurso sobre a crise ambiental propiciou o debate sobre os mecanismos destinados a regular a interação dos processos sociais no espaço (Acsehrad,1996: p.1), e os seringueiros, barrageiros e outras comunidades locais, inclusive urbanas, exigiram a extensão da democracia e da justiça até o seu lugar - da terra e de seus recursos. Para isso, pressionaram por consultas e audiências, canais de interlocução com o setor público e privado, entre outros procedimentos.

A Constituição de 88 consignou o direito, a política e a forma híbrida de sua gestão quando afirma que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Portanto, o Conama foi um desses atos que caracterizaram a transição pacífica para a democracia no Brasil. Vertentes do movimento social – ambientalistas e comunidades locais afetadas – encontraram um canal de participação na formulação da política pública, o que tem sido visto também em outras áreas, sendo que no conjunto há um generalizado reconhecimento quanto à contribuição desses movimentos e das ONGs, sobretudo através de espaço de interação com o Poder Público. Evidente que há uma complementaridade ainda por se resolver melhor entre instâncias representativas e participativas, em favor da ampliação da legitimidade e da representatividade em ambos os casos. Do contrário os parlamentares não precisariam de audiências públicas e nem estas estariam hoje entre as atividades mais dinâmicas do Congresso no âmbito de comissões relativamente abertas e ativas.

A radicalização da democracia em busca da soberania popular deve ser vista como condição para o resgate da dívida social. Contrariando, muitas vezes, aqueles que defendem o *status quo*, um governo amplia a sua representatividade e legitimidade, quando investe em mecanismos de controle público, transparência e planejamento participativo. Até mesmo setores das forças dominantes na sociedade e no Estado têm superado uma visão que imperou no passado que se apoiava, exclusivamente, em instâncias e mecanismos representativos⁶⁰, restritos a processos eletivos e decisionísticos, já que no ocaso da entressafra eleitoral,

⁶⁰ São os *lobbies* que atuam fortemente junto a bancadas parlamentares e ao centro do governo, muitas vezes, utilizando acessos privilegiados, propiciados por meios lícitos talvez, mas especialmente por compromissos estabelecidos no financiamento de campanhas eleitorais. Algo que enfraquece as instituições representativas perante a soberania popular e que, por isso, deve ser revisto em ampla reforma política.

encontram condições propícias ao atendimento de seus interesses, contando sempre com o fenômeno da apatia política de grande parte da população.

O desafio à sustentabilidade, que demanda desde a descontração de atividades econômicas e de populações; a democratização do acesso a terra; a viabilização da agricultura familiar; o zoneamento ecológico-econômico como perspectiva planejadora da ocupação sustentável dos territórios – “nos mostra que planejar a articulação da sociedade com o meio ambiente quer dizer planejar o próprio desenvolvimento, o que supõe a ação de um Estado dotado de capacidade regulatória e legitimidade democrática. Foi outra, porém, a história recente da gestão estatal do meio ambiente no Brasil”. (Acselrad, 2001, p. 81-83).

Portanto, trata-se de investir na expansão contínua da democracia. A soberania plena ou a emancipação popular deve ser vista ainda como uma conquista no horizonte.

7. Autocrítica dos segmentos - Quando perguntados sobre o próprio segmento, a maioria dos entrevistados assumiu um postura crítica reconhecendo que o fortalecimento do instrumento depende também da contribuição de seus membros, o que faz todo o sentido. Assim, há uma convergência quanto a estreitar o diálogo intersetorial, até mesmo entre ONGs e setores empresariais. No Governo Federal fica evidente a diversidade de propósitos, até o ponto em que um conselheiro propõe a redução da própria bancada. Um representante empresarial reconhece que um “número cada vez maior de líderes empresariais está convencido que faz sentido, em termos de negócios, integrarem os princípios do desenvolvimento sustentável em suas operações”.

Acselrad corrobora com algumas falas de entrevistados, especialmente quando ressalta o fortalecimento das ONGs no Conselho que, embora legítimas, “são precariamente articuladas com as bases, com limitações em termos de competência, especialmente jurídica”. Em sua análise o autor se mostra cético em relação à capacidade dos movimentos ambientalistas de pautar a questão do modelo de desenvolvimento numa perspectiva sustentável. Embora controverso esse diagnóstico precisa ser enfrentado com maior articulação, fortalecendo o viés socioambientalista. Anteriormente, procurei demonstrar a função histórica dessa vertente no debate sobre o modelo de desenvolvimento. O Brasil já está vivendo um momento em que algumas dessas lideranças assumem funções-chave nas negociações sobre um projeto de país.

A associação das agendas ecológica e social contribui para o desafio de um modelo inspirado num novo paradigma civilizatório – “outro mundo é possível”. Exemplo disso é o Fórum Social Mundial onde esta agenda socioambiental tem se apresentado como um fator aglutinador e de motivação para a “mundialização”. A luta pela democratização também dos organismos multilaterais, avançando mais junto às agências da ONU, ajudou na simultaneidade entre globalização de mercado e a emergência de questões globais.

Quando os movimentos ambientalistas – por meio do FBOMS, MAB, CNS, GTA, entre outros - fizeram uma inflexão para esta agenda aglutinadora de enfrentamento do modelo de desenvolvimento, o Conama acompanhou com alguma defasagem, aprovando normas cada vez mais voltadas para a chamada “agenda marrom” e o desenvolvimento sustentável.

Mas os melhores momentos de um colegiado costumam estar associados a mobilizações da sociedade, com ampla difusão de suas atividades e decisões demandadas e discutidas amplamente. Vejamos o relato de Vera Assis, presidente do Conselho Municipal do Meio Ambiente de São José dos Campos/SP:

“o Conselho organizou várias audiências com a participação de mais de um milhar de pessoas de cada vez. É tão grande a participação e a difusão das reuniões do Conselho e das audiências, que não existe prefeito capaz de se opor às decisões tomadas, que são respeitadas por todos. O mais interessante é que esse Conselho não é deliberativo como outros, mas ninguém no governo local se atreve a não cumprir suas ‘recomendações’”. (MMA/Conama, 2002, p.268)

Voltando ao Conama, um dos ambientalistas comenta que a bancada está saindo de uma crise “envolvendo um grupo radical”. Esse fato expõe a fragilidade do movimento, mas também do próprio Conselho em pautar as questões estratégicas, de tal forma a atrair a atenção deste setor. Há uma divergência político-conceitual nesta bancada que pode ser debatida observando-se o discurso do segmento governamental, de maneira a reorientar estratégias e alianças no plenário.

A autocrítica de alguns conselheiros federais parece ilustrar o que afirma Carlos Nelson Coutinho quando refuta a noção do estado burguês para compreender a luta de classes nos dias de hoje. Além de criticar o equívoco da noção de “democracia burguesa”, considerando que a democracia, enquanto afirmação da soberania popular é uma conquista

“das lutas dos trabalhadores contra os princípios e as práticas do liberalismo excludente”, Coutinho ressalta que historicamente há uma diferença importante entre o estado na atualidade de grande parte das nações, e o estado capitalista do século XIX - ou o czarista confrontado pela revolução russa - que se apresentava em regimes autoritários e despóticos, ou até liberais (Inglaterra, Estados Unidos e França), mas ainda assim muito distantes dos direitos de cidadania assegurados atualmente em muitas nações. Recorre a Gramsci para dizer que o estado se tornou “uma síntese contraditória e dinâmica entre a sociedade política” (estado coercitivo) e a sociedade civil, como representação de múltiplos interesses.

Mesmo reconhecendo ainda uma supremacia da elite econômica sobre o poder do estado, a visão de conselheiros federais parece refletir uma diversidade de interesses em debate no interior do próprio governo, algo que parece mais evidente na atual coalizão liderada por Lula e o PT.

Nas gestões anteriores, também há sinais dessa diversidade de interesses em disputa na esfera estatal, e vimos isso quando tratamos do período da democratização brasileira e de dois projetos bifurcando o processo. O projeto de perfil liberal, pelo menos, admitiu a demanda social de fortalecimento de instâncias participativas, como se pode ver no caso do Conselho Nacional de Saúde (Decreto 99.438/90) e do próprio Conama (1999 a 2002). Por outro lado, a vertente democrático-participativa, que atualmente está presente entre as forças políticas do atual governo, enfrenta uma oposição interna, como vimos nos relatos de conselheiros federais. Ampliando o foco, esses conflitos podem ser constatados na agenda do Código Florestal, onde ministros do meio ambiente e da agricultura confrontam publicamente diferentes projetos para o campo brasileiro. O plenário do Conama também vivencia esses e outros embates, a tal ponto que a transversalidade federal também já foi chamada de *atravessalidade*.

Em artigo de 2004 para o sítio eletrônico *O Eco*, Marc Dourojeanni, afirma que “o governo atual, do qual se esperava um aproveitamento do Conama sem precedentes, levando em conta a tradição participativa do partido no poder”, tem deixado o Conselho em “profunda letargia”. Faz um apelo para que o governo reconsidere e mantenha o Brasil como exemplo “que sempre foi, neste campo, para a América Latina”. Antes que se possa mapear politicamente a crítica, é bom lembrar que a proposta de revisão da composição do CNRH, para se tornar simplesmente equivalente ao Conama, está aguardando posição do Planalto há cinco anos.

Contrariamente, entre aqueles conselhos criados pelo atual governo, pelo menos os da Cultura e das Cidades possuem boa representatividade da sociedade civil, assegurada a paridade, ainda que apenas consultivos, como também o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que tem conselheiros indicados pela Presidência da República. Um dos conselhos mais conhecidos, criado pelo saudoso sociólogo Betinho (Herbert de Souza), o CONSEA, Conselho de Segurança Alimentar, foi criado durante o Governo Itamar, apenas com caráter consultivo.

Portanto, essa leitura parece essencial para a atuação de cada uma das bancadas, sobretudo da sociedade civil. Como diz um ambientalista, “as lutas não são da sociedade civil contra o Estado”.

8. Tempo de debate socialmente necessário - A crítica à letargia, a demora em entidades locais se situarem na agenda nacional, a possível evolução na postura dos ruralistas, a proposta para se ajustar a cada dois anos a composição do plenário, a demora em se reformar a composição do CNRH, o procedimento prévio para a admissibilidade legal das propostas de resoluções, as intervenções intempestivas que comprometem o conteúdo técnico das propostas. Em comum a todas essas situações está o recurso do tempo, ou o que Carlos Sojo chama de “manejo flexível do tempo”.

Antes de tudo, a importância deste tema está em sua dimensão política. Foi mencionado o tempo utilizado para postergar ou açodar. Ambos os expedientes podem ser deletérios, inclusive “maculando” resultados, muitas vezes, com consequências políticas, como no caso de resoluções mencionadas. No caso do açodamento, duas situações recentes exemplificam bem. O atual ministro usou seguidas vezes do *requerimento de urgência* para matérias prioritárias ao governo. Quando mais de um segmento se viu prejudicado por este recurso, o plenário levou a direção do Conselho a recuar da urgência. Embora controvertida, a proposta tinha relevância, mas perdeu o *timing* e ficou “congelada”.

Outro caso se refere a algumas matérias que não foram levadas a Grupo de Trabalho, embora complexas do ponto de vista técnico e político. As câmaras técnicas de mérito e jurídica tiveram seu trabalho mais do que duplicado, em termos de tempo e recursos, porque, na prática, funcionaram como GTs, com muitos debates técnicos - às vezes inacessíveis para alguns conselheiros - e dificuldades para votar dispositivos precários.

Em 1990, quando se interpôs o Conselho de Governo ao Conama, é razoável supor que se buscava, por segurança, criar um “filtro”, abrindo um espaço de tempo entre a decisão do plenário e a sua vigência. O mesmo, em sentido inverso, quando o Executivo, frente ao desgaste na sociedade, retirou a MP florestal da Comissão do Congresso e mandou à apreciação do Conama, por meio de audiências públicas.

Refletindo sobre os mais diferentes aspectos históricos, teóricos e práticos mencionados neste trabalho com respeito à gestão colegiada, o manejo flexível do tempo talvez mereça reflexões específicas em outros trabalhos, quando se trata de procedimentos deliberativos. Na rotina de um órgão como o Conama, o tempo é recurso a ser administrado com maior acuidade para todo o processo deliberativo e seus procedimentos específicos; tempo para o GT e a CT avaliarem todas as possibilidades técnicas e políticas; para manifestações, informes, esclarecimentos, encaminhamentos, e outras necessidades ao debate qualificado; para vistas de matéria e processo, especialmente por minorias; para um grupo negociador encontrar uma formulação que atenda a todos e evitar uma votação; tempo que em alguns casos não pode ser longo porque pode estimular efeito contrário entre os agentes responsáveis, até que a resolução entre em vigor; tempo de aplicação para uma revisão consequente de uma determinada resolução; para que os agentes públicos e privados se adaptem aos parâmetros, índices e critérios estabelecidos em resoluções, muitas vezes através de prazos ou escalonamentos diferenciados ao longo de um período; para metas progressivas; tempo máximo para publicação, quando a Consultoria Jurídica do MMA avalia a decisão podendo voltar ao plenário; para que interesses setoriais se confrontem, com tempo para o aporte técnico, e para que alcance algo próximo ao bem comum, como afirmam ser possível os teóricos contra-hegemônicos (do caos à ordem).

Ou seja, assim como o tempo se constitui num componente essencial para a teoria do *valor de troca* da mercadoria, na medida em que esse valor é medido pelo tempo de trabalho socialmente necessário em todas as fases de sua produção, conforme descrito por Marx e Engels, no primeiro capítulo de *O Capital*, aqui também, num órgão colegiado de gestão compartilhada, o tempo *político e tecnicamente necessário*, e seu manejo apropriado, parecem se constituir numa fonte de valor às decisões.

Mas esta é apenas uma digressão surgida durante este trabalho, que faço o registro com algum risco de impertinência, apenas com o objetivo de suscitar que outros mais

preparados refutem ou prossigam nessa investigação, tendo em vista o aprimoramento dos instrumentos da democracia participativa.

9. A contribuição progressiva do Conama - Ao inscrever o Proconve num meio ambiente do “fordismo”, ou como a “poluição legítima” que possa garantir “a urbanidade compatível com as necessidades básicas da acumulação industrial de base automotiva”, Henri Acselrad desperta um tema que demandaria um debate mais aprofundado. Mas apenas sumariamente, vale ponderar que o autor não está defendendo, em contrapartida, o “toyotismo”. Alerta, a meu ver, para limites da política ambiental brasileira, marcada, historicamente, por um “desenvolvimentismo autoritário”. À parte a importância desse programa de controle da poluição por veículos para o ambiente e a saúde das populações metropolitanas, o que já ficou registrado anteriormente, duas questões despontam dessa observação aguda e necessária do professor da UFRJ. A primeira é que a *sustentabilidade socioambiental* e a *expansão da democracia* exigem transformações paradigmáticas. A segunda é que, considerando o avanço limitado, mas, a meu ver, relevante, verificado nesses dois desafios da aventura brasileira recente, conforme procurei demonstrar com este trabalho parece ainda mais pertinente e relevante as observações de Habermas, sobre a racionalidade comunicativa, de Coutinho, sobre as contradições no Estado, de Gramsci, sobre a luta por hegemonia no âmbito da sociedade civil e política, de Boaventura, sobre as “pequenas rupturas”, e, de Löwy, sobre reformas ecossocialistas. Combinadas essas assertivas conduzem à compreensão de que ganhos progressivos para uma sociedade mais justa parece ser o nosso recurso tático providencial rumo à soberania popular. Ainda que nos marcos de um sistema capitalista que, apesar de tudo, deverá deixar muito de sua experiência como herança e valor universal às futuras gerações.

Conclusão

Finalmente, diante de uma conjuntura de tensão entre o avanço da questão ambiental e o desafio à sustentabilidade no Brasil e no mundo, por um lado, e, por outro, a disposição reacionária de setores políticos e econômicos não representativos – conforme demonstram pesquisas recentes anotadas no início deste trabalho – contrários ao arcabouço legal da PNMA, incluindo o Conama, seria oportuno e efetivo à democracia que se promovesse maior intercâmbio entre legislativos e colegiados, com o objetivo, inclusive, de negociar o fortalecimento da legislação, aperfeiçoando-a no que for preciso. Esse intercâmbio deveria ser um dos capítulos de uma ampla reforma política que tivesse como diretriz a radicalização da democracia e da cidadania.

É admissível que ajustes na legislação ambiental sejam necessários⁶¹, inclusive para a melhoria e consolidação do Sisnama, conforme diretriz do MMA. A Comissão Tripartite Nacional e suas correspondentes estaduais são facilitadores desse processo, que deve priorizar a *vertebração* do sistema por meio de inúmeras iniciativas, entre as quais o seu financiamento e a devida adequação legal do FNMA, e dos demais fundos federais, estaduais e municipais. Controvérsias jurídicas, como legislações municipais e estaduais contraditórias com leis como o Código Florestal ou normas gerais estabelecidas pelo Conama, devem ser enfrentadas com diálogo e responsabilidade.

Outra prioridade deve ser a institucionalização da Conferência Nacional do Meio Ambiente - uma conquista social histórica - como instância do Sisnama e do Singreh responsável pela definição de diretrizes para suas políticas e planos. Essa é outra fonte de legitimação e revitalização dos sistemas, colorindo ainda mais “a chapa branca” dos mesmos, ao abrir novo espaço legal de interlocução com a sociedade. Evidente que, para tanto, a Conferência pode ser rediscutida e reconceituada, à luz da experiência de suas três edições, conforme exposto anteriormente.

Ao mesmo tempo, a função coordenadora do MMA ante esses sistemas deve ser consolidada, política e tecnicamente, sendo dada continuidade ao esforço de estruturação do ministério e de suas vinculadas. Condição para tanto será o centro de governo compreender que a história não anda para trás e que a agenda socioambiental veio para ficar e se instalar. A sua vocação é transversal e estratégica. Deve-se reconhecê-la como variável central do

⁶¹ Um exemplo é a disposição atual anunciada pelo MMA de revisão da Resolução 303/2002, referente às APP, evitando-se a tramitação do PDL da Câmara dos Deputados que pede a revogação total desta norma ambiental.

planejamento do Estado, inclusive porque responde, apenas no caso da biodiversidade, por cerca de 50% do PIB nacional. Além disso, não há dúvida de que atualmente essa agenda temática é uma das principais referências ao protagonismo brasileiro no cenário internacional, como foi “carimbado” em Copenhague, na vitória dos pneus da OMC, na queda constante do desmatamento da Amazônia ou nas barreiras não tarifárias do etanol brasileiro, para citar apenas casos mais recentes.

A coordenação do MMA será mais eficiente com a articulação entre os diversos órgãos colegiados da área ambiental, podendo o CIPAM retomar essa função prevista ao tempo do “Repensando o Conama”. É uma iniciativa essencial à transversalidade interna, superando certo desencontro e dispersão entre importantes planos e programas, e propiciando um novo sentido de unidade ao setor. Por decorrência, maior intersetorialidade, como já vem ocorrendo no plano ministerial, deverá ser incrementada.

Entretanto, essa evolução histórica que a gestão da política pública precisa empreender não pode ser ameaçada pela tentação ao burocratismo, à verticalidade e à centralização. A ilusão do poder que costuma provocar certa exaltação precisa ser confrontada por uma disposição de transformação e melhoria permanentes e, sobretudo, um verdadeiro espírito de servidor público, por parte de dirigentes e técnicos governamentais. O diálogo permanente entre sociedade política e sociedade civil, com todas as suas contradições, é a base para este enfrentamento.

No âmbito do Congresso, seria providencial que o governo, por meio do MMA, reverta, no Senado, o processo de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, recolocando o Conama com a mesma competência - reconhecida pelo mesmo projeto de lei - dos conselhos estaduais de meio ambiente, na definição das tipologias de licenciamento. Poderia exercer, nesse caso, apenas a sua função consultiva, submetendo também à consulta da Comissão Tripartite para a decisão do ministro do meio ambiente, em última instância.

O atual processo de reformulação do Conama, proposto pelo MMA, com a concordância dos conselheiros, deve abranger a qualificação tanto dos processos de discussão e deliberação em todas as suas instâncias, quanto da apresentação de matérias as serem aprovadas como resoluções ou recomendações. A realização de debates sobre temas emblemáticos para o desenvolvimento sustentável, como proposto pela atual ministra, deverá propiciar novos direcionamentos ao trabalho de normatização, mas também à colaboração direta do Conselho, ainda que em função consultiva, para procedimentos voltados ao

planejamento e à gestão estratégica do Estado, no momento em que um novo ciclo de desenvolvimento se inicia.

Tal reformulação deveria enfrentar o desafio da recomposição do plenário, com a diminuição de suas “cadeiras”, conforme consenso verificado entre os conselheiros. A proposta do conselheiro estadual (paridade com 60 conselheiros) pode ser um bom ponto de partida ao debate. Nessa discussão, o Governo Federal e os governos estaduais e municipais precisariam dar um salto definitivo em favor do jogo participativo, admitindo um plenário paritário, com o setor empresarial, a academia, os movimentos sociais, sindical e ambientalista, que comporiam a outra metade não-governamental (sociedade civil). O CNRH poderia aproveitar esse debate, resgatando a sua proposta de composição, que se encontra interdita desde 2005.

Será um bom momento para se reconhecer que a política ambiental nasceu compartilhada e é vocacionada para a democracia, sendo que o aprimoramento de seus instrumentos e procedimentos poderá ampliar a base social dessa política pública, e, portanto, a sua legitimidade, diante dos enormes desafios que se avizinham.

Por isso, fazendo coro com a proposta de uma das entrevistadas, esse quarto ciclo de reestruturação do Conama deveria ser coroado ainda neste governo ou no início do próximo, por uma grande **campanha de difusão do Conama e de seus trabalhos**. É necessário romper com a desinformação que muitas vezes corrobora a imagem tão falsa quanto tendenciosa, de um Conama “com drama”, dificultando projetos desenvolvimentistas.

Muito ao contrário, esse Conselho pioneiro pode ser uma referência internacional da cultura associativa, democrática e inovadora que nos caracteriza como brasileiros, fonte para avanços progressivos rumo a um Brasil mais legal e mais sustentável.

Mas, é claro, isso depende muito dos conselheiros, do Sisnama e do bom senso da República.

Referência Bibliográfica

ACSELRAD, Henry. *Política Ambiental e Discurso Democrático: o caso do CONAMA*. ANPOCS. 1996

ALMEIDA, Débora C. R de A; CUNHA, Eleonora S. M. *A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos*. Texto obrigatório da disciplina A Participação Institucionalizada: Os Conselhos de Políticas. 2009

ANDRÉS, Maurício. *Arquitetura da Gestão Ambiental Colegiada*. In Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Banco Interamericano de Desenvolvimento/MMA. 1ª. Edição. 280 p. Brasília/DF. 2002

ANTUNES, Vanderlei Lemos. *O Conceito de Soberania em Jean-Jacques Rousseau*; Unisinos - Universidade do Vale do Rio dos Sinos
www.culturabrasil.pro.br/weber.htm

AUBERTIN Catherine. *A Ocupação da Amazônia: das drogas do sertão à biodiversidade*. In: EMPERAIRE, Laure (ed. Científica). *A floresta em jogo: o extrativismo na Amazônia central*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2000. p. 23-30.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

_____, Leonardo. *Teoria Democrática e Deliberação Pública*; Lua Nova, São Paulo, v 49: 25-46, 2000.

BOBBIO, Norberto; Matteuci, Nicola e Pasquino, Gianfranco, Dicionário de Política, pág. 1210.

BONAVIDES, Paulo. *Por um direito constitucional de lutas e resistência*. Palestra proferida no I Encontro Nacional da Associação Juizes para a Democracia. Recife/PE, no dia 01/12/2005.
http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm

Conflitos Ambientais no Brasil: Natureza para todos ou somente para alguns?
Redação: Ângela Ramalho Vianna. Supervisão geral: Gabriela Scotto.
IBASE/Fundação Heinrich Böll. Rio de Janeiro. 1977

DIAS, Luiz Cláudio Portinho. *A Democracia Participativa Brasileira*. Palestra realizada em Porto Alegre. 1998
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=61>

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas : Unicamp, 2006

DENNIS L.Meadows, JORGEN Randers e WILLIAM W.Behrens III. *Limites do Crescimento*, 2a edição, Editora Perspectiva, São Paulo, 1978

DINIZ, N.S. M. *Chico Mendes – Um Grito no Ouvido do Mundo*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Comunicação. UNB. 2001

_____, N. S. M. – *The Brazilian Integrated Environmental Policy and the Treaty*. In Convergence. Volume XXXIX (4). ICAE. Uruguay.2006

DOUROJEANI, Marc. *Ascensão e queda dos conselhos ambientais*. Artigo para

OEco. 10/11/2004 http://www.oeco.com.br/marc-dourojeanni/42-marc-dourojeanni/16333-oeco_10733

FARIA, Cláudia Feres. “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”.
Lua Nova, São Paulo, v 49: 47-68, 2000.

GUIMARÃES, Juarez. *As culturas brasileiras da participação democrática*
Texto da disciplina “A Trajetória do Local, o Desenvolvimento Sustentável
e os Processos de Globalização”. UFMG. 2009

HUBER, Joseph. *Movimentos Sociais*. Plural; Sociologia, USP, S. Paulo, 2: p. 132-
150. 1º Sem. 1995. Trad. Aico Sipriano Nogueira/Joaquim A. Duarte

LÖWY, Michael. *Os piores cenários possíveis*. Artigo para Le Monde
Diplomatique. Ano 3 – Número 29. São Paulo, 2009

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. “A representação no interior das experiências
de participação”. Lua Nova, São Paulo, v 70: 139-170, 2007.

MACHADO, Paulo A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª Edição. Malheiros Editores.
São Paulo. 2002

MATOS, Marlise. *Cidadania, porque, quando, para quê e para quem?* Desafios
contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva (texto do curso)

McCORMICK, John. *Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista*. Trad.
Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar – Rio de Janeiro:
Relume-Dumará, 1992.

MIGUEL, Luis Felipe. “Representação política em 3-D: Elementos para uma
teoria ampliada da representação política”. RBCS, São Paulo, v 18 nº. 51:
123-193, 2003

MMA/Conama. *Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros – Primeira Parte*. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Depto. Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2002.

PÁDUA, José Augusto. *Um Sopro de Destruição: Pensamento Político e Crítica Ambiental no Brasil Escravista – 1786 /1888*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 2a edição, 2004 (1a edição: 2002).

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*. Peirópolis. Realização: IEB e ISA. São Paulo, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo – *Introdução: para ampliar o cânone democrático*; disponível em www.eurozine.com (texto obrigatório 1). 2008

_____, B. Souza. *A Sociedade Civil Global*. Artigo publicado Visão. 08/02/2001
<http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/013en.php>

SCHERER-WARREN, Ilse. *Das Ações Coletivas às Redes de Movimentos Sociais* (Texto da disciplina). 2009

SCHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nova Yorque; London. Harper & brothers.

SEMERARO, Giovanni. *Antonio Gramsci: da un secolo all'altro*. Texto apresentado no Congresso Internacional organizado pela International Gramsci Society, no Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Nápoles, 16- 18 out. 1997. (mimeo)

VIANA, Gilney, SILVA, Marina e DINIZ, Nilo – org. *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. Ed. Perseu Abramo, 2001.

_____, idem – Texto de Henri Acelrad: *Políticas Ambientais e Construção*

Democrática. O Desafio da Sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. Ed. Perseu Abramo. 2001

VIEIRA, Carlos Eduardo. *"Historicismo, cultura e formação humana no pensamento de Antonio Gramsci"*. São Paulo: PUC, 1999.

[Comitê Chico Mendes - Acre](http://www.chicomendes.org/)

<http://www.chicomendes.org/>

Instituto Socioambiental

<http://www.socioambiental.org/>

MMA - SRHU. *Parecer técnico nº 150/2008.*

http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/18018FE8/ParecerTecnico_SRHU-DAU.pdf

[Pesquisa Ibope/WWF](http://www.wwf.org.br/empresas_meio_ambiente/publicacoes_artigos/?11081)

http://www.wwf.org.br/empresas_meio_ambiente/publicacoes_artigos/?11081

[Pesquisa Datafolha/Amigos da Terra](http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=309068)

<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=309068>

Sítio Eletrônico da Conferência Nacional de Meio Ambiente

<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?>

[ido=conteudo.monta&idEstrutura=116&idMenu=5257](http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=116&idMenu=5257)

Sítio eletrônico do Movimento dos Atingidos por Barragens

<http://www.mabnacional.org.br/>

Sítio Eletrônico do CONAMA

<http://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm>

http://www.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=675 (APP)

http://www.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=986 (Estudo do consultor Eduardo Felizola, 2007)

http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/18018FE8/ParecerTecnico_SRHU-DAU.pdf

Sobre reportagem de *O Estado de São Paulo* - Aeroporto de Caucaia do Alto

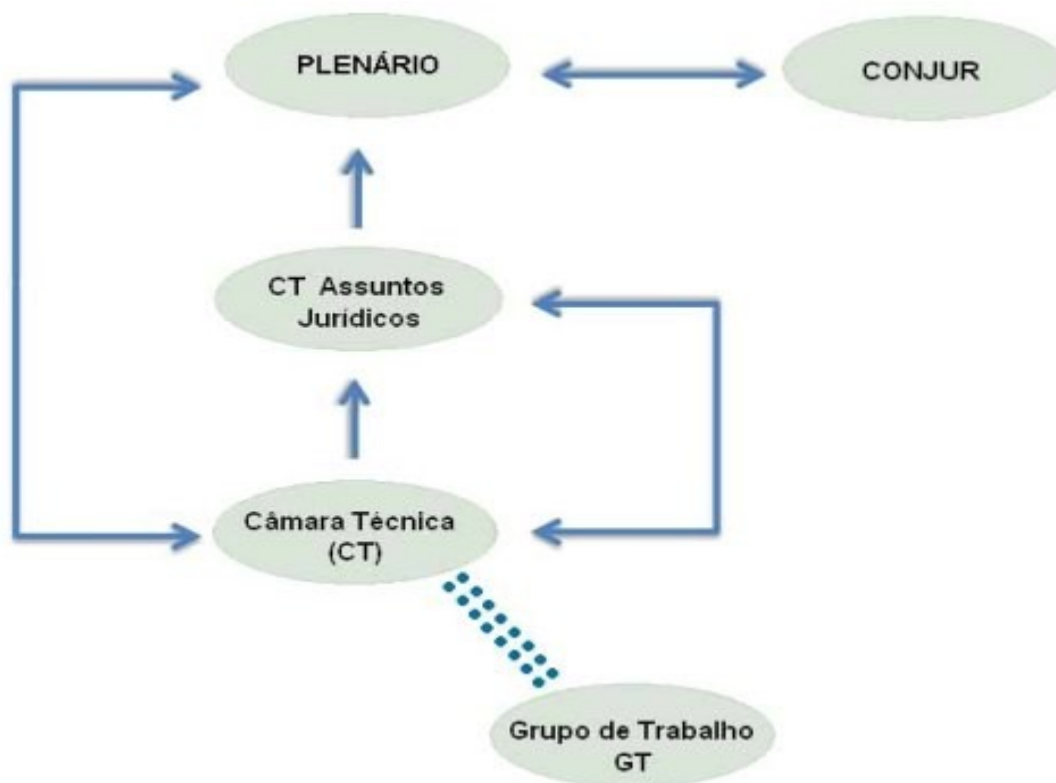
http://www.granjaviana.com.br/second/reportagens/reportagem_aeroporto.asp

http://pt.wikipedia.org/wiki/Furac%C3%A3o_Catarina

<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2007/08/390484.shtml> (banimento do amianto)

Anexo I – Processo de formulação das resoluções

Como se elabora uma resolução



Conjur/MMA

Verificação final quanto a técnica legislativa, constitucionalidade e legalidade, antes da publicação.

Plenário

Instância deliberativa com 108 conselheiros

Funções: Aprovação, modificação ou reencaminhamento da proposta.

Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ)

Instância deliberativa preliminar com 10 Conselheiros

Funções: Apreciação sobre técnica legislativa, constitucionalidade e legalidade, com eventuais modificações.

Câmara Técnica (CT)

Instância deliberativa preliminar com 10 Conselheiros

Funções: Apreciação e deliberação sobre a proposta de resolução

Grupo de Trabalho (GT)

Instância consultiva de Câmara Técnica, com participação aberta e decisões consensuais.

Funções: Proposição e aprimoramento técnico da proposta de resolução

Anexo II – Câmaras Técnicas



Câmaras Técnicas do CONAMA

- **Assuntos Internacionais**
- **Atividades Minerárias, Energéticas e de Infra-Estrutura**
- **Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros**
- **Controle e Qualidade Ambiental**
- **Economia e Meio Ambiente**
- **Educação Ambiental**
- **Florestas e Atividades Agrossilvopastoris**
- **Gestão Territorial e Biomas**
- **Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos**
- **Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas**
- **Assuntos Jurídicos**

Anexo III – Competências do CONAMA – Decreto 3942/2001

•[Art. 7o](#) Compete ao CONAMA:

[I](#) - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto;

[II](#) - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

[III](#) - decidir, após o parecer do Comitê de Integração de Políticas Ambientais, em última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;

[IV](#) - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

[V](#) - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

[VI](#) - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;

[VII](#) - assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais;

[VIII](#) - deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

[IX](#) - estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;

[X](#) - acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-
SNUC, conforme disposto no inciso I do art. 6^o da Lei n^o 9.985, de 18 de julho de 2000;

[XI](#) - propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;

[XII](#) - incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;

[XIII](#) - avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País;

[XIV](#) - recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental, previsto no art. 9^o inciso X da Lei n^o 6.938, de 31 de agosto de 1981;

[XV](#) - estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos;

[XVI](#) - promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente;

[XVII](#) - elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação;

[XVIII](#) - deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o

cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente; e

XIX - elaborar o seu regimento interno.