

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, PARIDADE E A NECESSÁRIA REFORMA DA COMPOSIÇÃO DO CONAMA

Reflexões jurídicas sobre a imprescindibilidade de reforma da composição do órgão, com vistas à efetivação da democracia participativa, assegurada pela paridade entre as diversas categorias de interesses representadas no colegiado, para que se alcance o necessário desenvolvimento sustentável

1. Introdução. 2. A participação social como institucionalização da democracia. 2.1 A democracia participativa. 2.2 Os conselhos nacionais como instituições participativas. 3. A democracia participativa na área ambiental. 3.1 Breve descrição da finalidade e composição do CONAMA. 4. Dualidade de interesses em confronto no CONAMA 4.1. O poder regulamentar exercido pelo CONAMA. 4.2. Consequências da desproporção na composição do CONAMA. 4.2.1. Inviabilização da efetiva participação das entidades da sociedade civil que promovem a defesa do meio ambiente nas deliberações do Conselho. 5. Solução para se obter equidade de representação no CONAMA. 5.1. Outro importante reflexo da desigualdade entre os representantes de interesses. 5.2. Movimentos pela reforma. 5.3. Exemplo de paridade. 6. Conclusão.

1. Introdução

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, atualmente vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, foi criado pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, configurando-se como órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

No exercício de sua função deliberativa o CONAMA tem normatizado, em caráter infralegal, todos os assuntos atinentes ao meio ambiente, por meio de Resoluções de alcance nacional.

Diga-se, desde logo, que a legalidade desse poder normativo do CONAMA já foi reconhecida pelo Poder Judiciário, conforme se extrai dos julgamentos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça nos Recursos Especiais nºs 194617/PR e 994881/SC¹, por exemplo.

Ressalte-se, por outro lado, que não são poucas as normas expedidas por

¹RESP 194617/PR – Processo nº 1998/0083512-1, Segunda Turma, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ: 01/07/2002 p. 278; RESP 994881/SC – Processo nº 2007/0236340-0, Primeira Turma, Relator Ministro Benedito Gonçalves, DJE: 09/09/2009. Veja-se, ainda: AgRg no RESP 1183018/MG – Processo nº 2010/0035115-9, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJE: 15/05/2013

esse Conselho – tendo o CONAMA editado até hoje² 465 Resoluções.

Por seu turno, o Ministério Público Federal passou a integrar o Plenário do CONAMA em 2002, quando a Portaria MMA nº 499, ao reformar o Regimento Interno do Colegiado, assegurou à Instituição uma cadeira na condição de conselheiro convidado, sem direito a voto.

Exercendo seu papel de defensor do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis³, o Ministério Público Federal, representado no CONAMA pelo Procurador infrafirmado desde 2012, tem constatado uma série de problemas estruturais na formação e funcionamento desse importante Conselho.

A ausência de um procedimento mais detalhado e regado quanto ao desenvolvimento dos trabalhos junto às Câmaras Técnicas, ou grupos de trabalho, o não registro minucioso das discussões e dos acontecimentos ali travados, retiram desta etapa de cognição, não só a transparência, mas também o regramento objetivo, que impediria acontecimentos como o que ocorreu, por exemplo, no Grupo de Trabalho Qualidade do Ar, que discutiu a revisão da Resolução nº 03/90, no âmbito do qual as propostas apresentadas pelo MPF e pelo PROAM, fundamentadas em estudos científicos, foram desconsideradas sem que houvesse um contraditório técnico, ou mesmo ainda, naquele grupo, em que se organizou uma “rede interna de debates”, envolvendo o MMA, os representantes dos Estados, a CNI e o Ministério da Saúde, decidindo-se pelo não acolhimento das propostas do MPF/PROAM, entre os coordenadores dos trabalhos e as entidades que defendem interesses múltiplos, alijando dos debates os representantes de entidades que defendem exclusivamente os interesses ambientais, consoante foi relatado em e-mail da assistente técnica do Ministério Público Federal⁴.

De igual forma, outras deficiências têm sido percebidas, como a violação aos princípios da transparência e da informação que devem sempre reger os atos da administração pública e, portanto, a atuação do CONAMA. Quando não se sabe como votou cada conselheiro em plenário, além de se violar o princípio da transparência, impede-se possíveis futuras responsabilizações dos Conselheiros (por decisões que possam trazer prejuízo não só ao meio

²Conforme consulta na página do CONAMA em 16.03.2015

³Constituição Federal. Art. 127 O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (...). (g.n.).

⁴Consoante e-mail da Dra. Evangelina Vormittag, assistente técnica do Ministério Público Federal, datado de 10.10.2014, em que se apresenta relatório da 7ª e última reunião do GT Qualidade do Ar, ocorrida nos dias 06 e 07 de outubro de 2014.

ambiente e à saúde pública).

Em que pese a importância dessas questões, neste trabalho, focaremos exclusivamente a falta de paridade entre o número de conselheiros que representam os interesses estritamente ambientais e aqueles outros, esmagadora maioria, que defendem interesses múltiplos (políticos, econômicos e sociais, entre outros).

Esse flagrante desequilíbrio subtrai de forma efetiva a possibilidade de discussão e decisões paritárias no CONAMA; ferindo, ademais, o modelo democrático participativo contido na Constituição Federal, em especial no que concerne ao meio ambiente, cuja proteção está insculpida no comando do art. 225, *in fine*.

De se destacar, desde já, que esse modelo participativo não constitui mera liberalidade. Não está ao arbítrio dos entes governamentais permitir ou não a participação dos representantes da sociedade civil, seja da categoria empresarial ou não. Muito ao contrário, essa participação da sociedade está contida em nosso sistema de organização de Estado que, além de permitir o exercício pleno da cidadania, na forma de ingerência e participação nas decisões do Estado que afetam a vida do cidadão, traz também em seu conteúdo considerável acréscimo de legitimidade às escolhas e decisões tomadas pelo governantes, em especial nas políticas públicas.⁵

Assim, é objetivo deste trabalho analisar, sob o ponto de vista jurídico, a questão da ausência de paridade na composição do CONAMA, entre aqueles que são vocacionados exclusivamente para a defesa do meio ambiente e os demais integrantes do Colegiado, examinando a atual distribuição das cadeiras, e as consequências desta disparidade, ponderando, por fim, a necessidade de reforma da composição do mais significativo órgão ambiental colegiado do Brasil.

2. A participação social como institucionalização da democracia

Ao refletir sobre a questão das políticas públicas, Marcos Augusto Perez⁶ afirma que “a participação é um princípio jurídico de organização da Administração Pública.

⁵Nesse sentido aponta Gianpaolo Poggio Smanio: “A Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã” efetivou uma mudança na conceituação de cidadania, conferindo maior amplitude ao seu significado, ao colocá-la dentre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 1º, II). (Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *Direito e Políticas Públicas no Brasil*, São Paulo, Atlas, 2013, p. 12).

⁶PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 163/176.

Princípio implícito em nosso ordenamento constitucional.”

Como destaca o autor, a participação social, a um mesmo tempo, confere maior legitimidade e eficiência à Administração Pública.

Tendo em vista que os conselhos nacionais, entre os quais figura o CONAMA, são fóruns de decisão que têm como um de seus objetivos primordiais uma maior participação social nas políticas governamentais, cabe, preliminarmente, lançar luz sobre a importância e o significado deste tipo de colegiado no contexto do modelo democrático adotado pelo Brasil.

2.1. A democracia participativa

O modelo democrático adotado pelo Constituinte caracteriza-se pelo seu viés participativo, evidenciado pela incorporação, na chamada “Carta Cidadã”, de diferentes mecanismos que possibilitam a cooperação direta de diversos setores da sociedade na elaboração de políticas públicas e no controle estatal. Assim, sua atuação é expandida para além da mera escolha de seus representantes, complementando a forma representativa da democratização.

O Brasil é qualificado, logo no artigo 1º da Constituição Federal, como um Estado Democrático de Direito, prevendo-se, no parágrafo único, que esse poder será exercido tanto por intermédio de representantes quanto pela forma direta:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de

representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.“ (g.n.)

Tal determinação, estando inserida no artigo inaugural da Constituição, evidencia que o sistema democrático brasileiro tem por base não apenas o sufrágio universal, por meio do qual são eleitos representantes da sociedade para compor o Poder Legislativo e dirigir o Poder Executivo das três esferas governamentais, **mas também a participação direta dos cidadãos**, por meio de instrumentos legalmente previstos.

Fazem parte deste rol os instrumentos tradicionalmente empregados por regimes democráticos, quais sejam; o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos nos incisos I, II e III do artigo 14 do texto constitucional, respectivamente⁷.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 ampliou o perfil participativo do Estado para além destes instrumentos, destacando inúmeras outras formas de participação direta da sociedade no Poder Legislativo e no Governo, entre quais as seguintes devem ser destacadas:

- Legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular (art. 5º, LXXIII);
- Colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (art. 29, XII);
- Participação dos usuários na administração direta e indireta quando se tratar de prestação de serviços à comunidade (art. 37, §3º, I);
- Participação de cidadão no Conselho da República (art. 89, VII), no Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, XIII) e no Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, VI);
- Participação da comunidade nas ações de seguridade social (art. 194, VII);
- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações da Assistência Social (art.

⁷ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.”

204, II);

- Colaboração da sociedade na promoção e incentivo da educação (art. 205) e gestão democrática da educação (art. 206, VI);
- **Exercício, pela coletividade, do dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225).**

Sobre esta inovadora inserção de diversas oportunidades de participação direta do cidadão na política governamental, afirma José Luiz Quadros Magalhães⁸:

“Isso nos leva mesmo a conceber uma compreensão mais abrangente dos direitos políticos que deixam de ser somente direitos de participação no poder do estado através das estruturas concretas dentro do próprio Estado, como o voto, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, passando a ser entendido como direito de participação numa sociedade onde não apenas a escolha dos governantes e legisladores seja aberta à participação popular, mas onde a sociedade como um todo seja democratizada, substituindo a autocracia das empresas, dos bancos, das fábricas, das comunicações, dos órgãos públicos, repartições públicas, por uma forma democrática de gestão aberta à participação da sociedade democraticamente organizada.” (g.n.)

Percebe-se que o sistema de governo adotado pela Constituinte de 1988 conta com diversos mecanismos mediante os quais se permite maior envolvimento dos cidadãos nas decisões estatais, assegurando aos indivíduos formas múltiplas de controle e participação na gestão pública, por meio de espaços formais de interação. Esse o entendimento também de Paulo Sérgio Novaes Macedo⁹:

“O sistema democrático adotado pela Constituição buscou criar mecanismos em complemento às instituições representativas tradicionais, incorporando na dinâmica política da sociedade civil, organizada em suas entidades e associações, maior e mais efetivo controle social, além de dar dimensão mais real e mais efetiva à prática democrática.”

⁸ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Os Direitos Políticos*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, 1992, out./dez., ano 29, n. 116, p. 54.

⁹ MACEDO, Paulo Sérgio Novaes. *Democracia Participativa na Constituição de 1988*. Blog do Paulo Novaes: 2011.

No mesmo sentido, esclarece Rubens Pinto Lyra¹⁰:

“Com efeito, a Constituição de 1988, ao consagrar, junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu – ou inspirou – o surgimento de diversas instituições de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa prática participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias (...). O Brasil constitui, atualmente, o palco de uma experiência que o coloca na vanguarda mundial da participação cidadã na gestão pública, pelo número de pessoas que envolve, em um país de dimensões continentais, e pela diversidade dos instrumentos que a conforma. Assim, milhares de pessoas participam de conselhos gestores de políticas públicas em todo o território nacional. Centenas de milhares de pessoas debatem, em aproximadamente duzentas cidades – e em alguns Estados – nas reuniões do orçamento participativo.”

Conclui-se, pois, que o direito à participação social no desenvolvimento de políticas públicas, no Brasil, configura uma conquista da sociedade que se consolidou com a Constituição de 1988, em um claro avanço do modelo democrático meramente representativo para uma democracia pautada pela participação social.

Essa participação há de ser concreta, não apenas formal, como pensamos ocorrer no CONAMA, isso para que se tenha uma plena efetividade do comando constitucional.

2.2. Os conselhos nacionais como instituições participativas

Nesse contexto favorável ao envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios governamentais, têm relevância as chamadas instituições participativas, que geram interação constante entre Estado e sociedade e que “operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política e interagem com partidos políticos e atores sociais”¹¹.

¹⁰ LYRA, Rubens Pinto. *Prevenção e Mediação de Conflitos: a Atuação de Conselhos e Ouvidorias na Área de Segurança e de Justiça*. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 160, out./dez., p. 164-165.

¹¹ ALMEIDA, Débora Rezende de. *Dilemas e Virtudes da Institucionalização da Participação*. In SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (org.). *Experiências de Participação Institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013. p.11.

Os conselhos nacionais são, atualmente, importantes canais de atuação entre instâncias governamentais e a sociedade civil organizada. Nesses conselhos, o cidadão, além de participar do processo de tomada de decisões do Poder Executivo, também fiscaliza e controla os gastos públicos, bem como avalia os resultados alcançados pelo governo¹². Assim descreve Roberto Rocha C. Pires¹³:

“No caso brasileiro, a partir da Constituição de 1988, uma variedade de formas de relação entre órgãos do Poder Executivo e atores sociais diversos tem sido institucionalizada e mobilizada na produção de políticas públicas (...). Nos últimos 25 anos, a expansão dessas formas de interação entre atores estatais e sociais na produção de políticas públicas tem sido marcante, desde o nível local até o nacional (...). Nos anos 2000, além do reforço dessa trajetória no nível local, observamos também a forte expansão de conselhos e conferências no nível federal (Pires e Lopez, 2010), remodelando a dinâmica da participação social no Brasil (Avritzer, 2012).”

Percebe-se, atualmente, um estímulo à participação social pelo Governo Federal, por meio do chamado “Sistema Nacional de Participação Social”, que tem como diretriz o uso de mecanismos de participação social como instrumentos de fortalecimento da democracia e é organizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR).

Segundo cartilha publicada pela Secretaria-Geral¹⁴, os conselhos nacionais são canais essenciais à integração da participação social nas decisões governamentais. A criação de 19 novos conselhos nacionais e a reformulação de outros 13 nos últimos dez anos¹⁵ reflete tal orientação.

Em relação à natureza dos conselhos, estes podem ser divididos em dois tipos: existem os órgãos de caráter meramente consultivo, ou então aqueles de natureza deliberativa¹⁶. Os conselhos de caráter consultivo visam aproximar a sociedade do Poder Executivo, aconselhando-o e estabelecendo um diálogo entre os diversos atores sociais, mas sem deter poder

12 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Controle Social: Orientações ao Cidadão para Participação na Gestão Pública e Exercício de Controle Social*. Brasília: CGU, 2008, p. 18.

13 PIRES, Roberto Rocha C. *Introdução*. In SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (org.). *Políticas Públicas e Formas Societárias de Participação*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013, p. 11.

14 SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Participação Social*. Brasil, 2013.

15 SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Guia dos Conselhos Nacionais*. Brasil, 2013, p. 9.

16 Há também conselhos que cumulam tanto a função consultiva quanto a deliberativa.

vinculante sobre as políticas da sua área. Já os órgãos deliberativos têm autoridade para emitir decisões vinculantes sobre políticas e programas¹⁷.

Em cartilha publicada pela Controladoria Geral da União¹⁸ sobre a participação do cidadão na gestão pública e o exercício de controle social, são abordadas as funções deliberativa e consultiva dos conselhos:

“Os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. (...) A função deliberativa (...) refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.”

Existem, hoje, diversos conselhos nas três esferas da Federação, para inúmeras áreas de atuação do Governo. Na esfera federal, foram constituídos conselhos nacionais para tratar de temas clássicos, como saúde e educação, mas também para assuntos que apenas recentemente ganharam destaque na agenda governamental, como o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais e o combate à discriminação e promoção dos direitos de LGBT.

De se reforçar que esta forma de democracia participativa está alicerçada em nosso ordenamento jurídico, não sendo, portanto, mera oportunidade de participação dada pelos órgãos governamentais, até porque, o resultado do trabalho desses conselhos tem como interessado máximo a própria sociedade.

3. A democracia participativa na área ambiental

O direito ambiental lida com bens coletivos e de uso comum do povo,

17 CARDOSO JR., José Celso (Coord.). *Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas*. In Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, 2010, vol. 3, cap. 21, p. 575.

18 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, *idem*, p. 21.

incidindo sobre eles interesses coletivos e difusos, que ultrapassam a esfera de um único indivíduo e se caracterizam pela indeterminação dos agentes que podem exercê-los.

Respeitada a premissa de que os bens ambientais não são propriedade do Poder Público, mas sim de toda a sociedade, é incumbência do Estado viabilizar a participação da sociedade civil na sua gestão, além de informar os cidadãos e prestar contas em relação à sua utilização, conforme elucida Paulo Affonso Leme Machado:

“A Constituição, em seu art. 225, deu uma nova dimensão ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo. (...) O Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais – das águas e da fauna -, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens 'de uso comum do povo', concretizando um 'Estado Democrático e Ecológico de Direito'.”¹⁹ (g.n.)

Nessa esteira, a instituição, pela Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, de um órgão colegiado para tratar de temas ambientais, denota uma evolução pela qual o poder regulamentar em matéria ambiental, tradicionalmente exclusivo do Poder Executivo, é delegado a um órgão colegiado composto por diversos atores, inclusive por representantes da sociedade civil.

Ressalte-se que, à época, tal medida era bastante inovadora, já que o CONAMA nasceu em meio à ditadura militar (1964-1985). Nas palavras de Paulo Nogueira Neto, então Secretário Especial do Meio Ambiente e mentor da Lei 6938/81:

“Unir o governo e a oposição numa época politicamente difícil, foi um grande avanço. Mostra que o meio ambiente está acima das considerações partidárias (...). A Política Nacional do Meio Ambiente fez com que, pela primeira vez, decisões sobre a matéria fossem tomadas por meio de resoluções do CONAMA, órgão colegiado, que é resultado direto da Lei

19 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 127.

6938/81. (...) O Poder Legislativo delegou ao CONAMA o poder para regulamentar tudo o que se refere à exploração de recursos naturais, como a água, o ar, a floresta, toda a biodiversidade.”²⁰

A natureza inclusiva do CONAMA, que alarga a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e que foi inovadora à época de sua introdução, atualmente se alinha perfeitamente ao caráter participativo da democracia brasileira, evidenciado na Constituição de 1988.

3.1. Breve descrição da finalidade e composição do CONAMA

A finalidade do CONAMA está descrita no artigo 6º, inciso II da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81):

“Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:
(...)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;” (g.n.)

Observa-se que o escopo do CONAMA é, especificamente, propor políticas governamentais em matéria ambiental, deliberar e emitir normas e padrões ambientais. Para tal, o órgão é composto, atualmente, por um corpo de 108 conselheiros, representando cinco setores distintos da sociedade e distribuídos da seguinte maneira:

²⁰ FIORI, Ana Maria; LARA, Graça; JARDIM, Simone Silva. 25 Anos – A lei que implantou nossa política ambiental atinge maturidade. In Revista Ambiente Legal, 2ª Edição, Janeiro de 2006.

- Governo federal (39 conselheiros, incluindo representantes de 24 Ministérios, além de mandatários de órgãos federais ligados à questão ambiental, como o IBAMA e ICMBio);
- Governos estaduais (um conselheiro de cada Estado, totalizando 27 conselheiros);
- Governos municipais (8 conselheiros, sendo um de cada região geográfica do País, dois representantes de entidades municipalistas de alcance nacional e um representante da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente - ANAMMA);
- Entidades empresariais (8 conselheiros; indicados pela Confederação Nacional da Indústria, pela Confederação Nacional da Agricultura, pela Confederação Nacional do Comércio, pela Confederação Nacional do Transporte e pelo Setor Florestal);
- Entidades de trabalhadores e da sociedade civil (22 conselheiros, sendo onze destes representantes de entidades ambientalistas, três de associações de livre escolha do Presidente da República, um representante de entidade empresarial de saneamento, um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana, um representante dos trabalhadores da área rural, um representante das populações tradicionais, um representante da comunidade indígena, um representante da comunidade científica, um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, e um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza);
- Conselheiros sem direito a voto (3 conselheiros, sendo um do Ministério Público Federal, um do Ministério Público Estadual e um da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados);
- Membro honorário (um conselheiro, indicado pelo Plenário).

Os Conselheiros exercem suas atividades em diversas instâncias que compõe a estrutura do CONAMA, enumeradas no artigo 4º do Decreto 99.274/90 e no artigo 2º do Regimento Interno do órgão (Portaria MMA nº 452/2011)²¹.

²¹ “Art. 2º O CONAMA compõe-se de:

I - Plenário;

II - Comitê de Integração de Políticas Ambientais - CIPAM;

No Plenário, órgão superior de deliberação, têm direito a voto 105 conselheiros, sendo 74 destes representantes de entidades governamentais, 22 da sociedade civil, oito de entidades empresariais e um conselheiro honorário. Nesta divisão o Governo detém, portanto, 70,48% dos votos, enquanto os 29,52% restantes são divididos entre a sociedade civil e o empresariado²².

Tanto no Comitê de Integração de Políticas Ambientais²³, quanto nas sete câmaras técnicas²⁴ e nos grupos de trabalho²⁵, as dez cadeiras são assim distribuídas: seis cadeiras para representantes do Governo (duas para o Governo Federal, duas para o Governo Estadual e duas para o Governo Municipal), duas para representantes de entidades empresarias e duas para representantes da sociedade civil. Em outras palavras, o governo sempre detém 60% dos votos, garantindo-se assim sua maioria em qualquer deliberação.

Entretanto, nem sempre foi assim. O CONAMA, cujas atividades se iniciaram em 1984, mudou de composição diversas vezes ao longo das décadas. Inicialmente, o órgão era composto por apenas 27 membros, detendo os segmentos não governamentais (sociedade civil e setor produtivo), juntos, 37,9% das cadeiras. A primeira alteração deste quadro veio com o Decreto nº 99.274/90, quando a composição saltou para 67 membros, e, logo em seguida, com a Lei nº 8.490/92, pela qual o plenário passou a ter, no total, 71 membros. A maior alteração foi na quantidade de mandatários dos Estados, que passaram a ser representados individualmente (antes, três conselheiros representavam todas as Unidades da Federação)²⁶.

Nova alteração veio em dezembro de 2002, com o resultado do processo de reforma intitulado “Repensando o CONAMA”. A Portaria MMA nº 499/02 alterou o Regimento Interno do órgão e ampliou a participação dos municípios, da sociedade civil e do setor empresarial no conselho, que passou a contar com exatos 101 membros.

Em realidade, a intenção inicial tinha sido uma redução do número total de

III - Câmaras Técnicas - CTs;
IV - Grupos de Trabalho - GTs;
V - Grupos Assessores - GAs; e
VI - Câmara Especial Recursal - CER.”

22 É importante não se perder de vista que os representantes do empresariado tem uma maior preocupação em defender o desenvolvimento econômico, e não a preservação do meio ambiente.

23 O Comitê de Integração de Políticas Ambientais é órgão de integração técnica e política do CONAMA (artigos 26 a 28 do Regimento Interno do CONAMA).

24 As Câmaras Técnicas têm a atribuição de examinar, deliberar e relatar ao Plenário as matérias relacionadas à sua área de atuação (artigo 8º do Decreto nº 99.274/90 e artigos 29 a 33 do Regimento Interno do CONAMA).

25 Os Grupos de Trabalho assessoram as Câmaras Técnicas em análises, estudos e propostas (artigo 49 do Regimento Interno do CONAMA).

26 IPEA, CONAMA, p. 24.

conselheiros, mas tal proposta encontrou resistência por parte do governo. Hoje, o elevado número de conselheiros (trata-se do conselho nacional mais numeroso do Brasil) é um dos fatores que dificulta a evolução dos trabalhos nesse colegiado.

Em 2005, novo Regimento Interno foi publicado com a Portaria nº 168/2005, mantendo as determinações quanto à composição do órgão, cujo número total de representantes somente aumentou devido à criação de novos ministérios, que têm direito, cada um, a uma vaga no CONAMA. Embora tenha sido editado novo Regimento Interno em 2011 (Portaria MMA nº 452/2011), o número de 108 conselheiros se mantém até os dias atuais.

Observa-se, pois, que houve um contínuo aumento do número de conselheiros ao longo do tempo, ao mesmo passo em que, em seus 30 anos de efetivo exercício, a representatividade da sociedade civil diminuiu de 37,9% para 20,95%.

Os dados acima demonstram que esse importante órgão de normatização em matéria ambiental está longe de ser um órgão democrático em razão da desproporção na representação dos diversos setores e interesses.

Com isso, as posições dos entes governamentais, no concernente às matérias discutidas no CONAMA são e serão sempre vencedoras, tonando-se, no caso das resoluções, regra de direcionamento e imposição estatal que toda a sociedade deve obedecer, fixando parâmetros que deverão ser observados em âmbito nacional e com isso alijando o verdadeiro sentido da chamada democracia participativa.

Do outro lado da moeda, os interesses exclusivamente ambientais, por terem um ínfimo número de defensores no Conselho, tendem a ser suplantados, quando em confronto com outros interesses que são partes na formulação de políticas que visam o desenvolvimento sustentável²⁷.

4. Dualidade de interesse em confronto no CONAMA

É perceptível, mesmo sem uma incursão mais profunda no cotidiano das

²⁷Gro Harlem Brundtland – “sustentável” como aquele que satisfaz necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. (Folha de São Paulo, 01 de outubro de 2014, cotidiano C8, Saúde e Ciência, entrevista: ex-primeira-ministra da Noruega)

discussões travadas no CONAMA, tanto nos Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas e no Plenário, duas categorias de interesses distintos, ainda que se tenha formalmente a participação de cinco²⁸ setores da sociedade na composição daquele Conselho.

Um é o interesse unicamente ambiental defendido pelas entidades não governamentais criadas precipuamente para tanto, que, mediante suas propostas e considerações, buscam resguardar os interesses exclusivamente ambientais, ou ao menos mitigar os efeitos nocivos ao meio ambiente advindos de possíveis propostas dos representantes dos outros interesses que não exclusivamente ambientais; o outro classificamos como interesses múltiplos defendidos por todos os demais componentes do conselho.

Como defensores desses múltiplos interesses, que não são meramente ambientais, encontramos ali no CONAMA as demais entidades (órgãos governamentais nas três esferas, entidades ligadas aos setores industriais e comerciais, assim como os empregados, entre outros) que, alinhando-se ao possível interesse ambiental conjugam e, quase sempre, com maior efetividade, outros interesses, como o social, político, econômico etc.

A ausência de equidade entre os defensores desses dois interesses - ambiental puro e interesses diversos - resulta numa situação de desequilíbrio e gera, na produção de regulamentação, posições que nem sempre são sinônimo de melhoria para o meio ambiente e, em consequência, para a sociedade.

Tal assertiva ganha maior relevo, se considerarmos o importante poder regulamentador exercido pelo CONAMA.

4.1 O poder regulamentar exercido pelo CONAMA

As competências do CONAMA estão descritas nos sete incisos do artigo 8º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81)²⁹.

²⁸A saber: órgãos federais, estaduais, e municipais, setor empresarial e sociedade civil.

²⁹Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências 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 - revogado;

IV - vetado;

Dessas competências, merecem especial destaque aquelas determinadas pelos incisos I, V, VI e VII, por conformarem a produção normativa do conselho. Verifica-se que o CONAMA possui significativas funções normativas³⁰.

Entre os atos à disposição do CONAMA para exercer suas tarefas e atender as finalidades supracitadas, estão as resoluções, as proposições, as recomendações, as moções e as decisões, conforme estabelecido pelo artigo 10 do Regimento Interno do órgão³¹. Destes, sem dúvida as resoluções são os atos de maior caráter normativo, tendo em vista sua finalidade, conforme descrito no Regimento Interno do órgão:

“Art. 10. São atos do CONAMA:

I - Resolução:

a) quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais;

b) quando determinar, se julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências 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;

c) quando 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;” (g.n.)

V - 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;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - 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.

30 SANTOS, *op cit*, p. 81.

31 Art. 10. São atos do CONAMA:

I - Resolução:

(...)

II - Proposição: quando se tratar de proposta sobre matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo;

III - Recomendação: quando se tratar de manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e demais temas com repercussão na área ambiental, inclusive sobre os termos de parceria de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

IV - Moção: quando se tratar de manifestação relevante, relacionada com a temática ambiental;

V - Decisão, por meio de sua Câmara Especial Recursal, quando se tratar de infrações ambientais administrativas, em última instância e em grau de recurso, relativas aos autos de infração cuja decisão recorrida tenha sido proferida até o advento da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009.

Observa-se que o CONAMA pode, por meio de resolução, estabelecer diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões ambientais, além de determinar a realização de estudos ambientais e a perda ou a restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público.

Até o momento, já foram editadas mais de 466 resoluções³² pelo órgão, evidenciando-se a forte presença do CONAMA na elaboração normativa ambiental. Sobre o cumprimento destas resoluções, destaca Fábio Ribeiro dos Santos³³:

“Sabe-se que suas resoluções dispõem sobre os mais variados assuntos e que têm, na prática, força de lei, tal o respeito que lhes é deferido pelos órgãos ambientais e pelos próprios destinatários das normas.”

As resoluções influenciam profundamente o grau de proteção ambiental em nível nacional, estadual e local. Sobre este importante papel do CONAMA, assim se posiciona Francisco Gaetani³⁴, atual Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente e do CONAMA:

“Nos últimos 30 anos [em 2012], o Brasil vem disciplinando inovadoramente sobre a proteção ambiental, em boa medida, devido à produção normativa do CONAMA. Exemplos de resoluções históricas, que mudaram o panorama da política ambiental no país, foram a Resolução CONAMA nº 1, de 1986, que estabeleceu as diretrizes para a avaliação de impacto ambiental e a Resolução CONAMA nº 18, também de 1986, que criou o Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores. (...) O regramento da atividade industrial e o controle da poluição foram preocupações constantes no Conselho, o que resultou em várias Resoluções referentes à destinação ambientalmente correta de resíduos, como é o caso dos pneus, pilhas e baterias, antecipando mecanismos como a logística reversa, posteriormente consolidados na Lei Federal n.º 12.305, de 2010, referentes às obrigações do setor empresarial quanto aos bens de consumo usados e descartados.” (inserção nossa).

32 Uma lista completa pode ser visualizada na página de internet do CONAMA. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano1.cfm?codlegitipo=3&ano=todos>>. Acesso em 16.03.2015.

33 SANTOS, Fábio Ribeiro dos. *O Poder Normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado, 2006, p. 7.

34 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Resoluções do CONAMA - Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012*. Brasília: MMA, 2012, p. 8.

Cabe destacar ainda que a influência do poder regulamentar em matéria ambiental vem aumentando devido ao grau cada vez maior de desenvolvimento técnico da sociedade moderna, sendo crescente o número de matérias que exigem disciplina normativa, especialmente nas áreas de cunho eminentemente técnico³⁵.

De se reforçar, ainda, como já afirmado anteriormente, que a legalidade das resoluções do CONAMA já foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça³⁶:

“RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE REGISTRO DE LOTEAMENTO ÀS MARGENS DE HIDRELÉTRICA. AUTORIZAÇÃO DA MUNICIPALIDADE. IMPUGNAÇÃO OFERECIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESOLUÇÃO N. 4/85-CONAMA. INTERESSE NACIONAL. SUPERIORIDADE DAS NORMAS FEDERAIS. No que tange à proteção ao meio ambiente, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo. Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas. Consistem elas normas de caráter geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.938/81. Uma vez concedida a autorização em desobediência às determinações legais, tal ato é passível de anulação pelo Judiciário e pela

35 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2ª Ed., Revista dos Tribunais: São Paulo, 2000, p. 140-141.

36No mesmo sentido: “PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. OBRA EMBARGADA PELO IBAMA, COM FUNDAMENTO NA RESOLUÇÃO DO CONAMA N. 303/2002. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXCESSO REGULAMENTAR. NÃO-OCORRÊNCIA. ART. 2º, ALÍNEA 'F', DO CÓDIGO FLORESTAL NÃO-VIOLADO. LOCAL DA ÁREA EMBARGADA. PRETENSÃO DE ANÁLISE DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO-CONHECIDO. 1. O fundamento jurídico da impetração repousa na ilegalidade da Resolução do Conama n. 303/2002, a qual não teria legitimidade jurídica para prever restrição ao direito de propriedade, como aquele que delimita como área de preservação permanente a faixa de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima. 2. Pelo exame da legislação que regula a matéria (Leis 6.938/81 e 4.771/65), verifica-se que possui o Conama autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, não havendo o que se falar em excesso regulamentar. 3. Assim, dentro do contexto fático delineado no acórdão recorrido, e, ainda, com fundamento no que dispõe a Lei n. 6.938/81 e o artigo 2º, "f", da Lei n. 4.771/65, devidamente regulamentada pela Resolução Conama n. 303/2002, é inafastável a conclusão a que chegou o Tribunal de origem, no sentido de que os limites traçados pela norma regulamentadora para a construção em áreas de preservação ambiental devem ser obedecidos. 4. É incontroverso nos autos que as construções sub judice foram implementadas em área de restinga, bem como que a distância das edificações está em desacordo com a regulamentação da Resolução Conama n. 303/2002. Para se aferir se o embargo à área em comento se deu apenas em razão de sua vegetação restinga ou se, além disso, visou à proteção da fixação de dunas e mangues, revela-se indispensável a reapreciação do conjunto probatório existente no processo, o que é vedado em sede de recurso especial em virtude do preceituado na Súmula n. 7, desta Corte. 5. Recurso especial não-conhecido.” (g.n.)

(STJ – RESP 994.881 – Primeira turma – DJe: 09.09.09 – Relator Ministro Benedito Gonçalves)

própria Administração Pública, porque dele não se originam direitos. A área de 100 metros em torno dos lagos formados por hidrelétricas, por força de lei, é considerada de preservação permanente e, como tal, caso não esteja coberta por floresta natural ou qualquer outra forma de vegetação natural, deve ser reflorestada, nos termos do artigo 18, caput, do Código Florestal. Qualquer discussão a respeito do eventual prejuízo sofrido pelos proprietários deve ser travada em ação própria, e jamais para garantir o registro, sob pena de irreversível dano ambiental. Segundo as disposições da Lei 6.766/79, "não será permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (...)" (art. 3º, inciso V). Recurso especial provido." (g.n.)

(STJ – RESP 194617 – Segunda Turma – DJ: 01.07.2002 – Ministro Relator Franciulli Neto).

Inegável, pois, a enorme relevância das decisões de caráter regulamentar tomadas pelo CONAMA, tendo o órgão, desde sua instituição, papel central na modelagem da proteção ambiental em nosso país.

4.2 Consequências da desproporção na composição do CONAMA:

4.2.1 Inviabilização da efetiva participação das entidades da sociedade civil que promovem a defesa do meio ambiente nas deliberações do Conselho

Demonstrada, pois, a importância do papel regrador do CONAMA na matéria ambiental, cabe agora esmiuçar se a atual composição de forças naquele Conselho resulta em atendimento dos ditames constitucionais, em especial o da democracia participativa e o da igualdade, e se atende os princípios legislativos, notadamente os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, qual seja, a harmonização entre a defesa do meio ambiente e as propostas de desenvolvimento socioeconômico, que possa resultar num desenvolvimento sustentável.

O Ministério do Meio Ambiente enxerga no CONAMA um relevante espaço democrático, como demonstra depoimento de sua atual Ministra:

“A ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, defendeu nesta quarta-

feira (30/3), o fortalecimento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) como órgão de caráter deliberativo. Durante a 101ª reunião do conselho, em Brasília, ela disse que o Conama hoje é o espaço democrático que recepciona as diferenças de opinião e pensamento e que também representa o ideal de luta pela consolidação da democracia dos últimos 30 anos. 'Temos de nos orgulhar deste ambiente tão rico', destacou a ministra.³⁷

Porém, essa afirmação - “espaço democrático” nos conselhos nacionais, se analisada com isenção, só pode ser tida como verdadeira na teoria, pois na prática é mera retórica, é falaciosa. Se tomarmos como exemplo o CONAMA, quer por sua constituição de representantes – maioria mais que absoluta de entes governamentais e defensores do desenvolvimento econômico em detrimento daquelas entidades vocacionadas e criadas para a defesa do meio ambiente –; quer pela atribuição não regrada e pouco transparente da relatoria dos procedimentos; quer, ainda, pela forma de decisão/tomada de voto – a aprovação se dá pela maioria dos votos sendo que ela, como já se viu, é constituída de sólida representação governamental, a qual se agregam os representantes dos setores empresariais, fica evidenciado que ali não se permite um verdadeiro exercício da democracia.

Deveras, os conselhos nacionais são instituições que promovem maior presença social nas estruturas e decisões governamentais. Assim, a efetiva participação da sociedade civil em suas atividades consultivas e deliberativas denota o cumprimento da função inclusiva dos conselhos, no contexto da democracia participativa.

Tal conceito é premissa ressaltada pelo próprio governo, como demonstrado acima pela análise das publicações da SGPR. Aliás, as mazelas desses chamados espaços participativos já foram apontadas por aqueles que se debruçaram sobre essa questão, conforme ressalta Roberto Rocha C. Pires³⁸:

“Se, por um lado, a institucionalização de conselhos, conferências, audiências e consultas públicas é, hoje, uma realidade, por outro, o funcionamento cotidiano desses espaços é marcado por tensões e limitações.

37 InforMMA. *Ministra defende fortalecimento do Conama como órgão deliberativo*. Notícia publicada em 29.03.2011.

38 PIRES, *op cit*, p. 12.

Em alguns casos, instituições participativas têm papel apenas consultivo e carecem de empoderamento legal para transformar decisões coletivas em medidas concretas de gestão. Em muitas instâncias, prevalecem assimetrias de poder, informações e recursos entre os atores sociais e entre estes e os representantes governamentais, prejudicando o processo deliberativo. Há, ainda, desafios relativos à garantia da ampla representação de interesses sociais no interior das instituições participativas.”

No caso do CONAMA, que é o objeto desse trabalho, a disparidade entre o número dos que representam os interesses exclusivamente ambientais, a nosso ver, retira daquele órgão a característica de um relevante espaço democrático e destoa da concepção jurídica que a nossa Constituição plasmou a fim de permitir uma verdadeira participação popular na elaboração, escolha e decisão das diretrizes que normatizarão aquelas matérias que afetam diretamente a sociedade, no caso, o meio ambiente.

É flagrante a desigualdade de forças entre aqueles que representam os interesses exclusivos de defesa do meio ambiente e as entidades que defendem outros interesses. Evidencia-se uma desproporção irrazoável, conforme veremos a seguir.

Observando os dados dos 38 conselhos nacionais listados na cartilha supramencionada, publicada pela SGPR, e organizados na tabela anexa³⁹, verifica-se que, em média, a sociedade civil tem presença de 49,39% nesses órgãos. Quando observados somente os conselhos de caráter consultivo (18 conselhos), a porcentagem é ligeiramente maior, alcançando 50,60%. Se contabilizados apenas os conselhos que detêm caráter deliberativo (21 conselhos⁴⁰, dos quais alguns acumulam funções consultivas e deliberativas, como o CONAMA), este número cai um pouco, ficando em 48,36%.

Esta desproporção traz dificuldades de participação pelos segmentos minoritários, conforme temos constatado e como relata Samira Crespo:

³⁹ Ver tabela em anexo, págs. 28-30.

⁴⁰ Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Conselho Nacional do Esporte, Conselho Nacional de Previdência Social, Conselho Nacional de Imigração, Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, Conselho Curador do FGTS, Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, Conselho das Cidades, Conselho Nacional de Política Cultural, Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho Nacional de Segurança Pública. Disponível em <www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Agenda_Miolo.pdf>. Acesso em 16.10.2013.

“A maior parte dos conselhos têm uma maioria de representação governamental, o que aumenta muito o poder de manipulação dos consensos, dos resultados, e das opiniões, e do que vai para a pauta do conselho.”⁴¹

Já o CONAMA, observado isoladamente, tem um plenário composto em apenas 20,95% por representantes da sociedade civil, considerados aí todos os conselheiros que não são representantes de órgãos governamentais. Se pensarmos nas entidades voltadas exclusivamente à defesa do meio ambiente, sua representatividade é ainda menos expressiva, isto é, proporcionalmente menos que a metade da média dos demais conselhos, e expressivos 27,41 pontos percentuais abaixo dos conselhos de caráter deliberativo.

Observa-se, ainda, que os únicos órgãos com porcentagem de representantes da sociedade civil menor que o CONAMA são o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (17,65%) e o Conselho Nacional de Política Energética (14,28%). Necessário ressaltar que todos os conselhos deliberativos, entre os quais o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Saúde, contam com participação da sociedade civil maior do que o CONAMA.

Apesar de existir participação muito maior da sociedade civil nos conselhos em geral do que no CONAMA, como demonstrado pela análise de sua composição interna, uma pesquisa coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA⁴² apontou para certa insatisfação relacionada ao caráter deliberativo dos órgãos: segundo a opinião dos próprios conselheiros, **os órgãos colegiados, muitas vezes, não proporcionam espaço efetivo de deliberação.**

Se nos conselhos, de maneira geral, é observável esta insatisfação, o cenário no CONAMA toma contornos ainda mais evidentes e expressivos, conforme se observa do resultado da pesquisa:

“Quando se observa os conselhos por área temática, a avaliação uniforme se mantém, com exceção dos conselhos de infraestrutura e recursos naturais no

41 CRESPO, Samira. Depoimento prestado em 1998 e relatado em FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente*. Editora Annablume/FAPESP: São Paulo, 2002, p. 167.

42 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Conselhos Nacionais: Perfil e e Atuação dos Conselheiros*. IPEA: Brasília, 2013, p. 50.

item 'número de conselheiros por setor' (anexo C). (...) Esta diferença é perceptível quando se observa os conselhos desta área de forma individual – tanto o Conama quanto [o] CNRH apresentam proporção de respostas que demonstram insatisfação três vezes maior que a proporção geral para todos os conselhos, enquanto o outro conselho desta área, o Concidades, apresenta proporção um pouco maior que a média.”⁴³ (inserção e grifo nossos)

Em outra pesquisa do IPEA, publicada em 2011 e que abordou, exclusivamente, uma análise do CONAMA na visão de seus conselheiros⁴⁴, a diversidade de setores representados no órgão é um ponto ressaltado positivamente pelos integrantes do órgão; entretanto, das sugestões de melhoria feitas pelos próprios conselheiros, a revisão da composição do conselho foi a que teve maior incidência:

“A diversidade de setores está presente no Conama e os dados da pesquisa apontam que 60% dos conselheiros a consideram adequada, sendo que alguns conselheiros enfatizaram ser a diversidade um dos seus principais pontos fortes. Contudo, há uma visível insatisfação dos conselheiros (61%) quanto ao acentuado desequilíbrio na sua composição: cerca de 70% dos membros representam o governo (federal, estadual e municipal) e em torno de 30% o setor não governamental (entidades ambientalistas, sindicatos, empresas, academia, comunidades tradicionais e indígenas).

A insatisfação quando ao número de conselheiros é maior entre os representantes de governos municipais (66% de insatisfação), de setor produtivo (100% de insatisfação) de entidades de trabalhadores e da sociedade civil (81% de insatisfação). Em livre resposta, a revisão da composição do conselho foi o ponto de melhoria mais frequentemente apontado pelos conselheiros.”⁴⁵ (g.n.)

Como já declarado pela Ministra Izabella Teixeira “ O CONAMA recepciona as diferenças de opinião e pensamento”. À evidência esta declaração refere-se às vertentes de posições acerca de questões ambientais, desde os que defendem a necessidade e implementação de medidas restritivas às atividades contrárias às causas ambientais e àqueles que,

⁴³ *Ibidem*, p. 35.

⁴⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório 1: O CONAMA na Visão de seus Conselheiros*. IPEA: Brasília, 2011.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 58.

em direção oposta, defendem que é preciso criar, implementar e aceitar medidas que possam, de alguma forma, contribuir com o desenvolvimento econômico e social, ainda que com agressões ao meio ambiente.

O acompanhamento e o exercício das atividades do CONAMA aclaram e comprovam essa assertiva da Ministra Izabella, sendo possível identificar, de forma cabal e cristalina, o costumeiro choque entre os interesses ambientais e os outros interesses.

Três tipos de interesses (ou posições e opiniões, como fala a ministra) – o interesse da defesa ambiental, perante o interesse político⁴⁶ e o interesse do desenvolvimento econômico/social - são de fácil identificação, pois são fiéis à essência dos órgãos que representam os entes da sociedade, quais sejam: aqueles criados com o fito único de defesa ambiental; aqueles que, além de não terem a finalidade única de proteção ambiental, defendem o desenvolvimento socioeconômico; e os órgãos governamentais das três esferas - Federal, Estadual ou Municipal – que, *prima facie*, têm preocupação de ordem política, econômica e social.

Contudo, esses interesses não estão representados de forma equânime no Conselho e esse desequilíbrio de forças traz consequências preocupantes no processo de votação das resoluções do CONAMA.

Como exemplo podemos apontar a questão bastante sensível que vem sendo discutida no CONAMA: a revisão da Resolução CONAMA nº 03/90 que cuida dos padrões de qualidade do ar no Brasil.

O Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM), entidade criada com o fim único de proteção do meio ambiente, defende⁴⁷ que, além da adoção dos novos padrões de qualidade do ar⁴⁸, sejam fixados prazos para que a médio tempo se atinjam os novos parâmetros. Defende-se, assim, o meio ambiente e o direito à saúde.

Nesse mesmo debate, os representantes dos entes governamentais se portaram contra a adoção dos padrões da OMS, ainda que parcialmente, mas, todos, inclusive o

⁴⁶ Interesses políticos – aqueles objetivos que, inicialmente, são traçados pelos chamados entes governamentais, e que visam à concretização e à realização das metas políticas estrategicamente traçadas para o equilíbrio econômico e social, interesses esses que às vezes podem se chocar com os interesses meramente de defesa ambiental.

⁴⁷ Em parceria com o Ministério Público Federal

⁴⁸ Já definidos no âmbito do Grupo de Trabalho como sendo aqueles sugeridos pela OMS

Ministério da Saúde que, num primeiro momento apoiou a posição do PROAM e do MPF, propondo, inclusive, prazos mais restritivos, revendo tal posicionamento, posicionaram-se contra a adoção de um prazo para que os novos padrões se tornem exigíveis, por conta dos custos de instalação de equipamentos de medição, elaboração de políticas públicas para redução na emissão de poluentes, problemas relacionados à estrutura administrativa para implantação dos sistemas de controle, entre outros argumentos que, evidentemente, se contrapõem à defesa e preservação do meio ambiente equilibrado.

A matéria ainda está em discussão, mas este debate ilustra claramente o confronto de interesses que se trava no CONAMA, e, considerando que aqueles interessados exclusivamente na defesa do meio ambiente são minoria, é fácil concluir que as possibilidades de sucesso de suas posições pró-meio ambiente são ínfimas em face do maior número de representantes dos outros interesses ali aportados.

5. Solução para se obter equidade de representação no CONAMA

Este processo há de conduzir a propostas que viabilizem a evolução socioeconômica, com a menor agressão ambiental possível. Portanto, a conclusão desse desiderato, redundará em regras que atentem para a proteção ambiental, que, precipuamente, nesse sopesamento de interesses, deverá pender para o interesse ambiental, como bem esclarece José Afonso da Silva: “Uma vez que o próprio Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) tem como finalidade única “a proteção e melhoria da qualidade ambiental” e ao CONAMA caberá “deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

Para o conserto dessa situação e para a obtenção do pleno respeito ao princípio da igualdade, é necessária a adoção do sistema de representação por categoria de interesse.

Neste contexto, aqueles órgãos que, no CONAMA, têm a função primária, precípua e única de defesa do meio ambiente, devem ter, no mínimo, o mesmo número de conselheiros que aqueles outros que se pautam, também, por outros objetivos (políticos, econômicos e sociais).

Só com essa equidade numérica, entre os representantes dessa categoria de interesses, é que será possível atingir os objetivos da política nacional do Meio Ambiente (desenvolvimento sustentável).

Com efeito, o desequilíbrio do número de conselheiros de categoria de interesses diversos, objetivamente, impõe àqueles que labutam, exclusivamente, em prol do meio ambiente uma condição desigual. Esses entes, para a adoção de suas posições no Conselho, terão um ônus argumentativo e necessitarão de um poder de convencimento muito maior que os demais (e aqui não se refere só às qualidades de suas propostas para o Meio Ambiente, mas acima de tudo, às consequências delas, às vezes contrárias às demais categorias de interesses também consideradas no CONAMA – políticos, econômicos e sociais)⁴⁹.

Neste quadrante, não se pode esquecer que o objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente é justamente a harmonização do Meio Ambiente como o desenvolvimento socioeconômico que resultará no desenvolvimento sustentável (arts. 170, VI, c.c. art. 225 *caput* da Constituição Federal).

Harmonizar só pode ser entendido como garantir o desenvolvimento socioeconômico, assegurando as condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º, da Lei 6.938/81), com a mínima agressão ao Meio Ambiente.

Mas se um desses interesses não tem no órgão colegiado - que decidirá a questão pela maioria dos votos de seus conselheiros - o mesmo número de representantes dos outros interesses (políticos/econômicos/sociais) – com clara ausência de paridade numérica de defensores, como se quer atingir a harmonização de interesses, objetivada pela nossa Constituição e pela Política Ambiental?

Há na divisão atual de conselheiros, em face da categoria de interesses que defendem, indiscutível ofensa ao princípio da isonomia, pois os iguais – interesses defendidos e que

⁴⁹Silva, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, 9ª Ed., atualizada, São Paulo: Malheiros, p. 25. “O desenvolvimento econômico tem consistido, para a cultura ocidental, na aplicação direta de toda a tecnologia gerada pelo Homem no sentido de criar formas de substituir o que é oferecido pela Natureza, com vista, no mais das vezes, à obtenção de lucro em forma de dinheiro; e ter mais ou menos dinheiro é, muitas vezes, confundido com melhor ou pior qualidade de vida. Pois “numa sociedade que considera o dinheiro um de seus maiores valores, já que tem poder de troca maior que qualquer outra mercadoria, quem tem mais pode ter melhores condições de conforto”. Mas o conforto que o dinheiro compra não constitui todo o conteúdo de uma boa qualidade de vida. A experiência dos povos ricos o demonstra, tanto que também eles buscam u a melhor qualidade de vida. “Porém, essa cultura ocidental, que hoje busca uma melhor qualidade de vida, é a mesma que destruiu e ainda destrói o principal modo de obtê-la: a Natureza, patrimônio da Humanidade, e tudo o que pode ser obtido a partir dela, sem que esta seja degradada”.

devem ser harmonizados para a obtenção do desenvolvimento sustentável - são tratados de forma desigual, os defensores dos interesses ambientais têm menos representantes que aqueles que defendem também outros interesses em jogo (político e econômico, em especial).

O CONAMA como órgão regulamentador da política ambiental, tem como objetivo lógico extrair das propostas debatidas a necessária harmonização entre as categorias de interesses representados, com o fito de se atingir regras tais que produzam o almejado meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, cumpre lembrar que a participação popular ordenada pela Constituição por óbvio não se limita apenas a compor o órgão colegiado que definirá o regramento infralegal da matéria ambiental.

Esta participação implica em poder ver e ter seus posicionamentos ambientais, além de conhecidos, defendidos, mas também com reais possibilidades de serem acolhidos e implementados.

Neste contexto e, considerando ainda que há, como já demonstrado, objetivos primários díspares entre os grupos que compõem o colegiado (entidades de defesa ambiental, entidades que representam o setor produtivo e entidades governamentais), aqueles que, em sua essência, estão vinculados única e precipuamente à defesa ambiental sem outros interesses (políticos e econômicos) têm uma possibilidade ínfima, para não dizer inócua, neste regime, pois, sendo sempre minoria, os seus posicionamentos exclusivamente de defesa do meio ambiente, nunca ou quase nunca, prevalecerão, em face da maioria esmagadora dos outros grupos, que tem a defesa ambiental mesclada por outros interesses para eles preponderantes (políticos e econômicos).

É necessário que se dê uma igualdade de forças, configurada aqui como um equilíbrio de interesses, para que se tenha a participação democrática e se cumpra não só os anseios da Política Nacional do Meio Ambiente, mas acima de tudo os ditames constitucionais (arts. 170, VI, com art. 225 *caput* da Constituição).

Na igualdade participativa, em especial dentro de um processo no qual o resultado final se dá pela maioria dos votos dos participantes, que o constituinte, com certeza, adotou, é pressuposto primário que todos possam, além de apresentar e defender suas propostas, ter,

em condições iguais com os demais participantes, as mesmas possibilidades de ver aprovadas e vencedoras as suas proposições.

5.1. Outro importante reflexo da desigualdade entre os representantes de interesses

Assim, a reduzida representatividade das entidades da sociedade civil que defendem exclusivamente o meio ambiente, tem significativas consequências no andamento das deliberações dentro do CONAMA. Além da clara superioridade numérica, no plenário, dos representantes governamentais e de outras entidades da sociedade civil que defendem interesses diversos, o problema se agrava quando levado em conta que as câmaras técnicas e os grupos de trabalho são sempre compostas em 60% por representantes do governo.

Como apontado em investigação acadêmica que analisou a elaboração de resoluções pelo órgão⁵⁰, e também observado na prática pelo Procurador infrafirmado, na maioria das vezes ocorre apenas uma discussão pontual acerca de certas partes do texto normativo em apreciação pelo Plenário⁵¹, sendo que a grande parcela da pauta chega pré-decida pelas câmaras técnicas, o que acaba por permitir poucas oportunidades de contribuição para a construção normativa⁵².

Deste modo, o Plenário do CONAMA atua, muitas vezes, como órgão meramente homologador das decisões tomadas pelas câmaras técnicas e pelos grupos de trabalho⁵³. Neste sentido, aponta Fábio Ribeiro dos Santos:

“Na prática, as sessões plenárias não são o espaço para a discussão exaustiva das propostas de resoluções, pois estas vêm das Câmaras Técnicas já envoltas em razoável grau de consenso.”⁵⁴

Atente-se, por conseguinte, para o fato de que o problema não se resume à sub-representação da sociedade civil somente no Plenário, já que o desafio também existe nas câmaras técnicas e nos grupos de trabalho (conforme exposto acima, os setores governamentais

50 BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. *Normas abertas e regras no licenciamento ambiental*. Dissertação de Mestrado para o Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento. FGV: São Paulo, 2010.

51 *Ibidem*, p. 144-115.

52 BRAGA, *op cit*, p. 119.

53 BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. *Normas abertas e regras no licenciamento ambiental*. Dissertação de Mestrado para o Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento. FGV: São Paulo, 2010, p. 125-126.

54 SANTOS, *op cit*, p. 101.

sempre têm 60% das cadeiras nestas instâncias técnicas). É, portanto, de extrema importância avaliar também como se dá o processo de elaboração normativa dentro das Câmaras.

Alcides Faria também comenta o problema de representação dentro dessas instâncias:

“As câmaras técnicas são organismos de difícil operação. Apresentam problemas na representação, também. Muitas vezes as ONGs se veem em posições minoritárias, e têm muita dificuldade em manifestar suas posições.”⁵⁵

Os órgãos fracionários do CONAMA – Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho – são importantíssimos, pois são eles que recebem, discutem, incrementam e deliberam as propostas que serão, após esse trabalho de cognição, levadas ao Plenário para votação. Portanto, deve haver aí, também, o necessário equilíbrio entre os defensores exclusivamente do meio ambiente e os demais defensores de interesses plúrimos.

São aplicáveis, em consequência, os mesmos argumentos que sustentam a equidade no número de conselheiros em face dos interesses que defendem.

Ora, se tal não ocorrer, continuará a existir manifesto desequilíbrio prejudicial à causa ambiental, pois os demais interesses já identificados – políticos, econômicos, sociais etc – encontrarão um maior número de defensores nas Câmaras técnicas e Grupos de Trabalho.

Como se lê do artigo 34 do Regimento Interno do CONAMA, haverá, nas Câmaras, a participação de dois representantes “das diferentes categorias de interesse multissetoriais representadas no Plenário”. Como já demonstrado, os representantes dos interesses unicamente ambientais, por serem absoluta minoria no Conselho, terão, por consequência, uma participação também menor na formação das Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho.

Os reflexos dessa disparidade atingem também a presidência das Câmaras, uma vez que os responsáveis pelo exercício desta função, assim como da vice-presidência, serão

⁵⁵ FARIA, Alcides. Entrevista concedida em março de 1998 e relatada em FURRIELA, *op cit*, p. 79.

escolhidos pela maioria simples dos componentes do órgão fracionário, e, à evidencia, os defensores dos interesses exclusivamente ambientais estarão aliçados dessas funções.

Ainda em relação aos trabalhos realizados nas Câmaras, a escolha do relator das propostas de resolução se dará entre seus componentes, em consequência, tendo os defensores de interesses exclusivamente ambientais um número menor de representantes que os defensores de interesses plúrimos, as suas chance de serem escolhidos para a relatoria, assim como para a presidência das Câmaras, é pouco provável, em especial para aquelas questões que despertam maior diversidade de interesses em jogo⁵⁶. ().

Sofre, também, consequências do desequilíbrio de forças no CONAMA, a formação dos grupos de trabalho, uma vez que são formados pelos componentes das Câmaras técnicas, e nelas, como já se viu, não há paridade entre os defensores dos interesses exclusivamente ambientais e os defensores de outros interesses.

Assim, é necessário, para que se tenha decisões que atendam o desenvolvimento sustentável, uma revisão também na forma de composição das Câmaras técnicas.

No atual cenário, pode-se falar, em realidade, de uma verdadeira cooptação do processo participativo pela super-representação de certos grupos em todas as esferas do colegiado em questão⁵⁷.

Evidencia-se, pois, o imprescindível aperfeiçoamento do mecanismo participativo em funcionamento no CONAMA, um dos mais importantes canais de interação entre a sociedade e o Estado no que diz respeito às políticas relacionadas ao meio ambiente. Conclui-se que, na configuração atual, o CONAMA perde a possibilidade de ampliar o cânone democrático nas matérias de cunho ambiental.

⁵⁶ Como, por exemplo, na já citada questão da revisão da Resolução nº 03/90, que discute a revisão dos padrões de qualidade do ar, centrando-se a controvérsia na fixação de prazos para o atingimento desses padrões, tendo-se, de um lado, os ambientalistas e o Ministério Público, defendendo a imprescindibilidade dos prazos, sob pena de os novos padrões se transformarem em letra morta, e do outro lado, os representantes dos estados, dos municípios e da indústria sendo totalmente refratários à fixação de prazos, em razão dos custos envolvidos com a instalação de estruturas de monitoramento e políticas públicas que permitam o atendimento dos novos padrões

⁵⁷ SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o Cânone Democrático*. In SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Edições Afrontamento: Porto, 2002, págs. 60 e 74.

5.2 Movimentos pela reforma

A imperatividade de reformulação da composição do CONAMA, para estabelecer equilíbrio entre os segmentos representados, não é hipótese inovadora. Já em 1999, quando José Sarney Filho era Ministro do Meio Ambiente, criou-se o grupo de trabalho “Repensando o CONAMA” no colegiado, cujo objetivo era discutir o papel do CONAMA no Sistema Nacional do Meio Ambiente e formular propostas de reforma para a melhoria de sua atuação. O grupo se reuniu nos anos de 1999 a 2001, e entre os principais problemas da entidade, foi destacada a composição desfavorável a uma participação mais efetiva da sociedade civil⁵⁸.

A partir das discussões, foram eleitos, pelo grupo, princípios norteadores do debate acerca da nova composição do CONAMA, entre os quais se destaca a necessidade de paridade como critério de distribuição de forças dentro do Plenário⁵⁹.

Desde 1999, assunto central da iniciativa “Repensando o CONAMA” era justamente a questão da representatividade, que era posta em dúvida quando analisada a proporção de cada setor da sociedade. Na época, também se criticava o fato de que os representantes dos governos estaduais e federal, que detêm o maior número de assentos, são os que, mais frequentemente, faltam às reuniões, além de enviarem para representá-los pessoas sem autoridade na própria instituição de origem, o que acabava por comprometer o processo decisório⁶⁰.

Embora a iniciativa tenha resultado na alteração da composição do CONAMA, com o aumento do número de conselheiros, tais mudanças não trouxeram maior equilíbrio entre a quantidade de representantes da sociedade civil e do governo. Isto porque, apesar ter sido incrementado o número de cidadãos conselheiros, também houve um aumento substancial no número de mandatários dos municípios e do setor produtivo.

Em 2008, novo movimento foi iniciado para promover a reforma da composição do colegiado, capitaneado por grandes ONGs ambientalistas. Em carta aberta ao então Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, afirmavam:

“Em reunião realizada no dia 29/10/2008, no Ministério do Meio Ambiente,

58 FURRIELA, *op cit*, p. 81.

59 *Ibidem*, p. 82.

60 FOLHA DO MEIO. Está nascendo um novo CONAMA. Da Redação, setembro de 1998.

quatro entidades ambientalistas do CONAMA entregaram a V. Exa. Manifesto pela reforma do Conselho, especialmente para definição da paridade entre sociedade civil e poder público. Na oportunidade, V. Exa. Manifestou-se favoravelmente ao pleito, informando, inclusive, que vinha também ao encontro de outros setores sub-representados no CONAMA.”⁶¹

Entretanto, o pleito não foi levado adiante, e apesar de novas alterações no Regimento Interno do CONAMA (a última mudança no regimento foi feita em novembro de 2011, com a edição da Portaria MMA nº 452/2011), pesquisas recentes, como apontado no decorrer deste breve trabalho, demonstram que o problema do desequilíbrio na representatividade continua existindo, sendo visto como obstáculo ao processo participativo e decisório do conselho⁶².

5.3 Exemplo de paridade

À luz do desafio da representatividade no CONAMA, é exemplar a forma participativa de gestão adotada pelo Estado brasileiro no contexto da Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovada em 1997 (Lei Federal nº 9.433/97). A água, sendo um recurso natural essencial a todo ser vivo, é evidentemente um elemento do meio ambiente, aplicando-se a ela o disposto no art. 225 da Constituição Federal⁶³, que determina sua caracterização como “bem de uso comum do povo”.

Atualmente, a gestão da água é executada de maneira participativa exemplar, por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica, com a influência tanto dos usuários como das comunidades da região em que estão localizados os recursos hídricos. Nesse sentido, esclarece a Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/97):

“Art. 1, VI – A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;”

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, os conselhos são “*o termômetro da sensibilidade de seus membros no concernente à observância dos fundamentos, objetivos e*

⁶¹AMDA; APROMAC; Associação Caeté Cultura e Natureza; Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé. *Carta ao Ministro Carlos Minc com proposta de reforma do CONAMA*, 2008.

⁶² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório 1: O CONAMA na Visão de seus Conselheiros*. IPEA: Brasília, 2011, p. 37.

⁶³ Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo (...).

diretrizes da lei em análise [a Política Nacional de Recursos Hídricos]”⁶⁴. O claro caráter democrático e participativo da gestão dos recursos hídricos é evidenciado pelo fato de que o Poder Público não detêm a maioria de votos nos Comitês da Bacia Hidrográfica⁶⁵, conforme estabelecido no artigo 39, parágrafo 1º da Lei 9.433/97:

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros. (g.n.)

Pode ser constatado, desta maneira, que os representantes da coletividade não fazem parte dos Comitês de Bacia Hidrográfica simplesmente como forma de auxiliar o Poder, mas para exercer seu direito de participar na gestão do bem público, de maneira a cumprir com o seu dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme responsabilidade estabelecida no caput do artigo 225 da Constituição Federal.

Conclui-se que a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil já não é novidade em matéria ambiental, como fica claro da observância deste órgão de gestão participativa.

⁶⁴ MACHADO, *op cit*, p. 456.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 454.

6. Conclusão

De todo o exposto, resta evidente a necessidade de uma imediata reforma do Regimento Interno do CONAMA, para que sejam cumpridos os ditames constitucionais e legais, quais sejam: a efetiva participação social nas questões ambientais postas e regradas naquele órgão – e não a mera representação formal; o princípio da igualdade – possibilitando que os interesses exclusivamente ambientais tenham o mesmo número de defensores que os dos outros interesses contrapostos, de modo a permitir um equilíbrio nas decisões, e com isso cumprir os objetivos do sistema nacional do meio ambiente.

Esse autoconserto, além de corrigir as imperfeições apontadas nesse trabalho, terá ainda o condão de afastar essas questões da órbita do Judiciário, que ali poderão ser aportadas, acrescidas do argumento de ferimento ao princípio da legalidade, por infringência de competência para a fixação do número e da qualidade dos participantes, via ato administrativo⁶⁶, mormente quando o ente governamental que estipulou esses importantes regimentos o fez de forma a beneficiar-se, estipulando um número significativamente maior dos defensores de seus interesses que, como vimos, não são exclusivamente ambientais e, portanto, chocam-se com estes que, em última análise, é que deveriam ter a primazia nas decisões do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

José Leonidas Bellem de Lima
Procurador Regional da República
Representante do Ministério Público Federal
no CONAMA

⁶⁶Cumpra-se observar que a Lei nº 6.938/81, em sua redação original, previa, no artigo 7º, que a composição do CONAMA seria regulamentada por ato do Poder Executivo, estabelecendo, no entanto, uma composição mínima.

Referido artigo foi posteriormente alterado pela Lei nº 7.804/89, que deu nova redação ao artigo para ali estabelecer a composição do Conselho Superior do Meio Ambiente.

Por fim o artigo 7º foi completamente revogado por meio da Lei nº 8.028, de 12 abril de 1990, e somente em junho de 1990 foi editado o Decreto 99.274, regulamentando a composição do CONAMA.

Art. 7º - É criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo.

Parágrafo único - Integrarão, também, o CONAMA:

a) representantes dos Governos dos Estados, indicados de acordo com o estabelecido em regulamento, podendo ser adotado um critério de delegação por regiões, com indicação alternativa do representante comum, garantida sempre a participação de um representante dos Estados em cujo território haja área crítica de poluição, assim considerada por decreto federal;

b) Presidentes das Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura e do Comércio, bem como das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, na Agricultura e no Comércio;

c) Presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza;

d) dois representantes de Associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e de combate à poluição, a serem nomeados pelo Presidente da República.

Bibliografia

ALMEIDA, Débora Rezende de. *Dilemas e Virtudes da Institucionalização da Participação*. In SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (org.). *Experiências de Participação Institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013. p.11-19.

AMDA; APROMAC; Associação Caeté Cultura e Natureza; Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé. *Carta ao Ministro Carlos Minc com proposta de reforma do CONAMA*, 2008. Disponível em <www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir994/OfMinc_ReformaCONAMA12nov_Amda-Apromac-Caete-Kaninde.pdf>. Acesso em 04.10.2013.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*. In Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. *Para ampliar o Cânone Democrático*. In SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Edições Afrontamento: Porto, 2002, p. 60. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/52853920/Boaventura-de-Sousa-Santos-Democratizar-a-democracia-Os-caminhos-da-democracia-participativa>>. Acesso em 21.10.2013.

BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. *Normas abertas e regras no licenciamento ambiental*. Dissertação de Mestrado para o Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento. FGV: São Paulo, 2010.

CARDOSO JR., José Celso (Coord.). *Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas*. In Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, 2010, vol. 3, cap. 21, 23 p.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Controle Social: Orientações ao Cidadão para Participação na Gestão Pública e Exercício de Controle Social*. Brasília: CGU, 2008, 39 p.

DINIZ, Nilo Sérgio de Melo. *Ambiente e Democracia Participativa: A Experiência do CONAMA*. Monografia, Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos

Sociais Brasília. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. Disponível em <www.secretariageral.gov.br/arquivos/monografias/Nilo%20Sergo%20de%20Melo%20Diniz.pdf>. Acesso em 01.10.2013.

FIORI, Ana Maria; LARA, Graça; JARDIM, Simone Silva. *25 Anos – A lei que implantou nossa política ambiental atinge maturidade*. In Revista Ambiente Legal, 2ª Edição, Janeiro de 2006. Disponível em <www.ambientelegal.com.br/25-anos-a-lei-que-implantou-nossa-politica-ambiental-atinge-a-maturidade>. Acesso em 11.11.2013.

FOLHA DO MEIO. *Está nascendo um novo CONAMA*. Da Redação, Setembro de 1998. Disponível em <<http://folhadomeio.com.br/publix/fma/folha/1999/10/conama98.html>>. Acesso em 22.10.2013.

FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente*. Editora Annablume/FAPESP: São Paulo, 2002, 193 p.

InforMMA. *Ministra defende fortalecimento do Conama como órgão deliberativo*. Notícia publicada em 29.03.2011. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/informma/item/6956-ministra-defende-fortalecimento-do-conama-como-orgao-deliberativo>>. Acesso em 21.10.2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros*. IPEA: Brasília, 2013. Disponível em <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em 30.09.2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório 1: O CONAMA na Visão de seus Conselheiros*. Brasília, 2011. Disponível em <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/110506_conama.pdf>. Acesso em 01.10.2013.

LYRA, Rubens Pinto. *Prevenção e Mediação de Conflitos: a Atuação de Conselhos e Ouvidorias na Área de Segurança e de Justiça*. Revista de Informação Legislativa, v. 40, n. 160, out./dez., p. 164-165.

MACEDO, Paulo Sérgio Novaes. *Democracia Participativa na Constituição de 1988*. Blog do Paulo

Novaes: 2011. Disponível em <<http://www.paulonovais.com.br/wordpress/?p=124#more-124>>. Acesso em 07.11.2013.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Os Direitos Políticos*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, 1992, out./dez., ano 29, n. 116, p. 39-78.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Regimento Interno do CONAMA, aprovado pela Portaria nº 168/2005* 2005. Disponível em <www.mma.gov.br/port/conama/doc/port16805.pdf>. Acesso em 15.09.2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Regimento Interno do CONAMA, aprovado pela Portaria nº 452/2011*. Disponível em <www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>. Acesso em 15.09.2013.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Espaços Deliberativos e a Questão da Representação*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº. 54, 2004, págs. 97-113.

PIRES, Roberto Rocha C. *Introdução*. In SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (org.). *Políticas Públicas e Formas Societárias de Participação*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013, p. 11-15.

SANTOS, Fábio Ribeiro dos. *O Poder Normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado, 2006, 202 p.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Guia dos Conselhos Nacionais*. Brasil, 2013, 56 p. Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias/guia>. Acesso em 30.10.2013.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Participação Social*. Brasil, 2013. Disponível em <www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes/sistema-de-participacao-social-1>. Acesso em 14.10.2013.

ANEXO: CONSELHOS NACIONAIS

Conselho	Caráter	Nº de representantes do Poder Público	Nº de representantes da Sociedade Civil	Sociedade Civil em porcentagem
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	consultivo	17	90	84,11%
Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação	consultivo e deliberativo	7	15	68,18%
Conselho Nacional de Juventude	consultivo	20	40	66,67%
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	consultivo	19	38	66,67%
Conselho Nacional de Economia Solidária	consultivo	19	37	66,07%
Conselho Nacional do Esporte	deliberativo	8	14	63,64%
Conselho Nacional do Turismo	consultivo	23 * integram também o Conselho três personalidades notoriamente reconhecidas no setor do turismo	45	63,38%
Comissão Nacional de Política Indigenista	consultivo	13	22	62,86%
Conselho Nacional de Previdência Social	deliberativo	6	9	60,00%
Conselho Nacional de Imigração	deliberativo	8	11	57,89%
Conselho das Cidades	consultivo e deliberativo	37	49	56,98%
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	consultivo	13	14	51,85%
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	deliberativo	16 * integram também o Conselho três mulheres com notório conhecimento das questões de gênero	21	52,5%
Conselho Nacional de Política Cultural	consultivo e deliberativo	29	30	50,85%
Conselho Nacional de Assistência Social	deliberativo	9	9	50,00%
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	consultivo e deliberativo	15	15	50,00%
Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo	consultivo	9	9	50,00%
Conselho Nacional de Combate à	consultivo e	15	15	50,00%

Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT	deliberativo			
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	consultivo	14	14	50,00%
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescentes	deliberativo	14	14	50,00%
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	deliberativo	19	19	50,00%
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	deliberativo	14	14	50,00%
Conselho Curador do FGTS	deliberativo	12	12	50,00%
Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	consultivo	10	10	50,00%
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	consultivo	27	27	50,00%
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	consultivo	19	19	50,00%
Conselho Nacional de Educação	deliberativo	12	12	50,00%
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	consultivo	22	22	50,00%
Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas	deliberativo	15	13	46,43%
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	consultivo	18	15	45,45%
Conselho Nacional de Segurança Pública	consultivo, deliberativo e normativo	9	12	40%
		* integram também o Conselho nove representantes de entidades de trabalhadores da área de segurança pública		
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	consultivo	8	5	38,46%
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	deliberativo	6	6*	33,33%
		* integram também o Conselho seis representantes dos empregadores		* trabalhadores
Conselho Nacional de Saúde	deliberativo	12 (representantes do governo e de prestadores de serviço)	12 (usuários)	33,33%*
		* integram também o Conselho 12 profissionais da saúde		* usuários
Conselho de Relações do Trabalho	consultivo	10	10*	33,33%
		* integram também o Conselho 10 trabalhadores		* trabalhadores

Conselho Nacional de Recursos Hídricos	consultivo e deliberativo	39	18	31,58%
Conselho Nacional de Meio Ambiente	consultivo e deliberativo	74	22	20,95%*
		* integram também o Conselho oito representantes de entidades empresariais, três conselheiros sem direito a voto e um conselheiro honorário		*entre os representantes com direito a voto
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	consultivo	14	3	17,65%
Conselho Nacional de Política Energética	consultivo	12	2	14,28%

Fonte: Dados retirados da cartilha "Guia dos Conselhos Nacionais" (2013), publicada pela Secretaria-Geral da Presidência da República⁶⁷.

⁶⁷Disponível em <www.secretariageral.gov.br/noticias/Publica/guia-conselhos-nacionais-2013>. Acesso em 14.10.2013. Foram atualizados os números referentes à Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, ao Conselho Nacional do Turismo, ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e ao Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. Não foram incluídos na tabela dados sobre o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), por não haver perfil permanente em relação ao quantitativo de representantes do Poder Público e da Sociedade Civil. Os 18 membros do Conselho são designados para um mandato de dois anos através de ato do Ministério da Justiça, entre professores e profissionais da área do Direito Penal, processual Penal, Penitenciário e Ciências correlatas, bem como representantes da comunidade e dos Ministérios da área social.