

ISBN: 978-65-87823-87-4

# A CRISE DA COVID-19 NO BRASIL E SEUS REFLEXOS



Capa: Marcos Vianna e Darel/CEUB

Organizadores:  
Gleisse Ribeiro Alves  
Gabriel Blouin Genest  
Eric Champagne  
Nathalie Burlone



UNIVERSITÉ DE  
SHERBROOKE

CEUB

# PARTICIPAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: O CONAMA ENQUANTO TERMÔMETRO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA DURANTE A EMERGÊNCIA SANITÁRIA COVID19.

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A política do Governo Federal (2019-2022) modificou a dinâmica da **agenda** ambiental (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2013; DI GIOVANNI & NOGUEIRA, 2013; HOWLETT & RAMESH, 2013; RUA, 2014) no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e de suas vinculadas<sup>2</sup>. A situação de emergência sanitária referente à pandemia da Covid19 evidenciou o planejamento político de desarticulação de alguns processos técnico-administrativos consolidados desde a década de 1980. É intenção deste trabalho explorar dimensões simbólicas da institucionalização da política ambiental (TEIXEIRA, C. et al., 2019) e privilegiar a interpretação de tais mudanças gerenciais no âmbito do **Conselho Nacional do Meio Ambiente** (Conama) por meio do exame de discursos, leis, decretos, resoluções, gráficos e tabelas.

A fim de examinar os processos técnico-administrativos que consolidam o enfraquecimento da **agenda ambiental** no Brasil (VALE, M. et al., 2021; SANTANA, 2019), este artigo parte do pressuposto de que a efetividade da Política

---

<sup>1</sup> Professor Titula do Centro Universitário de Brasília (CEUB). Servidor Público do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

Nacional do Meio Ambiente depende da aderência de segmentos da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais para um mesmo propósito (SOUZA, 2000; CIRNE, 2013). É nesse contexto político-administrativo que este artigo objetiva examinar a **relação entre participação e produtividade no Conselho Nacional do Meio Ambiente** (Conama). Analisaremos o **Conama como termômetro** para medir a temperatura da política ambiental no Brasil, na medida em que é órgão consultivo e deliberativo de normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao rastrear as normas que modificaram a representação do Conselho ao logo de sua história, pretendemos propor reflexões sobre a potencialidade construtora da diversidade de atores sociais na condução de empreendimentos coletivos (LÉVI-STRAUSS, 1993; GEERTZ, 1989)<sup>3</sup>. Sugerimos a seguinte proposição como problema de pesquisa: existe uma relação direta entre participação e produtividade, ou seja, quanto mais conselheiros mais produção técnico-normativa no Conselho Nacional do Meio Ambiente. Essa proposição é inversamente proporcional as justificativas que procuraram legitimar as mudanças na configuração do Conama. Apesar de não haver exposições de motivos para o decreto nº 9.806/2019 que dispõe sobre “a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama”, a justificativa prolatada pelo Governo Federal e seus porta-vozes era a de que seria necessário reduzir o tamanho do Conama para que houvesse mais “racionalidade” na regulamentação ambiental.

Desse modo, **a convicção política da gestão 2019-2022 é que a diminuição de assentos no Conama traria mais efetividade às deliberações**. Efetividade entendida como mais celeridade, assim, em última instância, haveria mais produção, ou seja, maior número de atos do Conselho (resoluções, proposições, recomendações e moções)<sup>4</sup>. O discurso político da diminuição do Colegiado vendia a promessa de

---

<sup>3</sup> Durkheim (1995) ao estabelecer os conceitos de solidariedade mecânica e solidariedade orgânica afirma que quanto maior a diferenciação entre os indivíduos maior a divisão social do trabalho. Apesar de sua verve evolucionista, não se quer neste trabalho reviver qualquer tese anacrônica sobre taxonomia sociológica referente a complexidade das sociedades. Apenas se chama a atenção para o papel da diversidade ampliação da escala social.

<sup>4</sup> Segundo o art. 9º do Regimento Interno (Portaria nº 630/2019), 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,

que a mudança traria mais “coerência” a política ambiental. Em síntese, para a gestão 2019-2022, a quantidade elevada de conselheiros e de segmentos no Conama impactaria negativamente no debate técnico da política ambiental. **Este artigo irá examinar isso.**

Neste trabalho, propomos exame significados por trás dos instrumentos legais que aumentam ou diminuem os assentos no Conama, avaliando conjecturas técnico-administrativas. Simultaneamente, faremos uma verificação quantitativa dos dados referentes as mudanças de composição do Conselho e a relação disso com o número de resoluções aprovadas em cada período presidencial específico. Não será possível mensurar a efetividade do Conama no cumprimento de suas atribuições legais, entretanto, este artigo examinará as alterações na composição do Conselho ao longo dos 38 anos de sua existência, a fim propor reflexão sobre essas mudanças. Neste período, conseguimos identificar onze (11) mudanças na composição do Conselho com alteração de representatividade dos segmentos e no número de conselheiros<sup>5</sup>.

Em termos da execução de políticas públicas no âmbito do Governo Federal brasileiro, a participação ao longo de 38 anos de Conama (de 1984 a 2022) será examinada com base nas leis, decretos e regimentos que regulamentaram sua composição. Propomos aqui examinar essas normas para registrar o histórico das participações. Não é intenção do artigo fazer qualquer inferência qualitativa dos atos do Conselho. O rastreamento de decretos, regimentos, discursos que definiram os segmentos e o número de conselheiros para o Conama será realizado na perspectiva de uma **antropologia das instituições ou do Estado** (TEIXEIRA et al., 2019). Procuraremos encontrar padrões técnicos, administrativos e discursivos na condução das transformações representativas do Conselho.

Não é o objetivo deste trabalho fazer levantamento bibliográfico exaustivo. Pretende-se apenas instrumentalizar alguns conceitos, para elaborar uma análise

---

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

<sup>5</sup> Algumas mudanças são muito sutis. Representa a alteração de um assento no conselho por conta de mudança na estrutura do Poder Executivo, por exemplo, criação ou extinção de Ministério. Outras mudanças são mais significativas e alteram a composição do Conselho.

empírica da situação de representação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O tratamento técnico-administrativo das demandas dos diversos grupos de interesses existentes na sociedade é interpretado de diferente maneira por autores que pensam a democracia, tais como: Talcott Parsons (2010), Gaetano Mosca (1992), Robert Michels (2011), Robert Dahl (1997), Charles W. Mills (1973) e Carole Pateman (1992). Essa literatura especializada levanta questionamentos fundamentais para as concepções contemporâneas de democracia: a democracia está para além dos direitos políticos de votar e ser votado, i.e., para além do autogoverno liberal de ter representantes eleitos que estabeleçam normas e tomem decisões reguladoras da vida sob a jurisdição no Estado-nação. Em termos conceituais, aponta-se para **a própria necessidade da diversidade de atores sociais na produção da eficácia da democracia**. É nesse sentido que a democracia não é somente as garantias eleitorais de votar e ser votado (direitos políticos), garantidos pelas regras procedimentais da Justiça Eleitoral, mas principalmente é a legitimidade no processo de formulação de regras que devem ser cumpridas por todos, nos termos de uma legitimidade procedimental, na perspectiva weberiana (WEBER, 1921).

As alterações no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) deram a tônica da política ambiental na atual gestão do Governo Federal (2019-2022). A pandemia Covid19 evidenciou as mudanças. Trata-se de planejamento de governo que ao atingir o comando central da política ambiental no MMA, no Ibama e no ICMBio, afeta a capacidade da burocracia especializada atuar no cumprimento de suas prerrogativas legais, desmantelando a capilaridade de ação no território nacional. Esse processo atingiu diversos níveis operacionais da fiscalização, da gestão de Unidades de Conservação (UCs), dos compromissos internacionais com convenções sobre mudança do clima e sobre biodiversidade biológica, entre outros. É nesse sentido que esse rearranjo institucional impactou sobremaneira a política ambiental brasileira. O Governo Federal (2019-2022) tentou afastar a política ambiental de pautas mais rurais e aproximá-la de agendas mais urbana (principalmente, a política nacional de resíduos sólidos), sendo a principal marca da atual gestão.

Portanto, este artigo examinará as mudanças no Conselho Nacional do Meio Ambiente no período de 1984 a 2022, priorizando o significado das últimas

alterações na legislatura 2019 a 2022 e suas reverberações para a política ambiental. Tanto o decreto nº 9.806/2019, que modifica a composição do Conama, quanto a Portaria nº 630/2019, que aprova novo regimento interno para o Conselho, mostraram suas limitações operativas durante o confinamento compulsório imposto pela emergência sanitária da SARS-CoV-2. **A redução do número de assentos destinados às entidades ambientalistas produziu desequilíbrio representativo entre os segmentos do conselho.** O novo regimento interno amarrou mais as participações, dificultando interações promotoras de consensos. Houve equívocos conceituais que justificou distorção na representação dos segmentos, gerando lesão à preceitos da democracia participativa de um colegiado consultivo e deliberativo. Desde março de 2019, os equívocos ficaram evidências quando o Conselho reiniciou suas reuniões plenárias remotamente. Desde então, o Ministério Público Federal (MPF) tem impetrado ações judiciais contra os gestores públicas à frente da agenda ambiental.<sup>6</sup>

Em suma, este artigo divide-se em quatro seções, sendo uma introdução, uma conclusão e duas seções de desenvolvimento. A primeira seção do desenvolvimento apresenta breve análise sobre a composição do Conama, contextualizando o histórico da participação, a fim de apresentar o impacto da mudança realizada em 2019. Por exemplo, a representação das entidades ambientais teve seus assentos reduzidos em mais de 80% (de 22 para 4 vagas), havendo completo esvaziamento de representações dos trabalhadores, dos povos indígenas, das populações tradicionais e da comunidade científica, ou seja, houve a extinção desses assentos. A segunda seção do desenvolvimento é sobre as resoluções e a investigação histórica da relação entre participação e produtividade dos atos do Conselho. Por fim, as considerações finais procuram endereçar o problema da investigação traçando algumas características do desequilíbrio na composição da atual política ambiental (gestão 2019-2022), demonstrando o **equívoco conceitual no estabelecimento político da relação direta entre redução do conselho e aumento de eficácia da política ambiental.**

---

<sup>6</sup> Exemplo, Inquérito Civil nº 1.16.000.000912/2020-18. Improbidade Administrativa contra o ex-ministro Ricardo Salles. Outro exemplo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 623) em que se pede a anulação do decreto 9.806/2019 que modificou a representação no Conama.

## 2 O CONAMA ENQUANTO TERMÔMETRO PARA AS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL: MUDANÇAS EM PERSPECTIVA

Diferentemente da publicação “*The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil*” (VALE et al., 2021), em que os autores destacam o processo de desregulamentação, diminuição na aplicação de multas pela fiscalização ambiental e o crescimento do desmatamento, esta seção pretende **colocar em perspectiva histórica as mudanças** no Conselho Nacional do Meio Ambiente. O processo político de amadurecimento da agenda ambiental no Brasil remonta a década de 1970 com a instituição das primeiras normas mais estruturantes da agenda ambiental. Na análise de Renato Santos de Souza (2000), o Brasil não possui sistema de proteção ambiental tão antigo e organizado quando de alguns países desenvolvidos, entretanto, ele é um dos pioneiros dentre os países em desenvolvimento na instituição de uma política ambiental (2000, p. 274-313)<sup>7</sup>.

Na década de 1980, a Lei nº 6.938/1981 instituiu a **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)** e o **Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)**. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão superior do SISNAMA, possui a missão de implantar a **lógica de governança na elaboração de atos ambientais** (SOUZA, 2000; MEDEIROS, 2018; SANTANA, 2019). Posteriormente, a edição da Lei Complementar nº 140/2011 atribuiu mais organicidade a **Política Pública** (BUCCI, 2006) ambiental ao ajustar a cooperação entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no que tange ações administrativas decorrentes do exercício de competências constitucionais comuns relacionadas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora (MEDEIROS, 2019).

É possível ter uma perspectiva confiável das mudanças no Conama, caso façamos a devida comparação histórica na composição do Conselho. O histórico de

---

<sup>7</sup> Mesmo que as décadas de 1930, 1940, 1950 e 1960 tenham testemunhado algumas regulamentações ambientais (Código das Águas, Código Florestal, Código de Pesca, Código de Mineração), é a década de 1970 com a influência da Conferência de Estocolmo (1972) que cresce a preocupação legislativa com os “problemas ambientais do desenvolvimento” (SOUZA, 2000).

mudanças que fundamenta a participação no Conselho Nacional do Meio Ambiente está registrada em legislação específica. Ou seja, leis, decretos, portarias e resoluções são os instrumentos normativos que regulamentam a participação no Conselho. Iremos rastrear a composição do Conama ao se analisar os regimentos internos e os decretos que regulamentam o funcionamento do Conselho. O Conama teve ao longo de sua existência seis (6) regimentos internos, são eles:

1º Regimento Interno. Resolução CONAMA Nº 001/1984 - "Aprova o Regimento Interno do CONAMA" - Data da legislação: 05/06/1984 - Publicação Boletim de Serviço/MI, de 20/07/1984;

2º Regimento Interno. Resolução CONAMA Nº 025/1986 - "Dispõe sobre a aprovação do novo Regimento Interno do CONAMA". - Data da legislação: 03/12/1986. Alterada pelas Resoluções nº 12, de 1987, nº 07, de 1989, nº 08, de 1989, e 07, de 1991);

3º Regimento Interno. Resolução CONAMA Nº 007/1991 - "Dispõe sobre alterações no Regimento Interno do CONAMA" – Data da legislação: 19/09/1991;

4º Regimento Interno. Portaria MMA Nº 168/2005 - "Regimento Interno do CONAMA" - Data da legislação: 10/06/2005. Revogada pela Portaria nº 452, de 17 de novembro de 2011;

5º Regimento Interno. Portaria MMA Nº 452/2011 - "Regimento Interno do CONAMA" - Data da legislação: 17/11/2011 - Revogada pela Portaria nº 630, de 05 de novembro de 2019;

6º Regimento Interno. Portaria MMA Nº 630/2019 - "Regimento Interno do CONAMA" - Data da legislação: 05/11/2019.

Observamos que no início os regimentos internos (RI) eram aprovados por Resolução do próprio colegiado. A dinâmica muda no 4º RI quando se começa instituir por Portaria do Ministério do Meio Ambiente. Em outra ocasião, valerá a pena investigar se houve mitigação na autonomia do Conselho ou apenas uma mudança de instrumento jurídico. Por enquanto, fiquemos com a potencial comparação entre as diversas composições do Conama, utilizamos a mesma divisão por segmentos que os regimentos internos utilizam. Há variações entre os



Regimentos Internos. A principal diferença é a denominação atribuída ao segmento da sociedade civil. Em alguns momentos, os representantes da sociedade civil são denominados “entidades de trabalhadores e da sociedade civil” e, em outros, são denominadas “entidades ambientalistas”. Outro detalhe relevante é a gradual substituição das **entidades de trabalhadores** por **entidades ambientalistas**. Para viabilizar a comparação a composição do Colegiado entre os períodos presidenciais, foi necessário fazer algumas generalizações em suas categorias. Denominaremos “entidades de trabalhadores” e “entidades ambientalistas” como “sociedade civil”. Assim, teremos os seguintes segmentos que compõe, historicamente, o Conama:

- a) Sociedade Civil
- b) Entidades Empresariais
- c) Governos Municipais
- d) Governos Estaduais
- e) Governo Federal

Ainda restam alguns detalhes de padronização, a fim de propor uma comparação adequada. Algumas categorias são dúbias e podem ser caracterizadas como um segmento ou outro. Por exemplo, as entidades de representação dos Estados e Municípios, respectivamente, ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente) e ANAMMA (Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente), possuem caráter ambíguo porque ao mesmo tempo que representa Estados e Municípios (entes federados) são associações civis de direito privado, sem fins econômicos. Ou seja, poderiam ser tanto governo estadual ou municipal quanto sociedade civil.

O gráfico abaixo tenta sistematizar a participação dos segmentos ao longo dos 38 anos de existência do Conama (1984-2022). A criação do Conselho pela lei 6.938/1981 traz em seu bojo a primeira composição que é replicado na 1ª Reunião Ordinária, em 05 de junho de 1984.

**GRÁFICO 1** – Número de Conselheiro por Período Presidencial

Fonte: próprio autor.

Observamos no gráfico 1 o número total de membros do Conama ao longo do tempo. É evidente a redução drástica proposta pela gestão 2019-2022. A atual configuração é a com menos conselheiros. É importante explorar um pouco mais a primeira composição do colegiado porque ela servirá de referência para as seguintes. A composição do Conama posta na Lei nº 6.938/1981 é replicada no 1º Regimento Interno (Resolução nº 001, 05 de junho de 1984). Em tal diploma, estabeleceu-se que integrariam o Plenário do Conama os representantes dos seguintes Ministérios:

- i. Interior (Ministro que preside o conselho);
- ii. Justiça;
- iii. Marinha;
- iv. Relações Exteriores;
- v. Fazenda;
- vi. Transportes;
- vii. Agricultura;

- viii. Educação e Cultura;
- ix. Trabalho;
- x. Saúde;
- xi. Indústria e Comércio;
- xii. Minas e Energia;
- xiii. Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;
- xiv. Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;
- xv. Extraordinário para Assuntos Fundiários;

Ainda de acordo com o 1º Regimento Interno (Resolução nº 001, 05 de junho de 1984), a composição do conselho também contava com os seguintes conselheiros:

- i. Secretário Especial do Meio Ambiente (secretário executivo do conselho);
- ii. Representantes dos Governos dos Estados onde existam áreas críticas de poluição declaradas por Decreto Federal; (13)<sup>8</sup>
- iii. Um representante de cada uma das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, indicados, em rodízio anual, pelos respectivos Governadores; (3)
- iv. Os presidentes das Confederações Nacionais do Comércio, da Indústria e da Agricultura; (3)
- v. **Os presidentes das Confederações Nacionais dos Trabalhadores no Comércio, na Indústria e na Agricultura; (3)**
- vi. **Os presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; (2)**

---

<sup>8</sup> Para viabilizar a comparação, atribuímos a metade do número possível de Estados no item, ou seja, 13. Não conseguimos apurar com maior precisão quantos conselheiros efetivamente foram nomeados nesse item. A normatização, em tese, permitiria que todos tivessem, mas seria improvável.

vii. **Os Presidentes de duas associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos ambientais e combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República. (2)**

Destacaremos as três últimas categorias, somando sete (7) cadeiras. O Conselho abriu vaga para as Confederações Nacionais dos Trabalhadores no Comércio, na Indústria e na Agricultura. Também havia vagas para os presidentes da ABES e da FBCN. Aos quinze assentos dos titulares dos Ministérios, somam-se a vaga do Secretário Especial do Meio Ambiente. Essa é uma constante na representação do Conselho, sempre houve supremacia numérica do Governo Federal no Conselho. Historicamente, essa hipertrofia na representação do Poder Executivo Federal cresce em número absoluto nos anos seguintes.

O Conselho teve sua primeira composição determinada pela própria lei que o criou. Tendo como referência. Depois as mudanças foram operadas por meio de Decretos. Os Decretos são os seguintes:

1. João Figueiredo (Gestão de 1979 a 1985). Instalação do Conama pela lei nº 6.938/1981. A composição inicial foi estabelecida na própria lei de criação e no Regimento Interno.
2. José Sarney (Gestão de 1985 a 1990). A composição inicial foi estabelecida na própria lei de criação e no Regimento Interno.
3. Collor de Melo (Gestão de 1990 a 1992). A composição de 1991 a 1994 foi regida pelos Decreto nº 99.274/1990 e nº 99.355/1990;
4. Itamar Franco (Gestão de 1992 a 1994). A composição de 1991 a 1994 foi regida pelos Decreto nº 99.274/1990 e nº 99.355/1990;
5. Fernando Henrique Cardoso I (Gestão 1995 a 1998). A composição de 1995 a 1998 foi regida pelo Decretos nº 1.523/1995, nº 1.542/1995 e nº 2.120/1997;
6. Fernando Henrique Cardoso (Gestão 1999 a 2002). A composição de 1999 a 2002 pelo Decreto nº 3.942/2001;

7. Luís Inácio Lula da Silva (Gestão 2003 a 2006) Composição 2003-2006 pelo Decreto nº 3.942/2001;
8. Dilma Rousseff (Gestão 2007 a 2010). Composição 2007-2010 pelo Decreto nº 6.792/2009;
9. Dilma Rousseff (Gestão 2011 a 2016). A composição de 2011 a 2014 pelo Decreto nº 6.792/2009;
10. Michel Temer (Gestão 2016 a 2018). Composição 2016-2018 pelo Decreto nº 6.792/2009.
11. Jair Bolsonaro (2019 a 2022). A composição de 2019 até o presente está sendo regulada pelos Decretos nº 9.806/2019 e nº 9.939/2019.

O gráfico 2 traz a representação do Governo Federal no Conama. O Governo Federal sempre teve supremacia representativa no colegiado ambiental. Em alguns momentos específicos o Governo Federal teve mais voto do que em outros momentos, contudo, sempre mantém boa margem de vantagem. Isso revela algumas fragilidades do pacto federativo e alguns gargalos da política ambiental.

**GRÁFICO 2** – Representação do Governo Federal no Conama



(Fonte: próprio autor)

O pacto federativo e as disputas constitucionais em torno das competências comuns nunca foram devidamente trabalhados no âmbito do Conama. Em alguns momentos, o Governo Federal demonstra algum interesse em estabelecer expedientes administrativos para conciliar os interesses entre os entes federados. Contudo, têm sido constantes as dúvidas inerentes a falta de definição evidente das competências dos entes federados. Isso acarreta conflitos interfederativos. Falta interesse político para descentralizar o Sistema Nacional do Meio Ambiente, a fim de potencializar a agenda ambiental nos estados e municípios. Observamos é a constante da supremacia do Governo Federal que sempre possui, proporcionalmente, o maior segmento de votos no Conama. Proporcionalmente, dividindo o número de conselheiros do Governo Federal pelo número de membros do Conselho, os governos Figueiredo e Sarney tiveram a menor proporção de votos em seus períodos. Período de transição entre o Regime Militar e a Redemocratização que talvez tenha suscitado questionamentos sobre o pacto federativo e a necessidade de maior autonomia aos entes federados na regulamentação das questões ambientais. A supremacia do Governo Federal cresceu e se estabilizou. Mesmo no Governo Bolsonaro que nomeou 10 conselheiros ao Conama, proporcionalmente, eles representam 43,48% dos votos, proporcionalmente, uma das maiores proporções (Gráfico 3).

**GRÁFICO 3** – % de voto do Governo Federal



(Fonte: próprio autor)

A emergência sanitária da Covid19 evidenciou o planejamento da agenda ambiental no âmbito do Governo Federal. As mudanças promovidas no Conama deram a tônica das políticas ambientais na atual gestão do Governo Federal (2019-2022). A tentativa de diminuir atribuições do Ministério do Meio Ambiente relacionadas às pautas rurais e de priorizar as pautas urbanas é a principal marca dessa gestão<sup>9</sup>. As mudanças promovidas pelo Governo Federal, em 2019, no Conselho, podem ser consideradas “mudanças sínteses” e que se quedaram evidenciadas durante o período de confinamento.

Apesar de o Decreto nº 9.806, de maio de 2019, que alterou o Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990, modificando a composição e o funcionamento do Conama, ser anterior à decretação da pandemia, as mudanças mostraram seu potencial de desarticulação e sua ineficácia para lidar com as questões ambientais durante o confinamento compulsório. A redução do número de assentos destinados às entidades ambientalistas no Conama produziu desequilíbrio representativo entre os segmentos do conselho. Houve distorção do órgão colegiado, gerando lesão à preceitos da democracia participativa e das Políticas Públicas de Estado. A distorção na representação do conselho evidenciou-se com as reuniões plenárias online.

O gráfico abaixo demonstra o número de representantes da sociedade civil nos períodos presidenciais. É evidente a diminuição drástica na gestão 2019-2022. As representações são muito estáveis mesmo na transição presidencial. Observamos longos períodos de estabilidades. As presidências de Figueiredo, Sarney, Collor e Itamar mantêm o mesmo número de representantes da sociedade civil. O primeiro governo FHC quase dobra o número de representantes e o segundo coloca no maior patamar que será reproduzido nos próximos cinco períodos presidenciais. A mudança drástica ficou a cargo do Governo Bolsonaro que baixou a representação da Sociedade Civil para patamares muito abaixo dos governos anteriores.

---

<sup>9</sup> Medida Provisória nº 870/2019 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Posteriormente, transformada na Lei nº 13.844/2019.

GRÁFICO 4 – Representação da Sociedade Civil



(Fonte: próprio autor)

A composição do Conselho foi afetada de modo que a representação do segmento Sociedade Civil teve seus **assentos reduzidos em mais de 80% (de 22 para 4 vagas)**, refletindo em perda de participação nas Câmaras Técnicas. Também houve total **esvaziamento das representações dos trabalhadores, dos povos indígenas, das populações tradicionais e da comunidade científica**, ou seja, houve a extinção desses assentos. Passar em revista esse processo de participação é fundamental para compreendermos os desequilíbrios na composição da atual política ambiental do Governo Federal (gestão 2019-2022). A concepção de uma democracia mais participativa que promova a autocomposição na execução de políticas públicas, enquanto etapa de aperfeiçoamento do Estado democrático de direito, parece estar sofrendo retrocessos significativos na agenda ambiental.

### 3 A CONVICÇÃO POLÍTICA NÃO-INFORMADA E AS FALÁCIAS: PONDO A PROVA O DISCURSO DA CELERIDADE PROCESSUAL

Conforme havíamos aventado na introdução, não houve considerando nem exposição de motivos na edição do decreto nº 9.806/2019 que modificou “a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente –



Conama” na gestão 2019-2022. Apesar da falta de justificativa oficial, representantes do Governo Federal em redes sociais, entrevistas ou conversas de corredor expressavam suas convicções políticas de que a redução do Conama traria, efetivamente, mais celeridade aos atos do Conselho.

Em outras palavras, a convicção política era a de que a diminuição de assentos no Conama traria mais efetividade às deliberações. Efetividade entendida como mais celeridade, portanto, em última instância, haveria mais produção (ou seja, maior número de atos do Conselho: resoluções, proposições, recomendações e moções). O discurso político da diminuição do Colegiado vendia a promessa de que a mudança traria mais “coerência” a política ambiental. Em síntese, para a gestão 2019-2022, a quantidade elevada de conselheiros e de segmentos no Conama impactaria negativamente no debate técnico da política ambiental.

A fala do então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, durante evento de comemoração aos 30 anos da Embrapa, em Campinas (SP), no dia 30 de maio de 2019, ilustra perfeitamente essa convicção política. A reportagem do G1 traz a seguinte depoimento do ex-ministro:

Há discussões no Conama que se arrastam por anos, portanto é importante ter uma melhoria e, aliás, nós fizemos uma consulta a todos aqueles que participam do órgão e foi no sentido unânime de que era necessário aprimorar. Claro que cada um tem a sua concepção de como aprimorar e nós procuramos fazer isso da melhor forma possível (Porta G1, 30/05/2019)<sup>10</sup>.

A melhoria que o ex-ministro se refere é a da reforma na composição do Conama que o decreto nº 9.806/2019 implementara e a reedição do novo Regimento Interno (Portaria Nº 630/2019). Ou seja, implementa a **convicção política de que a redução de assentos no Conama, com menos participação da Sociedade Civil, traria mais efetividade às deliberações**. Esse discurso político em defesa da diminuição do colegiado pode ser representado na seguinte equação: sendo mais fácil o consenso em grupo menor, isso traria maior “coerência” a política ambiental. Quando colocamos essa equação a prova, ela não se sustenta.

---

<sup>10</sup> Portal G1. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/05/30/conama-tem-discussoes-que-se-arrastam-por-anos-diz-ministro-do-meio-ambiente.ghtml> Acesso em 25 de out. 21.

Mesmo com a intenção declarada de modificar o regramento infralegal que o ex-ministro declarou em reunião ministerial, posteriormente, publicado por decisão do STF, o Conama na Gestão 2019-2022 teve baixo rendimento propositivo.<sup>11</sup> Mesmo havendo algumas revogações de resoluções, em sua maioria essas resoluções já tinham sido debatidas em seus méritos nas gestões anteriores e já estavam, administrativamente, prontas para serem votadas. Houve pouco ou nenhum mérito do ex-ministro em pautá-las. O único ganho do ex-ministro foi chamar a atenção vigilante do Ministério Público Federal que resolver judicializar as deliberações do Conama, **substituindo dos debates técnico-científicos de conteúdo por disputas judiciais de forma.**

Para viabilizar uma análise comparativa entre as resoluções Conama com a composição do colegiado, sugerimos estabelecer uma classificação das resoluções. Mesmo que seja uma tentativa precária, na medida em que as matérias disciplinadas nas resoluções Conama são multitemáticas, optamos por nomear macrotemas que minimamente organizassem os temas e permitissem compreender a dinâmica histórica da agenda ambiental. Grosso modo, as Resoluções versam sobre os seguintes temas:

- i. Licenciamento de empreendimentos;
- ii. Unidade de conservação;
- iii. Gestão territorial;
- iv. Água, irrigação e tecnologia hidráulica;
- v. Biodiversidade;
- vi. Outros.

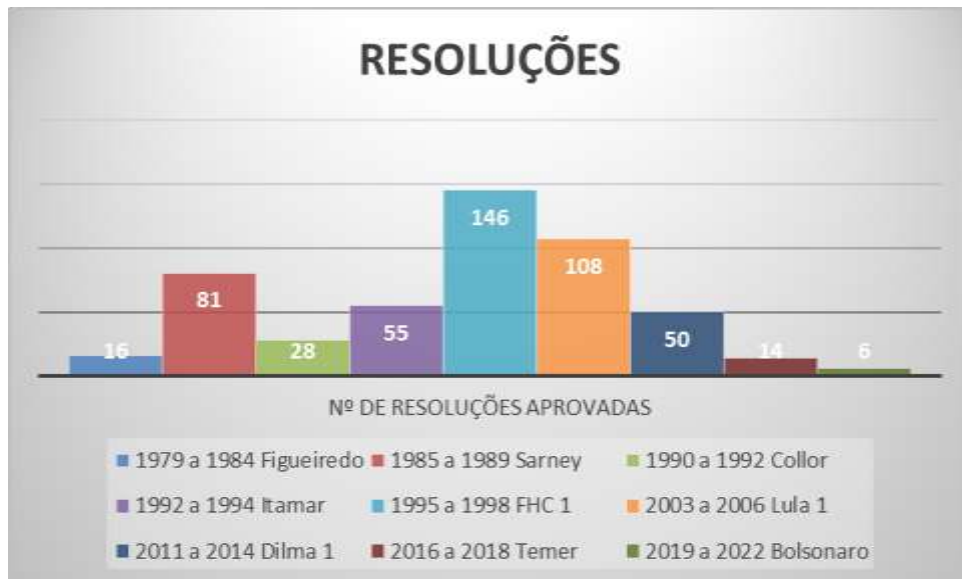
Não é intenção apreender a conjunção de interesses diversos que edificam as resoluções Conama. Estamos mais preocupados com os arranjos institucionais,

---

<sup>11</sup> Trecho da reunião ministerial em que o ex-ministro do Meio Ambiente declarou ser necessário modificar a legislação infralegal: “então, para isso, precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos neste momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, do ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços para dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos”.

assim, a composição de segmentos da sociedade civil (entidades empresariais, entidades ambientalistas, entidades civis de representação dos interesses de Estados e Municípios) e de segmentos dos Governos Federal, Estaduais e Municipais.

**Gráfico 5** - Quantidade de Resolução por Presidência (Gestão)



(Fonte: próprio autor)

A redução do número de assentos destinados às entidades ambientalistas no Conama e a diminuição significativa dos conselheiros não investiram o Conselho de maior capacidade deliberativa, como mostra o Gráfico 4. A produção de atos do Conama está muito abaixo dos outros períodos. Vários fatores precisam ser considerados, contudo, se a premissa política de que a redução do conselho levaria, necessariamente, a maior eficácia deliberativa, isso deveria, mesmo que de modo reduzido, ser expresso no gráfico 5. Não é o que vemos. Houve distorção do órgão colegiado com **nenhum ganho de eficiência**. Talvez por isso mesmo, **a diminuição da diversidade no Conama pode ter levado a menor capacidade produtiva**.

**Reconfigurações e rearranjos no Conama impactaram sobremaneira a política ambiental brasileira, sem, contudo, significar qualquer ganho produtivo.** Desmantelamento das estruturas da fiscalização, abandono da gestão territorial de áreas protegidas e pouco interesse com os compromissos climáticos são

apenas alguns exemplos dessa desestruturação. A composição do Conselho foi afetada de modo que a representação. A democracia participativa que deve promover maior eficácia legislativa na edição de atos do Conama, a fim de aperfeiçoar as políticas ambientais parece não ter sido priorizada quando se implementou a convicção política do “menos participação significa maior coerência/eficiência política”. Tal pressuposto tem se mostrado equivocado.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tentou-se evidenciar que **a política ambiental tende a ser tanto mais efetiva quanto mais participação promover**. A diversidade e o debate simétrico entre iguais contribuem para maior produtividade normativa, na medida em que há mais esforço na construção de convencimentos. Mesmo sendo o Conama parte de uma estrutura político-administrativa eminentemente governamental, a participação efetiva da sociedade civil e dos Estados e dos Municípios na gestão ambiental torna-se elemento primordial na construção de consensos ambientais mais efetivos.

Concluimos que **a redução do Conama foi produto de convicção política não-informada**. Não se discute aqui a boa-fé do agente político, contudo, se a convicção era genuína ou não, pouco importa, **o fato é que se trata de pressuposto falso**. Desde a constituição do Conama em 1984 até hoje, apesar de contribuição no aprimoramento da normativa, a agenda ambiental brasileira nunca esteve no centro das preocupações de qualquer dos presidentes que já ocuparam o Palácio do Planalto.

Assim, rastreando as normas que modificaram a representação do Conselho, este artigo realizou reflexões sobre a composição do Conama, especialmente, as modificações recentes realizadas pelos Decretos nº 9.806/2019 e a Portaria MMA nº 630/2019. Apesar de não haver exposições de motivos para as modificações, a justificativa dada, informalmente, para as mudanças foram a de que a diminuição de assentos no Conama traria mais efetividade às deliberações. Efetividade entendida como mais celeridade, portanto, em última instância, haveria mais produção do Conselho. O discurso da justificativa informal dialogava com uma ideia de racionalidade, a qual traria mais “coerência” a política ambiental. Em síntese, para a

gestão 2019-2022, a quantidade elevada de conselheiros e de segmentos no Conama impactaria negativamente no debate técnico da Política Ambiental. Isso não foi observado.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. O que é e para que serve o CONAMA? Direito Ambiental – abr. 2019. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/o-que-e-e-para-que-serve-o-conama/>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. Revista de Direito Ambiental, vol. 72, p. 67-113, 2013.

DAHL, R. A. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. (orgs.). AGENDA-SETTING. IN: Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013.

DURKHEIM, E. As regras do método sociológico. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1995.

GEERTZ, C. Interpretação das Culturas. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

LÉVI-STRAUSS, C. Antropologia Estrutural dois. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário 45, 1993.

MEDEIROS, R. A. L. Decodificando a Internacionalização da Amazônia: análise de uma geopolítica ambiental. Brasília: Trampolim, 2018.

MEDEIROS, R. A. L. Limites Estratégicos entre as agendas ambiental e de Segurança Nacional: notas para uma geopolítica ambiental no Brasil do Século XXI. Trabalho de Conclusão de Curso. Especialista em Altos Estudos em Defesa. Escola Superior de Guerra – ESG. Campus Brasília: 2019. Disponível em <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1067/1/Rodrigo%20Augusto%20Lima%20de%20MEDEIROS.pdf> Acesso em 25 out. 21.

MIGUEL, L. F. “Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy”. Revista Lua Nova, n. 84, pp. 25-63. 2011.

MILLS, Charles Wright. La Elite del Potere. Trad. Do inglês P. Facchi. 3ª ed., Milano, Ed. Feltrinelli, 1973.

MOSCA, G. La classe politica. México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.

PARSONS, T. A Estrutura da Ação Social. Vol. I II. Petrópolis: Ed. Vozes, 2010.

PATEMAN, C. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RUA, M, G. Políticas públicas. Especialização – Módulo Básico. Políticas Públicas - Análise. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: 2014. 130 p.

SANTANA, P. C. A (des) articulação institucional para proteção do meio ambiente no suposto federalismo cooperativo brasileiro: Lei Complementar 140/2011 e sua efetividade. Tese de Doutorado. Direito. Centro Universitário de Brasília. CEUB, 2019.

SOUZA, R. Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

TEIXEIRA, C. C.; LOBO, A.; ABREU, L. E. (org.). Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais. Brasília: ABA Publicações, 2019.

VALE, M. M. et al. The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. Biological conservation, [s. l.], v. 255, p. 108994, 2021. DOI 10.1016/j.biocon.2021.108994. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=mdc&AN=33568834&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 23 out. 2021.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva. v. 1 e 2. São Paulo e Brasília: Imprensa Oficial e Editora UnB, [1921] 2004.