

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ELISAIDE TREVISAM

MAGNO FEDERICI GOMES

SUZETE DA SILVA REIS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elisaide Trevisam, Magno Federici Gomes, Suzete Da Silva Reis – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-577-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas. 4. Vulnerabilidade. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Sempre comprometido com o desenvolvimento de uma sociedade democrática, cada vez mais plural, justa e humanitária, o Conselho Nacional de Pesquisa em Direito – CONPEDI, reuniu, em seu XXVI Congresso, que ocorreu na cidade de São Luís, no Estado do Maranhão, pesquisadores nacionais e internacionais para dialogarem e refletirem, no Grupo de Trabalho intitulado DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I, temas que trataram da busca da efetivação de uma sociedade mais igualitária, onde a implementação da democracia e do Estado Democrático de Direito sejam possíveis, com base na proteção da dignidade da pessoa humana, do piso existencial mínimo e na vivência de uma vida digna.

O grupo de trabalho teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos dezoito trabalhos, efetivamente debatidos e que integram esta obra, a partir dos seguintes eixos temáticos que ordenam os estudos: Políticas Públicas em geral e Direito à Educação; Judicialização de Políticas em Saúde Pública; Meio Ambiente e Audiências Públicas; e, finalmente, Direitos Humanos.

Assim, foram tratados temas que versam sobre a atual crise política que o país está enfrentando, em relação aos fundamentos buscados para as reformas legislativas sugeridas pelo Poder Público e a situação da efetivação dos Direitos Sociais, diante da vulnerabilidade acarretada pelas desigualdades.

Após, a disputa travada pela busca de poder entre o público e privado e a anulação da fala daqueles se encontram à margem da sociedade, uma vez que os discursos ouvidos e aclamados pertencem aos grupos das minorias dominantes, enquanto as maiorias discriminadas continuam submetidas à exclusão social.

Dentro desse contexto, foram analisados o Direito à educação e as políticas de combate à discriminação por identidade de gênero e orientação sexual, bem como os movimentos de políticas inclusivas no ensino superior, trazendo, como exemplos, as cotas para correções de déficits históricos, a acessibilidade e o respeito à diversidade.

Se desdobrando em outras vertentes, as reflexões trouxeram assuntos que se voltam para a judicialização da saúde, no que tange às omissões do Poder Público, as garantias do mínimo

existencial e a efetividade desse direito no atual contexto de crise econômica em que se encontra o país.

Merecem toda a atenção daqueles que pesquisam os Direitos fundamentais, os artigos que analisaram as políticas públicas sobre o meio ambiente, os direitos da mulher, do idoso e da moradia, bem como o sistema prisional.

Ademais, como estamos em um país onde a discriminação étnico-racial ainda prolifera na sociedade, e isso é de conhecimento internacional, foi analisada a situação dos negros, a necessidade de conceituar minorias, a falta de representatividade na igualdade formal e a importância da transparência quando o assunto é tratado pelo Poder Público. Pugnou-se, ainda, pelo término da legitimação de privilégios, se quisermos realmente que o país ostente o título de Estado Democrático de Direito.

As reflexões que nos foram propiciadas pelos pesquisadores, sempre comprometidos com um Brasil mais justo, traz a certeza de que, os debates e os estudos conduzirão a sociedade para um futuro mais igualitário. Talvez um futuro que não esteja tão próximo. Mas a semente está sendo plantada!

Boa leitura a todas e a todos!

Profa. Dra. Elisaide Trevisam - PUC-SP

Prof. Dr. Magno Federici Gomes - ESDHC/PUC Minas

Profa. Dra. Suzete Da Silva Reis - UNISC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**ANÁLISE SOBRE OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO ÂMBITO DO
CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

**ANALYSIS OF PARTICIPATION PROCESSES IN THE FRAMEWORK OF THE
NATIONAL COUNCIL OF THE ENVIRONMENT**

Magno Federici Gomes ¹
Ariel Augusto Pinheiro dos Santos ²

Resumo

O artigo discute quais são as características do espaço de relação institucional no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O foco principal da pesquisa recaiu sobre a análise de variáveis do regimento interno do CONAMA. Utilizou-se aspectos da literatura relativa a participação e deliberação para o desenvolvimento da pesquisa. A metodologia do estudo foi a teórico documental, com técnica dedutiva e fonte bibliográfica. Ao final, verificou-se que certos caracteres do desenho institucional do CONAMA podem apresentar déficit democratizante.

Palavras-chave: Conselho nacional do meio ambiente, Participação, Regimento interno, Déficit democratizante

Abstract/Resumen/Résumé

The paper discussed what are the characteristics of the space of institutional relation in the Brazilian National Council of the Environment (CONAMA). The main focus of the research is on the variables analysis of the board's internal regiment. We used aspects of the literature regarding participation and deliberation for the development of the research. The methodology of the study was the theoretical-documentary, with deductive technique and bibliographic source. In the end, it was found that certain characteristics of the institutional design of the council may present a democratizing deficit.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: National council of the environment, Participation, Internal regiment, Democratizing deficit

¹ Pós-doutor em Direito Público pela Universidade Nova de Lisboa. Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara e na PUC Minas. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>>.

² Mestre em Direito Ambiental na Escola Superior Dom Helder Câmara. Mestrando e graduado em Gestão Pública pela UFMG. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/4017595982199951>>. Trabalho financiado pelo Edital nº 05/2016 FIP/PUC Minas (Projeto nº FIP 2016/11173-S2).

INTRODUÇÃO

O presente artigo discutirá como as articulações institucionais têm ocorrido na trajetória do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), aplicando uma metodologia discutida na literatura, a ser detalhada no próximo capítulo, para verificação da democratização e institucionalização da referida instância participativa.

O objetivo principal do trabalho será verificar como o CONAMA tem se comportado quando são observados diversos aspectos da instituição, especialmente sua organização. Tem como objetivo secundário analisar a Lei nº 6.938/1981, que criou o CONAMA e as bases de proteção ambiental no Brasil, e seu Regimento Interno. Esses diplomas normativos poderão oferecer respostas à questão posta.

Por sua vez, o CONAMA é instância decisória na seara ambiental e, por isso, pergunta-se se ele tem promovido a democratização da questão ambiental no âmbito nacional e, ainda, se o Conselho tem sido poroso para com a sociedade civil dentro da competência que lhe é outorgada.

Tanto a participação como o meio ambiente obtiveram ganhos com a promulgação da Constituição da República de 1988 (CR/1988). No primeiro caso, foi estabelecida uma democracia participativa como *modus operandi* de Estado. Assim, diversas instituições foram concebidas no corpo constitucional e incorporadas na gestão do Estado brasileiro. Além disso, houve um aumento de experiências participativas desde a CR/1988, promovidas por múltiplos atores sociais. A questão ambiental também foi privilegiada pela CR/1988, colocando o meio ambiente equilibrado como um direito fundamental. Diversos mecanismos de proteção foram criados e recepcionados pela CR/1988, buscando uma proteção integral do meio ambiente, sem prejuízo do desenvolvimento econômico¹.

A pesquisa se justifica pela necessidade de analisar como a principal instituição participativa na temática (CONAMA) tem se comportado na persecução dos objetivos institucionais. O arcabouço de proteção ambiental é fortemente norteadado pela intervenção da população, o que evidencia a correlação entre as temáticas e a necessária análise da institucionalização, democratização e representatividade do órgão estudado. Caso o CONAMA não apresente um bom desempenho institucional, o canal de participação da

¹ Para analisar a ideia de desenvolvimento econômico em contraposição ao desenvolvimento sustentável e estudar um caso concreto, ver: BIZAWU; GOMES, 2016, p. 18-21.

sociedade civil na temática ambiental estará ameaçado e a proteção do meio ambiente equilibrado estará à revelia do seu principal destinatário.

A metodologia do estudo foi a teórico documental, com técnica dedutiva e fonte bibliográfica, possuindo como marco teórico a obra de Faria e Ribeiro (2010).

No primeiro capítulo foi apresentada e debatida a metodologia de pesquisa de Faria e Ribeiro (2010), sobre os Conselhos de políticas públicas. O segundo capítulo tratou de uma revisão da literatura sobre deliberação e participação. No terceiro capítulo foram discutidas as regras regimentais do CONAMA.

1 METODOLOGIA

A verificação dos graus de institucionalização, democratização e representatividade será feito através de uma metodologia utilizada anteriormente para estudar conselhos de políticas públicas municipais.

A metodologia apresentada por Faria e Ribeiro (2010) busca nas leis de criação e nos regimentos internos dos conselhos as respostas de diversos aspectos da organização da instância participativa. A pesquisa das autoras (2010) focou em cento e vinte três conselhos municipais de saúde, assistência social, criança e adolescente de cinquenta e sete Municípios em dez Estados brasileiros (FARIA; RIBEIRO, 2010). Foram analisados variáveis presentes nas leis de criação e regimento interno, sendo divididas em três dimensões. A primeira dimensão fez referência à institucionalização da instância participativa, foram considerados o tempo de existência do diploma normativo, a estrutura e a frequência de reuniões. A segunda dimensão foi a democratização dos referidos conselhos. Neste ponto foi analisada a composição, o processo decisório, a presença de comissões e a previsão de conferências. A última dimensão foi a representação na instituição participativa. Observou-se quais instituições têm acesso ao conselho, a proporcionalidade de cadeiras conforme o segmento e como são definidas (FARIA; RIBEIRO, 2010). Todos esses pontos serão analisados na Lei 6938/81 e no regimento interno do CONAMA.

A pesquisa realizada por Faria e Ribeiro (2010) envolveu mais de uma centena de conselhos municipais em três áreas de políticas públicas diferentes. O presente artigo buscará os temas dissertados pelas autoras (2010) em um único conselho de política pública, que possui uma abrangência federativa maior.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste ponto do artigo será revisitada a literatura pertinente ao tema estudado. Serão revistos os caracteres informadores da participação, especialmente no Brasil, bem como da deliberação.

2.1 Participação

Como dito anteriormente, a participação no Brasil ganhou novos contornos com a CR/1988, vislumbra-se a participação popular como forma de governo do país. Contudo essa participação institucional não tem sido o principal alvo de estudos. Na agenda de estudo da participação encontra-se uma inflexão para o estudo dos processos. Discorre Norris (2007)²:

During the last decade there has been a shift in emphasis in the general body of literature comparing patterns of political participation which has given increased attention to the social processes by which organizations such as parties, associations and Community groups mobilize citizens, as well as to the broader context of the institutional rules governing forms of participation (NORRIS, 2007, p. 14).

Ainda que exista essa inflexão da pesquisa sobre a participação para os processos, o presente trabalho discutirá o tema conforme as regras governamentais, uma vez que irá analisar regimento interno dentro de um universo de variáveis previamente discutidas na literatura. A pesquisa parte da constatação que “participation is a central component of any democratic polity” (FONT; PORTA; SINTOMER, 2014, p. 1), assim se o CONAMA pretende preencher uma lacuna de necessidade de democratização das decisões na seara ambiental, deve adotar uma política participativa, incluindo os diferentes segmentos da sociedade.

² Durante a última década, houve uma mudança na ênfase da literatura comparou-se padrões de participação política que tem dado atenção incalculável aos processos sociais pelos quais organizações como partidos, associações e grupos comunitários mobilizam cidadãos, bem como a contexto mais amplo das regras institucionais que regem as formas de participação (NORRIS, 2007, p. 14).

Para satisfazer essa posição de instância participativa, o CONAMA deverá atender alguns requisitos, dentre os quais pode-se citar a necessidade de incluir segmentos da sociedade que pretende representar, ser capaz de responder as demandas (*accountability*) propostas por ele, se colocar como um ator em todo o percalço decisório das deliberações referentes a questão ambiental de âmbito nacional. O segundo ponto é possivelmente o mais difícil para a arena participativa, a instância participativa é constantemente vista com desconfiança pelos participantes pela falta de efetividade das decisões.

Ressalta-se que os conselhos são alocados por Avritzer (2009) como instituições participativas de poder dividido, “power-sharing designs are less participatory than bottom-upon designs. [...] Civil Society associations elect or indicate members of their constituencies to participate in these participatory institutions” (AVRITZER, 2009, p. 71). O indivíduo atuará como um autor da política pública neste desenho institucional.

2.2 Deliberação

O conceito de deliberação tem sido alvo de amplos e intensos debates dentro da literatura especializada (STEINER, 2008), sendo incapaz de discorrer sobre um conceito exato da instituição. Além disso, a proliferação da utilização do conceito pode ser perigosa para o estudo, uma vez que alguns casos poderão ser incluídos sem serem realmente experiências deliberativas (BACHTIGER; *et al*, 2009). Os autores elencam dois tipos de deliberação: uma tem por foco o processo, que busca a racionalidade do discurso público; e o tipo institucional e de resultados, considera todos os tipos de discurso (emocional, por exemplo) para o resultado do embate.

Em termos gerais, a deliberação pode ser compreendida como a forma de acesso da decisão via o discurso, dividindo em uma linha mais racional da fala e uma linha mais holística que habilita a participação toda a forma de expressão humana. A deliberação é observada por alguns autores como a forma de emancipação humana, ou seja, apenas será considerado coautor do processo aquele indivíduo que participar da deliberação pública, caso contrário, estará em uma situação de subserviência por outro sujeito (NIEMEYER, 2011).

3 ANÁLISE REGIMENTAL

Discutidos os Tendo em vista a discussão dos caracteres relacionados à participação e à deliberação o presente tópico irá analisar cada um dos itens elencados por Faria e Ribeiro (2010) dentro do conselho ambiental de abrangência nacional, a saber, o CONAMA. Como dito anteriormente, as características são divididas em institucionalização do conselho, a democratização e a representação da instância.

3.1 Ano de criação do conselho e regimento interno

A primeira característica estudada pelas autoras (2010) refere-se ao ano de criação dos conselhos e dos regimentos internos. Como dito anteriormente, o CONAMA foi criado em 1981, por meio da Lei nº 6.938/1981. Portanto, trata-se de um conselho anterior ao período democrático brasileiro, que somente foi instalado posteriormente.

Foram quatro regimentos internos aprovados para o funcionamento da instituição. O primeiro regimento foi criado pela resolução CONAMA nº 001/1984 (sua primeira resolução), observa-se o lapso temporal de três anos entre a criação e a efetiva atuação da instituição. Esse regimento foi emendado três vezes até ser revogado pela Resolução nº 025/1986, que instituiu o novo regimento interno. Vigorou até a Portaria do Ministério do Meio Ambiente (MMA) nº 168/2005, responsável por conceber um novo texto normativo de ordenação interna. O atual regimento interno foi criado pela Portaria MMA nº 452/2011. Observa-se uma pequena estabilidade de regimentos internos, o primeiro regimento durou dois anos, em contrapartida, o segundo durou quase vinte anos.

3.2 Estrutura burocrática do conselho

A segunda qualificação apresentada por Faria e Ribeiro (2010) refere-se à existência de uma burocracia especializada e apta para gerenciar administrativamente as demandas do CONAMA. Asseveram: “a presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras e comissões técnicas e temáticas nos ajuda a

perceber o quão organizados estão os conselhos” (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 71). A existência dessa estrutura administrativa é capaz de dar efetividade à atuação do conselho na política pública.

No regimento atual, verifica-se a existência das seguintes estruturas: plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras técnicas, grupos de trabalho, grupos de assessores, câmara especial recursal e secretaria executiva. No regimento anterior, não foi observada a existência de câmara especial recursal.

É oportuno ressaltar que o CONAMA teve em sua história dezoito presidentes, que segundo a lei são os Ministros do Meio Ambiente, além de vinte e seis secretários executivos e quatorze diretores. Os mandatos desses cargos não são regulares, isto é, como são cargos de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República podem ser trocados sem respeito a um lapso temporal (mandato). Cita-se o exemplo do cargo de presidente do CONAMA: em 1992 foram quatro presidentes, já o período à frente do CONAMA na gestão Marina Silva foi de 2003 a 2008 e de Izabella Mônica Vieira Teixeira de 2010 a 2016.

Outro ponto necessário à discussão é a possibilidade de capacitar os conselheiros e a necessidade de uma estrutura burocrática para tanto. Ressaltam Faria e Ribeiro (2010):

A inexistência dessa estrutura burocrática pode ser um preditor forte do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo. Dado que sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos (a ausência destas estruturas compromete a organização democrática destas instituições) (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 71).

É feito a ressalva da escala federativa, o contexto pesquisado pelas autoras (2010) é o município, quando o conselho estudado é o nacional, existe uma redução dessas assimetrias informacionais. Isso pode ser verificado no perfil dos conselheiros do CONAMA realizado pelo IPEA, que verificou que 97% dos conselheiros possui pelo menos nível superior incompleto (IPEA, 2011).

3.3 Frequência das reuniões ordinárias

A periodicidade das reuniões plenárias ordinárias é outro ponto vital informado por Faria e Ribeiro (2010). Consiste na ideia de um lapso temporal adequado para a reunião dos representantes para as deliberações sobre os temas afetos ao conselho. Ressalta-se novamente que a perspectiva federativa é importante nesta avaliação. O menor estrato elencado pelas autoras (2010) é de reuniões semanais e o maior de intervalo máximo de sessenta dias. Conforme o atual regimento interno do CONAMA, as reuniões ordinárias ocorrerão a cada três meses. Queda-se fora do estrato máximo elencado pelas autoras.

Inicialmente, ressalta-se, que o tempo estipulado no regimento interno tem sido respeitado na marcação das plenárias³. A existência de um lapso bem superior aos conselhos municipais deve-se ao fato do tamanho continental do Brasil e os custos de transporte e hospedagem dos conselheiros. Esse espaço de três meses entre as reuniões ordinárias é esperado. Nota-se, que as demais estruturas burocráticas do CONAMA funcionarão no interstício das reuniões plenárias.

3.4 Composição

O item composição é o primeiro da dimensão democrática. Esse ponto pode ser dividido em duas características principais, o tamanho do conselho em número de integrantes e porcentagem de divisão das cadeiras dos conselheiros entre o Governo e a sociedade civil.

Segundo o atual regimento do CONAMA são noventa e nove conselheiros titulares, sendo que cada qual possui dois suplentes para o exercício do cargo na impossibilidade do titular. Nota-se ainda a existência de três conselheiros sem direito a voto, representando a Comissão de Meio Ambiente e desenvolvimento sustentável da Câmara dos Deputados, o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos dos estados. Existe também a figura do membro honorário, todavia esse cargo não está provido.

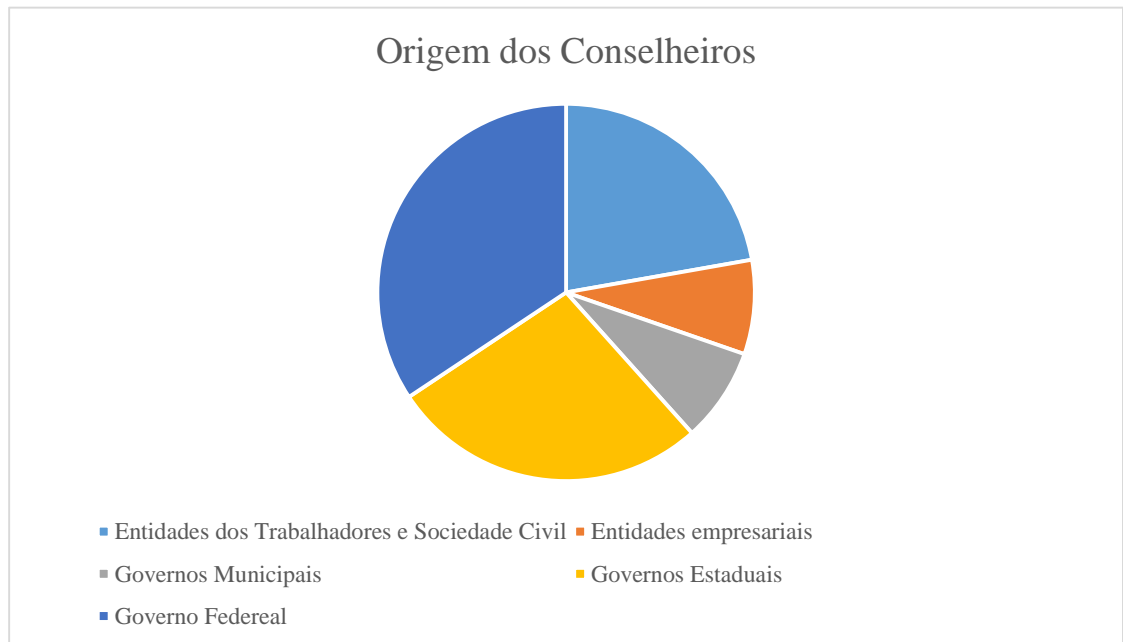
Ao comparar os regimentos internos, o atual e o anterior, não são observadas grandes diferenças entre as entidades apresentadas no âmbito do CONAMA.

Na divisão entre sociedade civil e governo, observa-se uma preponderância governamental, especialmente do ente federal. Ressalta-se que o caráter central do Governo é

³ As últimas reuniões plenárias ocorreram em: 21/06/2017, 15/03/2017, 23 e 24/11/2016, 13/07/2016, 16 e 15/03/2016.

legitimador do processo, conforme Font, Porta e Sintomer (2014). O gráfico a seguir mostra como queda-se a divisão de origem dos atores no CONAMA.

Gráfico: Origem dos Conselheiros



Fonte: Portaria MMA nº 452/2011

É palpável o domínio do Governo na instância. Juntando os níveis municipal, estadual e federal, corresponde a 70% dos integrantes do conselho. É feita a observação que o presidente e o secretário executivo são contados como governo federal, uma vez que ambos são do MMA. Como é possível observar no gráfico acima, existe o domínio do Governo Federal, seguido pelos governos estaduais. As entidades de trabalhadores e da sociedade civil correspondem ao terceiro grupo representado no CONAMA. Com base nos achados de Faria e Ribeiro (2010), novamente é impossível colocar o conselho dentro das categorias encontradas pelas autoras, não existe uma alocação com o governo correspondendo a 70% do conselho. Outro ponto interessante é a impossibilidade de categorizar como usuários, prestadores e trabalhadores. Tendo em vista a forma difusa do meio ambiente, todos os conselheiros são usufrutuários de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.5 Processo decisório

Neste tópico são observados vários caracteres estruturadores do processo decisório do CONAMA. O primeiro grupo refere-se aos poderes do presidente da instância. Segundo o regimento interno do CONAMA cabe a ele dar o voto de minerva no caso de um empate (voto de qualidade) e tem a possibilidade de deliberar com o referendo posterior do plenário. Importante notar que o presidente do CONAMA é o Ministro do meio ambiente. Sobre esse preenchimento automático do cargo discorrem Faria e Ribeiro (2010):

Esse monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no consentimento dos representados para com a liderança, seja ele por via eleitoral ou não, como configura, de antemão, a preponderância do governo frente aos demais segmentos que participam dos conselhos (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 75).

Ressalta-se que não apenas o presidente possui o provimento obrigatório como também o secretário executivo. Este será o secretário executivo do MMA, ou seja, o Governo Federal, além de possuir maioria de representantes frente aos demais, também possui o provimento inato de cargos chave para o funcionamento do CONAMA.

O processo de votação compreende uma parte relevante do processo decisório do CONAMA, uma vez que ele informa as condições necessárias para sua atuação. O regimento interno informa que é necessário a maioria absoluta dos conselheiros para reunir e maioria simples para a deliberação. No caso de empate, como dito anteriormente, o presidente dará o voto de qualidade.

A pauta do CONAMA poderá ser alterada a pedido de qualquer conselheiro desde que aprovada pelo plenário. Contudo, a pauta será decidida pelo presidente, que deverá comunicar aos demais membros com a antecedência de quinze dias da reunião. Esse modo de construção da pauta é criticado por Faria e Ribeiro (2010):

Neste sentido, sua construção indica a capacidade dos atores de intervirem no processo decisório. Uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é uma boa preditora do grau de democratização interno dessas instituições, uma vez que mais vozes serão inseridas no processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independentemente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 77).

Mesmo existindo a possibilidade de alteração de pautas pelo plenário, a construção desta é feita pelo presidente e, conforme apontam as autoras (2010), é um indicador de baixa democratização do sistema do CONAMA.

O último ponto do processo decisório é a forma de alteração do regimento interno do CONAMA. Segundo o art. 81 “poderá ser alterado mediante proposta de um quinto dos

conselheiros, com o apoio de membros de três segmentos representados no Conselho, aprovada por maioria absoluta” (BRASIL, 2011). Observa-se que se enquadrará na categoria com proporção de proposição e aprovação. Nota-se que deverá existir um grupo grande de conselheiros para propor a mudança, que deverá ser apoiado por três setores do CONAMA e por fim aprovado em plenário por maioria absoluta. São muitas as restrições para alteração do regimento interno. O regimento anterior era mais flexível, não era exigido a aprovação de três setores para a mudança do regimento.

3.6 Presença de comissões

Neste ponto são observadas entidades dentro do CONAMA com parte dos conselheiros para otimização do trabalho. No CONAMA, como dito anteriormente, é observado uma miríade de instituições representativas dentro do conselho. Certo é que o regimento atual criou uma nova entidade em contraponto com o regimento anterior.

O Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM) é o órgão responsável pela articulação institucional das demais entidades constantes no CONAMA. As Câmaras Técnicas têm “a atribuição de examinar, deliberar e relatar ao Plenário as matérias relacionadas à sua área de atuação, observado, no caso de proposta de Resolução” (BRASIL, 2011). Já os grupos de trabalhos funcionam como forma de assessorar Câmaras Técnicas. Por fim, a Câmara Especial Recursal, instituída pelo novo regimento, é uma instância recursal dos atos do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

3.7 Previsão de Conferências

Não existe no regimento interno do CONAMA a previsão de realização de conferências nacionais sobre o tema. Também não existia no regimento anterior a perspectiva de realização de conferência.

Mesmo inexistindo exigência no regimento interno, já ocorreram quatro conferências nacionais. A primeira, realizada em 2003, versou sobre fortalecimento do sistema nacional do meio ambiente. A segunda ocorreu em 2005, com o tema gestão integrada das políticas

ambientais e uso dos recursos naturais. Em 2008 ocorreu a terceira conferência com a temática sobre mudanças climáticas e, por fim, a última foi realizada em 2013 com o tema de resíduos sólidos. É notável uma falta de regularidade temporal da realização da conferência.

3.8 Entidade que são representadas

Como o CONAMA tem o objetivo de representar os segmentos da sociedade, nesta última dimensão serão analisados como as entidades da sociedade civil são representadas. Inicialmente, ressalta-se que das noventa e nove e nove vagas com direito a voto no CONAMA, vinte e duas são preenchidas por trabalhadores e entidades da sociedade civil e oito pelas entidades empresariais. Sobre o tema, Faria e Ribeiro (2010):

É possível, portanto, avaliar a representação através da percepção da existência ou não de critérios predefinidos para a representação e como essa definição ocorre. Não se trata, portanto, de tentar aferir a motivação que gera a representação – afinidade identidade e/ou interesse (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 80).

Conforme a metodologia discorrida por Faria e Ribeiro (2010), inicialmente, ressalta-se a existência de membros da sociedade civil no conselho. As entidades que compõem o conselho são arroladas taxativamente pelo regimento interno, ou seja, as entidades que terão representantes já estão previamente escolhidas pela normatividade do conselho. O regimento interno não discorre sobre o modo que esses representantes são indicados no âmbito das respectivas instituições, apenas informa que serão indicados. Nesses vinte e dois representantes são incluídas entidades ambientalistas, de trabalhadores urbanos e rurais, além de cientistas.

As entidades empresariais são responsáveis por oito indicações ao plenário do CONAMA, este número é repartido entre as confederações empresariais, sendo que a Confederação Nacional da Indústria possui três indicações.

Os atores governamentais são, em regra, indicados pelos órgãos governamentais a que pertencem, não existe menção a uma eleição desses representantes no âmbito do CONAMA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa retornou com diversos resultados sobre a participação e a deliberação no órgão nacional do meio ambiente. Inicialmente, notou-se sua existência na era pré-democrática. Também se verificou o lapso temporal de três anos entre a criação do CONAMA e a promulgação do primeiro regimento interno, ou seja, o efetivo início da atuação do Conselho. Ponto interessante foi o número de trocas do regimento interno ao longo de sua história. Foram quatro regimentos internos, o primeiro com estabilidade de dois anos, o segundo com dezenove anos de vigência, o terceiro com seis anos e, por fim, o quarto e atual ato administrativo normativo com seis anos de produção de efeitos.

Observou-se também a existência de uma estrutura burocrática capaz de subsidiar a atuação do CONAMA. Existe a subdivisão interna do Conselho em diversos órgãos colegiados sobre temas específicos para redução do déficit informacional existente. Neste ponto, pode-se estabelecer uma relação entre a existência diuturna desses órgãos e o lapso temporal elevado entre as reuniões plenárias. Por ser um conselho de representação nacional e com noventa e nove conselheiros com direito a voto, se as reuniões plenárias fossem com uma frequência grande, haveria elevado gasto financeiro. Assim, a organização do CONAMA em órgãos fracionados é capaz de reduzir essa despesa global alta e subsidiar o plenário com informações técnicas relevantes.

O provimento de cargos, como o do presidente e do secretário executivo do CONAMA, demonstrou-se problemático. Eles são preenchidos automaticamente pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e pelo Secretário Executivo do MMA. Não existe uma eleição para esses cargos, algo que certamente prejudica a representatividade do Conselho. Nesse ponto, verifica-se também o poder do presidente em decidir sobre a pauta das reuniões, sendo certo que existe a possibilidade dos membros alterarem a referida pauta, mas sua construção final passa pela pessoa do presidente. Isso também coloca o presidente em uma posição de preponderância em relação aos demais membros do CONAMA.

A maioria dos conselheiros é oriunda da unidade governamental, sendo que o ente federal possui o maior número de cadeiras. Sozinho não atinge a maioria das vagas, mas somando com os representantes dos entes estaduais e municipais, correspondem a 70% dos conselheiros da instância. Existe também uma representação dos trabalhadores e entidades da sociedade civil e de entidades empresariais. Importa ressaltar que diversos segmentos da sociedade civil são representados, conferindo assim a característica de bem difuso ao Conselho.

O processo decisório também apresenta uma série de percalços participativos. Ao continuar desenhando as atribuições da presidência do CONAMA, ela é capaz de dar um voto de desempate em deliberações colegiadas, além de poder decidir monocraticamente com aval posterior do plenário.

De outro turno, o regimento interno foi modificado para dificultar sua alteração. Agora é necessária uma parcela do colegiado para propor mudanças, ter apoio de três segmentos de representantes do CONAMA e ser aprovada por maioria absoluta do plenário.

Dessa maneira, verificou-se que as sociedades de representação civil são previamente escolhidas e arroladas no regimento interno do CONAMA, sendo que os membros são indicados pelas respectivas entidades da sociedade civil.

Nota-se que o CONAMA não tem sido poroso para com a sociedade civil na questão ambiental, impedindo assim a concretização do princípio democrático na seara ambiental

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center, 2009.

BACHTIGER, Andre; NIEMEYER, Simon; NEBLO, Michael; STEENBERGEN, MARCO; STEINER, Jurg. Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, nº 1, p. 32-63, 2009.

BIZAWU, Kiwonghi; GOMES, Magno Federici. Oil exploitation at Virunga park as a threat to the environment and to endangered animal species. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, nº 27, p. 11-29, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/897>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Portaria MMA nº 168, de 10 jun. 2005. Regimento Interno do CONAMA. **Diário Oficial da União**, Brasília 13 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=325>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Portaria MMA nº 452, de 17 nov. 2011. Regimento Interno do CONAMA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 nov. 2011.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 001, de 23 jan. 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 025, de 03 dez. 1986. Dispõe sobre a aprovação do novo Regime Interno do CONAMA. **Diário Oficial da União**, Brasília 22 jan. 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=48>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Relatório de pesquisa**: processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2011.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resoluções do CONAMA**: resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro 2012. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 1, p. 57-92.

FONT, Jon; PORTA, Donatella Della; SINTOMER, Yves. Introduction. In: FONT, Jon; PORTA, Donatella Della; SINTOMER, Yves **Participatory democracy in Southern Europe**, Rowman & Littlefield, 2014. p. 1-20.

NORRIS, Pipa. Political Activism: new challenges, new opportunities. In: BOIX, Carles (Org.). **The Oxford Handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University, 2007. Cap. 26, p. 628-652.

STEINER, Jurg. Concept stretching: the case of deliberation. **European Political Science**, v. 7, n° 2, p. 186-190, 2008.