



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ANA DE ARAÚJO CARRARI

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA AMBIENTAL:  
O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE**

BRASÍLIA

2022

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA AMBIENTAL:  
O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE**

Ana de Araújo Carrari

Orientadora: Profa. Dra. Marília Steinberger

Dissertação de Mestrado

BRASÍLIA  
2022

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA AMBIENTAL:  
O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE**

Ana de Araújo Carrari

Dissertação apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, sendo um dos requisitos necessários para a obtenção do Título de Mestre em Geografia na área de concentração em Gestão Ambiental e Territorial.

Brasília, 29 de março de 2022

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. MARILIA STEINBERGER-POSGEA/UnB  
**Orientadora**

---

Prof. Dr. VALDIR STEINKE- POSGEA/UnB  
**Examinador Interno**

---

Prof. Dr. CLOVIS HENRIQUE LEITE DE SOUZA - IFG  
**Examinador Externo**

---

Prof. Dr. NEIO LÚCIO DE OLIVEIRA CAMPOS - POSGEA/UnB  
**Suplente**

BRASÍLIA  
2022

## FICHA CATALOGRÁFICA

CARRARI, ANA DE ARAÚJO.

Participação Social e Política Ambiental: O caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Distrito Federal, 112 páginas

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia

1. Participação Social;
2. Política Ambiental;
3. Política Nacional de Meio Ambiente;
4. Conselho Nacional de Meio Ambiente;

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Ana de Araújo Carrari

Aqueles que vieram antes, aos que vem depois e a quem me guia.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais pela luta, pela caminhada, por todo o incentivo e por me fazerem pensar de forma crítica, percebendo as desigualdades no mundo, compartilhar a vida com vocês me fez um ser humano melhor.

Aos meus irmãos, especialmente Julia e Luiza, pelas palavras de conforto, os momentos divididos e pelas brigas e risadas durante essa caminhada. Vocês me ajudam a ver a beleza da vida.

Aos meus sobrinhos Mariana e Dante, por me inspirarem a querer e a acreditar em um mundo melhor, vocês merecem esse mundo.

Aos amigos, por todo o apoio. Em especial, Dalila e Fabiana, por não soltarem a minha mão e não me deixarem pensar em desistir. Obrigada por todas as palavras, por me ouvirem e pelos puxões de orelha, espero dividir muitas vitórias com vocês.

Ao Vinicius, por estar presente, mesmo distante. Obrigada pelo companheirismo, pela paciência, pelo ombro nos dias difíceis e por ouvir todas as ideias e me ajudar a colocá-las em prática, por mais loucas e difíceis que pareçam.

Aos meus colegas de trabalho, por toda a compreensão e força durante esse período.

À minha orientadora, Marília Steinberger, pela orientação e compreensão nesses anos, por me incentivar a melhorar e por acreditar em mim e na minha pesquisa.

## RESUMO

A Constituição Federal, de 1988, trouxe diversas inovações, entre elas o apoio à participação social a partir de mecanismos como os conselhos gestores de políticas públicas. Dentre eles, o mais antigo é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), criado antes mesmo da Constituição, ainda em 1981. Quando se fala de participação social na política ambiental no Brasil, é importante ressaltar que ela ocorre de diversas formas, tanto por meio de críticas, cobranças e pressão de ambientalistas quanto nos canais de participação institucionalizados. O CONAMA é um desses canais. Além de ser o mais antigo, o conselho possui tanto o caráter consultivo quanto deliberativo, podendo editar normas com teor ambiental. Devido a esta função normativa, é uma peça importante na implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, na medida em que suas resoluções podem dar agilidade à política ambiental, bem como suprir lacunas que possam existir na legislação. Do ponto de vista da participação social, o CONAMA é uma arena em que a sociedade tem voz (e voto) e, desta forma, pode apresentar suas demandas. Ao aproximar os executores da política pública (Estado) e a sociedade, o conselho pode proporcionar uma melhor implementação das políticas ambientais, atendendo aos diversos interesses representados, entre eles os sociais. Na última década, houve diversos retrocessos na política ambiental brasileira, tanto do ponto de vista legislativo, como a aprovação do novo código florestal, quanto do ponto de vista da gestão ambiental, a partir do sucateamento dos órgãos de controle e fiscalização ambiental. Em meio aos retrocessos, que atingem também os canais participativos institucionalizados, a sociedade civil assume um papel mais combativo, denunciando tais retrocessos ambientais e utilizando a sua voz dentro do conselho. Nesse cenário, é essencial discutir a relevância, tanto da participação social quanto da política ambiental, tal como a importância da participação social na implementação da política ambiental no Brasil.

**Palavras-chave:** Participação Social; Meio Ambiente; Políticas Públicas; Política Ambiental; Política Nacional de Meio Ambiente; Conselho Nacional de Meio Ambiente.

## **ABSTRACT**

The Federal Constitution of 1988 brought several innovations, including the defense for social participation. This defense happens through mechanisms such as public policy management councils. Among them, the oldest one is the National Environment Council (CONAMA), created in 1981. Considering social participation in environmental policy in Brazil, it is important to emphasize that it occurs in different ways, either through criticism and pressure from environmentalists or through institutionalized channels of participation. CONAMA is one of these channels. Besides being the oldest, the Council has both a consultative and deliberative character, being able to edit norms with environmental content. Due to this normative function, it is an important part in the implementation of the National Environmental Policy, as long as the resolutions of the Council can give agility to the environmental policy, as well as fill gaps that may exist in the legislation. From the point of view of social participation, CONAMA is an arena that gives society a voice (and vote), which can present its demands. By bringing together public policy executors (State) and society, the Council can provide a better implementation of environmental policies, listening to the many interests represented, including social ones. In the last decade, there have been several setbacks in Brazilian environmental policy, both from the legislative point of view, such as the approval of the new forest code, and from the point of view of environmental management, from the dismantle of environmental agencies. In the midst of setbacks, which also affect institutionalized participatory channels, civil society assumes a more combative role, denouncing such environmental setbacks and using its voice in the Council. In this scenario, it is essential to discuss the relevance of both social participation and environmental policy, as well as the importance of social participation in the implementation of environmental policy in Brazil.

**Keywords:** Social Participation; Environment; Public Policies; Environmental Policy; National Environmental Policy; National Environment Council.



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>Objetivos</b> .....	13
Objetivo geral.....	13
Objetivos específicos.....	13
<b>Justificativa</b> .....	13
<b>Metodologia</b> .....	14
<b>Estrutura</b> .....	17
<b>1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MEIO AMBIENTE - UMA ABORDAGEM TEÓRICA</b> .....	18
<b>1.1 Participação social</b> .....	18
<i>A participação social nas políticas públicas</i> .....	23
<b>1.2 Meio Ambiente</b> .....	25
<i>Sociedade e Política Ambiental</i> .....	30
<b>2. A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E O CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE</b> .....	34
<b>2.1 Meio Ambiente no Brasil</b> .....	34
<b>2.2 A Política Nacional de Meio Ambiente</b> .....	46
<b>2.3 O Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA</b> .....	49
<b>3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONAMA</b> .....	55
<b>3.1 Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002)</b> .....	57
<b>3.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva - Lula (2003-2010)</b> .....	64
<b>3.3 Governo Dilma Rousseff - Dilma (2011 – 31/08/2016)</b> .....	72
<b>3.4 Governo Michel Temer - Temer (31/08/2016 a 2018)</b> .....	78
<b>3.5 Governo Jair Bolsonaro - Bolsonaro (2019-2020)</b> .....	86
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	94
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	98
<b>ANEXOS</b> .....	103

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Reuniões e Resoluções do CONAMA no Governo FHC (1995-2002)	60
Quadro 2 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo FHC (1995-2002)	61
Quadro 3 - A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo FHC (1995-2002)	63
Quadro 4 - Reuniões e resoluções do CONAMA no Governo Lula (2003-2010)	66
Quadro 5 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo Lula (2003-2010)	67
Quadro 6 - A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo Lula (2003-2010)	71
Quadro 7 - Reuniões e resoluções do CONAMA no Governo Dilma (2011- 31/08/2016)	74
Quadro 8 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo Dilma (2011- 31/08/2016)	74
Quadro 9 - A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo Dilma (2011- 31/08/2016)	78
Quadro 10 - Reuniões e resoluções do CONAMA no Governo Temer (31/08/2016 - 2018)	80
Quadro 11 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo Temer (31/08/2016 - 2018)	81
Quadro 12 – A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo Temer (31/08/2016 - 2018)	84
Quadro 13 – Reuniões e resoluções do CONAMA no Governo Bolsonaro (2018-2020)	90
Quadro 14 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo Bolsonaro (2018 - 2020)	90
Quadro 15 - A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo Bolsonaro (2018 - 2020)	93

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ABEMA - Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente

ADEMA - Associação de Defesa do Meio Ambiente

AMAR - Associação de Defesa do Meio Ambiente de Araucária

AMDA - Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente

ANA - Agência Nacional de Águas

ANAMMA - Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente

APAs - Áreas de Proteção Ambiental

APROMAC - Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte

ASPOAN - Associação Potiguar Amigos da Natureza

BIOESTE- Instituto de Biodiversidade e desenvolvimento Sustentável do Oeste da BA

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CIPAM - Comitê de Integração das Políticas Ambientais

CNA - Confederação Nacional de Agricultura

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CNT - Confederação Nacional dos Transportes

CONAVEG - Comissão Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa

CONABIO - Comissão Nacional da Biodiversidade

CONAFLO - Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

ECODATA - Agência Brasileira de Meio Ambiente e Tecnologia da Informação

FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente

FBCN - Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FURPA - Fundação Rio Parnaíba

G7 - Grupo dos Sete países mais industrializados do mundo

GERC - Grupo Ecológico Rio das Contas

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

ICMBio - Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade

IMARH - Instituto Maranhense de Meio Ambiente e Recursos Hídricos  
IMAVI - Instituto Mangue Vivo  
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada  
ISA - Instituto Socioambiental  
MAPA - Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCID - Ministério das Cidades  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MME - Ministério de Minas e Energia  
MOVER - Instituto Movimento Verde de Paracatu  
MPE - Ministérios Públicos Estaduais  
MPF - Ministério Público Federal  
ONGs - Organizações Não Governamentais  
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento PAC  
PLANAVEG - Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa  
PNPS – Política Nacional de Participação Social  
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente  
PPCDAM - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia  
PPG7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil  
PROAM – Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental  
PROCONVE - Programa de Controle de Emissões Veiculares  
RENTAS - Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres  
SEMA - Secretaria de Meio Ambiente  
SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia  
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia  
SNE - Sociedade Nordestina de Ecologia  
SNUC - Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza  
SODEMAP - Sociedade de defesa do Meio Ambiente de Piracicaba  
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDEPE - Superintendência de Pesca  
SUDHEVEA - Superintendência da Borracha

## INTRODUÇÃO

A participação social está ligada ao exercício de cidadania e de democracia, sendo de suma importância nas sociedades atuais. Existem vários meios de participação social. Aqui, o foco será na participação social institucionalizada em canais participativos criados pelo Estado.

No Brasil, a participação institucionalizada acontece de diversas maneiras: por meio de colegiados, orçamentos participativos, consultas públicas, conferências temáticas, entre outros. Um dos marcos legais relacionado a esse tema foi a criação, em 2014, da Política Nacional de Participação Social (PNPS) pelo decreto nº 8.243, revogado em 2019. Essa Política tinha como objetivo incentivar, promover e articular as diversas maneiras de participação da sociedade, inclusive em novas tecnologias.

Contudo, a PNPS, desde a sua criação, foi objeto de opiniões divergentes. Por um lado, há quem defenda o decreto afirmando que ele possibilita a ampliação da cidadania dos atores sociais, na medida em que regulamenta as diversas formas de participação social e institucionaliza novos instrumentos, como o fórum interconselhos e o ambiente virtual de participação. Por outro lado, os críticos à PNPS argumentam que ao se reconhecer e institucionalizar a participação social, o governo também pode exercer o controle sobre essa participação.

Em 2019, o decreto nº 9.759, no seu art. 10º, revogou por completo o decreto 8.243/2014. Além disso, ele extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Incluem-se no conceito de colegiado: conselhos; comitês; comissões; grupos; juntas; equipes; mesas; fóruns; salas; e qualquer outra denominação dada ao colegiado. Com essa extinção, vários canais de participação deixam de existir.

Na exposição de motivos, anexada ao decreto de 2019, a alegação é de que havia uma proliferação de colegiados na administração pública, o que acarretava maiores gastos. Outro motivo apontado foi que grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração, utilizavam-se de colegiados na tentativa de emplacar pleitos que não estavam em conformidade com a linha das autoridades eleitas. Ou seja, havia uma clara tentativa de desconsiderar pleitos e pautas contrárias ao governo.

A diminuição dos instrumentos de participação social institucionalizados segue ocorrendo nos anos de 2019 e 2020, seja por meio de extinção de canais ou da diminuição das vagas destinadas à sociedade. Segundo Fernandes e Queiroz (2014), em um cenário em que a

gestão participativa e democrática está ameaçada, a tendência é que haja uma regressão no campo de políticas públicas, principalmente naquelas relacionadas aos direitos fundamentais sociais, difusos e coletivos, já que estes têm um efeito prático maior se a sociedade vivenciar o processo decisório.

Entre os diversos tipos de colegiados, os conselhos serão o foco nesta pesquisa. Eles foram definidos pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) em 2013 como:

(...) espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. (IPEA, 2013, p. 9)

Carneiro (2002), ao falar sobre os conselhos, ressalta que eles reconfiguram as relações entre Estado e Sociedade, ao instituir a ideia de corresponsabilização na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ademais, os conselhos gestores de políticas públicas têm um papel importante no processo de descentralização administrativa entre os entes da federação, tendo em vista que podem ser instituídos nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal. São também instrumentos de várias políticas públicas – as econômicas, as setoriais, as sociais e as espaciais.

Nesta pesquisa, o foco será a política ambiental. Cabe ressaltar que a competência de legislar sobre essa temática é concorrente, isto é, tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal legislam sobre o meio ambiente, cada um na sua base de atuação. Enquanto à União cabe estabelecer normas gerais e princípios fundamentais, aos Estados e ao Distrito Federal cabem as normas específicas. Apesar disso, o enfoque aqui será a política ambiental no âmbito nacional, cujo centro é a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

O decreto nº 9.759, de 2019, extinguiu vários canais de participação social e, dentre eles, os conselhos. Contudo, apenas aqueles instituídos por decreto foram extintos, haja vista que para se extinguir os conselhos criados por lei, é necessária a aprovação do Congresso Nacional.

Um desses conselhos criados por lei é o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. Ele é, ainda, um dos mais antigos. Foi criado em 1981 no âmbito Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6938/1981. Porém, as atividades do conselho se iniciaram apenas em 1983, a partir da regulamentação constante no decreto nº 88.351/1983.

Trata-se de um conselho consultivo e deliberativo, podendo expedir normas, bem como definir critérios e padrões de temáticas ambientais. Isso significa dizer que o CONAMA tem poder normativo, preenchendo o espaço necessário para a mediação entre a Lei e a sua

execução. Essa característica é de suma importância na execução da política pública ambiental, pois aproxima o discurso da prática. Pela sua antiguidade, pelo seu papel deliberativo e pelo poder normativo, ele será o foco desta pesquisa.

## **Objetivos**

### Objetivo geral

Identificar a importância da participação da sociedade civil no processo de implementação da Política Nacional de Meio Ambiente.

### Objetivos específicos

- Relacionar os conceitos de participação social e meio ambiente.
- Analisar a importância do Conselho Nacional de Meio Ambiente na implementação da Política Nacional de Meio Ambiente.

## **Justificativa**

A escolha desse tema parte tanto de pesquisas anteriores quanto de vivências pessoais. Quando retornei à Universidade, ao focar no tema de políticas públicas espaciais, tanto em aulas quanto no grupo de pesquisa, surgiu uma inquietação relacionada à criação e à implementação dessas políticas e aos envolvidos nesse processo. Inicialmente, o foco era a relação dos agentes-atores com essas políticas, mas ao longo do tempo ele se voltou à importância da participação social na sua implementação.

Do ponto de vista pessoal, como servidora pública e cidadã, percebo que diversas políticas públicas se afastam das demandas sociais e não cumprem o que se propõem. Outrossim, fogem de um dos principais objetivos da administração pública, que é trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos. Consigo ver a participação social como um caminho para que esses direitos e interesses sejam cumpridos.

Essa escolha fundamenta-se, também, no atual cenário envolvendo a política nacional de meio ambiente e a participação social institucionalizada. É importante lembrar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos direitos fundamentais, de acordo com a Constituição Federal de 1988 em seu art. 225. A sua tutela é um dever de todos, fazendo com que a participação social seja ainda mais relevante.

Todavia, o que vem ocorrendo nos últimos anos é a deslegitimação das causas e dos órgãos ambientais, principalmente pela cúpula governamental. Esse processo ocorre através de

discursos ou de ações, como mudanças na legislação ambiental ou cortes no orçamento dos órgãos. A reformulação do CONAMA é uma dessas ações.

Quando se discute a participação social, o cenário não é diferente. Em 2019, presenciou-se a revogação de uma política cujo objetivo era incentivar a participação social. No mesmo decreto que a revogou, extinguiram-se vários colegiados, dos mais variados assuntos. Quando se considera somente a política ambiental, foram extintos: o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e sua respectiva Comissão (Conaveg), a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) e a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor).

Paralelamente, tem ocorrido uma campanha de descrédito e diminuição da participação das Organizações Não Governamentais (ONGs), braços da sociedade civil. Essa diminuição ocorre tanto nos conselhos quanto nos fundos ligados ao meio ambiente. Esse cenário prejudica não apenas o meio ambiente, mas a sociedade como um todo.

Do ponto de vista geográfico, considerando seu objeto, o espaço e a formação deste se dá a partir das relações entre agentes e atores, a discussão acerca da contribuição da participação social na implementação da política nacional de meio ambiente é muito importante para a área. Isso ocorre devido ao fato de que essa dinâmica altera e define novas configurações espaciais.

O Brasil é um país continental com diferentes configurações territoriais e desigualdades socioespaciais, as quais são alteradas ao longo do tempo. Essas desigualdades se manifestam nas mais variadas formas, inclusive na execução de políticas públicas e na participação social.

Dessa forma, pesquisas que procuram compreender tanto o impacto da participação social nas políticas públicas quanto os resultados proporcionados por esse movimento no espaço e na sociedade, são de suma importância para a geografia também.

## **Metodologia**

A pesquisa realizada tomou como base o método de pesquisa qualitativo. A escolha por esse método derivou do fato da análise ter um caráter mais voltado para a compreensão dos processos, buscando entender o papel dos sujeitos e suas ações. Além do que, cabe destacar que ao longo desta pesquisa, várias técnicas foram empregadas, as quais serão descritas ao longo dos próximos parágrafos.

O primeiro deles foi a revisão bibliográfica, envolvendo os conceitos de participação social e meio ambiente. Pretende-se discuti-los, tendo em vista alguns autores, como Gohn



(2019), Avritzer (2002), Abers (2014), Miraftab (2016), Milani (2008), Santos (2006, 2008), Smith (1988), Backers (2010) e Rattner (1995).

Ademais, também foi feita uma pesquisa bibliográfica e legislativa acerca das políticas ambientais, no sentido da construção de um contexto histórico das políticas ambientais no Brasil, assim como da atuação governamental nesse processo.

Este projeto tem um desafio metodológico no que concerne à análise do papel do CONAMA na aplicação da Política Nacional de Meio Ambiente e da participação social no âmbito do conselho. Tal desafio ocorre porque a PNMA é uma política que data de 1981 e aborda várias temáticas, além da complexidade do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que depende da atuação de diferentes setores.

Ademais, existem diversos obstáculos em se avaliar a participação. Um dos motivos dessa dificuldade é por não existir consenso quanto à expectativa dos resultados esperáveis da participação. Lavallo (2011) destaca três diferentes conjuntos de efeitos, isto é, resultados esperados da participação social: o primeiro seria relacionado à socialização e aos efeitos psicológicos da participação (como a cidadania, aumento da confiança das pessoas e sensação de pertencimento), o segundo seria composto dos efeitos intencionais (como os efeitos distributivos do orçamento participativo) e o terceiro conjunto seria formado pelos efeitos indiretos, que são aqueles em que as externalidades positivas são capazes de gerar um bem público. Ainda, muitos deles podem ser resultados de um conjunto de causas, não podendo-se afirmar que a participação social foi o motivo deles existirem, fazendo com que a avaliação dessa relação entre a participação e as políticas públicas não possa ser demonstrada de forma satisfatória.

Essa discussão teórica acerca dos efeitos e resultados da participação social está ligada à avaliação da efetividade dela. Contudo, destaca-se que o foco desta pesquisa não é avaliar a efetividade da participação e sim analisar de que forma ela ocorre. Todavia, ela foi abordada aqui por uma razão: a dificuldade em se afirmar que um efeito foi resultado da participação social ou de alguma outra ação. Lavallo (2011), porém, traz uma solução para este problema. Segundo ele, uma das formas de contornar esse problema é avaliar os efeitos imediatos da participação, aproximando ação e causa.

Considerando o objetivo desta pesquisa, procurou-se aproximar ação e causa para identificar e analisar de que forma ocorre a participação social no CONAMA e a importância dele na implementação da PNMA. Assim, examinando os atos listados no regimento do CONAMA, percebe-se que as resoluções possuem características interessantes, pois elas são

normativas e produzem efeitos quase que imediatos na legislação ambiental. Desse modo, elas foram escolhidas como ponto de partida para esta análise.

Em um primeiro momento, foram analisados os conteúdos de resoluções editadas no período de 25 anos (1995-2020), visando a identificação das resoluções que abordam temas ambientais. Mas, esta análise não estaria completa apenas com o conteúdo das resoluções, pois somente a partir delas não conseguimos avaliar a participação da sociedade civil na discussão e deliberação desses atos. Portanto, após a análise de conteúdo das resoluções, identificou-se àquelas com temas ambientais e, a partir delas, foram definidas as reuniões a ter atas e transcrições analisadas, com o objetivo de examinar a participação dos diversos agentes-atores.

No período proposto foram identificadas 323 resoluções ao total. Desse universo, cerca de 115 resoluções tratam de temas administrativos do CONAMA, tais como: calendário de reuniões, câmaras técnicas e recursos administrativos. Assim, o número de resoluções com temas ambientais totalizou 208.

Em um segundo momento, identificadas as 208 resoluções, foi feita uma pesquisa para determinar em quais reuniões elas foram aprovadas. Foram detectadas 92<sup>1</sup> reuniões. Assim, foi feita uma análise do conteúdo nos documentos resultantes dessas reuniões (atas ou transcrições das reuniões), a partir de duas leituras. A primeira, tinha como objetivo destacar os momentos em que a sociedade civil participou. Já na segunda, foram separadas falas, consideradas importantes, e dados como os temas discutidos. As falas foram separadas por reunião, em um resumo, em um documento de texto. Já os dados foram tabulados em três planilhas diferentes: uma voltada para as resoluções (com os temas delas e se houve participação da sociedade civil nas discussões, tanto apresentando emendas quanto apenas discutindo o conteúdo), uma separada por reuniões e voltada para os temas discutidos na plenária livre e a terceira também separada por reuniões, considerando os conteúdos e temas das moções apresentadas pela sociedade civil.

Nessa análise de conteúdo, procurou-se responder às seguintes questões: Quais representantes da Sociedade Civil participaram mais? Em que momentos essa participação aconteceu? Que temas foram levantados por eles? Quais as dinâmicas de relacionamento dos representantes da sociedade civil com os demais representantes (governamentais e da iniciativa privada)?

---

<sup>1</sup>Reuniões Ordinárias nº: 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 116, 118, 119, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 130, 131, 132, 134 e 135.  
Reuniões Extraordinárias nº 25, 28, 29, 31, 35, 37, 39, 43, 44, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58.

**Estrutura**

Essa dissertação é composta por três capítulos. O primeiro deles consiste em uma discussão teórica acerca dos conceitos de participação social e meio ambiente, abordando a importância da participação social em políticas públicas e o papel da sociedade civil na política ambiental.

No segundo, foi feito um apanhado histórico da política ambiental no Brasil, abordando a Política Nacional de Meio Ambiente, bem como outros marcos normativos envolvendo a temática ambiental. Ao final do capítulo, há uma breve explicação sobre o CONAMA, destacando seus objetivos, sua composição e seu funcionamento.

Por fim, o terceiro capítulo traz a análise das atas e transcrições das reuniões predefinidas. Ele é dividido em subtópicos e cada um deles aborda um governo dos que existiram de 1995 a 2020, a saber: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Além de uma síntese da análise dos documentos das reuniões, há também uma contextualização em cada governo, abordando pontos principais de cada um e a política ambiental naquele período.

# 1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MEIO AMBIENTE - UMA ABORDAGEM TEÓRICA

Ao longo desta pesquisa, dois conceitos principais estarão presentes: participação social e meio ambiente. No entanto, conceituações ligadas a políticas públicas, no que tange à democracia participativa e às desigualdades, no que tange à justiça ambiental, estão subjacentes e entremeadas na discussão dos conceitos principais. Assim, ambas fazem parte da abordagem teórica a seguir apresentada.

## 1.1 Participação social

A participação social é um conceito complexo e muito presente nas ciências sociais. No Dicionário do Pensamento Social do século XX (1996), o termo é considerado um conceito ambíguo, além de ser um princípio tão antigo quanto a própria democracia. Ademais, afirma-se que apenas no período pós-guerra houve uma tendência da participação abranger outros campos além do político, como a educação superior, a indústria, a atividade comercial e os governos locais. Até então, ela era restrita ao campo político e, muitas vezes, associada apenas ao voto.

Gohn (2019) afirma que a palavra participação é uma das mais utilizadas, associada a vários adjetivos que buscam qualificá-la e diferenciá-la, como participação comunitária, cidadã, popular, dentre outros. Afirma ainda que ela aparece associada a outros termos, como: democracia, representação, direitos, organização, conscientização, cidadania, solidariedade e exclusão, de acordo com a época.

Para Avelar (2007), participação é uma palavra latina que tem origem no século XV e “significa ‘tomar parte em’, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento”. Ela define a participação política, de forma sucinta, como “a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político”. De forma ampla, utiliza-se da definição de Pizzorno (1975), que afirma: “a participação é a ação que se desenvolve com solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto, os valores) de um sistema de interesses dominantes”.

Ainda de acordo com Avelar (2007), existem diversas atividades na vida política, nas quais os cidadãos estão envolvidos. A autora afirma que essas atividades vão desde as mais simples até as mais complexas. No rol delas se encontram: conversas com amigos e familiares sobre os acontecimentos políticos, fazer parte de governos, mobilizar pessoas em protestos,

associação em grupos ou movimentos para reivindicar direitos, votar, candidatar-se, entre outros.

É importante destacar que há uma variação tanto do conceito quanto dos modos de se participar. Tal variação ocorre com o passar do tempo e devido a muitos fatores. Avelar (2007) ressalta que tanto as formas quanto os canais de participação política variam de acordo com o contexto histórico, as tradições da cultura política do lugar e a situação social dos que participam. Dessa maneira, a inserção política e os canais de participação da elite são diferentes da dos trabalhadores, por exemplo. Enquanto os primeiros têm facilidade para se inserir nas atividades de partidos políticos e nas corporações, os segundos tendem a se organizar em sindicatos e movimentos visando a reivindicação de direitos.

A participação social possui antecedentes históricos que remontam a Grécia Antiga. Porém, o tema passa a ter mais visibilidade científica a partir do século XVIII. Dessa forma, além de uma discussão teórica sobre o conceito de participação social, será feito também um apanhado histórico, com o objetivo de entender o processo de participação social e a evolução do conceito.

No século XVIII, a discussão sobre a participação voltava-se a uma vertente associada à cidadania e ao voto. Nesse sentido, Avelar (2007) afirma que “a excessiva ênfase no canal eleitoral como o cerne das atividades de participação oculta os meios pelos quais os segmentos da não elite se organizam e se manifestam”. Apenas a partir do século XX, a participação passa a ser relacionada à dinâmica social. Discutindo antecedentes históricos, Gohn (2019) relata:

(...) os primeiros intelectuais que se interessaram pelo tema da participação, em termos da atuação dos indivíduos em associações, foram os pluralistas ingleses do início do século XX, tais como G. D. H. Cole, H. Laski, J. N. Figgis e, mais tarde, Paul Hirst, na década de 1990”. (GOHN, 2019, p. 29)

George Cole partiu dos pressupostos de Rousseau, nos quais “a vontade, e não a força, é a base da organização social e política. Ele preconiza a necessidade de os homens atuarem via associações para satisfazer suas necessidades.”, menciona Gohn (2019, p. 29). O interessante da teoria de Cole foi a elaboração do sistema de uma sociedade participativa. Pateman (1992), ao abordar esse assunto, afirma que nesse sistema Cole já propôs uma série de instrumentos de participação de âmbito local: cooperativas de consumidores, conselhos de utilidades e guildas cívicas com o objetivo de cuidar da educação, saúde etc.

Entre os pesquisadores latino-americanos, as vertentes clássicas sociológicas weberiana e parsoniana sobre participação tiveram grande importância até os anos 1960. Nesse período, a participação preconizada era a comunitária. A partir dos anos de 1970, segundo Gohn (2019),

com os regimes políticos militares em vários países da América Latina, ela é teorizada como a participação popular da sociedade civil. Ao final da década de 1980 e nas seguintes, a participação passa a ser vista como uma medida de cidadania e a ser associada à exclusão social.

No Brasil, a participação aconteceu de diversas maneiras, com focos distintos. Gohn (2019) destaca quatro ciclos ao inserir essa temática no Brasil de 1960 a 2010. O primeiro ciclo acontece na década de 1960. Ele é marcado por greves e manifestações, tanto pré quanto pós-golpe militar e pela participação em políticas públicas<sup>2</sup>. O segundo ciclo corresponde à década de 1970. Nele, o processo participativo focaliza-se em movimentos de resistência ao regime militar e na busca da restauração da democracia. Segundo a autora,

No 2º ciclo emerge uma outra categoria de participação, completamente oposta da que foi estimulada por políticas públicas na década de 1960, no campo do associativismo civil, que foi a participação popular, em bairros e regiões da periferia das grandes cidades, em busca de condições mínimas de sobrevivência no meio urbano, de luta por direitos sociais básicos, em uma conjuntura política totalmente desfavorável. (GOHN, 2019, p. 69)

Ressalta-se que as duas maneiras de participação são fundamentalmente distintas, pois a do segundo ciclo não está vinculada ao desenvolvimento capitalista e sim à reivindicação de direitos sociais.

O terceiro ciclo ocorre a partir da década de 1980, no período de transição para a democracia. Nesse momento, destacam-se o crescimento dos movimentos populares urbanos, via organizações de base e movimentos trabalhistas, com as centrais sindicais. Além desses, deve-se ressaltar, também, a presença de movimentos identitários, os quais passaram a ter mais organização e suporte. A movimentação do segundo e terceiro ciclos têm grande impacto no texto constitucional aprovado em 1988.

O último ciclo ocorre após a aprovação da Constituição. Ele é marcado pela participação institucionalizada. Nesse período, destacam-se a criação de canais de participação e o foco das investigações e pesquisa desloca-se do movimento dos atores na sociedade civil para a sua atuação nas políticas públicas.

A Constituição de 1988 é um marco na democracia brasileira por incluir em seu texto diversas alusões à participação popular. Avritzer mostra que:

---

<sup>2</sup>A participação em políticas públicas na década de 1960 acontecia via inscrição. Essas políticas tinham, em geral, cunho reformista e integrador e inseriam-se em propostas de ajuda econômica e social do governo norte-americano para a América Latina – aliança para o progresso. Essas formas de participação eram dirigidas para incluir a população nos processos de industrialização e urbanização, visando ampliar o mercado consumidor, aumentar a coesão social e impedir soluções revolucionárias. (GOHN, 2019)

Na Assembleia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas iniciativas populares, levando, com a sua aprovação ao aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. Sendo assim, a constituição foi capaz de incorporar novos elementos surgidos na sociedade à institucionalidade emergente. (2002, p. 573)

Em conjunto com a nova constituição, na década de 1990, surgem movimentos de reforma da administração pública. Essa reforma, de acordo com Milani (2008), tem como um dos seus princípios centrais a participação social ou cidadã. Para o autor:

A participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (proveniente da “qualidade” da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições como Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação.” (MILANI, 2008, p.560)

Nas análises acerca do processo participativo local, o autor percebeu que a participação tem alguns limites e pontos críticos. Ele argumenta que apesar da participação de diversos atores ser estimulada, nem sempre ela é vivida de forma equitativa. Em relações de conflito, alguns atores têm mais poder do que outros. Contudo, na prática, o processo participativo nem sempre influencia os processos deliberativos.

O segundo limite seria relacionado a uma pergunta fundamental: quem participa? Para o autor, somente alguns atores não governamentais são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões. Dessa forma, a participação somente ocorreria, no melhor dos casos, antes e depois da negociação.

Assim, entende-se que a participação social pode ser uma importante ferramenta no processo de inclusão da sociedade nas políticas públicas, porém é preciso estar atento a quem participa e de que forma essa participação é efetivada.

Miraftab (2016) também discute a participação institucionalizada, mas chama atenção para um outro tipo de atuação. Para ela, existem dois tipos de espaços de ação: os *invited spaces* e os *invented spaces*, traduzidos como espaços convidados e espaços inventados. Os primeiros, por serem sancionados pelo Estado, são uma forma de inserção da sociedade civil nas políticas públicas. Muitas vezes, caracterizam-se como estratégias de sobrevivência dentro do sistema capitalista, ou seja, as ações nesses espaços não se focalizam no rompimento do *status quo* e sim na inserção de pautas junto ao Estado e busca da melhoria de condições de vida dos grupos

participantes. Daí sua importância no processo de construção da cidadania e na gestão democrática. Já os segundos seriam aqueles não sancionados pelo Estado, como associações de moradores e profissionais. As ações praticadas nos últimos, por sua vez, desafiam o *status quo*, objetivando maiores mudanças sociais e resistência às relações de poder dominantes. Os dois “encontram-se em uma relação dialética e de interação mutuamente constituída, não em uma relação binária”, narra Miraftab (2016, p. 368), isto é, funcionam ao mesmo tempo, com ações distintas e relacionadas.

Ainda sobre canais e modos de participação, Avelar (2007) refere-se a três canais de participação: o canal eleitoral, os canais corporativos e o canal organizacional. O primeiro seria aquele relacionado à participação eleitoral e partidária, seguindo as regras do sistema de cada país. O segundo seriam “instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal”. O último está relacionado às organizações coletivas no âmbito da sociedade civil (movimentos sociais, orçamentos participativos etc).

Mesmo com o foco desta dissertação no que seria o terceiro canal de participação, como afirma Avelar (2007), ou os espaços inventados, de Miraftab (2016), cabe ressaltar que ela não acontece sozinha. Todos os meios de participação acontecem de forma simultânea e muitos autores consideram de extrema importância a interseção entre eles, em que as experiências dos atores em determinadas ações e canais de participação os ajudam em canais diferentes.

Essa dinâmica de utilização das experiências anteriores é discutida por Abers *et al.* (2014) quando abordam a noção de ‘repertórios de interação Estado-Sociedade’. As autoras partem da noção dos repertórios de ação social de Charles Tilly, para quem:

a ação coletiva (...) é influenciada não apenas pela natureza de problemas, conflitos ou demandas existentes, ou pelos recursos disponíveis para um grupo de atores, mas também pelo *know-how* organizacional que atores aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas. Essa experiência prática e o aprendizado cultural influenciam a forma que a ação coletiva assumirá. (ABERS *et al.*, 2014, p. 330)

Aplicando essa ideia na realidade brasileira, percebe-se que os movimentos sociais não só negociam com o Estado, mas, também, atuam nos canais participativos institucionalizados. Nesse sentido, as autoras consideram que:

Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociam frequentemente com o Estado (o que nos permitiria trabalhar como conceito original de repertório de Tilly) mas também investiram pesadamente em ações *por dentro* das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política. Para



incorporar este aspecto da política brasileira, sugerimos complementar a noção original de *repertoire of contention*, de Tilly, através do conceito de “repertório de interação” entre Estado e sociedade civil. Esta ampliação permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas. (ABERS *et al.*, 2014, p. 331-332)

É possível concluir que a participação social não é dividida em segmentos, nos quais atores diversos participam de formas diversas. Pelo contrário, os mesmos atores participam em vários canais, com as mesmas demandas, agindo de diferentes maneiras e, assim, obtendo resultados diversos.

### *A participação social nas políticas públicas*

A participação social evoluiu ao longo do tempo, não apenas no seu conceito, mas, também, nos modos em que ela acontece. Um dos fatores que permitiu essa evolução foi a mudança no conceito de democracia e a ascensão da democracia participativa.

A evolução do conceito de democracia partiu desde a democracia grega, em que o povo<sup>3</sup>, – de forma direta e sem intermediários – por meio de assembleias populares, era quem decidia os rumos políticos das cidades gregas até uma visão mais moderna, surgida nos séculos XIX e XX, em que ela acontece de forma semidireta (por meio de representantes) e com mecanismos de participação popular na atividade estatal.

Millon (2010) afirma que, considerando esse conceito de democracia em vários países, dentre eles o Brasil, incluem em suas constituições vários instrumentos de intervenção popular na atividade estatal. Além dos artigos que garantem a soberania popular, existem previsões constitucionais que abordam outros instrumentos da democracia participativa, como a gestão democrática na educação e a possibilidade de avaliar os serviços públicos. A autora complementa dizendo:

Essa intervenção e esse controle popular sobre a atividade estatal caracterizam a democracia participativa, que vai além da simples representatividade e busca o estreitamento das relações entre povo e Estado. Apenas a representação da vontade popular não é suficiente às atuais necessidades sociais, aos anseios da população e, inclusive, à própria atuação política do Estado, que a cada dia precisa se tornar mais transparente e próxima do povo. (MILLON, 2010, p. 62)

Desse modo, a democracia participativa subentende que haja uma abertura maior do Estado para a participação social do que apenas por meio do voto. Ela entende que a sociedade

---

<sup>3</sup>É importante destacar que o “povo” na Grécia Antiga não incluía mulheres, estrangeiros e escravos, já que eles não tinham direito a voto.

deve participar de forma mais ativa na política, com o “propósito de influir, conter e limitar o exercício do poder estatal” (DALLARI, 2009 *apud* MILLON, 2010, p.63).

Além disso, alguns autores, como Suylan Silva (2013), citando Perez, acreditam que a eficiência e a legitimidade da atuação da Administração Pública e do Estado estariam relacionadas à participação da sociedade:

A eficiência da atuação administrativa estaria relacionada à adesão da sociedade e à sua atuação ativa. ‘Daí a necessidade de se utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante e do governado’ (PEREZ, 2004, p. 221). A legitimidade viria em função dessa adesão da sociedade ‘a um conjunto de medidas concretas, políticas, ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar’ (PEREZ, 2004, p. 221). Essa legitimidade seria essencial para o êxito de políticas públicas. (SILVA, 2013, p. 10)

Ademais, segundo Silva (2013), a participação seria uma forma de aproximar a sociedade da administração pública, trazendo esta para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas:

Enquanto Max Weber compreende que o funcionamento da administração pública está centrado no trinômio burocracia, eficiência e legitimidade, Perez (2004) baseia-se no trinômio participação, eficiência e legitimidade. A participação seria uma forma de romper com o distanciamento entre a sociedade e a administração, aproximando essa administração dos conflitos sociais e políticos e delegando responsabilidade também aos entes da sociedade, ao contrário do modelo burocrático, que defende a autonomia da administração em relação à sociedade, delegando apenas aos administradores a gestão técnica e profissional dos serviços públicos. (...) Desse modo, existiriam variados institutos de participação popular que levam à participação da sociedade na decisão, formulação e implementação de políticas públicas. (SILVA, 2013, p. 10)

Não se pretende discutir a conceituação de políticas públicas, mesmo porque não há uma única ou melhor definição. Todavia, é interessante abordar brevemente alguns pontos sobre elas. De forma resumida, basta dizer que política pública é aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, o que compreende ações e decisões, orientadas para a solução de problemas públicos e à concretização de direitos<sup>4</sup> (SOUZA, 2006; SECCHI, 2010; DIAS e MATOS, 2012)

A par disso, o poder – e o jogo de poder político – é importante na concepção de políticas públicas, já que a ação governamental está ligada à conciliação de diferentes interesses de diversos atores e à resolução de conflitos. Assim, a participação social nas políticas públicas tem o potencial de evidenciar as demandas sociais e de inserir a sociedade no jogo de poder político, onde ela pode atuar em conjunto com o Estado de forma a garantir seus direitos e o atendimento às suas demandas.

---

<sup>4</sup>Direitos Humanos, sociais, ambientais, dentre outros.

Na mesma linha, Millon (2010) utiliza Viegas (2010), e afirma que: “a participação popular visa estabelecer parcerias entre Estado e sociedade civil para que, juntos, possam atingir o objetivo desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda a população” (p. 63).

A forma de participação social nas políticas públicas do Brasil evoluiu ao longo do tempo, passando de um caráter meramente consultivo para uma atuação mais ativa e diversificada. Sobre essa evolução Silva, Jaccoud e Beghin (2009) declaram que:

De fato, a participação social nos processos de deliberação das políticas sociais vem evoluindo ao longo do tempo: entre os anos de 1930 e 1960, revestiam-se de caráter eminentemente consultivo e, como objetivos principais, a auscultação de especialistas e a inclusão de trabalhadores e empregadores no campo de algumas políticas sociais – em especial, da política de previdência social. Na década de 1980, os canais de participação se alargam para dar lugar a atores sociais até então ausentes destes espaços. É o período de proliferação de ONGs, associações profissionais, entidades de defesa de direitos humanos, de minorias, e de meio ambiente, entre outros. A partir dos anos de 1990, amplia-se a defesa da participação social tanto na formulação como no controle das políticas sociais. Atualmente a legitimidade dos conselhos nacionais se dá pela capacidade de expressarem interesses e estabelecerem negociações, permitindo que o debate e, em certos casos, a tomada de decisões em torno das políticas setoriais sejam realizados não apenas no Legislativo, mas também num terreno múltiplo no qual diversos atores sociais organizados estejam representados. (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2009, p.380-381)

Além do mais, os autores evidenciam a importância da representatividade dentro dos conselhos, haja vista que eles permitem que os grupos demandantes participem da discussão e do processo decisório das políticas sociais, ampliando a capacidade de articulação do Estado com os atores sociais.

## 1.2 Meio Ambiente

Ao contrário de participação social, o termo meio ambiente é contemporâneo, tendo destaque na década de 1970. Quando abordado, é nítida a relação entre ele e um termo mais antigo: a natureza. Backers *et al.* afirmam que “O termo *natureza* surgiu na Idade Média, no século XIII, derivado de *natura*, do século XII, com o significado de ‘fonte’, tendo o sentido de ‘ser natural’, relativo à *natura*, como derivação tardia do verbo *nascere* em latim” (2010, p. 730).

Entender a natureza e a relação desta com os seres humanos foi, e ainda é, uma preocupação dos pesquisadores. De acordo com Oliveira (2002), a busca do entendimento sobre a Terra e o Universo acompanha a humanidade desde os filósofos gregos até a ciência moderna. Dentre as diversas áreas do conhecimento, a filosofia teve como uma de suas tarefas

fundamentais, ao longo do tempo, o conhecimento da natureza e dos homens. No verbete da enciclopédia luso-brasileira de filosofia, Pires conceitua natureza como:

Natureza é o conceito de uma realidade complexa que a ciência desvenda nos seus aspectos observáveis e mensuráveis, enquadrando-os e situando-os no espaço e no tempo; que a Filosofia retoma em dimensões mais profundas para descobrir o sentido e as condições inteligíveis subjacentes ao processo da realidade; que a teologia vê na abertura a graça conhecida pela revelação. A ciência abre-se a Filosofia e esta a teologia sem intromissões indevidas e sem confusões dos métodos próprios de cada disciplina. Definir as leis pelas quais se regem os fenômenos e contribuir para o esclarecimento da Natureza. Determinar os padrões do comportamento ético do homem só é possível sobre a base de uma noção de Natureza humana. A convicção de uma identidade fundamental da Natureza consigo mesma e compatível com o dinamismo inovador que o termo sugere e significa. (1989 *apud* BACKERS *et al.*, 2010, p. 731)

Além dessa concepção, foram elaboradas diversas tentativas de entender a natureza, entre elas está a de Backers *et al.* (2010), que relacionam o termo com os antigos filósofos:

Os *pré-socráticos* (SOUZA, 1978) pensavam o mundo ou como um todo quase orgânico, derivado de um ou poucos princípios originários (a água, o ar, o fogo, entre outros) ou como uma estrutura conforme a essência do número, ou como uma combinação mecânica de átomos. Os *sofistas*, por sua vez, viam uma oposição entre a natureza e a lei (HADOT, 1999). Já *Aristóteles* (1987), de 384-322 a.C., com sua Física e Metafísica, fixou a atenção da Filosofia sobre a natureza e distinguiu pelo menos cinco sentidos: a geração das coisas que crescem, o princípio interno a partir do qual começa o crescimento, aquilo de que procede o primeiro movimento nas coisas naturais, a matéria e a substância. Esta última é de sentido fundamental e envolve o princípio do movimento, como já era decifrado em Platão. (p. 731)

Esses entendimentos de natureza partiram de observações empíricas ao longo da história. Na Idade Antiga, cabia ao homem conhecer e desvendar a natureza, mas não a dominar, submetendo-se às suas regras. A partir da Idade Média e da ascensão do cristianismo, a natureza passa a ressoar a questão religiosa. Ela amplia-se para abranger Deus, trazendo a perspectiva do criacionismo: a natureza foi criada por Deus. No entanto, a concepção judaico-cristã é também antropocêntrica e, nessa visão, a natureza passa a ser algo a ser dominado.

Em paralelo ao entendimento de natureza, a relação homem-natureza também vai mudando ao longo do tempo e influenciando de modo direto as concepções sobre ela. De acordo com Neil Smith (1988), essa relação suscita um dualismo: por um lado, a natureza é vista como exterior, primitiva, criada por Deus e autônoma. Por outro, é vista como universal e inclui os humanos. Esse entendimento perdura nos séculos seguintes. Francis Bacon, de acordo com o autor, no século XVII, via a natureza de forma exterior à sociedade humana:

(...) ela é um objeto a ser dominado e manipulado. Em comparação com concepções mais antigas, a imagem de Bacon da relação com a natureza é antes mecânica que orgânica. A sociedade é separada da natureza como sendo o domínio do homem que,

com governo presciente, pode ser empregada para a dominação do homem sobre a natureza. (SMITH, 1988, p.30)

Portanto, a relação homem-natureza era concebida como mecânica, com o foco no domínio do homem sobre a natureza. Esse domínio era exercido por meio das artes mecânicas. A ideia de natureza externa, em que o homem não era visto como parte inerente a ela, foi utilizada largamente pela ciência. Para Smith:

(...) a partir de Bacon, tornou-se lugar comum que a ciência trate a natureza como exterior no sentido de que o método e o procedimento científicos ditam uma absoluta abstração tanto do contexto social dos eventos e objetos em exame quando do contexto social da própria atividade científica. (1988, p. 31)

Essa concepção exterior resulta da objetificação da natureza, necessária ao processo de produção. Foi preciso que o homem estivesse ‘de fora’ da natureza para dominá-la. Contudo, mesmo com o domínio do homem sobre a natureza, os seres humanos estão sujeitos às leis e aos processos naturais, ou seja, estão nela inseridos, o que trouxe a concepção universal da natureza (SMITH, 1988).

Na Idade Moderna, as leis naturais passam a ser vistas como criadoras e causas de todos os processos naturais, substituindo o que era atribuído a Deus até então. A partir do século XVI, as ciências naturais apropriam-se cada vez mais da natureza e a técnica (ou as artes mecânicas, como diria Smith) transformam-se mais rapidamente à superfície terrestre (KESSELRING, 1992 *apud* BACKERS *et al.*, 2000).

Por fim, na Idade Contemporânea, a natureza é vista como universal: “O universo deixa de ser visto como uma máquina, composta de uma profusão de objetos distintos, para apresentar-se como um todo integrado e indivisível – isto é, integrado numa rede de relações dinâmicas que incluem o observador humano e sua consciência de um modo essencial.”, expõem Backers *et al.* (2010, p. 740). Nessa visão, considera-se não apenas a técnica e sua capacidade de manipular a natureza, assim como, as consequências desse movimento. Passa-se a buscar a articulação de diversas áreas de conhecimento, de modo a compreender as relações entre os processos naturais e sociais, percebendo a relação homem-natureza de uma forma conjunta e simbiótica e não mais antropocêntrica.

Cabe destacar que a visão da natureza foi se modificando através do tempo, ganhando uma função social e política. Ainda de acordo com Smith:

O conceito de natureza é um produto social e nós vimos que, em conexão com o tratamento da natureza na frente pioneira americana, esse conceito tinha uma clara função social e política. A hostilidade da natureza exterior justificava sua dominação e a moralidade espiritual da natureza universal fornecia um modelo para o comportamento social. (1988, p. 45)

O termo meio ambiente está permeado pelas relações homem-natureza. Entretanto, o dualismo dessa relação não deve fazer parte da discussão acerca do termo, uma vez que o espaço é social e, ao mesmo tempo, é natural (STEINBERGER, 2006). Portanto, tal relação não pode ser vista de forma separada. Deve haver uma maior integração entre o homem e a natureza, ou melhor, entre as relações naturais e as relações sociais.

Essa visão é defendida por Santos (2006) e Rattner (1995). Santos (2006), inclusive, adota uma perspectiva em que o meio ambiente nada mais seria além do próprio meio, reforçando a ideia contrária ao dualismo:

Uma indispensável premissa de base é que não existe meio-ambiente diferente de meio. Tanto a geografia como a sociologia, desde o final do século XIX, basearam boa parte de suas proposições nesta ideia de meio que ainda hoje é válida. Pensadores como Humboldt, Ritter, Vidal de La Blache, Durkheim, entre outros, buscaram refletir a relação sociedade-natureza, considerando o entorno das sociedades como um dado essencial da vida humana. O que hoje se chamam agravos ao meio ambiente, na realidade não são outra coisa senão agravos ao meio de vida do homem, isto é, ao meio visto em sua integralidade. Esses agravos ao meio devem ser considerados dentro do processo evolutivo pelo qual se dá o confronto entre a dinâmica da história e a vida do planeta. (SANTOS, 2006, p. 141)

Por envolver tanto os processos naturais quanto sociais, os autores defendem que o meio ambiente seja abordado como um todo, não se restringindo apenas às questões ecológicas. Para tanto, defendem que seja uma temática interdisciplinar, transcendendo os limites das áreas de conhecimento. Como exemplo dessa abordagem, Rattner (1995) sugere:

(...) o estudo das transformações em curso no sistema produtivo, em nível global e nacional, demandaria as contribuições de disciplinas como a economia, para o estudo do mercado, dos preços e dos termos de troca; da engenharia de produção, de processos e produtos, para analisar o ciclo de vida dos produtos, sua base tecnológica, os equipamentos e os recursos energéticos; da administração geral e da sociologia das organizações e do trabalho e da antropologia e da psicodinâmica, para compreender e interpretar o comportamento individual e coletivo. (p. 46)

A concepção de meio ambiente presente na legislação brasileira, a partir da PNMA e da Constituição Federal de 1988 (CF/88), também aborda a relação homem-natureza, na medida em que na PNMA o conceito é definido a partir do seu aspecto natural e na CF/88 a partir do aspecto humano<sup>5</sup>. Guimarães, ao abordar o entendimento de meio ambiente no arcabouço legal brasileiro, aponta:

---

<sup>5</sup>A PNMA define Meio Ambiente em seu artigo 3º como: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Apesar de ser uma definição ampla, a relação com o homem fica subentendida a partir da definição de degradação da qualidade ambiental e da poluição, que seguem a de meio ambiente, trazendo o referencial humano. A CF/88, apesar de não

Não se entende, assim, meio ambiente por meio de seus aspectos exclusivamente físicos ou biológicos, mas integrando os aspectos sociais. No Direito brasileiro, inclusive, não parece haver espaço para dúvidas em relação ao tema, já que, além da interpretação sistemática da Constituição Federal acima mencionada, há conceitos trazidos pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiental, dentre outras normas, que conduzem para conclusão de meio ambiente inclui aspectos sociais e culturais. (2018, p. 45-46)

Além do aspecto humano do meio ambiente, o artigo 225 da CF/88, ao afirmar que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, alude à ideia de igualdade social, haja vista que esse direito fundamental seria de todos.

A igualdade social é definida no Dicionário do Pensamento Social do Século XX, como “a ideia de que as pessoas devem ser tratadas como iguais em todas as esferas institucionais que afetam suas oportunidades de vida (...)”, relatam Outhwaite e Bottomore (1996, p. 373). No dicionário, o verbete da igualdade vem acompanhado pelo da desigualdade, que nada mais é do que a ausência da igualdade.

Ao afirmar que o meio ambiente é um direito de todos, a CF/88 o coloca como um direito fundamental, o que, segundo Guimarães (2018), significa dizer que “está em sintonia com a noção de pleno desenvolvimento da personalidade humana, entendendo-o como diretamente vinculada à redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, bem como ao direito à saúde e à vida digna” (p. 52)

Contudo, essa igualdade não acontece. Não apenas o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é desigual, como também a distribuição da carga dos danos ambientais provocados pelo desenvolvimento ocorre de forma assimétrica. Essa desigualdade na distribuição dos danos ambientais suscita discussões acerca da justiça e da injustiça ambiental.

A expressão justiça ambiental surge a partir de movimentos sociais norte-americanos na década de 1970. Ao se perceber que determinados grupos – os mais pobres e as minorias étnicas e raciais – são os que arcam com a maior parte das consequências<sup>6</sup> de problemas ambientais, os movimentos sociais de direitos civis pela igualdade racial e de classes, passam a abordar as desigualdades no âmbito ambiental.

---

trazer um conceito de meio ambiente, o aborda como um direito social, em que a coletividade tem o dever de defendê-lo, trazendo assim o aspecto humano de forma mais clara.

<sup>6</sup>Nas décadas de 1970 e 1980, vários eventos evidenciaram, nos Estados Unidos, a vulnerabilidade ambiental das populações marginalizadas. Entre eles se destacam a contaminação química do Love Canal em Nova York e a tentativa de instalação de um aterro para depósito de solo contaminado por bifenil policlorado em uma comunidade negra na Carolina do Norte.

Madeiros, Grigio e Pessoa (2018) abordam a justiça ambiental utilizando a definição de Alier (2009):

(...) pode-se compreender a Justiça Ambiental como sendo “a luta contra a distribuição desproporcional de dejetos tóxicos ou a exposição diante de diferentes formas de risco ambiental em áreas predominantemente povoadas por populações afro-americanas, latinas ou indígenas” (MARTÍNEZ ALIER, 2009, p. 231). Ou seja, é um movimento que se refere às externalidades ambientais relacionadas ao racismo, cuja repercussão política é forte e conflituosa nos Estados Unidos “devido à larga tradição de luta pelos direitos civis” (MADEIROS *et al.*, 2018, p. 254)

Dessa maneira, percebe-se que o entendimento de justiça ambiental está ligado à ideia de desigualdade. Essa não seria apenas social, mas, também, espacial e ambiental, haja vista que o acesso ao espaço, ao meio ambiente e às oportunidades que ambos proporcionam não acontece de forma igualitária. Essas desigualdades estão interligadas e são simultâneas.

Considerando a discussão anterior, sobre as políticas públicas e os seus objetivos, dentre eles a concretização de direitos e a solução de problemas públicos, entende-se que tais políticas podem ser uma ferramenta na diminuição das desigualdades, sejam elas socioespaciais ou ambientais. Quando se inclui a participação social nas políticas públicas, o potencial de diminuição das desigualdades pode aumentar, já que a partir dela a sociedade pode ter voz ativa nas decisões e ter demandas atendidas.

### *Sociedade e Política Ambiental*

A Política Ambiental tem uma ligação intrínseca com a sociedade, pois a participação social acontece tanto de forma institucionalizada quanto não institucionalizada. No processo de formulação, implementação e avaliação das políticas ambientais, diversos agentes e atores participam, entre eles o Estado, a sociedade, os setores produtivos e a mídia. Para Siqueira (2008):

Todos os segmentos sociais têm interesse em que as políticas ambientais sejam formuladas e executadas de forma a refletir o máximo possível as suas pretensões. Isso seria capaz de possibilitar um gasto mais eficiente do dinheiro público, a satisfação da população com o desempenho dos agentes governamentais, a efetiva proteção ambiental, o desenvolvimento social e econômico sustentável. (p.1)

Entretanto, o autor ressalta que nem sempre a participação social institucionalizada ocorre na política ambiental e, quando acontece, nem sempre é efetiva. Ele acredita que a falta de participação social se deve a uma tradição de processos decisórios não participativos:



A primeira razão a ser considerada é a longa tradição dos processos decisórios não participativos, ainda baseados em um relacionamento vertical entre os setores envolvidos. Seu processo de transformação em práticas inclusivas de deliberação ainda está longe de se tornar comum (HOLMES; SCOONES, 2000). Embora se considere que tanto os objetivos como os meios para se conseguir um desenvolvimento sustentável sejam as pessoas (UNCHS, 2000), as prioridades ambientais e os seus conceitos associados costumam ser desenvolvidos de forma tecnocrática, sem que seja travado um genuíno diálogo com o público em geral, levando em consideração as suas expectativas e aspirações. (MACNAGHTEN, 2003; SIQUEIRA, 2008, p. 2)

Para além dessa participação na formulação das políticas públicas na área ambiental, a sociedade civil tem um histórico de atuação na política ambiental no país. Assim sendo, Losekann (2009), quando aborda os marcos iniciais dessa política no Brasil, destaca que raramente são creditadas ações à sociedade civil, apesar de pesquisas mostrarem a existência delas. Essas ações motivaram algumas das primeiras medidas envolvendo a área ambiental. Um exemplo disso é a participação social ignorada no caso do decreto-lei de 1975, que dispõe sobre o controle da poluição. Lopes (2006) declara:

Todo o trabalho de construção institucional em torno do meio ambiente está permeado por conflitos sociais (entre diferentes grupos sociais desiguais relativamente aos meios e aos efeitos de poluição; e entre diferentes grupos militantes ou técnico-administrativos). Tal é o caso do decreto-lei de 1975, dito “decreto da poluição”, “que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais”, promulgado em pleno regime militar. Esse decreto federal teve por origem um conflito social local, em torno do fechamento judicial de uma fábrica de cimento poluente em Contagem, Minas Gerais. Após manifestações de moradores das vizinhanças da fábrica contra a sua poluição, com o apoio do padre local, e após prisões de manifestantes, por suspeita de “subversão”, há uma reação de outras autoridades – que não as do aparelho de segurança – com apoio popular velado: o prefeito instaura uma ação por “direito de vizinhança” e o juiz fecha a fábrica, por desobediência às determinações municipais quanto à instalação de fábrica sem filtros. O governo federal reage fazendo o citado decreto, monopolizando no nível federal a faculdade de fechar fábricas (que tenham uma produção considerada de interesse nacional) por razões ecológicas e de poluição. (p. 38)

Embora esse movimento se inicie nas décadas de 1970 e 1980, é somente a partir da década de 1990 que a institucionalização da questão ambiental na sociedade civil ocorre com maior força. Losekann (2009) acredita que diversos fatores explicam esse aumento de organizações no país. O primeiro deles é a realização da Eco-92 no Brasil. O Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente (FBOMS) foi criado nessa época, em preparação para a conferência em junho de 1990 e ainda é atuante. Além disso, nessa década a questão ecológica passa a ter um caráter transnacional e a ser concebida como uma questão universal, que diz respeito a todos os seres humanos. Ademais, nesse mesmo período consolida-se o formato de Organizações Não Governamentais e os movimentos ambientalistas, antes mal vistos pelos demais movimentos (sindicatos e movimentos populares) passam a incorporar

interesses sociais às suas pautas. Uma figura de suma importância nesse processo foi Chico Mendes, tendo em vista que atuava na defesa do meio ambiente de uma forma mais ampla, unindo demandas sociais, econômicas e culturais.

As ONGs podem atuar sob diferentes frentes. Agem de forma cooperativa com o Estado (parcerias, consultorias e projetos), junto ao Poder Legislativo (defendendo interesses ambientais e pressionando deputados e senadores quanto a projetos importantes para a área) ou, ainda, na fiscalização e denúncias de crimes ambientais.

Essa primeira forma de atuação das ONGs, junto ao Estado, é bem trabalhada na pesquisa de Losekann (2009). Para quem, o Ministério do Meio Ambiente (MMA)

(...) sempre dependeu fortemente da presença de membros das ONGs para sua atuação. A maior parte dos quadros do Ministério, incluindo seus órgãos ambientais, eram antes do governo Lula compostos por pessoas vinculadas a programas internacionais e pagas por meio da cooperação internacional; não eram funcionários concursados do MMA. Dessa forma, o Ministério sempre teve um braço ancorado na sociedade civil. (LOSEKANN, 2009, p. 67)

E complementa:

Um fator que contribui para isso é que os partidos políticos nunca deram muita relevância para a formação de quadros ambientais. Mesmo o Partido Verde, em função do seu tamanho pequeno, que o levou a realizar alianças muito contingenciais nos estados e municípios e pouco coesas nacionalmente, acabou tendo sua temática esvaziada. Sendo assim, poucos partidos têm um conjunto de militantes, afiliados e políticos ligados ao tema ambiental de forma que sejam capazes de ocupar as pastas de tal ministério. (LOSEKANN, 2009, p. 67)

A inserção das ONGs no MMA, por meio de consultorias a órgãos internacionais, é comprovada pela autora em análise comparativa entre os dados de servidores lotados na área de licenciamento de 2002 e de 2006. Ela constata que, em 2002, existiam 92% de funcionários tipo ‘consultores’. Já em 2006, houve uma queda desse número para 11%, contando consultores técnicos e de produtos. Por outro lado, o quadro de servidores passou de 6 em 2002 para 120 em 2006 (LOSEKANN, 2009). Além disso, os dados e os depoimentos de representantes de ONGs e do quadro do ministério na mesma pesquisa demonstram que a política ambiental brasileira sempre teve um vínculo com a sociedade civil e, por muito tempo, essa participação acontecia não apenas nos canais institucionais criados para esse fim, como os conselhos e as conferências ambientais, e também dentro dos órgãos institucionais.

De outra forma, essa relação pode provocar alguns problemas. Um deles é que, muitas vezes, a sociedade civil perde a sua capacidade de oposição, principalmente ao governo, já que

se torna parte dele. Paralelamente, questiona-se a quem essas entidades representam, assumindo um papel no governo e outro na sociedade civil. Losekann (2009) reforça ainda que:

(...) as organizações que conseguem estabelecer resistência e oposição e criticar as ações do governo são, principalmente, aquelas que mantêm maior distanciamento, seja pela existência de fontes financiadoras alternativas, seja pela maior autonomia na própria atuação; isto é, essas organizações não dependem de programas, projetos etc. do governo. (p.64)

Por fim, percebe-se que a participação da sociedade civil na política ambiental é antiga e ocorre de diversas maneiras, além de ser parte do processo de discussão e implementação das políticas públicas. Contudo, a proximidade entre sociedade civil e Estado nem sempre é positiva, como demonstrado na pesquisa de Losekann (2009). No exemplo em questão, a aproximação das ONGs, por parte da sociedade civil, o Ministério do Meio Ambiente e o Estado, ocasionou uma confusão no sentido de pertencimento e representação dessas pessoas da sociedade.

## **2. A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E O CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE**

A Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, é um dos pilares da política ambiental brasileira, mas as discussões, institucionalizações e regulações ambientais são muito anteriores a este período. Ao longo desse capítulo, pretende-se discutir a política ambiental brasileira ao longo dos anos, destacando a PNMA e um de seus instrumentos – o CONAMA.

Para isso, serão abordados três pontos principais. O primeiro – o meio ambiente no Brasil – consiste em uma breve revisão da política ambiental brasileira ao longo dos anos, destacando os dispositivos legais, eventos e discussões de temática ambiental importantes na construção de uma política ambiental no Brasil. O segundo, “A Política Nacional de Meio Ambiente”, abordará a criação da PNMA em 1981 e sua importância na política ambiental brasileira, destacando sua atuação e seus mecanismos. Enfim, o terceiro discorrerá sobre o Conselho Nacional de Meio Ambiente, destacando sua importância na política ambiental, sua criação, funcionamento e os agentes-atores que participam do conselho.

### **2.1 Meio Ambiente no Brasil**

A política ambiental brasileira tem como uma das principais referências temporais a década de 1930, pois foi quando ocorreu a elaboração das primeiras normas ligadas à gestão dos recursos naturais – o Código Florestal<sup>7</sup> e o código de águas, de 1934. Porém, o pensamento ambiental brasileiro é ainda mais antigo, partindo do final do século XVIII:

Enquanto a política teve seu marco temporal na década de 1930, o pensamento, de acordo com José Augusto de Pádua, começou no final do século XVIII. O autor levantou textos produzidos por mais de 50 pensadores que discutiam a destruição das florestas, a erosão dos solos o esgotamento das minas, a diminuição da disponibilidade de água e os desequilíbrios climáticos, além dos desmatamentos e da extinção de espécies de fauna e de flora. Avalia que houve uma reflexão profunda e consistente sobre o problema da destruição do ambiente natural por parte dos pensadores que atuaram no país entre 1786 e 1888, muito antes do que convencionalmente se imagina como sendo um momento de origem desse tipo de debate. (STEINBERGER e ABIRACHED 2013, p. 117)

É importante destacar que a crítica ambiental abordada por José Augusto de Pádua, autor mencionado por Steinberger e Abirached (2013), nasceu no Brasil e não foi importado do exterior:

---

<sup>7</sup>O Código Florestal passou por duas reformulações desde então: em 1965 e em 2012.

Contrariamente à ideia de que o ambientalismo é um movimento “importado” da Europa e dos EUA e que nasceu nos países do Primeiro Mundo para depois se espalhar para as colônias tropicais do sul, Pádua aponta que os estudos mais recentes indicam que as críticas ao modelo predatório de exploração colonial, e ao impacto ambiental por ele provocado, surgiram, na verdade, em áreas coloniais, especialmente no Caribe, na Índia, na África do Sul e na América Latina. Para o referido autor, tais críticas partem de uma elite de pensadores e não constituem propriamente um movimento social, mas o “ideário” e os conceitos preconizados pelo ambientalismo encontram raízes históricas no pensamento social brasileiro. (SANTILLI, 2005, p. 13)

A história da política ambiental brasileira é diferente da história do pensamento ambientalista, o que não significa dizer que os dois são segregados ou que não têm influências um do outro – os dois caminham juntos e um interfere no outro. A política foi pautada por discussões, críticas e pressões de ambientalistas, tanto internas quanto externas. Já o pensamento ambientalista é influenciado por acontecimentos ambientais e pela resposta do Estado a esses acontecimentos.

Devido ao enorme patrimônio natural, o Brasil sofre pressões externas, tanto do movimento ambiental internacional quanto de outros países, para ter uma política ambiental que preserve tal arcabouço natural. Essas discussões e pressões estão presentes na construção da política ambiental no Brasil, nas diferentes fases de institucionalização e regulação. Sobre esse assunto, Pagnoccheschi e Bernardo (2006) evidenciam:

O primeiro elemento significativo, ao se examinar a trajetória da política ambiental no Brasil a partir do período citado, é a ausência de construção interna consistente, combinada com o papel decisivo exercido pelas pressões externas para direcionar essa política. (PAGNOCCHESCHI e BERNARDO, 2006, p. 101)

Do ponto de vista de regulamentação da política ambiental brasileira, até a criação da PNMA em 1981, houve uma atuação esparsa e pontual. Os primeiros avanços legais na área acontecem a partir da década de 1930. Nesse período, além dos códigos de águas e florestal aprovados em 1934, foram criados os primeiros parques nacionais: Itatiaia (1937), Iguaçu (1939) e da Serra dos Órgãos (1939). Segundo Juliana Santilli (2005):

A criação de tais parques foi claramente inspirada no modelo de proteção de áreas naturais iniciado nos EUA com a criação do primeiro Parque Nacional do mundo, Yellowstone, em 1872, cujo objetivo principal era garantir que os seus recursos naturais fossem preservados intactos, e sem interferência humana, e assegurar a preservação do habitat de algumas espécies. (p. 14)

Ademais, nas décadas seguintes foram instituídos: o código de Minas (1940), código de pesca (1967), código de caça (1967), decreto de parques (1979) e a Lei de Zoneamento Industrial em áreas críticas de Poluição (1980). Apesar dos dispositivos legais criados, durante a maior parte desse período não havia um órgão específico para gerir o meio ambiente,

dificultando a aplicação da legislação existente. Apenas na década de 1970, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) para suprir essa demanda.

Outro ponto que merece destaque é a evolução dos movimentos ambientalistas nesse primeiro momento – até a década de 1980. Durante o período da ditadura militar, houve a desmobilização da sociedade civil, o que dificultou as discussões e críticas acerca do meio ambiente. Além disso, a postura desenvolvimentista do Estado, em conjunto com essa menor participação dos movimentos ambientalistas, o transformou em um dos maiores agentes nocivos ao meio ambiente:

Durante os anos 1970, o regime militar promoveu a construção de inúmeras obras e projetos de grande impacto ambiental, sem qualquer consulta pública prévia ou avaliação ambiental: usinas hidrelétricas, pólos industriais, estradas, portos e refinarias de petróleo. (SANTILLI, 2005, p. 15)

Essa postura também foi adotada no cenário internacional. Um exemplo disso foi a participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972 (também conhecida como Estocolmo - 72), um dos marcos para o entendimento da política ambiental de forma ampla, pois tornou clara as ligações entre desenvolvimento e meio ambiente e antecipou a dificuldade na coexistência dos dois. A participação brasileira na conferência foi na contramão da vanguarda ambientalista à época. A representação oficial do governo brasileiro adotou uma postura de combate à preservação ambiental, alegando a necessidade de crescimento e de combate à pobreza. Mesmo assim, em razão de pressões externas e internas, em 1973 foi criada a primeira instituição brasileira cujo foco era a gestão do meio ambiente: a SEMA<sup>8</sup>, vinculada ao Ministério do Interior.

Entretanto, nem a criação da SEMA e nem os ambientalistas conseguiram instituir uma agenda de políticas ambientais nos governos desenvolvimentistas militares. A SEMA, bem como os demais órgãos ambientais que a sucederam, teve dificuldades de integração dentro do governo. Esse cenário compele os órgãos a encontrar solução em alianças com o Congresso e com ONGs ambientais, como afirmam Pagnoccheschi e Bernardo (2006):

Desde sua origem (...) esses organismos sempre passaram por constrangimentos políticos e institucionais decorrentes de seu reduzido poder de interlocução política interna e seus orçamentos minguados. Essa situação levou-os a criar, historicamente, uma interessante fórmula de sobrevivência, na qual tiveram peso decisivo as alianças com ONGs e setores do Congresso Nacional, muitas vezes contra setores do próprio

---

<sup>8</sup>Apesar da SEMA ser a primeira instituição cujo foco era a gestão do meio ambiente, existiram outros órgãos e instituições que tiveram atuação ambiental, como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), a Sociedade de geografia do Rio de Janeiro e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

governo ou para alcançar êxito em alguma demanda. (PAGNOCCHESCHI e BERNARDO, 2006, p. 104-105)

No caso específico da SEMA, salienta-se o êxito na articulação legislativa. Tal articulação permitiu alguns avanços, tais como: a criação de áreas protegidas, a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha e a discussão, aprovação e promulgação da Lei 6938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

A criação da PNMA muda o cenário da política ambiental brasileira, pois é a partir dela que o meio ambiente passa a ser considerado como um todo, de forma articulada e dentro de um sistema. Além do mais, ela agrega vários assuntos relativos ao meio ambiente, sendo conhecida como uma lei guarda-chuva (STEINBERGER e ABIRACHED, 2013). Apesar dessa evolução, em um primeiro momento, não houve mudanças significativas quanto à gestão do meio ambiente. Ele permaneceu com atribuições e competências espalhadas por diversas instituições, sem articulação (PAGNOCCHESCHI e BERNARDO, 2006).

Outro marco importante relacionado à política de meio ambiente no Brasil foi a Constituição de 1988. Nela, o meio ambiente tem um *status* inédito no ordenamento jurídico nacional, com um capítulo exclusivo para ele, denominado “Do meio ambiente”. Além do discurso de preservação para as presentes e futuras gerações, está assentada a ideia sobre a responsabilidade compartilhada entre o poder público e a coletividade na defesa do meio ambiente. Esse fator é importante, já que aproxima e empodera a sociedade nas discussões sobre o tema e vem de encontro ao estímulo à participação social presente em todo o texto constitucional.

A presença ambiental no texto da CF/88 tem uma forte ligação com o cenário ambientalista internacional. O texto constitucional abordou temas que estavam sendo discutidos, aprofundados e divulgados em documentos, como o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>9</sup>. Pagnoccheschi e Bernardo (2006) apontam:

Das recomendações desse trabalho – que mobilizou especialistas em escala global para elaborar um diagnóstico e uma agenda de mudanças destinadas a propor estratégias de longo prazo –, a Constituição brasileira absorveu grande parte: a concepção de meio ambiente sadio como direito humano fundamental; a equidade de direitos ambientais entre gerações; a responsabilidade dos Estados em manter os ecossistemas e os processos essenciais ao funcionamento da biosfera; os estudos prévios de impacto ambiental para as atividades passíveis de afetar significativamente o ambiente natural; os direitos individuais e coletivos à informação e a tramites legais em defesa do meio ambiente; os condicionantes à propriedade privada e à atividade econômica; e, ainda, a atribuição de maiores poderes de ação e de iniciativa legislativa às esferas municipais e estaduais. (p. 107-108)

---

<sup>9</sup>Comissão Brundtland.

Acerca do processo de descentralização das ações ambientais para as demais esferas, descrito acima pelos autores como a atribuição de maiores poderes de ação e de iniciativa legislativa, é importante destacar o estabelecimento, na Constituição, das competências administrativas e legislativas acerca do tema ambiental, englobando todos os entes da Federação. Essas competências variam, sendo algumas exclusivas da União – como a exploração nuclear e de minérios – ou de outros entes e outras comuns e concorrentes entre a União, Estados e Municípios, o que significa dizer que todos têm responsabilidades e podem legislar sobre o tema, cada um dentro da sua esfera de atuação. Essa concepção é fundamental na instituição das políticas públicas ambientais, segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006):

Para o futuro das políticas ambientais também foi essencial à concepção de competência comum e concorrente da união, estados, Distrito Federal e municípios, para proteger o meio ambiente legislar sobre ele, ainda que a carência de legislação complementar infraconstitucional adequada tenha se transformado em uma fonte de frequentes demandas judiciais relacionadas à responsabilização dos diferentes entes públicos e aos limites da autonomia de estados e municípios para criar normas. (p. 106-107)

Apesar da carência legislativa descrita pelos autores, essas competências presentes na CF/88 podem auxiliar a política ambiental. As competências concorrentes – no art. 24, incisos VI, VII, VIII<sup>10</sup> – abrem o leque legislativo acerca do tema, possibilitando que cada lugar consiga incluir suas especificidades ambientais na legislação. Já as competências comuns, voltadas às questões administrativas com teor ambiental – pautadas no art. 23, incisos III, VI, VII e XI<sup>11</sup> – podem possibilitar uma melhor implantação das políticas ambientais, além da ação mais rápida e mais capilarizada do poder público.

Ao final da década de 1980, aconteceu outro passo importante relativo à política ambiental: em 22 de fevereiro de 1989 houve a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a partir da fusão de quatro órgãos voltados ao meio ambiente, modificando assim a gestão dos recursos ambientais. Contudo, cabe

---

<sup>10</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

<sup>11</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;



destacar o contexto histórico desse movimento, que está intimamente ligado à ocupação do território da Amazônia e aos povos originários das florestas.

A Amazônia é uma região importante, tanto ambiental quanto geopoliticamente. Por ser uma região de fronteira, sempre houve uma preocupação em ocupá-la e povoá-la, porém não de maneira constante. Becker (2011) afirma que: “No caso da Amazônia, sua ocupação se fez em surtos devassadores ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, seguidos de longos períodos de estagnação.” (p. 135). Não cabe uma explicação extensa sobre esse processo, que variou ao longo do tempo, mas é importante evidenciar o caráter prioritário que ela teve entre 1966-1985:

Mas foi somente entre 1966-85 que se deu o planejamento regional efetivo da região. O Estado tomou a si a iniciativa de um novo e ordenado ciclo de devassamento amazônico, num projeto geopolítico para a modernidade acelerada da sociedade e do território nacionais. Nesse projeto, a ocupação da Amazônia assumiu prioridade por várias razões. Foi percebida como solução para as tensões sociais internas decorrentes da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura. Sua ocupação também foi percebida como prioritária, em face da possibilidade de nela se desenvolverem focos revolucionários. (BECKER, 2001, p. 137)

Dessa forma, o Estado atuava tanto promovendo a infraestrutura necessária aos produtores quanto financiando empreendimentos para a região, por meio da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). O modelo desenvolvimentista de ocupação da região era voltado principalmente para a agricultura e a pecuária, de forma extensiva, substituindo a cobertura vegetal nativa. Entretanto, esse planejamento não considerava a existência dos povos originários (ou povos da floresta) e, muito menos, a preservação das matas nativas da região.

Ao final da década de 1980, o governo encontrava-se em meio a críticas de ambientalistas e pesquisadores, devido à constatação da ineficiência do modelo produtivo adotado, e pressões internacionais, acerca do desmatamento da Amazônia e ao assassinato de Chico Mendes. Como resposta a esse cenário, foi criado, em 1989, o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal – Nossa Natureza. Esse programa envolvia vários órgãos governamentais, em cooperação com a sociedade, e tinha como finalidade estabelecer regras para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal. Os resultados desse movimento foram significativos e tiveram rebatimentos maiores, ultrapassando a Região Amazônica e culminando na criação do IBAMA. Pagnoccheschi e Bernardo (2006) afirmam que:

Pela primeira vez instituíram-se processos integrados que geraram diretrizes específicas para Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, educação ambiental, pesquisa, criação de unidades de conservação, entre outros. Além disso, o programa propôs a primeira grande reforma institucional da área ambiental no Brasil, da qual nasceu o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama, com a missão de ser o órgão executor da política nacional de meio ambiente com prerrogativas de fiscalização, controle e monitoramento. (p. 110)

Desse modo, o IBAMA foi instituído pela lei 7.735, de 1989. Ele surgiu por meio da junção de quatro órgãos: a Secretaria Especial do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Pesca (SUDEPE) e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), justamente nesse cenário de críticas à condução da preservação no país, em especial na Amazônia, e de conflitos envolvendo os povos da floresta.

A década de 1990 foi movimentada, com ações voltadas para a gestão ambiental. O início desse período foi marcado pelo começo da atuação do Programa Nacional de Meio Ambiente e pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, a Rio-92. O Programa teve uma primeira versão, que atuou entre 1991 e 1998, e teve uma segunda versão que foi de 2000 a 2014. A primeira versão contou com recursos do Banco Mundial e atuou na melhoria da capacidade dos órgãos ambientais, visando a formulação de políticas na área e a gestão ambiental. Sobre a atuação do Programa na década de 1990, Moura (2016) destaca:

A primeira etapa do PNMA (1991 a 1999) teve como linhas de ação o desenvolvimento institucional (principalmente estruturação do Ibama e do MMA), a gestão de UCs federais, a proteção de ecossistemas (Pantanal, Mata Atlântica e Zona Costeira) e os Projetos de Execução Descentralizada (PEDs), estes últimos executados pelos municípios que apresentavam projetos de melhoria de qualidade ambiental. Como os estados candidatos a participar do programa deveriam cumprir uma série de requisitos, comprovando avanços quanto à instituição de instrumentos de gestão ambiental, a etapa de qualificação ao programa também alavancou o desenvolvimento institucional nas Unidades da Federação (UFs). (p. 18)

Outro destaque desse período foi a Rio-92. Além de permitir uma maior conexão do Brasil com outros países e ajustar a agenda ambiental, a conferência também fortaleceu ainda mais o socioambientalismo, haja vista que os conceitos socioambientais influenciaram a edição de normas legais. O movimento socioambientalista brasileiro tem suas raízes a partir da segunda metade da década de 1980, junto ao processo de redemocratização pós-regime militar e a promulgação da Constituição de 1988. Ele nasce a partir da inclusão de pautas sociais no movimento ambientalista. Sobre esse processo, Santilli (2005) afirma:

A consolidação democrática no país passou a dar à sociedade civil um amplo espaço de mobilização e articulação, que resultou em alianças políticas estratégicas entre o

movimento social e ambientalista. Na Amazônia brasileira, a articulação entre povos indígenas e populações tradicionais, com o apoio de aliados nacionais e internacionais, levou ao surgimento da “Aliança dos Povos da Floresta”: um dos marcos do socioambientalismo. (p. 18)

A Aliança dos Povos da Floresta nasceu do pacto entre os povos da floresta, ameaçados pela ocupação da Amazônia e os ambientalistas, que viram nos povos da floresta uma alternativa ao impacto ambiental provocado pela ocupação desordenada e os projetos desenvolvimentistas e agropecuários na região. Assim, o socioambientalismo parte da ideia de que “as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental.”, mostra Santilli (2005, p. 20). Para isso, é necessário um novo paradigma de desenvolvimento, em que a sustentabilidade ambiental e social seja promovida, preservando o meio ambiente e reduzindo as desigualdades sociais. Nesse sentido, deve haver a consolidação do processo democrático e a valorização da participação social na gestão ambiental.

Como resultado da Rio-92, tem-se a mudança de enfoque nas questões ambientais e vários documentos que refletem as ideias socioambientais, alguns utilizados até hoje<sup>12</sup>. Consolida-se o pensamento de que “o ambiental e o social são faces de uma mesma moeda, portanto, devem informar conjuntamente a compreensão dos problemas e a busca de soluções.”, narram Pagnoccheschi e Bernardo (2006, p. 113).

Assim, a conferência consolidou ainda mais a presença das ONGs e a atuação conjunta entre o Estado e o terceiro setor na gestão ambiental. A participação da sociedade civil na gestão ambiental, bem como na formulação das políticas públicas ambientais, foi estimulada pelo acesso aos recursos financeiros internacionais, haja vista que os mecanismos de consulta e participação social são requisitos para consegui-los.

Por fim, foi na Rio-92 que um dos maiores programas ambientais do Brasil foi lançado: o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). Esse programa foi resultado de negociação entre o país e o Grupo dos Sete (G7)<sup>13</sup> e uniu recursos e empenho de vários países<sup>14</sup>, do banco mundial, de ONGs, da sociedade e do governo brasileiro. Entretanto, as atividades do programa só iniciaram em 1994. Pagnoccheschi e Bernardo (2006) destacam que o programa tinha como propósito “contribuir para a formulação e a implantação de políticas que resultassem na conservação dos recursos naturais e na promoção do desenvolvimento

<sup>12</sup>A declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento; a Convenção da Diversidade Biológica (CDB); a Declaração de Princípios das Florestas; a convenção-quadro sobre mudanças climáticas e a agenda 21

<sup>13</sup>Grupo dos sete países mais industrializados do mundo

<sup>14</sup>Além dos países participantes do G7, os países baixos e a União Europeia também participam do programa.

sustentável na Amazônia brasileira e na Mata Atlântica” (p. 116). Dentre os objetivos do programa estavam: a criação e a difusão de conhecimento a partir das experiências desenvolvidas nas florestas; influenciar a criação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a capacidade de instituições públicas e privadas, tal como a sociedade civil, de implementar políticas e aplicar novos conhecimentos.

O programa piloto funcionou de 1994 até 2009, quando foi encerrado, e é um dos responsáveis por uma grande parte de áreas protegidas na Amazônia e na Mata Atlântica. Sobre os resultados do PPG7, Antoni (2010) declara:

Conforme as avaliações e os resultados, parciais e globais, relativos ao Programa Piloto, entre os efeitos mais positivos é mister destacar a criação de mais de 100 milhões de hectares de áreas protegidas na Amazônia e Mata Atlântica, nos quais estão incluídos 2,1 milhões de hectares de reservas extrativistas, 44 milhões de hectares de terras indígenas demarcadas e 72 milhões de hectares de corredores ecológicos. Além disso, o PPG-7 se distinguiu por ter investido consideravelmente no fortalecimento e na descentralização da gestão ambiental chegando a envolver todos Estados da Amazônia brasileira (p. 300)

Ainda na década de 1990, os órgãos ambientais também passam por mudanças. No final de 1992, é criado o Ministério do Meio Ambiente trazendo à institucionalização da política ambiental a um novo patamar. Em 1993, em resposta ao massacre Yanomami, são criadas mais duas instituições voltadas à Amazônia: o Ministério Extraordinário para Articulação das Ações na Amazônia Legal, fundido posteriormente ao MMA, e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). E, em 1999, o MMA é reestruturado e passa a se organizar de acordo com as principais agendas a serem enfrentadas:

Implementaram-se secretarias voltadas à Agenda Azul – recursos hídricos -, Agenda Verde – biodiversidade e florestas -, e agenda marrom – qualidade ambiental em assentamentos humanos. Criou-se também a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável – SDS, tentativa de incorporar novas agendas voltadas à promoção de instrumentos econômicos na gestão ambiental (PAGNOCCHESCHI; BERNARDO, 2006, p. 118)

O início dos anos 2000 é marcado pela criação do Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), pela Lei 9.985/2000. Esse sistema consolida e organiza o papel, a gestão e os instrumentos de proteção das Unidades de Conservação. Na mesma década inicia-se a segunda parte do Programa Nacional do Meio Ambiente, que se dividiu em duas fases: a primeira de 2000 a 2006 e a segunda de 2008 a 2013. Na primeira fase, a atuação ocorreu em duas linhas, destacadas por Moura (2016):

A primeira linha, de gestão integrada de ativos ambientais, apoiou projetos de melhoria de qualidade ambiental em áreas consideradas prioritárias pelos estados participantes, nos quais se colocava em prática a ideia de reunir todos os atores

(*stakeholders*) relacionados ao equacionamento dos problemas prioritizados. A segunda linha atuou no desenvolvimento institucional dos estados, em três áreas: licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro. (p. 19)

Na segunda fase (2009 a 2013), a gestão ambiental e o desenvolvimento institucional de órgãos ambientais focaram em três linhas: instrumentos econômicos para a gestão ambiental, licenciamento ambiental e monitoramento ambiental.

Com relação à gestão ambiental e ao SISNAMA, cabe ainda ressaltar a concepção do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Criado pela Lei 11.516/2007, o Instituto é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, que surgiu a partir da fragmentação do IBAMA, englobando algumas de suas antigas funções. Segundo Moura (2016):

O Ibama focou sua atuação nas ações de licenciamento e fiscalização, enquanto o ICMBio passou a responder pelo gerenciamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Cabe ao ICMBio gerenciar e fiscalizar as UCs federais, o que compreende 887 unidades de proteção integral e de uso sustentável, as quais abrangem 754.854km<sup>2</sup> do território nacional. O instituto também fomenta e executa programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade. (p. 20)

Na década seguinte, de 2010 a 2020, um dos marcos principais foi a realização da Conferência das Nações Unidas, Rio+20, no Rio de Janeiro, que teve como objetivos principais: i) assegurar a renovação do compromisso político para o desenvolvimento sustentável; ii) avaliar os avanços e os hiatos nos processos de implementação das principais decisões quanto ao desenvolvimento sustentável; e iii) identificar desafios novos e emergentes. Porém, o contexto geopolítico internacional foi diverso daquele em que ocorreu a Rio-92. Moura (2016) destaca:

No entanto, diferentemente da Rio-92, que alcançou grande mobilização da opinião pública e uma convergência positiva da atenção internacional para a temática, a Rio+20 se deu em um contexto internacional pouco favorável. Muitos países encontravam-se em uma conjuntura econômica ou política difícil. A Europa em grave crise financeira e os Estados Unidos em processo de prévias para as eleições presidenciais não deram prioridade à conferência em suas agendas – o presidente americano e a chanceler alemã eram aguardados até o último momento, mas não compareceram, apenas enviaram representantes. Além disso, o próprio sistema das Nações Unidas vinha sofrendo uma erosão do seu poder real de intervenção. (p. 21)

Esse cenário refletiu nos resultados da Conferência. Enquanto em 1992 houve uma ampla adesão dos países aos ideais ambientais em forma de assinaturas de acordos, convenções e protocolos, em 2012 os resultados foram analisados como insuficientes. O documento final,

denominado ‘O futuro que queremos’, não estabeleceu compromissos obrigatórios, mas teve algumas proposições

(...) o documento final da conferência propõe a criação de um 'fórum político universal intergovernamental de alto nível', o fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), e reafirma a importância de fortalecer e ampliar a participação dos países em desenvolvimento no processo internacional de tomada de decisão. (MOURA, 2016, p. 22)

No âmbito da participação social, em paralelo à Rio+20, ocorreu a cúpula dos povos. O evento foi organizado por entidades da sociedade civil e movimentos sociais de vários países e contou com 15 mil representantes. Além disso, tinha o objetivo de discutir a crise socioambiental, apresentar soluções e fortalecer os movimentos sociais. Como resultado, a declaração final da cúpula dos povos traz uma síntese dos dias de discussão, apontando problemas socioambientais e possíveis soluções a eles.

Foi em 2012, também, que o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) registrou os menores índices de desmatamento, consolidando o trabalho da gestão ambiental da última década, com o fortalecimento do SISNAMA. Todavia, é a partir desse ano que a política ambiental brasileira passa a ter revisões controversas e retrocessos, como o novo código florestal.

O novo código florestal foi aprovado pela Lei 12.651, de 2012. Apesar de sua aprovação em 2012, as discussões e as negociações dos agentes-atores envolvidos ocorreram de forma mais intensa desde 2010 e a sociedade participou desse processo, por meio de audiências públicas, palestras e reuniões, o que não significa que não existam críticas à Lei sancionada. Ambientalistas criticam vários pontos, entre eles estão: a mudança na recomposição de áreas degradadas – área a ser recomposta, a inclusão de espécies exógenas e a possibilidade anistia de desmatamentos ocorridos – e o abrandamento na fixação de reservas legais.

Para Gusmão e Pavão (2020), o novo código florestal foi o início de uma série de medidas que visavam à desconstrução da política e da gestão ambiental no Brasil, a partir da flexibilização das leis vigentes:

Contudo, neste mesmo momento observou-se um alinhamento de forças cujas ideologias convergiam em direção ao favorecimento de um padrão liberal da economia acompanhado, notadamente, pela busca da flexibilização da regulamentação ambiental vigente. Como marco inicial do sucesso deste alinhamento, foi promulgada a Lei nº 12.651/2012 que aprovou o novo Código Florestal Brasileiro, podendo ser considerado um passo largo e preciso em direção à consolidação da flexibilização do aparato normativo que embasa o funcionamento do sistema brasileiro de gestão ambiental (GUSMÃO; PAVÃO, 2020, p. 250-251)

Essas modificações na legislação ambiental beneficiariam, sobretudo, os interesses do agronegócio. Após a aprovação do novo código florestal também passaram a tramitar no congresso alguns Projetos de Leis com o objetivo de flexibilizar o licenciamento ambiental<sup>15</sup> (em 2012, 2015 e 2018). Apesar de não terem sido aprovados ainda, tais projetos propõem alterações nos prazos (visando à redução) e na agilidade no licenciamento, eliminando alguns processos e simplificando as regras existentes. Isso demonstra o interesse de diversos grupos em desconstruir cada vez mais a gestão ambiental. Além do licenciamento, o Projeto de Lei 6299/2002<sup>16</sup>, a “PL do Veneno”, entra e sai de pauta desde 2018. Esse Projeto de Lei, na prática, libera o uso de mais agrotóxicos e deixa a cargo do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) o papel central na liberação das substâncias.

Na história mais recente, a partir de 2018, tem-se um cenário maior ainda de desconstrução da gestão e da política ambiental no país. Dentre as mudanças, pode-se destacar: a reformulação de órgãos ambientais (como o CONAMA e o ICMBio); a subordinação da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) ao Ministério de Desenvolvimento Regional, assim como a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o MAPA; cortes orçamentários em órgãos e na agenda ambiental; e o esvaziamento técnico em órgãos ambientais, principalmente em áreas de fiscalização. Finalmente, sobre os retrocessos recentes na área ambiental Gusmão e Pavão (2020) apontam que:

A hipótese de um “projeto” coordenado e intencional de desconstrução do sistema nacional de gestão ambiental sai fortalecida face à combinação de modificações introduzidas no arcabouço legal e das instituições que dão estrutura e dinâmica à Política Ambiental. Às alterações das estruturas/composição/funcionamento dos fóruns colegiados afeitos às políticas ambientais, somam-se relevantes modificações nas estruturas e competências das instituições em âmbito federal e regional. Intensas mudanças foram feitas nos ocupantes de cargos comissionados do MMA, Inkra e ICMBio, muitas vezes substituídos por profissionais de fora da carreira, carentes de experiência na matéria específica, chamando a atenção o número destes que têm origem nos quadros do Exército Brasileiro e das polícias militares. Assim, o cenário a ser considerado é que, embora a estrutura do SISNAMA, proposto pela PNMA (1981), não tenha sido formalmente alterada, as modificações realizadas em termos

---

<sup>15</sup>Projeto de Emenda Constitucional nº 65/2012 - Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente - Arquivada.

PL nº 654/2015 - Cria o licenciamento ambiental especial, procedimento administrativo específico destinado a licenciar empreendimentos de infraestrutura estratégicos. – Em tramitação.

PL nº 602/2015 - Dispõe sobre a criação do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, estabelece procedimento para o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado e dá outras providências – Arquivado.

PL nº 168/2018 - Regulamenta o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica – em tramitação

<sup>16</sup>Ainda em tramitação.

da lógica de funcionamento e composição das instituições que o estruturam vêm exercendo papel análogo (ou ainda mais consistente) em termos de uma efetiva desestruturação do *sistema*. Sobretudo, porque são estas instituições que estruturam e viabilizam a continuidade da proteção à natureza no contexto nacional. (p. 267-268)

A desconstrução da política ambiental que vemos na última década é um projeto e conta com o apoio de vários agentes-atores. Essa desconstrução atinge diversos segmentos, inclusive a participação da sociedade civil, objeto deste trabalho. Contudo, apesar do cenário atual, ainda existem dispositivos legais de proteção ambiental e o sistema de gestão ainda persiste. Um desses dispositivos é a PNMA, que abordaremos a seguir.

## 2.2 A Política Nacional de Meio Ambiente

A PNMA foi instituída pela Lei 6.938, de 1981. Em seu primeiro artigo encontra-se a síntese do que estará disposto ao longo da lei. Segundo ele, esta lei “estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental” (BRASIL, 1981). É interessante apontar que ela ainda é vigente quatro décadas depois. Isso ocorre porque ela foi concebida de forma ampla, permitindo a incorporação de diversas agendas e assuntos ligados à temática ambiental ao longo do tempo. Apesar desse longo tempo de existência, ela não sofreu grandes modificações.

Devido ao contexto do país, as discussões ambientais que avançavam à época e à atuação da SEMA na articulação dos diversos setores e interesses ligados ao tema, a PNMA foi aprovada rapidamente, em apenas quatro meses, demonstrando a união de diferentes agentes-atores com o objetivo comum de possibilitar a gestão ambiental. Além disso, ela teve um caráter inovador à época, como afirmam Pimentel, Novaes e Castro Dias (2017):

A promulgação da Lei incluiu a agenda ambiental na formulação das políticas públicas e trouxe dispositivos inovadores no que diz respeito à institucionalização e à condução da política. Além disso, o caráter inovador da PNMA serviu como inspiração para inserir preceitos ambientais na Constituição de 1988, com destaque para a constituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e para a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). (p. 131)

Para Steinberger e Abirached (2013), “trata-se de uma lei relativamente sucinta cujo conteúdo amplo, complexo e pioneiro está apresentado em 5 capítulos que sofreram poucas modificações ao longo dos mais de 30 anos de vigência” (p. 119). Ela está, portanto, dividida em cinco capítulos: I. Da política nacional do meio ambiente; II. Dos objetivos da política



nacional de meio ambiente; III. Do sistema nacional de meio ambiente; IV. Do conselho nacional de meio ambiente; e V. Dos instrumentos da política nacional de meio ambiente.

O primeiro capítulo apresenta o objetivo geral, os princípios da política e definições de alguns termos. Ela tem por objetivo geral, de acordo com o art. 2º, “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981). A partir dele, percebe-se o caráter amplo da lei, tal como a convergência dos diversos interesses. Quanto aos princípios, são sete, dispostos no art. 2º. Dentre eles: a racionalização, o planejamento e a fiscalização do uso de recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas; controle e zoneamento de atividades poluidoras; proteção e recuperação de áreas degradadas; e educação ambiental.

No segundo capítulo da Lei estão listados os objetivos específicos e as diretrizes. São sete objetivos gerais elencados no art. 4º. Entre eles destacam-se alguns temas, como: a questão da preservação ambiental associada ao desenvolvimento econômico abordada no primeiro inciso; a preservação, restauração e o uso de recursos ambientais presentes nos incisos IV e VI; à definição de áreas prioritárias de ação, assim como a normatização quanto aos recursos ambientais nos incisos II e III; à divulgação de tecnologias, dados e informações ambientais (inciso V); e, por fim, o princípio do poluídos-pagador no último inciso, em que se aborda a imposição da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados. As diretrizes, por sua vez, não são definidas como os objetivos. A lei afirma que elas:

(...) serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.” (BRASIL, 1981)

O terceiro capítulo aborda o SISNAMA, que é uma das grandes inovações dessa política. Pimentel *et al.* (2017) destacam que: “O SISNAMA é composto por órgãos e entidades dos três níveis de governo que detêm responsabilidades pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental e atuam de forma coordenada e descentralizada, com atribuições definidas por lei.” (p. 131).

A estrutura do Sistema está apresentada no art. 6º e compreende: um órgão superior, um órgão consultivo e deliberativo, um órgão central, órgãos executores, órgãos seccionais e órgãos locais. O órgão superior é o conselho de governo, cuja função é assessorar o Presidente da República, tanto na formulação da política nacional, como nas diretrizes para o meio ambiente

e recursos ambientais. Já o órgão consultivo e deliberativo é o CONAMA, que tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas para o meio ambiente e recursos naturais e deliberar sobre normas e padrões ambientais. O órgão central é a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, que deve planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais do meio ambiente. Os órgãos executores são o IBAMA e o ICMBio, que atuam na execução da política e das diretrizes. Por último, os órgãos seccionais e os locais são os órgãos e entidades estaduais e municipais, respectivamente, responsáveis pela execução de programas e projetos, além do controle e fiscalização de atividades degradadoras.

Ao longo do quarto capítulo são apresentadas a composição do CONAMA e as suas atribuições. O artigo 7º apresenta a estrutura do conselho – quantidade de membros, divisão de cadeiras etc. –, que já foi modificada algumas vezes, sendo a mais recente em 2019. O artigo 8º discorre sobre as competências do CONAMA. O histórico do conselho, bem como suas atribuições e competências serão aprofundados à frente.

Por fim, o quinto capítulo da PNMA aborda os instrumentos da política. É o capítulo mais longo dos cinco e elenca instrumentos como o zoneamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental, o licenciamento ambiental, a criação de espaços protegidos e as penalidades disciplinares ou obrigatórias ao não cumprimento da preservação ou correção da degradação ambiental. Além de listar os instrumentos, o capítulo ainda detalha regras para a utilização de alguns deles, bem como o papel dos órgãos executores na aplicação destes.

Como dito anteriormente, a PNMA não sofreu grandes alterações, porém Steinberger e Abirached (2013) destacam algumas delas:

A maioria das modificações realizadas na lei da PNMA foi de caráter institucional e administrativo. As exceções foram: em 1989, a inclusão da fauna e da flora como recursos ambientais e a referência a ‘espaços territoriais especialmente protegidos’; em 1990, a inclusão do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto de Meio Ambiente (RIMA); e em 2006, o acréscimo da concessão florestal como instrumento econômico pela Lei de Gestão de Florestas. Embora essas modificações sejam importantes elas não alteraram o conteúdo essencial da PNMA. (p. 119-120)

Os autores destacam ainda que existem alguns temas – biodiversidade, desmatamento e mudança do clima – que não estão contemplados na PNMA, fazendo com que ela possa ser considerada apenas parcialmente atual. E concluem mais à frente:

Essa conclusão leva a examinar não só a PNMA de 1981, como também os três documentos que contemplam os temas mais recentes: Princípios e Diretrizes para a Implementação da Política Nacional de Biodiversidade de 2002, Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia legal de 2004 e Política Nacional sobre Mudança do Clima de 2009. No conjunto esses 4 documentos apresentam discursos que atualizam a política nacional de meio ambiente, sobre os

quais serão buscados os pontos de contato com território. (STEINBERGER e ABIRACHED, 2013, p.123)

Isso não retira o caráter inovador da PNMA, presente, principalmente, no SISNAMA, o qual descentraliza as ações ambientais ao mesmo tempo que engloba diversos agentes-atores em todo o processo da política pública, desde a definição da agenda até a implementação e avaliação dela. Portanto, é preciso ressaltar que, apesar da previsão da atuação de diversos agentes-atores<sup>17</sup> na política ambiental, nem todos os participantes têm o mesmo poder. Afinal, ressalta-se que, mesmo com os vários aspectos inovadores da PNMA, ela também apresenta fragilidades e dificuldades. Pimentel *et al.* (2017), quando discutem a atuação de agentes-atores na política ambiental, apontam:

Ademais, há entre os entrevistados uma concordância de opiniões quanto à suficiência dos instrumentos e a modernidade de conceitos da PNMA mesmo após quase 40 anos. O que apontam como sua fragilidade é a dificuldade de implementar os instrumentos existentes, e não a sua ausência ou falha. A fala dos entrevistados revela, também, as dificuldades na implementação das diretrizes da PNMA relacionando-as a problemas estruturais e não estruturais. Como problemas estruturais, eles mencionam insuficiência de recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis para os órgãos do SISNAMA. As questões não estruturais a serem equacionadas, como a definição conceitual de diversos pontos expressos na PNMA demandam longas discussões antes que um instrumento seja efetivamente implementado. Assim, afirmam que, ainda que haja muito trabalho a ser feito, os avanços da PNMA são evidentes. Chama atenção o fato de que, embora os entrevistados nem sequer se conheçam, a complementaridade e a coerência de seus relatos permitem inferir que há uma leitura crítica da política ambiental. (p. 147)

### **2.3 O Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA**

O Conselho Nacional de Meio Ambiente foi instituído pela Lei nº 6.938 de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e regulamentado pelos Decretos nº 99.274 de 1990 pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Entretanto, o CONAMA não foi o único, e nem o primeiro, conselho de meio ambiente criado. Existiram duas tentativas de criação de um conselho anteriores a 1981, segundo Moura e Fonseca (2016):

De acordo com Paulo Nogueira Neto, conselheiro histórico que participou da fundação do colegiado, antes do Conama houve duas tentativas de criar um conselho de meio ambiente. Em meados da década de 1960 foi criado, por decreto federal, um conselho que nunca se reuniu e foi extinto em seguida. Já em 1973, novo decreto criou, no âmbito federal, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), estabelecendo que esta contaria com um conselho consultivo. Este conselho tinha poderes bastante limitados e se reuniu poucas vezes. Desta forma, não houve interesse

---

<sup>17</sup>Organismos de cooperação multilateral, agências de fomento, ONGs e associações diversas, academia e órgãos de pesquisa, as instituições de governo nos diferentes níveis e os usuários dos recursos ambientais.

significativo nas suas atividades por parte de seus membros, o que também levou à sua extinção. (p. 61)

Porém, apesar de não ser o primeiro, ele é um dos órgãos-chave no SISNAMA e um avanço na inclusão da sociedade na discussão de políticas públicas ambientais. Isso ocorre porque o conselho tem função não só consultiva, mas, também, deliberativa e normativa. Essas funções aparecem nas competências do CONAMA:

Suas competências (...) podem ser agrupadas em dois blocos temáticos principais: o primeiro refere-se à sua competência como órgão normatizador, responsável por estabelecer critérios e padrões para uma adequada gestão ambiental – normalmente expressos na forma de resoluções; o segundo está relacionado ao papel político-estratégico do conselho, no sentido de articular as políticas ambientais e de promover os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. (MOURA e FONSECA, 2016, p. 59)

Apesar de sua criação em 1981, o conselho só iniciou suas atividades três anos depois, a partir da regulamentação presente do decreto nº 88.351/1983. Dessa forma, a primeira reunião aconteceu apenas em 1984. Diniz (2010, *apud* MOURA; FONSECA, 2016) divide o caminho percorrido pelo CONAMA em três períodos principais. O primeiro (1983-1984) seria a fase inicial, dedicada à instalação e à estruturação do conselho. Nessa época, ele esteve vinculado primeiramente ao Ministério de Interior e depois à SEMA. Da sua criação e estruturação destaca-se que “foi o primeiro conselho federal com composição efetivamente híbrida entre governo e sociedade que estabeleceu o Governo Federal como minoria.”, explica Diniz (2010 *apud* MOURA; FONSECA, 2016, p. 62)

O segundo período seria na segunda metade da década de 1980 até a década de 1990. Nesse momento, evidencia-se uma tentativa de diminuição das competências do conselho. Moura e Fonseca (2016) afirmam que:

Com o artigo 225 da CF que trata de meio ambiente e, posteriormente, com a criação do Ibama, ao qual o Conama passa a ser vinculado, verificaram-se iniciativas para a redução de suas competências. Por meio da Lei no 7.804/89 o colegiado passou de órgão superior do Sisnama para órgão de assessoria do então Conselho Superior de Meio Ambiente, depois chamado de Conselho de Governo, composto apenas por órgãos federais e praticamente inativo até a atualidade. O clima era de instabilidade e de congestionamento da pauta do conselho, com resoluções de alcance pontual. Nesse período o Conama viveu um dos mais sérios refluxos de sua história, tendo diminuído seu potencial como formulador de diretrizes políticas para o meio ambiente. (p. 62)

O último período acontece a partir do final da década de 1990. Nesse momento, a atuação do conselho passa a ser mais normativa, criando resoluções e regulamentações. Em 2008, começa um processo de revisão do regimento interno, culminando na aprovação de um

novo regimento em 2011, através da portaria nº 452/2011 do Ministério do Meio Ambiente, alterado, posteriormente, pela portaria nº 630/2019.

Nessa última versão, criada pela portaria nº 630/2019, estão enunciadas a estrutura do conselho, as regras e o modo de funcionamento de cada uma dessas partes, além da composição dos membros. Em termos de estrutura, o CONAMA compõe-se de: Plenário; Comitê de Integração das Políticas Ambientais - CIPAM; Câmaras Técnicas; Grupos de Trabalho; e Grupos Assessores. Discutiremos cada um ao longo do texto.

As alterações mais recentes tiveram como finalidade adequar o regimento ao decreto nº 9.806/2019. Esse decreto modificou a composição do plenário, diminuindo o número de membros de 96 para 23. Além do mais, os membros da sociedade civil, que eram escolhidos via eleição, agora são definidos por sorteio e o mandato deles passa a ser de 1 ano, contra os 2 da versão anterior. A participação da sociedade civil, que era de cerca de 23%, passa a ser de 18%, enquanto a do governo sobe de 29% para 43%. Por conseguinte, percebe-se que a mudança na sua composição permite uma maior interferência do Estado e uma menor participação da sociedade civil, modificando também o jogo de poder dentro do conselho. Contudo, no final do ano de 2021, o STF suspendeu o decreto nº 9.806/2019. Porém, todas as reuniões que ocorreram em 2019, 2020 e 2021 estavam com a composição do plenário que consta no art. 3º do novo regimento interno:

Art. 3º Integram o Plenário do Conama, nos termos do art. 5º do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990:

I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;

II - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu secretário-executivo;

III - o Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

IV - um representante dos seguintes Ministérios, indicados pelos titulares das respectivas Pastas: a) Casa Civil da Presidência da República; b) Ministério da Economia; c) Ministério da Infraestrutura; d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e) Ministério de Minas e Energia; f) Ministério do Desenvolvimento Regional; e g) Secretaria de Governo da Presidência da República.

V - um representante de cada região geográfica do País indicado pelo governo estadual;

VI - dois representantes de Governos municipais, dentre as capitais dos Estados;

VII - quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama; e

VIII - dois representantes indicados pelas seguintes entidades empresariais: a) Confederação Nacional da Indústria; b) Confederação Nacional do Comércio; c) Confederação Nacional de Serviços; d) Confederação Nacional da Agricultura; e e) Confederação Nacional do Transporte. (CONAMA, 2019)

O plenário é o órgão superior de deliberação do CONAMA e se reúne em caráter ordinário a cada três meses e, extraordinariamente, sempre que for convocado pelo presidente

do conselho. As regras de funcionamento do plenário, assim como das reuniões estão dispostas nos artigos 4º a 23º do regimento interno.

O CIPAM é o órgão de integração técnica e política do conselho, sendo constituído pelo secretário executivo do MMA – como presidente do Comitê – e um conselheiro representante de cada segmento que compõe o plenário – governo federal, governos estaduais, municipais, entidades empresariais e entidades ambientalistas. As competências do Comitê estão dispostas no art. 26º e destacam-se: a avaliação, a implementação e a execução da política ambiental no país; a promoção da integração dos órgãos colegiados de meio ambiente; e a elaboração da agenda nacional de meio ambiente para o ano seguinte, submetida ao plenário, consultando tanto os conselheiros do CONAMA quanto os demais órgãos do SISNAMA. Essas atribuições indicam seu papel como articulador entre os diversos órgãos, em diferentes escalas.

As câmaras técnicas, por sua vez, “são instâncias com a atribuição de examinar, deliberar e relatar ao Plenário as matérias relacionadas à sua área de atuação, observado, no caso de Proposta de Resolução, o rito previsto neste Regimento” (BRASIL,2019). É nelas que ocorrem as primeiras discussões acerca de propostas, normas, padrões e critérios a serem discutidos, posteriormente, em plenário, podendo requisitar especialistas técnicos quando necessário. É a partir delas, também, que são criados os grupos de trabalho.

No regimento interno estão previstas duas câmaras técnicas<sup>18</sup>: a de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental e a de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial. A primeira engloba os temas de proteção e uso da biodiversidade, áreas protegidas, florestas e demais formações de vegetação e educação ambiental. Já a segunda, aborda os temas de licenciamento ambiental, controle ambiental, saneamento básico, gestão de resíduos, qualidade ambiental (água, ar e solo), ordenamento territorial, zoneamento ecológico-econômico, gerenciamento costeiro e gestão de substâncias químicas.

Os Grupos de Trabalho são instituídos por uma Câmara Técnica com a finalidade de auxiliá-las. Assim, eles devem analisar, estudar e apresentar propostas sobre as matérias da Câmara que os instituiu.

Enfim, os grupos assessores são instituídos pelo Plenário e devem preparar pareceres, relatórios e estudos sobre as matérias definidas na sua criação. São grupos temporários para uma função específica e podem contar com consultas técnicas para esclarecimento de questões.

O CONAMA, na prática, tem diversos pontos fortes e dificuldades. Considerando a

---

<sup>18</sup> Esse número varia, de acordo com o Regimento Interno vigente à época. Na versão anterior, de 2011, eram 7, por exemplo.

visão dos conselheiros à época em uma pesquisa feita em 2011, Moura e Fonseca (2016) elencaram algumas delas. Sobre os pontos fortes, os conselheiros apontaram a legitimidade do conselho e o fato dele ser democrático e participativo:

Quanto aos pontos fortes apontados, os dois aspectos mais recorrentes indicam que o Conama é forte devido às suas resoluções e por ser um conselho legítimo, democrático e participativo. Os outros aspectos positivos mais mencionados pelos conselheiros foram, em ordem de frequência: articulação entre setores, promoção do debate ambiental no país, representação dos diferentes setores da sociedade, influência em políticas públicas ambientais, promoção da integração do Sisnama, respeito entre conselheiros, busca por consensos e promoção da harmonização de procedimentos no Sisnama, conforme quadro 3. (MOURA; FONSECA, 2016, p. 64)

Em relação às dificuldades, eles apontam questões políticas externas ao conselho como uma delas. De acordo com os autores:

Na pesquisa realizada com os conselheiros do Conama (Fonseca e Moura, 2011), estes elencaram um rol de 23 questões consideradas como as principais dificuldades enfrentadas pelo conselho (quadro 2). O item “questões políticas alheias à agenda do conselho” – isto é, questões não pertinentes às suas competências finalísticas que estariam ocupando tempo excessivo dos debates e discussões travados nas diversas instâncias do conselho – é considerado a principal dificuldade enfrentada pelo Conama (54% de respostas). Em seguida, a “divergência nas opiniões dos conselheiros” (36%) e “pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência” (28%) aparecem como as opções mais citadas. (MOURA; FONSECA, 2016, p. 63)

Quanto aos resultados do conselho, quando analisados os atos, observa-se que ele atua bastante na sua função normativa, principalmente através das resoluções. Até o momento<sup>19</sup> foram 500, dos mais variados temas, dentre eles: licenciamento ambiental, gestão de resíduos, padrões de qualidade da água, do ar e do solo, controle da poluição veicular, proteção e preservação de biomas. As temáticas se modificaram ao longo do tempo, seguindo a agenda ambiental de cada época. Moura e Fonseca afirmam:

Nos primeiros anos de atuação do conselho, destacavam-se as normas voltadas à proteção de ecossistemas, com a criação de áreas especialmente protegidas, prevalecendo as chamadas agendas verde e azul. Com a intensificação do processo de urbanização e o maior crescimento econômico do país, a agenda marrom – voltada para o controle da poluição, saneamento e licenciamento ambiental – gradativamente ganha espaço, devido à necessidade de controlar os níveis de poluição nas cidades e a degradação advinda do processo produtivo (2016, p. 84).

Entretanto, apesar do grande número de resoluções, nem todas tratam de questões ambientais. Algumas delas são relacionadas às questões administrativas do próprio conselho e outras são revisões ou revogações de resoluções anteriores. A possibilidade de revisão e

---

<sup>19</sup> Acesso em: 03 out. 2021

revogações das resoluções de uma forma simples proporciona uma maior flexibilidade e rapidez na alteração dos dispositivos normativos.

O que nos resta saber é como funciona a participação da sociedade civil na discussão em Plenário: se existe, de fato, uma participação nas discussões de temáticas ambientais e como ela acontece.



### 3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONAMA

O Conselho Nacional de Meio Ambiente passou por diferentes composições ao longo dos anos. Contudo, em todas elas sempre contou com a participação da sociedade civil, em maior ou menor grau. Os temas presentes nas resoluções e discussões também variam ao longo do tempo, acompanhando a agenda ambiental e governamental à época, bem como as atribuições do conselho dentro do SISNAMA. Além disso, a estrutura do próprio CONAMA e a dinâmica das suas reuniões também variam de acordo com o regimento interno, com os conselheiros e as pessoas à frente das reuniões.

Nesta pesquisa, foram analisados os documentos das reuniões predefinidas compostos por atas e transcrições. Ao longo desse processo, tentou-se entender a dinâmica de participação da sociedade civil. Porém, tal dinâmica varia de acordo com o contexto político, com os dirigentes da reunião, com os temas e com os demais representantes (dos setores governamentais, empresariais e da própria sociedade civil). Ademais, procurou-se responder aos seguintes questionamentos: Quais representantes da Sociedade Civil participaram mais? Em que momentos essa participação aconteceu? Que temas foram levantados por eles? Quem se aliou aos representantes da sociedade civil? Quais conflitos existiram?

Em geral, as reuniões analisadas foram presididas por secretários executivos do Ministério do Meio Ambiente ou algum outro conselheiro do mesmo órgão (Diretor do Serviço Florestal Brasileiro, por exemplo). O ministro do Meio Ambiente – e presidente do CONAMA – também participava das reuniões, mas, muitas vezes, ausentava-se para outros compromissos do ministério. A dinâmica da reunião, por sua vez, mudou bastante de acordo com o ministro.

Ao longo do período analisado (1995-2020), o MMA teve oito ministros: Gustavo Krause, Sarney Filho e José Carlos Carvalho nos governos FHC; Marina Silva, Carlos Minc e Izabella Teixeira nos governos Lula e Dilma<sup>20</sup>; Sarney Filho e Edson Duarte no governo Temer; e Ricardo Salles no governo Bolsonaro. Cabe destacar alguns pontos da participação deles nas reuniões analisadas: todos eles abriram reuniões do CONAMA. De forma geral, nessa fala eram apontadas as ações do Ministério, acompanhadas por um panorama da política ambiental no país. Entretanto, destacam-se alguns pontos específicos sobre a atuação de alguns deles ao longo das reuniões. O ministro Sarney Filho costumava estar presente no momento da “tribuna livre”, fato que foi ressaltado por um representante da sociedade civil:

---

<sup>20</sup>Izabella Teixeira foi ministra nos dois últimos anos do governo Lula e em todo o governo Dilma

SR. BRUNO LÚCIO SCALA MANZOLILLO (FBCN) – A presença do ministro de Estado neste momento da reunião plenária, na tribuna livre, é uma velha reivindicação da sociedade civil sistematicamente repetida na reunião de terça-feira com o secretário executivo, o seu substituto. Há muitos anos nós não tínhamos isso. Então, eu quero agradecer a Vossa Excelência pela sua presença nesse momento da reunião. E externar a certeza de que o senhor está presente também nas próximas. (Transcrição da Reunião Ordinária 124, p. 15)

Além de ouvir as demandas, o ministro também as respondia ou se comprometia a buscar soluções. Assim como Sarney Filho, o ministro Carlos Minc, quando estava nas reuniões, também procurava ter diálogo com as entidades ambientalistas que representavam a sociedade civil.

A ministra Marina Silva, por sua vez, foi apoiada pela sociedade civil por sua postura de defesa do meio ambiente. Um exemplo disso é a fala de Francisco Rodrigues Soares, representante das entidades ambientalistas da região Nordeste acerca da liberação dos transgênicos:

(...) O outro é externar o nosso apoio e, acredito, grande número, talvez, a maioria das entidades ambientalistas, à Ministra Marina Silva, pela posição cautelosa que está tomando em relação à liberação dos transgênicos no Rio Grande do Sul, através de uma nova Medida Provisória. (Transcrição da Reunião Ordinária 71, p. 4)

No caso de Izabella Teixeira, antes de ser ministra ela foi secretária executiva do MMA e, portanto, dirigiu várias reuniões do conselho. Dessa forma, já conhecia a dinâmica do CONAMA. Como secretária executiva, ela respondia às demandas levantadas pela sociedade e se comprometia a buscar soluções, principalmente durante a tribuna livre, da mesma maneira que Sarney Filho e Carlos Minc. Porém, como ministra, não repetia a mesma dinâmica. As participações, em sua maioria, limitavam-se ao discurso de abertura, o que foi apontado por Miguel Scarcello, da entidade ambientalista SOS Amazônia:

(...) Eu lamento que ela tenha saído, porque ela vem aqui faz os relatos que ela quer, anuncia o que ela quer e não fica conosco para discutir. Sinceramente nós merecemos trocar ideia com ela, nós temos uma série de demandas, três agora foram levantadas e são coisas seríssimas de preocupação nacional. Nós queremos ouvir qual é o caminho e é discutir, é discutir, e eu não vejo nada efetivo em discussão. A proposta, a única que eu vi há pouco e que agora o Tadeu está reclamando, de que nem os resultados foram anunciados e nem trazidos a público, isso nós temos que nos apropriar disso. Então, eu acho que nós temos que enfatizar esse procedimento de discussão, indicativo de encaminhamentos, para que alguém na ponta tome iniciativa, isso é fundamental. Eu reclamo isso aqui e recomendo que a Ministra permaneça no Plenário ao menos até ouvir a tribuna livre, porque senão nós ficamos o tempo aqui reclamando sobre isso e nós só recebemos da parte dela cobrança, porque está tudo parecendo que está dando tudo certo, mas na prática as coisas estão aí pegando fogo, sabe? E muita coisa para ser feita. Por isso que tem muita moção, porque tem que trazer as questões particulares porque lá na ponta não se resolve, os órgãos estaduais também estão carregados, os municipais mais ainda e ninguém dá encaminhamento a nada, a sociedade civil tem que trazer isso para algum ambiente, é esse aqui. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 112, p. 25)

Por fim, verificou-se nas reuniões analisadas que o ministro Ricardo Salles costumava presidir as reuniões do conselho, participando do começo ao fim. O que não significa dizer que os representantes da sociedade civil eram ouvidos e respondidos. Algumas vezes, ele inclusive os cortou no momento da fala, alegando que não era o momento para àquele assunto ou àquela fala.

Quanto aos representantes e à participação da sociedade civil nas reuniões ordinárias e extraordinárias analisadas, percebeu-se que as entidades ambientalistas que representam a sociedade civil são, em sua maioria, ONGs. Ademais, nas versões mais atuais do regimento interno (com exceção da versão de 2019), foram incluídos como parte da sociedade civil os representantes de populações tradicionais, indígenas, academia, sindicatos e associações profissionais. Ainda assim, as ONGs eram a maioria dos representantes do segmento social. Dito isso, constata-se que os representantes da sociedade civil participavam ao longo de toda a reunião, mas essa atuação ocorria com mais frequência em três momentos distintos: durante a tribuna (ou palavra) livre, nas discussões das resoluções e na apresentação de moções.

Na tribuna livre, as entidades costumavam trazer problemas e assuntos ambientais relativos à região que representavam. Nas discussões das resoluções, a participação ocorria de forma mais questionadora e propositiva, apresentando emendas e discutindo a aplicação daquela norma. Na apresentação de moções, eram trazidos assuntos, tanto regionais quanto nacionais, relacionados ao meio ambiente, em que se questionavam atos e solicitavam-se informações.

Finalmente, ao longo deste capítulo, pretende-se fazer uma análise da atuação da sociedade civil nas reuniões, tendo como foco as discussões das resoluções do CONAMA em cada governo, desde 1995. Para tanto, o capítulo será dividido em subtítulos, em que serão abordados os governos.

### **3.1 Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002)**

O governo FHC adotou a visão neoliberal, sendo assim uma das prioridades governamentais era o encolhimento do Estado e das suas funções. Apesar desse cenário, no ponto de vista ambiental, a existência da PNMA desde 1981, tal como a necessidade de proteção ambiental para atrair investimentos externos fez com que nesse período existissem avanços na proteção ao meio ambiente, tanto na legislação quanto nas ações governamentais.

Na política ambiental, destaca-se a criação de políticas nacionais, planos e programas. Entre as políticas, destacam-se: Política Nacional de Controle da Desertificação (1997), Política

e Sistema Nacional de Recursos Hídricos (1997), Lei de Crimes Ambientais (1998), Política Nacional de Educação Ambiental (1999), Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (2000) e o Decreto sobre a Política Nacional da Biodiversidade (2002). Com relação a planos nacionais, apenas um merece destaque nesse período: o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Já entre os programas referentes a esse período, destacam-se: Programa Nacional de Florestas (2000), Programa ZEE Brasil (2000), Programa Meio Ambiente e Qualidade de vida (2002) e Programa Áreas Protegidas na Amazônia. Além desses, ressalta-se a criação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

Apesar do nítido avanço legislativo na temática ambiental, com a inclusão de temas não abrangidos na PNMA, como a desertificação, alguns percalços na área ambiental também aconteceram no período. Em 1995, por exemplo, foi registrado um dos maiores números de desmatamento da Amazônia. Além do mais, com o regime de ajuste fiscal de estados e municípios, houve um sucateamento das instituições ambientais municipais e estaduais, comprometendo o SISNAMA.

Na política ambiental externa, o Brasil assumiu um papel mais ativo, participando de várias conferências e assinando protocolos internacionais, como o Protocolo de Kyoto, em que ele teve participação ativa, segundo Ingrid Sampaio utilizando-se de Garcez:

Segundo Garcez, o Brasil envolveu-se bastante nas discussões e no desenvolvimento do protocolo e “chamou atenção para a responsabilidade dos países desenvolvidos, que deveriam ser os primeiros a tomar ações contra as mudanças climáticas e fazer as principais reduções de emissões (SAMPAIO, 2016, p. 8).

O CONAMA, nesse período, foi ativo, tanto pelas reuniões realizadas quanto pelos atos editados. Além das resoluções, que serão tratadas abaixo, foram editadas 49 moções. Não há registros de recomendações, proposições, decisões e portarias nesse período nos canais oficiais do CONAMA. Também foram discutidas mudanças no regimento interno, o que culminou em um novo regimento interno em 2002 (Portaria 499/2002, do Ministério do Meio Ambiente).

Apesar do enfoque desta pesquisa não abordar as discussões de atos administrativos, é importante ressaltar a importância da composição e do regimento interno vigente à época e algumas das mudanças do novo regimento, no sentido de composição do cenário do conselho: as disputas de poder, setores que tinham mais ou menos participantes, entre outros.

Os decretos que regulamentam a estrutura do CONAMA neste período são: o Decreto 99.274<sup>21</sup>, de 6 de junho de 1990 e o Decreto 3.942, de 27 de setembro de 2001. Apesar de

---

<sup>21</sup>Capítulo II, Seção I: Da constituição e funcionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente.

existirem alterações pontuais na composição do plenário do conselho em alguns outros decretos<sup>22</sup>, os mais significativos são esses dois. A composição do plenário no decreto de 1990 era menor, com cerca de 60 a 70 pessoas. Esse número altera-se de acordo com o total de ministérios, já que se considera um representante para cada ministério. Nessa composição, incluem-se representantes do Governo Federal, dos governos estaduais, da sociedade civil e do setor empresarial. Os municípios eram representados apenas pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA). Nessa primeira composição do plenário, nota-se uma grande diferença entre o total de representantes do Governo Federal e estadual e os das demais áreas. Enquanto o Governo Federal teria em média 25 representantes e os governos estaduais 27 (um para cada estado e um para o Distrito Federal), a sociedade civil contava apenas com nove representantes e o setor empresarial com três.

Em 2001, a composição do plenário teve algumas modificações, tornando-o maior – com mais de 100 representantes – entre elas a inclusão de: oito representantes de municípios, um representante da ANA e um membro honorário. Por isso, houve a modificação da participação de alguns setores, como o das entidades empresariais que agora contaria com oito representantes, e a sociedade civil, que passa a ter vinte e um representantes. Além do aumento no número de representantes, há, também, mais diversidade entre eles, incluindo indicados de centrais sindicais, das populações tradicionais, da comunidade indígena e da comunidade científica.

Ainda, foram incluídos mais três representantes, sem direito a voto: do Ministério Público Federal (MPF), dos Ministérios Públicos Estaduais (MPE) e da comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias da Câmara dos Deputados. Essas mudanças diminuíram um pouco a disparidade de representação dentro do conselho. Esse arranjo do plenário vigorou até 2019, com algumas alterações pontuais em regimentos internos, e a maior parte das reuniões analisadas é nessa configuração.

É interessante observar essa composição para que possamos entender o jogo de poder dentro do CONAMA. O Governo Federal e os governos estaduais são os que possuem mais representantes. Porém, nem sempre os interesses dos dois estão alinhados. Com as modificações de 2002, a sociedade civil passou a ter mais representantes e mais voz, não apenas no plenário, mas, também, nas câmaras técnicas.

---

<sup>22</sup>Decretos: 99.355/1990, 1.523/1995, 1.542/1995 e 2.120/1997.

Com relação à participação da sociedade civil no CONAMA, no governo FHC, foram definidas 28 reuniões a terem suas atas ou transcrições analisadas<sup>23</sup>, todavia algumas não se encontravam disponíveis no *site* do CONAMA<sup>24</sup>. Logo, as reuniões só passaram a ser transcritas com frequência em 1999. No período anterior a essa data, os documentos disponíveis são compostos por atas e essas, até 1995, eram bem resumidas, prejudicando muito a análise da participação da sociedade civil durante as reuniões plenárias. A partir de 1995, elas são mais completas. Esses fatores, em conjunto com a falta de documentação das reuniões já declaradas deixou a análise desse período prejudicada.

Ao longo dos oito anos, a dinâmica de participação mudou, mesmo porque houve mudanças na composição do conselho e nos representantes também. Ainda assim, alguns conselheiros se destacaram nas discussões, como os representantes das entidades: o direito por um planeta verde, Instituto Socioambiental (ISA) e Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), além dos representantes das entidades ambientais de cada uma das cinco regiões. Os representantes das populações tradicionais e indígenas participaram apenas nas reuniões do ano de 2002, pois só passaram a fazer parte do conselho em 2001. Essa participação ocorreu em discussões esporádicas, envolvendo unidades de conservação em território indígena e o licenciamento de empreendimentos em zona costeira.

Os quadros a seguir demonstram a análise da participação da sociedade civil na discussão das resoluções aprovadas, considerando: o quantitativo de atas/transcrições e de resoluções analisadas, bem como os temas dessas resoluções. Outrossim, cabe destacar que nas 34 resoluções em que houve participação, apenas em 19 delas os representantes da sociedade civil sugeriram emendas, sendo que na maioria delas (dezoito), as emendas foram aceitas ou houve consenso (Anexo A - Quadro das resoluções analisadas no governo FHC).

**Quadro 1 – Reuniões e Resoluções do CONAMA no Governo FHC (1995-2002)**

Total de reuniões realizadas	52
Atas/transcrições analisadas do total de reuniões realizadas	18
Total de resoluções aprovadas nas reuniões realizadas	143
Resoluções analisadas do total de resoluções aprovadas	48

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações disponíveis no portal do Conselho Nacional de Meio Ambiente

<sup>23</sup>Reuniões Ordinárias n°: 42, 43, 44, 45, 47, 52, 53, 54, 63, 66, 67 e 68. Reuniões Extraordinárias n°: 25, 28, 29, 31 e 39.

<sup>24</sup>Reuniões Ordinárias n°:41, 49, 50, 51, 58, 59, 60, 61, 62, 64 e 65. Reuniões Extraordinárias n°: 35. Foi solicitado por duas vezes o acesso a elas via Lei de Acesso à Informação, contudo não houve acesso a elas em tempo hábil.

**Quadro 2 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo FHC (1995-2002):**

Resoluções em que a sociedade participou		Resoluções em que a sociedade não participou	
Temas das resoluções	Quantidade	Temas das resoluções	Quantidade
Licenciamento ambiental	9	Biomass (Mata Atlântica)	2
Definição de termos e parâmetros	2	Área de Proteção (Jardim Botânico)	1
Poluição Atmosférica	7	Resíduos	5
Resíduos (sólidos e líquidos)	8		
Biomass (Mata Atlântica)	3		
Óleo	3		
SISNAMA	1		
Gestão Florestal	1		
Total	34		8

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias nº: 42, 43, 44, 45, 47, 52, 53, 54, 63, 66, 67 e 68 e reuniões extraordinárias nº: 25, 28, 29, 31 e 39

**Nota:** As discussões das resoluções nº 13, 14, 15, 16, 17 e 18 estão em uma ata resumida e, apesar de ser possível analisar a ata e a resolução, não foi possível determinar se houve participação da sociedade civil na discussão, como demonstrado no anexo A.

Nas discussões das resoluções surgiram alguns conflitos envolvendo a sociedade civil, principalmente com representantes de entidades empresariais, de alguns estados, como São Paulo, e de alguns ministérios, como o Ministério de Minas e Energia (MME).

Na reunião ordinária nº 47, por exemplo, no momento da discussão da resolução 227, que versa sobre implantação do PROCONVE, a representante das entidades ambientais da região Sudeste discutiu alguns termos da resolução com o representante do estado de São Paulo, como se pode ver através do diálogo abaixo:

**Conselheira Fernanda Colagrossi (...)** e em relação ao que o meu companheiro de CONAMA falou sobre o artigo 3º: “qualquer veículo que tenha o seu sistema de controle de ruídos, de emissões atmosféricas comandado de forma integral ou parcial por sistemas computadorizado...”, aí talvez deveria ser um plural: “... deve apresentar características de segurança que dificultem modificações intencionais”. Modificações intencionais é subjetivo. Dificultar é subjetivo. Conforme meu companheiro do CONAMA disse, uma coisa que é dificultar para um é facilitar para outro. Como é que se pode dizer o que é dificultar? E o que é modificação intencional? Ou proíbe ou não proíbe. Dificultar, eu acho que não quer dizer nada. Então, vamos esclarecer isso direito. Já está bem tarde e é um assunto muito importante.

(...) **Dr. Hélcio Pará** - Conforme falei anteriormente, foi colocado propositadamente a palavra “dificultem”, por causa da impossibilidade de se fazer um dispositivo que impeça no sentido lato da palavra. É a mesma coisa que dizer que precisa ser feito um sistema de alarme no veículo que impeça o roubo. Sempre haverá a possibilidade de roubo; pode-se dificultar o roubo, mas impedi-lo é impossível. Tecnicamente, é impossível prever todas as possibilidades de modificação de um sistema computadorizado. Sempre há a possibilidade de alguém quebrar o sistema, fazer uma inserção, substituir um chip ou fazer alguma nesse sentido; pode-se colocar lacre, uma proteção, pode-se fazer uma resina em volta; existem várias maneiras para se prever isso. À medida que vão sendo conhecidas as burlas, vão podendo ser feitas as

correções. O objetivo do artigo é justamente que o fabricante preveja isso da melhor maneira possível. Mas também não se pode querer o absoluto.

**Conselheira Fernanda Colagrossi** - Sinceramente, não sei como isso passou pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos. Isso é uma Resolução, e em uma Resolução, um só artigo não pode apresentar tanta subjetividade, se é que existe essa palavra “que dificultem modificações”. O que o meu companheiro falou aqui sobre roubo, roubo é um crime e tem legislação própria na área criminal para quem rouba. Quer dizer eu acho que “dificultar modificações intencionais” vai se o quê? Colocar a pessoa em um detector de mentira, fazendo com ela um teste para saber se foi intencional ou não? Isso não pode. Isso é uma Resolução e uma Resolução tem que ser muito nítida, com termos muito apropriados, de forma jurídica correta. (Ata da Reunião Ordinária nº 47, 1997, p. 28-29, grifo nosso)

Na mesma reunião, ocorreu um outro conflito envolvendo o representante da Associação de Defesa do Meio Ambiente (ADEMA) e os representantes do MME e da Confederação Nacional da Indústria (CNI) na discussão sobre a resolução 228, que dispõe sobre a importação de resíduos que contenham chumbo, como baterias. Segue parte do diálogo.

**Conselheiro Paulo Nogueira Neto** - Eu represento aqui uma Entidade Não Governamental, que é a Associação de Defesa do Meio Ambiente, que é a mais antiga Entidade Não Governamental existente no Brasil. Mas, ao mesmo tempo, eu sou Presidente do Conselho de Administração do CETESB. E, nessa qualidade de Presidente do Conselho de Administração do CETESB e de membro do CONAMA, tive ocasião de convocar duas reuniões técnicas no CETESB, para debater este assunto. Inclusive, uma delas com a colaboração da FUNDACENTRO, que é absolutamente independente e cuja capacidade é reconhecida por todos, de maneira que eu gostaria de fazer alguns reparos ao que foi dito aqui. E, quero, ainda, dizer que quem falou em nome do CETESB que este assunto não traz problemas está errado e eu venho desautorizar essa pessoa, em nome do CETESB. Os meus reparos são os seguintes: não existe tecnologia absolutamente ou razoavelmente ou bastante satisfatória para o reprocessamento de baterias. Não existe! E a prova que não existe é que os Estados Unidos proíbem o reaproveitamento de baterias, alguns permitem e outros proíbem. E os que proíbem, proíbem por quê? Porque acham que não há uma maneira totalmente satisfatória. O chumbo é extremamente perigoso. Nós estamos acostumados a ver críticas grandes a respeito do mercúrio e, realmente, o mercúrio precisa ser manipulado com extremo cuidado. Mas o chumbo é, talvez, ainda pior, em termos de manipulação, mais perigoso, porque o chumbo forma, com muita facilidade, poeiras que vêm contaminar e fazer com que o ar de dentro da fábrica ou das proximidades da fábrica fiquem acima do mínimo que é permitido. Existe uma média mundial de mais ou menos 5 a 15 micra por 100 ml, que é, digamos assim, o chumbo ambiental. Quer dizer, entre nós aqui existe essa quantidade de chumbo no ar. Mas, quando passa de 15 micra, rapidamente já fica altamente tóxico. E, a FUNDACENTRO, que já examinou inúmeras fábricas brasileiras, verificou que em todas elas, e isso acontece em outras fábricas do mundo também, que há lugares dentro da fábrica que esse mínimo é ultrapassado. Então, o controle da poluição por chumbo é um assunto extremamente delicado, um assunto que não está resolvido de maneira satisfatória ainda, embora seja feito o melhor possível. (...) Se nós vamos aprovar essa proposta, conforme foi dito, de acordo com a legislação internacional, significa que até o dia 31 de dezembro nós podemos importar. Depois disso não podemos mais por causa da Convenção da Basileia. Por quê? Porque não é uma coisa boa ou uma coisa satisfatória. Eu acho isso absolutamente irregular e discordo completamente disso(...)

**Dr. Serrão (MME)** - Eu lamento que a CETESB tenha mandado para o Grupo de Trabalho um representante que não representasse a posição do Órgão, porque a pessoa presente no grupo que representava a CETESB referendou tudo o que nós concluímos. É lamentável. Nós gastamos dois dias de trabalhos intensos, com pessoas ocupadas, e tivemos essa ocorrência. Eu gostaria de fazer uma pequena ressalva. Não estão se propondo planos. Eu vou ler, mais uma vez, a Minuta da Resolução proposta. Não são



planos. (...) Agora, o que eu vou dizer é pessoal, eu não posso falar em nome do Grupo de Trabalho, mas a maior vantagem de liberar a importação é o poder de barganha que o Governo tem de forçar as empresas a evoluírem. Porque hoje, com a proibição, não está evoluindo quase nada. Esse é que é o ponto fundamental. Que poder de incentivo e de barganha o Governo tem para forçar a evolução? É só fechar a fábrica. (...)

**Conselheiro Shelley Carneiro de Souza** - Tenho apenas duas observações. Foi dito aqui que houve um aparte do Grupo Técnico do Greenpeace, com relação a um item. Eu gostaria de dizer que na Câmara Técnica esse item foi discutido e a votação foi por unanimidade, com as modificações que foram propostas. Todos os membros das Organizações Não Governamentais votaram a favor do documento que está aí. Então, é apenas uma correção do que foi dito aqui anteriormente. O segundo ponto é que eu gostaria de deixar bem claro que dentro da Câmara Técnica também nós temos um representante da CETESB e, para mim, aquela pessoa representa o Organismo. É muito importante que nós coloquemos isso, porque, caso contrário, nós vamos nos deparar várias pessoas que vão aparecer se intitulando “representantes de Instituições”. É preciso que haja uma pessoa que represente. Eu gostaria de dizer claramente que isto foi entregue a toda a Câmara Técnica de Controle Ambiental, que tem um representante da CETESB, a CETESB mandou oficialmente um representante para essas negociações, participou da negociação, levantou toda uma argumentação com muita clareza, brigou pelo problema. Esse trabalho foi feito por pessoas sérias e que eu acredito que devem ser respeitadas. Para mim, essas pessoas são as dignas representantes. (Ata da Reunião Ordinária nº 47, 1997, p. 32-34. grifo nosso)

Quanto à participação da sociedade nos outros dois momentos – moções e palavra livre – destacam-se os temas abordados no quadro abaixo. Contudo, ressalta-se que apenas em 12 das 18 reuniões que tiveram as atas/transcrições analisadas houve o momento da palavra livre.

**Quadro 3 - A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo FHC (1995-2002)**

Temas mais discutidos na tribuna livre	Temas mais presentes na proposição de moções
Áreas de Proteção Ambiental	Manejo florestal
Fauna	Biomass (Amazônia, Mata Atlântica,
Recursos hídricos	Ecoturismo
Queimadas	Enchentes
Biomass (Mata Atlântica, Amazônia, Pantanal)	Áreas de Proteção Ambiental
Manejo florestal e extração ilegal de madeira	Audiências Públicas
Matriz e crise energética (termoelétricas, hidrelétricas, gasodutos, petróleo)	Transgênicos
Órgãos ambientais (IBAMA, MMA)	Recursos Hídricos
CONAMA	Manguezais
Violência contra ambientalistas	Rodovias
Ferrovias e rodovias – impactos	Gasoduto
Terras indígenas	
Carcinicultura	
Gestão de resíduos sólidos	

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias nº: 42, 43, 44, 45, 47, 52, 53, 54, 63, 66, 67 e 68 e reuniões extraordinárias nº: 25, 28, 29, 31 e 39

### 3.2 Governo Luiz Inácio Lula da Silva - Lula (2003-2010)

O governo Lula ficou conhecido por avanços na área social, com destaque para o Programa Bolsa Família, que retirou cerca de 20 milhões da extrema pobreza. Na área econômica seguiu-se o caminho do governo FHC, aprofundando a base neoliberal, priorizando-se o controle da inflação e a estabilidade econômica. Entretanto, diferente do governo anterior, houve um fortalecimento do papel do Estado, priorizando carreiras públicas de gestão e ampliando o quadro funcional.

Na área social, apesar dos avanços, existem diversas críticas à maneira como se deu esse progresso. Ocorre que essas políticas e programas sociais são compensatórias, mas não atingem o âmago do problema: a justiça social e a desigualdade socioespacial. Aliás, os programas e as políticas sociais de distribuição de renda, tais como o Bolsa Família, da forma como foram concebidas, poderiam ser extintas facilmente, o que de fato ocorreu em 2021<sup>25</sup>. Sobre isso, Marques e Mendes (2005) afirmam que:

(...) Esses indicadores mostram o quão importantes são os programas compensatórios na promoção da distribuição de renda e da atividade econômica nos recantos mais pobres do País. Persiste, no entanto, o fato de seus benefícios não derivarem de um direito, de forma que podem ser extintos pelo simples ato de vontade do governo de plantão. (MARQUES; MENDES, 2005, p.161 *apud* TRISTÃO, 2011)

Na política ambiental, houve avanços legislativos em algumas temáticas, como recursos hídricos, mudança do clima, resíduos sólidos e outros biomas além da Amazônia (Cerrado, Caatinga e Mata Atlântica). Entre as políticas, planos e programas nesses oito anos, destacam-se: Programa de Revitalização das Bacias Hidrográficas (2003), Programa Agenda 21 (2004), Programa Água Doce (2004), Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAM (2004), Plano Amazônia Sustentável (2004), Política Nacional para os Recursos do Mar (2005), Lei da Mata Atlântica (2006), Lei de Gestão de Florestas Públicas (2006), Plano BR-163 Sustentável (2006), Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006), Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (2007), Lei de diretrizes para a Política de Saneamento Básico (2007), Plano Nacional de Mudança do Clima (2008), Política Nacional sobre Mudança do Clima (2009), Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) II (2009-2011), Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Cerrado (2009), Política

---

<sup>25</sup>O programa bolsa família foi extinto após 18 anos pela medida provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021.

Nacional de Resíduos Sólidos (2010) e Subsídios para a Elaboração do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Caatinga.

No Ministério do Meio Ambiente, durante esse período, passaram três ministros: Marina Silva, Carlos Minc e Izabella Teixeira. Para Kageyama e Santos (2012):

Quatro linhas básicas marcaram a política ambiental do Brasil, no primeiro governo Lula, no Ministério do Meio Ambiente: i) promoção do desenvolvimento sustentável, não só no aspecto ambiental, mas também no social e no econômico; ii) controle e participação social, com a colaboração qualificada e efetiva da sociedade nos processos decisórios; iii) fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), com a gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais; e iv) envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais, chamado princípio da “transversalidade”, com o meio ambiente entrando na agenda de todos os ministérios e demais órgãos públicos. (p. 3)

A questão da transversalidade do meio ambiente apareceu em diversos atos do MMA, como no caso PPCDAM que contou com a participação de treze ministérios com atuações distintas, mas coordenadas. As ações desenvolvidas no âmbito do PPCDAM deram frutos, com a redução de 77% no desmatamento neste período (KAGEYAMA e SANTOS, 2012, p. 8).

Além da redução do desmatamento, os autores também destacam que se passou a considerar a importância das populações tradicionais na conservação do meio ambiente:

Esse pode ser considerado um dos grandes avanços e inovações ocorridos na esfera estrutural do MMA e, conseqüentemente, nas Políticas Públicas Socioambientais do Brasil. Pela primeira vez e de forma efetiva, os aspectos humanos relacionados à gestão e conservação da biodiversidade em seu mais amplo espectro de definição foram incorporados à gestão pública, desencadeando toda onda de redefinição e reconceituação da atuação do Estado nas políticas ambientais. (KAGEYAMA; SANTOS, 2012, p. 11)

Entretanto, apesar dos avanços também existiram conflitos entre os diversos atores que participavam do governo acerca das temáticas e ações ambientais, tal como envolvendo a percepção desenvolvimentista do governo que, muitas vezes, atropelava o meio ambiente. Um dos maiores exemplos desse conflito é o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que foi instituído em 2007. Apesar do plano propor ações de cooperação na área ambiental, houve uma grande pressão para a aprovação de obras pela área de meio ambiente, incluindo usinas hidrelétricas.

Com relação à participação social na área ambiental neste governo, é importante enfatizar que o setor ambiental, principalmente as ONGs, colocou muita expectativa na nomeação de Marina Silva como ministra do Meio Ambiente, dado o seu reconhecimento e a sua participação nas causas ambientais, como aponta Losekann (2009):

As ONGs não só apoiaram a indicação do nome de Marina no primeiro mandato, como encaminharam abaixo-assinado à Presidência da República pedindo a permanência dela na pasta no segundo mandato. Além disso, o MMA sempre dependeu fortemente da presença de membros das ONGs para sua atuação. A maior parte dos quadros do Ministério, incluindo seus órgãos ambientais, eram antes do governo Lula compostos por pessoas vinculadas a programas internacionais e pagas por meio cooperação internacional; não eram funcionários concursados do MMA. Dessa forma, o Ministério sempre teve um braço ancorado na sociedade civil.”. (LOSEKANN, 2009, p.67)

Portanto, a autora, em suas conclusões acerca do tema afirma:

As conclusões desta análise apontam para a existência de um relevante conjunto de canais institucionais e não institucionais de participação da sociedade civil na política ambiental durante o governo Lula. Mas, também que esses mecanismos têm implicações diferentes quanto às suas capacidades de influenciarem na política ambiental e nas decisões políticas mais amplas do governo. Também diferem quanto aos seus efeitos sobre a democratização dos debates acerca do meio ambiente. Em relação à efetividade, as Conferências são os espaços mais fracos, enquanto a atuação informal em cargos do MMA produz efeito direto sobre a formulação da política ambiental, mas não tem o mesmo poder quando entram em jogo interesses econômicos. A participação no CONAMA encontra uma alta efetividade, naquilo que lhe compete, em função dos dispositivos legais que garantem o cumprimento das decisões, alcançando níveis institucionais mais amplos. (LOSEKANN, 2012, p.195)

O CONAMA, objeto de análise desta pesquisa, ao longo dos oito anos realizou reuniões e aprovou resoluções, de acordo com o quadro abaixo, onde consta, também, o quantitativo dos documentos e resoluções analisadas.

**Quadro 4 - Reuniões e resoluções do CONAMA no Governo Lula (2003-2010):**

Total de reuniões realizadas	47
Atas/transcrições analisadas do total de reuniões realizadas	33
Total de resoluções aprovadas nas reuniões realizadas	108
Resoluções analisadas do total de resoluções aprovadas	64

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações disponíveis no portal do Conselho Nacional de Meio Ambiente

Quanto aos demais atos do conselho, nesse período também foram editadas 66 moções, 10 recomendações, 2 proposições, 7 decisões e 1 portaria. Quanto à participação social nas discussões das resoluções, os temas em que a sociedade participou e não participou constam no quadro abaixo<sup>26</sup>:

<sup>26</sup>Existem mais informações acerca dessa participação no Anexo B - Quadro das resoluções analisadas no governo Lula

**Quadro 5 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo Lula (2003-2010):**

Resoluções em que a sociedade participou		Resoluções em que a sociedade não participou	
Temas das resoluções	Quantidade	Temas das resoluções	Quantidade
Licenciamento ambiental	12	Biomás (Mata Atlântica)	2
Definição de termos e parâmetros	1	Queimadas	2
Áreas de Proteção	4	Água	2
Água	4	Auditoria Ambiental	1
Esgoto	1	Esgoto	1
Código Florestal	1	Licenciamento Ambiental	2
Patrimônio Espeológico	1	Óleo	1
Poluição Atmosférica	7	Resíduos Sólidos	1
Resíduos (sólidos e perigosos)	5	Poluição Atmosférica	2
Biomás (Mata Atlântica e Amazônia)	4		
Fauna	3		
Turismo	1		
Gestão Florestal	2		
Óleo	4		
Total	50		14

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias n°: 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99 e 100; e reuniões extraordinárias n°: 43, 44, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54 e 55.

Apesar de ter um novo regimento em 2005, não houve mudanças significativas na estrutura do plenário. Porém, há uma modificação relacionada ao direito de voto dos representantes. No regimento anterior, de 2002, havia a previsão de que a ausência do representante do órgão ou entidade por três reuniões consecutivas implicaria a perda do direito de voz e voto por doze meses. No novo regimento, de 2005, a sanção para as ausências foi alterada para seis meses, sendo que o representante ainda teria o direito à voz.

Outra modificação que teve desdobramentos na participação da sociedade civil é com relação à ordem da pauta das reuniões ordinárias, constante no art. 12 dos dois regimentos. No de 2002, a tribuna livre era o terceiro item da pauta, logo após a abertura da reunião e a apresentação de informes e votação da ata anterior. Já no de 2005, esse momento passou a ser o item VII, ao final da reunião, logo antes do encerramento. Na prática, das 25 reuniões analisadas após a portaria de modificação do regimento interno, seis<sup>27</sup> não tiveram a tribuna livre. Esse número só não foi maior porque, em 2007, na 88ª reunião ordinária, foi proposto

<sup>27</sup>Nas reuniões Ordinárias 83, 84, 85 e 87 e nas reuniões extraordinárias 47 e 50.

pela mesa que a tribuna livre retornasse ao início da reunião, logo após os informes. A justificativa para tal proposição era para assegurar um espaço em que os Conselheiros pudessem dar informações relevantes ao Plenário. Ainda assim, em 2009, houve uma tentativa de modificação da plenária livre novamente para o final da reunião. A sociedade civil, na pessoa do conselheiro Francisco Iglesias, questionou esse ato:

Francisco Iglesias. (Entidades Ambientistas da Região Nordeste – Onda Azul). Bom dia a todos. Francisco Iglesias, representando Onda Azul. É porque houve uma modificação na pauta, a pauta que nos foi enviada ela teve uma modificação da que foi publicada, uma pequena modificação, mas que eu acho importante. É a questão da tribuna livre. Na pauta que nos foi enviada à tribuna livre era um dos itens seguidos e depois ela foi passada para o final conforme está o artigo 12 do regimento. Só que já havia um acordo de que essa tribuna livre seria feita antes, até pelos problemas de apresentação, às vezes no final tem contagem de quórum, e aí eu não lembro na última reunião, mas o plenário não mudou esse acordo que já tinha sido feito, apesar de não ter mudado o regimento. Então era só a minha solicitação nessa questão porque inclusive eu queria colocar uma solicitação referente, uma resolução, e eu ia aproveitar exatamente a tribuna livre para fazer essa solicitação. (Transcrição da Reunião Ordinária 93, p. 13-14)

Na reunião seguinte, a tribuna livre voltou ao início da reunião na pauta. No regimento de 2011, essa modificação foi oficialmente feita, no artigo 14, em que esse momento passa a ser logo após a aprovação da ata anterior, antes das discussões e ainda no início da reunião.

Ao longo dos oito anos de governo, a sociedade civil foi representada por diferentes conselheiros, em parte porque as entidades ambientalistas passam por uma eleição, em que as eleitas têm mandato de dois anos, e em parte porque há mudanças nos indicados. Dentre as entidades representantes da sociedade civil que participaram do conselho durante o governo Lula, as que mais se destacaram tanto nas discussões: Associação Potiguar Amigos da Natureza (ASPOAN), Fundação Rio Parnaíba (FURPA), Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente (AMDA), O Direito por um Planeta Verde, Instituto Ambiental Vidágua, Planeta Verde, ISA, ADEMA, SOS Amazônia, Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte (APROMAC), Bicuda Ecológica, FBCN, Instituto Maranhense de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IMARH), Grupo Ecológico Rio das Contas (GERC), Instituto Mira-Serra e Instituto Movimento Verde de Paracatu (MOVER).

Além das entidades, os representantes da Comunidade Científica (indicados pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) e da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), também foram bastante participativos nas discussões de resolução e proposições de emendas. Os representantes da comunidade indígena e das populações tradicionais participaram de forma pontual nas discussões, em assuntos que afetavam mais diretamente a comunidade que representavam. No caso do representante

indígena, sua participação se concentrou em discussões sobre terras indígenas, assim como a sobreposição delas com Unidades de Conservação, e sobre a fauna silvestre. Já o das populações tradicionais participou bastante nas discussões da resolução sobre carnicultura.

Outro fato interessante é que alguns conselheiros, ao longo desses anos, participaram do CONAMA por entidades diferentes, permanecendo no conselho por muito mais do que o tempo do mandato da associação – dois anos com direito à reeleição por uma vez. Dentre eles, destaca-se Lisiane Becker, que foi conselheira pelo Instituto Mira-Serra e Instituto MOVER; Francisco Xavier Iglesias Alves Pereira, representando ASPOAN, IMARH e Onda Azul; e Carlos Bocuhy, conselheiro pelo PROAM e Eco Jureia.

Quando analisamos os jogos de poder dentro do conselho, podem-se destacar algumas situações. A primeira é que, em termos gerais, os representantes da sociedade civil e os representantes das entidades empresariais costumam ter opiniões conflitantes nas discussões e votações de resoluções. Isso ocorreu em várias resoluções, principalmente as que impactavam diretamente algum setor produtivo, como o setor automobilístico, de construção civil, siderúrgico e de petróleo.

Um dos exemplos disso é na discussão da resolução 348, em 2004, que classifica o amianto como resíduo perigoso, o MME e a CNI se posicionaram contra a discussão da resolução por acreditarem que ela poderia respingar na lavra e nas demais fases produtivas do amianto. A participação da sociedade civil, por meio do conselheiro Rodrigo Mendonça, do Instituto Vidágua, foi voltada à saúde da população e deixou claro a divergência entre os dois lados:

Gostaria de conduzir a discussão na mesma linha já apresentada pelo Dr. Paulo no sentido da defesa da saúde pública, da comunidade pública. Nós aqui não estamos discutindo o banimento do amianto e adoraria estar aqui debatendo o banimento do amianto no nosso País. Nós estamos discutindo apenas a classificação do amianto como resíduo perigoso dentro de uma resolução já aprovada pelo CONAMA que é a resolução 307 que diz sobre os resíduos da construção civil, os famosos entulhos. (...) O amianto, não é nenhuma novidade que ele é perigoso, não é nenhuma novidade classificar ele como resíduo perigoso, a própria exposição de motivos dessa proposta de resolução já coloca que o amianto é classificado pela Convenção da Basileia de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos como resíduo perigoso. (...) Nós estamos chovendo no molhado e aí muito me entristece saber que o Ministério de Minas e Energia vem querer discutir aqui larva, questão de mineração, nós não estamos discutindo mineração, nós não estamos discutindo larva, a CNI, no seu pedido de vistas, colocando a questão de interesse nacional. Nós estamos discutindo apenas o destino final de resíduos provenientes de demolições, de resíduos provenientes de desperdício de obras em nosso País, nós estamos discutindo aqui algo que é o interesse maior de todos nós que é saúde daquelas pessoas que convivem com esse material dentro dos bolsões de entulho em nosso País. Não vejo aqui a indústria de tintas lutar contra a classificação das tintas em nosso País como resíduo perigoso, mas eu estou vendo a indústria do amianto novamente dizendo que o amianto não é perigoso, isso é absurdo! Até faço um apelo ao Ministério do Meio Ambiente, ao IBAMA, que

discuta, de maneira governamental, uma posição firme do Governo Brasileiro em relação à questão do amianto. Nós precisamos de uma discussão rápida e uma decisão do nosso Governo do que fazer com o amianto em nosso País, isso é importantíssimo, que esse grupo tome a decisão. Era só. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 74, p. 49)

Apesar do representante do Ministério Público Federal não ter direito a voto, ele se alinha aos representantes das entidades ambientais nas discussões e é um dos mais participativos na proposição de emendas. Além de que, a sociedade civil, em algumas matérias, se alinha aos representantes dos estados e municípios e em outras não. O mesmo acontece com os do Governo Federal. Mas, cabe destacar que o IBAMA e o MMA, muitas vezes, agem em concordância com as entidades ambientalistas e sempre tentam buscar o consenso entre as partes.

Por outro lado, os representantes dos ministérios mais envolvidos com entidades empresariais, infraestrutura e desenvolvimentismo, frequentemente, se alinham às entidades empresariais, como exposto no exemplo acima. Além do Ministério de Minas e Energia, pode-se destacar, também, o Ministério das Cidades (MCID) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Um desses momentos foi na discussão da resolução 369 de 2006, que versa sobre a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Proteção Permanente em casos de interesse público ou social. Essa foi uma resolução muito debatida e enquanto as entidades ambientalistas defendiam a manutenção da faixa de 15 metros às beiras de cursos d'água, o MDIC era contrário. O embate pode ser visto na fala do conselheiro do Rodrigo, do Instituto Vidágua:

O que eu gostaria de expor é que me causa surpresa, estranheza do Ministério das Cidades vir fazer uma proposta da gente simplesmente suprimir qualquer faixa mínima no que diz respeito à regularização fundiária em beiras de cursos de água. Nós temos que ter uma faixa mínima porque senão o que vai valer não é o interesse de conservação do curso d'água, não é o interesse de remover a população de área de risco, mas o interesse daquele que vai ter que desapropriar aquela faixa, que vai ter que indenizar aquela população, que vai ter que remover aqueles moradores. E aí, nesse sentido, o interesse que vai prevalecer é o interesse da menor faixa possível, daquela faixa mínima, um ou dois metros do curso d'água. Aí a gente não está defendendo o direito à moradia preconizado pelo Estatuto das Cidades, nós estamos defendendo o direito à moradia na beira do curso d'água, o direito à moradia na área sujeita a inundação, na área de brejo, na área inundável. Nós precisamos ter a compreensão disso. A faixa de 15 metros, na maior parte das vezes, ainda vai estar sujeitando a uma população a uma área inundável. Nós temos que lutar por uma faixa mínima. E, nesse sentido, secretário, o Instituto Vidágua passa a defender também a faixa mínima de 15 metros para que haja a defesa sim de uma faixa mínima no lugar da retirada da proposta do Ministério das Cidades. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 46, p. 52-53)

Os exemplos acima apenas mostram alguns dos conflitos entre os diversos agentes-atores atuantes, mesmo porque muitos desses confrontos ocorrem fora da plenária, ainda nas



câmaras técnicas ou, até mesmo, nas discussões preparatórias. Desse modo, com a amostra reduzida desse jogo de poder, pode-se perceber que as alianças variam de acordo com os interesses dos representantes e dos representados.

Com relação às moções, várias vezes elas foram prejudicadas, pois como são o último item da pauta em algumas reuniões não há quórum para discuti-las e aprová-las. Entre as que foram apresentadas pela sociedade civil identificam-se os temas apresentados no quadro abaixo, que também apresenta os temas debatidos na tribuna livre no período.

**Quadro 6 - A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo Lula (2003-2010)**

Temas mais discutidos na tribuna livre	Temas mais presentes na proposição de moções
Áreas de Proteção Ambiental	Áreas de Proteção Ambiental
Mineração	Mineração
Recursos hídricos	Recursos Hídricos (transposição dos rios São Francisco e Tocantins)
Biomass (Mata Atlântica, Amazônia, Pantanal, Cerrado)	Biomass (Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado, Pantanal)
Manejo florestal (código florestal)	Manejo florestal (código florestal nacional e código florestal de Santa Catarina)
Matriz energética (termoelétricas, hidrelétricas e energia nuclear)	Matriz energética (hidrelétricas)
CONAMA	conselhos estaduais de meio ambiente do RJ e AM
Violência contra ambientalistas	Violência contra ambientalistas
Terras indígenas e povos tradicionais	Terras indígenas
Gestão de resíduos sólidos	Gestão de resíduos sólidos (importação e incineração)
Desmatamento e Queimadas	Desmatamento
Política Ambiental (Compensação Ambiental e IBAMA)	Audiências Públicas
Agrotóxicos	Política Agrícola e transgênicos
Apicultura	Carcinicultura
Poluição Atmosférica e Mudanças climáticas	Justiça Ambiental

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias n°: 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99 e 100; e reuniões extraordinárias n°: 43, 44, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54 e 55.

Essa convergência entre as temáticas da palavra livre e das moções ocorre porque as moções são manifestações de qualquer natureza dentro da temática ambiental. Dessa forma, a sociedade civil as utiliza como um ato concreto dos pontos de insatisfação já levantados na palavra livre.

De modo geral, pode-se avaliar que houve uma intensa participação da sociedade civil no CONAMA durante o governo Lula. Apesar da atuação deles ser prejudicada em algumas reuniões pela falta da palavra livre e de quórum para deliberar as moções, houve bastante

participação nas discussões e votação das resoluções. Além do mais, existiram conflitos e momentos em que os conselheiros expuseram suas opiniões, sendo ouvidos pelos demais, evidenciando o cunho democrático do conselho. Também se percebeu a busca pelo consenso entre os diversos grupos.

### **3.3 Governo Dilma Roussef - Dilma (2011 – 31/08/2016)**

Dilma foi eleita pela primeira vez em 2010 e reeleita em 2014. Apesar da sua reeleição, ela não conseguiu concluir o segundo mandato, devido ao golpe institucional sofrido em 2016. Desse modo, o período de análise é um pouco menor do que nos governos anteriores. Apesar disso, algumas comparações foram feitas entre eles.

O meio ambiente, nos governos de Dilma Roussef, foi marcado por divergências entre a política externa e interna. Enquanto na política ambiental externa o Brasil assumia compromissos ambientais como a redução dos gases causadores do efeito estufa e reflorestamento de áreas degradadas, internamente algumas ações como a reforma do código florestal e a construção de hidrelétricas ligadas ao Programa de Aceleração do Crescimento colocavam em risco a integridade da PNMA e do SISNAMA.

Do ponto de vista externo, dois eventos foram muito importantes nesse período: A Rio+20 e a COP-21. Apesar das críticas à Rio+20 por não apresentar compromissos e metas claras ao seu final, a preparação para a conferência trouxe uma novidade: a criação da Comissão Nacional para a Conferência Rio+20. Essa comissão era copresidida pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério do Meio Ambiente e dentre os seus membros tinham representantes de ONGs, movimentos sociais, comunidade acadêmica e dos povos tradicionais, ou seja, da sociedade civil.

Na COP-21, a atuação brasileira foi diplomática, no sentido de construir pontes e buscar o consenso entre os diversos atores. Os compromissos assumidos pelo Brasil foram bem mais claros e definidos do que na Rio+20. O maior deles foi reduzir as emissões de gases causadores do efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025 e 43% abaixo dos níveis de 2005 até 2030. Para tanto, o país se propôs a modificar a matriz energética, aumentando a participação de bioenergia sustentável e das energias renováveis, além de restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de floresta.

Contudo, internamente houve retrocessos como a aprovação do novo código florestal, a diminuição no ritmo de criação de Unidades de Conservação e o compromisso do governo com as obras de infraestrutura do PAC, desconsiderando a maior parte dos impactos socioambientais

nas regiões. Esses eventos fizeram com que o governo de Dilma sofresse duras críticas de ambientalistas. Schwertner (2020), utilizando-se de autores como Abranches, Viola e Franchini afirma:

Para Abranches (2013), a política ambiental de Dilma Rousseff estava 'sitiada', pois, em seu entorno, apresentavam-se projetos de crescimento econômico que não tomavam em consideração os impactos sociais e ambientais decorrentes de suas propostas, preocupados, principalmente, em garantir a retomada de dinamicidade à economia brasileira. O autor destaca um processo de pressão sobre a floresta e as terras indígenas, consequência do planejamento de megaprojetos na região, como rodovias, hidrelétricas e iniciativas de mineração. Nesse sentido, Franchini e Viola (2019) também apontam a tendência de fossilização da matriz energética do país, o que foi de encontro às metas de redução nas emissões de carbono.” (SCHWERTNER, 2020, p. 21)

Esses assuntos foram levantados nas reuniões do CONAMA, principalmente pelos membros da sociedade civil, nos momentos de palavra livre. Além de que, procurou-se solicitar informações sobre as obras do PAC. Alguns pedidos foram atendidos e outros não. Na reunião ordinária nº 101, ocorrida em 30 e 31 de março de 2011, por exemplo, houve questionamentos acerca da questão de Belo Monte. Miguel Scarcello, da ONG SOS Amazônia, pediu esclarecimentos sobre o processo de licenciamento da hidrelétrica na plenária livre:

(...) E por último quero também chamar atenção aqui, ressaltar, quanto à questão de Belo Monte. Isso é uma polêmica que já vem há anos e agora cada vez mais acirrada e recomendo que nós trouxéssemos esse ponto para discussão aqui e o IBAMA apresente esclarecimentos sobre o processo de licenciamento. No dia 25/03 o Bispo de Xingu e presidente do CIMI, Dom Ervin Calter, lançou uma carta pública revelando toda a situação que está acontecendo lá e um contando um processo histórico bastante desagradável, que não foi adiante junto à Presidência da República e devido aos problemas ambientais e sociais que essa obra deverá causar, poderá causar, eu acho que isso deva ser tratado aqui também e os órgãos responsáveis possam se esclarecer e nos informar melhor sobre essa situação. Muito obrigado. (Transcrição da Reunião Ordinária 101, pag. 16)

Na reunião que ocorreu nos dias 25 e 26 de maio de 2011, os membros que representam a sociedade civil lamentaram sobre a aprovação do texto-base do novo código florestal e, inclusive, se retiraram da reunião. Carlos Bocuhy, do PROAM/SP, falou sobre o caso, explicou a ausência dos membros e foi aplaudido ao final:

Nós estamos profundamente consternados com o que aconteceu ontem, o motivo dos pedidos de vista hoje são de ordem de mérito e também hoje é uma forma de reflexão do movimento ambientalista na medida em que nós vamos nos retirar hoje para decidir quais são serão os próximos passos frente ao duro golpe sofrido pelo CONAMA na perda da sua competência deliberativa. Eu acho que o maior Conselho Nacional, órgão maior, a cabeça do sistema do SISNAMA foi de certa forma aviltado nas suas funções por um a decisão unilateral do Congresso que não contempla os elementos constitucionais de gestão participativa, portanto, nós vamos nos retirar, a bancada ambientalista, outros setores também, todos os pontos de pauta foram hoje objeto de pedido de vista por nós e por outras entidades de modo que eu gostaria de consignar

aqui o meu repúdio ao que aconteceu ontem e dizendo que o movimento ambientalista está refletindo hoje sobre as futuras ações. Obrigado. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 102, p. 28)

Durante o período do governo Dilma, percebe-se uma atividade menor do que nos governos anteriores, como podemos ver no quadro abaixo:

**Quadro 7 - Reuniões e resoluções do CONAMA no Governo Dilma (2011- 31/08/2016):**

Total de reuniões realizadas	28
Atas/transcrições analisadas do total de reuniões realizadas	15
Total de resoluções aprovadas nas reuniões realizadas	47
Resoluções analisadas do total de resoluções aprovadas	39

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações disponíveis no portal do Conselho Nacional de Meio Ambiente

Quando nos deparamos com os atos normativos, há também uma diminuição deles ao longo dos anos. Além das 47 resoluções, foram editadas 12 moções, sete recomendações, uma proposição e uma portaria. Não houve nenhuma decisão durante esse período. Na análise da participação social na discussão das resoluções, destacaram-se os temas:

**Quadro 8 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo Dilma (2011- 31/08/2016)**

Resoluções em que a sociedade participou		Resoluções em que a sociedade não participou	
Temas das resoluções	Quantidade	Temas das resoluções	Quantidade
Licenciamento ambiental	3	Biomassas (Mata Atlântica)	12
Agrotóxicos	2	Licenciamento Ambiental	2
Áreas de Proteção	1	Óleo	2
Água	2	Poluição Atmosférica	3
Fauna	2	Resíduos (construção civil e perigosos)	2
Gestão Florestal	1		
Óleo	1		
Poluição Atmosférica	3		
Resíduos (construção civil)	2		
Solo	1		
Total	18		21

Fonte: Elaboração do próprio autor, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias nº: 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 116, 118, 119 e 120 e reuniões extraordinárias nº: 56

Contudo, a participação da sociedade civil na discussão e propostas de emendas às resoluções não aconteceu em todas elas. Das 38 resoluções analisadas, houve participação

apenas em 18. Dessas 18, somente em 11 foram propostas emendas. (Anexo C - Quadro das resoluções analisadas no governo Dilma).

Os conselheiros da sociedade civil mais participantes em discussões foram os representantes das entidades: Instituto do Direito por um Planeta Verde, SOS Amazônia, FURPA, Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM), Associação de Defesa do Meio Ambiente de Araucária (AMAR), Instituto de Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável do Oeste da Bahia (BIOESTE), MOVER, Sociedade de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba (SODEMAP), Sócios da Natureza, Instituto Guaicuy, Argonautas, Sociedade Nordestina de Ecologia (SNE) e Agência Brasileira de Meio Ambiente e Tecnologia da Informação (ECODATA). Além destas, a comunidade científica e o Ministério Público participaram ativamente das discussões de resoluções e o representante das populações tradicionais fez participações pontuais na tribuna livre.

Cabe destacar que os representantes da sociedade civil tentaram pedir vistas de algumas resoluções, como a resolução 470/2015 que trata do licenciamento dos aeroportos, mas tiveram os pedidos negados. O pedido de vistas das resoluções pode ser usado como uma forma de adiamento da discussão dela. Assim, os segmentos interessados têm mais tempo para articular mudanças no texto. No pedido de vistas dessa resolução que foi colocada como exemplo, a 470 de 2015, a CNT se colocou contrária. Os representantes da sociedade civil pediram vistas, alegando que o entendimento anterior era de que a resolução trataria apenas do licenciamento de aeroportos já existentes. Por sua vez, a fala da representante da CNT Patricia Boson foi antagônica à alegação e teve a concordância da Ministra Izabella Teixeira:

PATRÍCIA HELENA GAMBOGI BOSON (CNT) – Bom dia a todos, Ministra e Presidente. Eu só queria fazer um esclarecimento, não vou entrar aqui no mérito das justificativas do pedido de vistas, eu acho que isso é de cada um, mas é preciso, até para nós não ficarmos assim achando que somos todos meio malucos, esclarecer que a primeira proposta, o dia que ela foi apresentada aqui tinha aeroportos novos, isso não foi incluído, eu posso resgatar tanto que a primeira versão que nós discutimos que a CTAJ propôs uma revisão foi justamente para separar o que era regularização do que era novo, porque a proposta, a primeira que nós discutimos dentro da Câmara Técnica, nós confundimos artigos, mesclando artigo de novos com artigo de regularização. A revisão que a CTAJ fez e que gerou a reunião conjunta das duas câmaras foi justamente para isso, para esclarecer para todos que vão aplicar a norma que uma coisa é regularização e a outra é novos. Essa foi a intervenção da CTAJ e que gerou a reunião conjunta. Então, dizer que entrou agora novo não é correto, gente. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 119, p. 18)

Na discussão das resoluções, a sociedade civil costuma estar alinhada com o Ministério Público, entrando em consenso sobre emendas apresentadas. Apesar disso, na votação a sociedade civil costuma ser minoria. Um exemplo desse alinhamento e do trabalho em conjunto

foi a discussão da revisão da resolução 307, que fala sobre os resíduos de tintas. A apresentação e a defesa da nova resolução foram feitas pela CNI e o MPF se colocou da seguinte forma:

O SR. JOSÉ LEÔNIDAS BELLÉM DE LIMA (MPF) – Já informo à mesa também que depois nas explicações técnicas, quanto à metodologia utilizada na pesquisa, o Ministério Público vai indicar nesse momento, nesse ato a senhora Zuleica, que, inclusive é bom participar porque é quem fez a representação ao Ministério Público. Muito bem. O Ministério Público Federal e ofício encaminhado à senhora Ministra do Meio Ambiente, presidente desse Conselho, em face da apresentação, de representação por uma ONG Ambiental apontou a necessidade de suspensão do trâmite do processo que nós estamos analisando agora, em razão de irregularidades formais e materiais que poderão conduzir a nulidade do processo caso a proposta de revisão da Resolução 307 seja aprovada. Muito bem. Sob o ponto de vista formal foi registrado que a proponente da revisão foi dispensada de apresentar estudos sobre impactos e consequências esperadas em setores que serão afetados. Pela aprovação dessa revisão. Isso está previsto, esse regramento está previsto no art. 12 e lá nos seus incisos desse Regimento atual. Pois bem, consignou-se outrossim, as ONGs de defesa do meio ambiente, representadas na Câmara de Gestão de Resíduos, considerando a complexidade do assunto, e os senhores já puderam ver por essa apresentação que o assunto é extremamente complexo, disso não podemos fugir. Então, entendeu-se que era necessário um aprofundamento técnico-científico dos debates, e apresentaram um requerimento para criação de um grupo de trabalho. Como é autorizado no art. 30, do nosso Regimento. O Regimento Interno do Conama. No entanto, o requerido não foi devidamente apreciado ou levado à discussão no âmbito da Câmara Técnica. Pois bem, sobre a dispensa depois disso analisei a representação e enviei dizendo: “tome-se cuidado com isso”. É mais ou menos que o Ministério Público faz, a 4ª Câmara Federal do Ministério Público, e cria do Meio Ambiente, fez a mesma recomendação de possíveis falhas nesse processo que tem que ser corrigido, para quê? Para que depois não se vá buscar no Judiciário a anulação. Para o quê o também eu fiz essa minha apresentação? Para preservar sempre esse Conama, porque é muito importante um órgão que tenha participação popular. É muito importante um órgão que ouça a sociedade. (...) . Para terminar só estou senhores alertando e conclamando os ilustres representantes a não acolherem a revisão da Resolução 307. Apresentada pela Abrafati, sem que antes seja realmente discutida a questão. Pensem os senhores, essa lata de tinta na verdade, muitos de nós ao pintarmos nossas residências ela ficará, não tiverem essa preocupação, não fico com a tinta, pensem, na verdade, que outro ser humano tem, pensem na verdade que os senhores estão aqui para tirar a melhor decisão equilibrada para o meio ambiente, meio ambiente ecologicamente equilibrado. É que nos manda lei. Essa é a fala. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 118, p. 53 e 54)

Por outro lado, alguns representantes dos governos federal e estadual muitas vezes estão em oposição ao posicionamento da sociedade civil. Na discussão sobre o licenciamento de parques eólicos (resolução 462/2014), por exemplo, houve uma discussão acerca de um artigo que versa sobre a obrigatoriedade de audiência pública ou reunião técnico-informativa para o licenciamento. O MME pediu a supressão do artigo, com o apoio de alguns representantes estaduais. O Ministério Público e a sociedade civil eram contra e argumentaram seus pontos. Foi aberta a votação e a maioria decidiu suprimir o artigo.

Isso ocorreu em outra reunião em que se discutiu o licenciamento de assentamentos de reforma agrária (resolução nº 458/2013). O Ministério de Desenvolvimento Agrário e a

sociedade civil se colocaram em lados opostos da discussão. O MDA defendia a minuta de resolução e a APROMAC, em um primeiro momento, pediu vistas. Com a negativa do pedido, propôs diversas emendas. Na discussão dessas emendas, o MDA seguiu com posicionamento contrário ao da entidade.

Em 2011, houve a publicação de um novo regimento interno, a Portaria MMA 452/2011. Dentre as principais diferenças estão a diminuição das câmaras técnicas, a criação de uma Câmara Especial Recursal e modificações na forma de propor moções. Com relação à composição do plenário, não houve maiores mudanças, apenas a inclusão de um conselheiro a ser indicado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. A modificação na proposição de moções pode ser um dos fatores que explica o número baixo de moções a partir de 2011. O novo regimento, no art. 13, determina que as propostas de moções devem ser encaminhadas à Secretaria Executiva do CONAMA com, pelo menos, 18 dias de antecedência à reunião do plenário e subscritas por, no mínimo, oito conselheiros.

Ademais, passou a existir a possibilidade do pedido de vistas às moções, coisa que anteriormente não era possível. Quando se pede vistas do documento, ele só volta à plenária na próxima reunião (em cerca de três meses). Como as propostas abordam assuntos e problemática do momento, muitas vezes quando elas voltam para serem discutidas já ocorreu a perda do objeto ou a própria entidade as retira, pois já perdeu o sentido.

Por fim, além do novo código florestal e das obras do PAC, diversos outros temas apareceram na participação da sociedade civil na plenária livre e na proposição de moções, os quais estão no quadro a seguir. Por fim, destaca-se que após a análise das reuniões desse período, percebe-se que as dinâmicas e alianças são bem parecidas com o governo anterior (Lula). Porém, a mudança na proposição de moções prejudicou a participação da sociedade civil. Contudo, os órgãos ambientais, que algumas vezes estavam em concordância com a sociedade civil e buscando o consenso entre os diversos agentes e atores, têm uma participação menor nesse período.

**Quadro 9 - A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo Dilma (2011- 31/08/2016)**

Temas mais discutidos na tribuna livre	Temas mais presentes na proposição de moções
Áreas de Proteção Ambiental	Áreas de Proteção Ambiental
Mineração (desastre de Mariana)	Mineração
Recursos hídricos (qualidade das águas, crise hídrica e transposição)	Recursos Hídricos (revitalização do rio Paraíba)
Biomass (Mata Atlântica, Amazônia, Cerrado e Caatinga)	Biomass (Cerrado e Caatinga)
Matriz energética (termoelétricas, hidrelétricas e energia nuclear, combustíveis fósseis)	Matriz energética (hidrelétricas, termoelétricas, combustíveis fósseis e matriz energética do país, usinas nucleares)
CONAMA (participação da sociedade civil)	CONAMA (participação da sociedade civil)
Violência contra ambientalistas	Violência contra ambientalistas
Política Ambiental (SFB e impunidade por crimes ambientais)	IBAMA
Derramamento de óleo (Baía de Guanabara)	Derramamento de óleo
Manejo florestal (código florestal)	Indígenas e povos tradicionais
Gestão de resíduos (Política Nacional de resíduos sólidos e resíduos perigosos)	
Agrotóxicos	
Fauna (animais silvestres e morcegos)	
Poluição Atmosférica	
Rodovias e ferrovias	

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias nº: 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 116, 118, 119 e 120 e reuniões extraordinárias nº: 56

### 3.4 Governo Michel Temer - Temer (31/08/2016 a 2018)

Michel Temer assumiu a presidência em 2016, a partir do afastamento da presidente em 12 de maio e, oficialmente, após o *impeachment* de Dilma Rouseff, em 31 de agosto de 2016. Foram cerca de dois anos e meio de governo, com medidas econômicas claramente liberais e retrocessos, tanto nos programas da área social quanto em direitos.

A primeira dessas medidas foi a aprovação da PEC nº 241/2016 – após a aprovação, EC nº 95 –, conhecida como a PEC do teto de gastos, que limitava os gastos públicos por 20 anos. Sobre a aprovação dessa PEC, Souza e Hoff (2019) afirmam:

Foram tomadas medidas no sentido de mudar a direção das estratégias econômicas para outras claramente liberalizantes. A primeira reforma realizada foi a Proposta de Ementa Constitucional (PEC) nº 241/2016, a qual foi aprovada em 15 de dezembro de 2016 (Emenda Constitucional nº 95). Com o argumento de retomar o crescimento econômico, o Governo Temer limitou constitucionalmente os gastos públicos por 20 anos, diminuindo o Estado e impedindo que o sistema constitucional de proteção social (que inclui saúde, previdência e assistência sociais) funcionasse de maneira adequada às necessidades da população. (p. 9)



Além do limite dos gastos públicos, o governo Temer diminuiu o número de ministérios, inicialmente, de 32 para 23 através da Medida Provisória 726/2016. Foram extintos os seguintes ministérios: Casa Militar da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, Secretaria de Aviação Civil, Secretaria de Comunicação Social e Secretaria de Portos. O Ministério da Cultura foi recriado ainda ao final do primeiro mês, após protestos. Até o fim do mandato, foram criados mais 5 ministérios, totalizando 29. Dentre eles o Ministério dos Direitos Humanos, que havia sido extinto em 2016. O governo sofreu duras críticas pela composição do alto escalão, composto em um primeiro momento apenas de homens brancos, excluindo as mulheres e os negros.

Para além da diminuição do número de ministério, muitos dos que ainda existiam sofreram cortes no orçamento. Dentre os que sofreram os maiores cortes estão o da educação, o da ciência, o da cultura, das cidades, da defesa, do meio ambiente, do trabalho, do turismo, dos transportes e do desenvolvimento social e agrário.

Ademais, medidas como a aprovação da reforma trabalhista e a lei da terceirização precarizaram ainda mais as relações de trabalho e a vida de vários brasileiros, sendo responsáveis pela perda de direitos sem nenhum resultado na geração de empregos, como Silva e Barbosa (2020) analisam:

Em 2017, o governo Temer aprovou uma ampla reforma trabalhista, que retirou uma série de direitos dos trabalhadores, sob o pretexto de realizar melhorias na legislação e modernizá-la, o que geraria mais empregos. Algumas das modificações foram o parcelamento das férias, a possibilidade do aumento da jornada de trabalho em até 12 horas (respeitando as 44 horas semanais), a possibilidade de reduzir para até 30 minutos o período de almoço, a liberação da contratação de terceirizados até mesmo para as atividades-fim da empresa e, ainda, que os acordos entre patrões e empregados prevalecem sobre a legislação, entre outras. Mesmo sem nenhum sinal de aumento da demanda, o que justificaria empiricamente mais contratações, o governo optou por realizar por meio dessa reforma trabalhista uma política de desoneração da folha e de precarização do trabalho, seguindo o preceito de que essa seria uma medida que traria confiança ao empresariado, o que o levaria a ampliar a produção, demandando mais vagas. Na verdade, como as estatísticas demonstram, longe de arrefecer, as taxas de desemprego dispararam. (p. 342)

Entretanto, nenhuma dessas medidas foi eficaz para a melhora e o crescimento da economia ou para o desenvolvimento do País. Mais do que isso, foi responsável pela piora da qualidade de vida da população e pela diminuição dos seus direitos. Os autores concluem:

O cumprimento da agenda neoliberal por parte do governo não apresenta eficácia para debelar a crise. Mesmo com a reforma trabalhista e a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o teto de gastos, o crescimento econômico que foi anunciado pelos apoiadores das medidas não se realizou, e a taxa de desemprego não cedeu, chegando, no primeiro semestre de 2019, a 13 milhões de

desempregados. Mas o ajuste continua a pleno vapor, afinal os ganhos de capital se ampliaram. A despeito da economia cambaleante, o setor financeiro vai bem, com os bancos batendo recordes de lucratividade.

A defesa da reforma da Previdência se faz sobre os mesmos argumentos que embasaram a defesa das medidas anteriores, de que esta, por si só, será capaz de estimular a confiança dos empresários e restaurar a pujança da economia. Enquanto isso, 'o desemprego continua a crescer, mesmo com a desregulamentação da CLT, o teto de gastos tem piorado o acesso da população em geral aos serviços básicos, entretanto, os bancos privados lucram como nunca' (MACIEL, SILVA e SOUZA, 2018, p. 12). E mesmo assim, a grande mídia continua apoiando e defendendo a narrativa de que o Estado mínimo será benéfico aos trabalhadores brasileiros. (SILVA e BARBOSA, 2020, p. 10)

Do ponto de vista ambiental, sucederam-se diversos retrocessos. Em um artigo publicado na *Nature*, Rochedo e outros autores (2018) apontaram que o governo brasileiro trocou o apoio da bancada ruralista no Congresso por flexibilização ambiental. Eles afirmam que o presidente assinou decretos reduzindo os requisitos de licenciamento ambiental, suspendendo a homologação de terras indígenas, reduzindo o tamanho das áreas protegidas na Amazônia e facilitando a obtenção por grileiros das propriedades de terra de áreas desmatadas ilegalmente. Essa flexibilização tem como consequência o aumento do desmatamento e a dificuldade no cumprimento das metas climáticas assumidas pelo país em acordos internacionais. Além das modificações na legislação e do apoio do governo a projetos que flexibilizam a legislação ambiental no Congresso, somam-se os cortes de orçamento no Ministério do Meio Ambiente e na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), prejudicando o desenvolvimento de políticas ambientais e indígenas.

Com relação ao CONAMA, no quadro abaixo estão dispostos os quantitativos das reuniões realizadas e que tiveram seus documentos analisados, bem como as resoluções editadas e as que tiveram suas discussões analisadas:

**Quadro 10 - Reuniões e resoluções do CONAMA no Governo Temer (31/08/2016 - 2018)**

Total de reuniões realizadas	11
Atas/transcrições analisadas do total de reuniões realizadas	8
Total de resoluções aprovadas nas reuniões realizadas	18
Resoluções analisadas do total de resoluções aprovadas	12

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis no portal do Conselho Nacional de Meio Ambiente

Diante das resoluções, foram editadas quatro moções. Não há nenhuma recomendação, proposição, decisão ou portaria nesse período. Quanto à análise da participação da sociedade civil na discussão das resoluções, das 12 avaliadas a sociedade civil participou das discussões de nove delas. Dessas nove, foram apresentadas emendas em oito e em todas as que tiveram emendas houve consenso ou aprovação delas. (Anexo D - Quadro das resoluções analisadas no

governo Temer). Além do mais, os temas em que houve participação e em que não houve participação da sociedade estão expostos no quadro abaixo:

**Quadro 11 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo Temer (31/08/2016 - 2018)**

Resoluções em que a sociedade participou		Resoluções em que a sociedade não participou	
Temas das resoluções	Quantidade	Temas das resoluções	Quantidade
Licenciamento ambiental	1	Gestão Florestal	1
Fauna	2	Revogação de resoluções (biomas)	2
Óleo	1		
Poluição Atmosférica	3		
Resíduos (orgânicos)	1		
Turismo sustentável	1		
Total	9		3

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias nº: 124, 125, 126, 128, 130 e 131 e reuniões extraordinárias nº: 57 e 58

Várias dessas discussões foram mais conflituosas. Em uma delas, a resolução nº 491/2018, que dispõe sobre os padrões de qualidade do ar, houve um pedido de sobrestamento da matéria. A justificativa para tal pedido foi que deveria ter tido mais tempo para a apreciação da proposta por representantes da sociedade civil. Por essa resolução já ter sido objeto de pedido de vistas na 130ª reunião ordinária e ter sido retirada de pauta na 57ª reunião extraordinária, foi negado o pedido de sobrestamento. Após a negativa, representantes da sociedade civil se retiraram do plenário com o objetivo de diminuir o quórum de votação:

O SR. LUIZ ERNESTO BORGES DE MOURÃO SÁ (PROAM) – Senhores compre-me o doloroso, é difícil, é complicado, mas é regimental, esse é um direito de minoria de retirada do plenário para não garantir quórum com esse compromisso de votar amanhã se tiver quórum. Compete aos demais e todos sabem que todos da Sociedade Civil estão aqui fora, e esse é um direito assegurado pelo Regimento, é um direito de minoria, é clássico, existente na Câmara, no Congresso, no Senado, existente no Regulamento do Conselho do Fundo Nacional Diretor, e eu faço questão de registrar que a Sociedade Civil está lá de fora, com um direito de obstruir a sessão para que seja votado amanhã. Obrigado. Registrado. (Transcrição da Reunião Extraordinária nº 58, p. 60)

Além desse caso, existiram vários outros em que houve divergências e conflitos entre os membros da sociedade civil e outros representantes e segmentos. Os mais recorrentes foram com a CNI, com a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), com o MME, Ministérios dos Transportes e com o MAPA. Algumas vezes os representantes do IBAMA, do MMA e do ICMBio também entraram em conflito com a sociedade civil, principalmente nas discussões de emendas de resoluções encabeçadas por esses órgãos.

Em uma dessas discussões, a da resolução 479/2018, que versa sobre o licenciamento ambiental de ferrovias de baixo impacto ambiental, houve atritos mais diretos entre a representante da CNT e a representante do Instituto Mira-Serra. O conflito teve início com a apresentação de uma emenda pela Mira-Serra no parágrafo que caracterizava as atividades de baixo impacto ambiental. A emenda era a inserção de que intervenções em unidades de preservação permanente não poderiam ser consideradas de baixo impacto ambiental. O Ministério dos Transportes e a CNT colocaram-se contra a emenda e o diálogo a seguir, entre Lisiane do Instituto Mira-Serra e Patrícia da CNT, mostra o conflito beirando o pessoal e as opiniões contrárias:

**A SR<sup>a</sup>. LISIANE BECKER (INSTITUTO MIRA-SERRA)** – Eu acho que não tem nem porque explicar, o nome já diz. Se há preservação permanente não pode ser baixo impacto. (...)

**A SR<sup>a</sup>. PATRÍCIA HELENA GAMBOGI BOSON (CNT)** – Primeiramente, nós temos uma Resolução CONAMA com a admissibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente. Então, não é ato único. A área de preservação não é algo autoexplicativo, porque o próprio CONAMA já disse que não é. Esse é o primeiro ponto. Segundo ponto, é aí vale para todos, por isso que até eu falei que talvez pudesse ser discutido com todos, que talvez nós vamos, Aline tentou falar, vou tornar a repetir. Nós estamos falando de obra de manutenção. Então, a linha férrea já existe. Se ela passou por área de preservação permanente ela já está lá, ela já existe. Nós não estamos falando de nenhuma intervenção que vai além do que já está posto, do que está licenciado, de que já foi e já vai. Ela não vai além disso. Não vai crescer aquela área que já está posta. Então, se por algum motivo passou por uma área de preservação permanente provavelmente o licenciamento implicou em medidas compensatórias e em medidas mitigadoras. E não há de ser o fato de operar o que já houve, o que já ocorreu, que vai impedir. Porque não é, repito, ação que vai além daquela área que foi formalmente licenciada com medidas mitigadoras. Então, isso vale para todos os outros incisos, não só para esse. Para todos os outros incisos. (...)

**A SR<sup>a</sup>. LISIANE BECKER (INSTITUTO MIRA-SERRA)** – Prezada Conselheira, autoexplicativo já existe na legislação então não requer que eu explique novamente, por isso é autoexplicativo, por isso que eu me referi preservação permanente. Se vamos olhar bem a ementa vamos ver que não é sobre o que já existe não. É sobre licenciamento ambiental de empreendimento ferroviários de baixo potencial de impacto ambiental e a regularização. Então, está previsto os novos sim.

**A SR<sup>a</sup>. ZILDA MARIA FARIA VELOSO (CONSELHEIRA DO MMA)** – Regularização daquilo que já está operando.

**A SR<sup>a</sup>. LISIANE BECKER (INSTITUTO MIRA-SERRA)** – Dá licença que eu estou usando a palavra. Porque nós passamos por essa experiência quando foi para aeródromos, aeroportos e também para rodovias. E sobre o que falar sobre o art. 6º que é só unidade de apoio, cabe lembrar também só na unidade de apoio também tem postos de abastecimento. Então, essa só unidade de apoio pode parecer que é uma coisa pequena, mas também tem postos de abastecimento que aí tem uma Resolução do CONAMA que trata disso. Então, por isso a precaução com as áreas de preservação permanente. Diz que nessas áreas de preservação permanente se nós não colocarmos aqui também elas estarão propensas a ter postos de combustíveis, entre outros que estão listados como unidades de apoio. É só para esclarecer.” (Transcrição da Reunião Ordinária nº 124, p. 26-27, grifo nosso)

Ainda que houvesse uma busca pelo consenso, ao longo desse governo, percebeu-se que existiram mais conflitos, em especial envolvendo os membros da sociedade civil. Entre os aliados, destacam-se o Ministério da Saúde e o Ministério Público.

Os representantes da sociedade civil mais participativos foram as entidades ambientalistas Instituto Mira-Serra, GERC, APROMAC, PROAM, FURPA, Movimento dos Catadores de Materiais Recicláveis, Planeta Verde, ADEMA, Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (RENCTAS), SOS Mata Atlântica, Ponto Terra e Sócios da Natureza. Além das entidades, a ABES e o representante da articulação dos povos indígenas do Brasil também participaram, inclusive em tom de denúncia:

O SR. DINAMAM TUXÁ (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) – (...) Mas também quero aqui repudiar um ato do Ministro da Justiça, que revogou a Portaria declaratória pra terra indígena Guarajá... Em Jaraguá, São Paulo. Então, eu quero aqui externar meu total indignação, porque lá se trata de uma terra indígena já declarada. Então, o (...) anulou essa Portaria declaratória do Jaraguá, a qual uma área muito risória, muito pequena, de 1.7 hectares a qual reside 700 guaranis de forma confinada. Infelizmente em um ato genocida, etnocida, ele mais uma vez vem praticar uma violência contra os povos indígenas. E lá se trata de uma área de grande preservação, né? Infelizmente, por interesses econômicos, os povos indígenas tá sendo mais uma vez penalizado por um ato nefasto que nos deixa cada vez mais sendo violentados. Enfim, eu queria só externar isso pra que todo mundo tome conhecimento. (Transcrição da Reunião nº 126, p. 13 e 14)

A SR<sup>a</sup>. MARIA LUCIA COELHO SILVA (ABES) – Estou aqui para fazer um manifesto da ABES contra a revisão do Marco do Saneamento e Meio Ambiente, através de Medida Provisória. (...) A ABES está muito preocupada, junto com várias entidades do setor com uma proposta que está em discussão no Governo Federal, de mexer a revisão ou de fazer a revisão do Marco Legal de Saneamento, através de Medida Provisória, nós achamos que essa proposta de mexer numa Lei, através de Medida Provisória, ela pode desestruturar totalmente o setor de saneamento, e também vemos que utilizar Medida Provisória em detrimento de um projeto de Lei significa o uso de um instrumento pouco democrático. Nós entendemos, o setor do saneamento e a sociedade devem insistir em revisões e em propostas que melhorem o serviço de saneamento, mas defendemos sempre um debate plural, participativo da sociedade na busca da universalização. Portanto, é urgente viabilizar um amplo debate na sociedade para que as mudanças da Lei 11.445, de 2007, que estabelece a diretrizes para o saneamento básico não passe sem uma ampla participação da sociedade, para que o setor de saneamento tenha as melhorias necessárias. Era isso. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 128, p. 18)

A flexibilização da legislação ambiental foi um tema bastante levantado pelos representantes da sociedade civil na tribuna livre. Além desse tema, destacam-se:

**Quadro 12 – A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo Temer (31/08/2016 - 2018)**

Temas mais discutidos na tribuna livre	Temas mais presentes na proposição de moções
Áreas de Proteção Ambiental	Carta de Caiman
Mineração (desastre de Mariana e garimpo)	
Recursos hídricos ( comitê e revitalização de bacias)	
Biomass (Mata Atlântica)	
CONAMA (importância do conselho e a participação da sociedade)	
Violência contra ambientalistas	
Terras indígenas e povos tradicionais	
Gestão de resíduos (Política Nacional de resíduos sólidos)	
Desmatamento e Desertificação	
Política Ambiental (flexibilização da legislação)	
Fauna (animais silvestres e tráfico de animais)	
Poluição Atmosférica	
Desastres com óleo	

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias nº: 124, 125, 126, 128, 130 e 131 e reuniões extraordinárias nº: 57 e 58

A tribuna livre, em todos os governos, foi utilizada para denúncias ou visibilidade de problemas e temas ambientais, mas, em geral, os problemas levantados eram, em sua maioria, locais. No governo Temer, o aspecto de denúncia predomina e os problemas apontados são mais gerais do que locais. Algumas dessas falas demonstram preocupação com os rumos da política ambiental no país, como o da conselheira Lisiane, representante da Mira-Serra:

A SR<sup>a</sup>. LISIANE BECKER (Instituto Mira-Serra) – Bom dia! Então, venho aqui externar a minha preocupação compartilhada com a rede de ONGs da Mata Atlântica, com a Confederação Nacional (...) e a Assembleia Permanente de Entidades de Defesa Ambiental do Rio Grande do Sul. O esquecimento do Poder Público pelo Cetas e pelas unidades de conservação. No primeiro caso, o Cetas, né? Centros de Triagem de Animais Silvestres, assistimos o fechamento de unidades ou abandono financeiro delas. Apesar do esforço de funcionários abnegados, as vítimas do tráfico agora morrem pelo sucateamento e descaso, até mesmo pela falta de transporte e destino adequado. Já nas unidades (...), não é? Parques nacionais aqui como destaque para essas unidades de categoria de proteção integral, essas padecem de toda espécie de infortúnio, seja pela gestão 139 que desconsidera a fragilidade ambiental (...) de angariar trocados para a sustentabilidade econômica, seja pela tentativa de recategorização para unidades tão permissivas quanto as APAS, áreas de proteção ambiental. O caso mais grave, não pela primeira vez, e agora se constatou, foi o assassinado do guarda parque Edilson, por caçadores. Aliado a tudo isso estamos presenciando um retrocesso na base legal ambiental, sem que tenhamos conquistado no mínimo, que volto aqui a lembrar, a implementação do Fundo Nacional de Restauração do Bioma Mata Atlântica, instituído na Lei 11 mil 428 de 2006. A infeliz frase ouvida no Congresso, de que manter floresta em pé tem custo, lamentavelmente é verdadeira. Por outro lado, tem sim, o custo de vidas humanas ceifadas na proteção da nossa biodiversidade. Tem sim, custo inestimável das espécies subtraídas da

natureza, que sustentam o nosso padrão de vida. O Brasil é o País com o maior número de assassinatos de ambientalistas, do planeta. Além de implorar por ações energéticas desse Ministério do Meio Ambiente, na defesa do patrimônio natural, eu, então, peço aqui, um minuto de silêncio pelo guarda parque Edilson que morreu e também pelos seus colegas que sobreviveram, porque só quem sabe quem tá ameaçado, como no meu caso e vários colegas meus que estão na lista de ameaçados de morte, sabe como é importante a nossa atuação na proteção do meio ambiente. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 126, p. 5)

A preocupação com o projeto de Lei que altera o licenciamento ambiental também foi demonstrada por alguns conselheiros:

O SR. BOISBAUDRAN DE OLIVEIRA IMPERIANO (PROAM) – (...) O segundo ponto que eu trago aqui à pauta, me preocupa bastante, ontem, o Sr. Presidente da Câmara, o deputado Maia pautou que vai colocar em pauta nos próximos dias a votação do Projeto de Lei que trata do licenciamento ambiental. Segundo os relatos que tivemos acesso, já há consenso, não sei, o movimento ambientalista vê com muita preocupação, então eu trago essa pauta aqui (...) Então, fica o meu registro da nossa grande preocupação com o projeto que lá está, e implica num retrocesso muito amplo dos avanços conquistados pela sociedade brasileira. Não é só Sociedade Civil Organizada, a sociedade brasileira como um todo, senhores Conselheiros. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 128, p. 13)

O SR. DOMINGOS AILTON RIBEIRO DE CARVALHO (GERC) – (...) E gostaria de dizer que esse Conselho tem um papel importante na proteção ambiental e no sentido de evitar qualquer retrocesso ambiental. Nós temos acompanhado pela imprensa com preocupação, de que questões como a Legislação voltada para o Licenciamento Ambiental pode ter mudanças ruins, inclusive tirando do Ministério do Meio Ambiente o Licenciamento Ambiental, e colocando em cada Ministério, e além de outras questões relacionadas ao retrocesso ambiental. É importante lembrar que o Brasil é um País que é considerado uma Legislação... Uma das Legislações mais avançadas do mundo na questão ambiental e não podemos, não é? Diante das mudanças que vem acontecendo no clima no mundo, não é? Com secas cada vez mais severas, enchentes cada vez maiores, ter um retrocesso em relação à Legislação Ambiental, em relação à política ambiental. Então, eu acho que é fundamental que o Conselho Nacional do Meio Ambiente esteja vigilante em relação a isso. (Transcrição da Reunião Ordinária 131, p. 6)

Finalmente, na última reunião do CONAMA no governo Temer, já com o novo governo eleito, os conselheiros demonstraram muita preocupação com os rumos do novo governo e destacaram a importância do conselho e da participação da sociedade civil, tanto no CONAMA como na área ambiental:

O SR. CARLOS ALBERTO HAILER BOCUHY (Presidente do PROAM) – Bom dia senhores Conselheiros! Também gostaria de agradecer e reafirmar que a importância do nosso papel, que nós desenvolvemos nesse Conselho, que é um papel de controle social. O papel da Sociedade Civil no CONAMA trata de um princípio constitucional, que é a participação direta nas decisões de Governo e essa participação direta implica em certos compromissos para as não governamentais. Uma delas é a vigilância constante sobre os atos do Poder Público. Nós não podemos abrir mão disso na nossa atuação institucional, às vezes, isso se torna conflituoso, mas é exatamente o nosso papel aqui. Outra questão é a extrema liberdade que deve permear a nossa representação, no sentido de que, diante de injustiças manifestas o movimento

ambientalista, a Sociedade Civil, pode chegar também à desobediência civil como salvaguarda constitucional. Nós defendemos esse papel, que um papel extremamente independente e vai ser certamente o mais proativo e a maior contribuição que a gente possa dar dentro desse Conselho. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 131, p. 7-8)

Quanto às moções, nas reuniões analisadas só houve uma moção proposta por membros da sociedade civil. Porém, na última reunião do período desse governo, foi aprovada uma moção proposta pela Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e apoiada pela CNI, CNT e pelos municípios que gerou muita discussão e conflito com os membros da sociedade civil. A moção em questão era direcionada à Procuradoria Geral e ao Ministério Público, devido ao recebimento, por parte de alguns conselheiros, de uma representação da procuradoria, visando investigar eventuais irregularidades no procedimento para alteração da resolução CONAMA 03/90. A moção era de apoio à independência dos membros do CONAMA nas câmaras técnicas e no plenário. A sociedade civil foi contra a urgência da tramitação e aprovação da moção. Os membros que a representam acreditaram, à época, que o assunto deveria ser analisado com mais tempo, pois poderia colocar em risco as boas relações com o Ministério Público.

Enfim, avalia-se que a postura da sociedade civil no CONAMA foi mais combativa nesse governo do que nos anteriores. Houve mais conflitos e discussões, bem como denúncias acerca dos problemas ambientais enfrentados nesse período.

### **3.5 Governo Jair Bolsonaro - Bolsonaro (2019-2020)**

O governo de Jair Bolsonaro teve início em 2019, em meio a polêmicas em diversas áreas. Ainda em campanha, ele anunciou que diminuiria de 29 para 15 o número de ministérios. Entre as mudanças previstas, estava a unificação do Ministério do Meio Ambiente e o da Agricultura, abandonada após pressão do próprio setor agrícola, que teria problemas com exportações caso isso se concretizasse. No fim, houve uma redução no número de pastas, mas para 22 ministérios, e não 15. Os ministérios extintos foram: Cidades, Desenvolvimento Social, Esportes, Fazenda, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Integração Nacional, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Segurança Pública e Trabalho. A maioria foi aglutinada em novos ministérios, como é o caso do planejamento, fazenda e indústria que agora fazem parte do Ministério da Economia.

Outras medidas adotadas nesse início de governo foram a aprovação da Reforma da Previdência pelo Congresso, a edição de decretos facilitando a posse e o porte de armas e a munição e as discussões e tentativa de aprovação da reforma administrativa, que retira diversos direitos dos servidores públicos.



Além das medidas controversas, o início do governo Bolsonaro foi marcado também por investigações e polêmicas envolvendo-o e a seus filhos. Denúncias de “rachadinhas” nos gabinetes, falas e atos antidemocráticos, ameaças ao Poder Judiciário, gastos em cartões corporativos e utilização da máquina pública para interesses pessoais são apenas exemplos dessas polêmicas familiares.

Em 2020, com a pandemia provocada pelo novo coronavírus, a situação piorou. O presidente adotou uma postura negacionista, minimizando os riscos do vírus. Os governadores dos estados enfrentaram essa postura e adotaram medidas preventivas, seguindo recomendações da Organização Mundial da Saúde e dos cientistas, o que ocasionou brigas e disputas entre o Governo Federal e os governos estaduais. O Supremo Tribunal Federal, quando acionado, decidiu que os estados e municípios tinham autonomia para instituir medidas de isolamento e de prevenção da COVID-19. Ao longo do ano de 2020, a narrativa do presidente não mudou. Ele continuou minimizando os riscos e os dados da pandemia (como o elevado número de mortes). Além disso, espalhou mentiras sobre a doença e a vacina e estimulou o uso de medicamentos sem eficácia comprovada no tratamento da doença. Também, ele atacou sistematicamente os direitos de minorias, como os indígenas, quilombolas, negros, mulheres, LGBTQIA+, entre outros.

Com relação ao meio ambiente, há um retrocesso enorme. Ainda em 2018, durante a campanha e eleito, já havia vários ataques do presidente ao meio ambiente. Além da intenção de fusão do MMA ao MAPA (o que na prática extinguiria o primeiro), teve assim a ameaça de retirar o país do Acordo de Paris. A partir de 2019, deu-se início aos retrocessos ambientais e ao sucateamento dos órgãos. Scantimburgo (2018) afirma que isso começou com a escolha do Ministro:

A certeza de um possível desmonte da agenda ambiental foi confirmada com a indicação dos ministros das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e do ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. A escolha revela não apenas o ceticismo com relação ao tema do aquecimento global, que orienta o núcleo duro desse governo, mas também que se está optando por uma mudança de rota no tratamento da questão ambiental. (SCANTIMBURGO, 2018, p. 107)

O autor ainda declara que Ernesto Araújo afirmou que a causa ambiental foi sequestrada pela esquerda e que as mudanças climáticas são uma ideologia criada pela mesma esquerda. Como as políticas ambientais são vinculadas a acordos internacionais, sua indicação como ministro das relações exteriores causou uma reação negativa por parte dos cientistas e dos ambientalistas. Sobre Salles, afirma:

A mesma coisa aconteceu após o anúncio do novo ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Ex-secretário de Meio Ambiente do governo do Estado de São Paulo entre 2016 e 2017, e apoiado pela bancada ruralista, Salles é acusado em ação por improbidade administrativa por ter autorizado a demarcação de uma área de preservação ambiental no rio Tietê (JUCÁ, 2018). Na ação ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo, Salles foi denunciado por alterar os mapas que deram as diretrizes para o planejamento do manejo do local. Além do mais, o ministro do Meio Ambiente aparenta seguir a mesma linha de Ernesto Araújo no tema ambiental. Em entrevista para a *Folha de São Paulo* (BILENKY, 2018) afirmou que o aquecimento global é uma questão secundária, além de colocar em dúvida os dados referentes ao desmatamento da Amazônia. (SCANTIMBURGO, 2018, p. 108)

Os ambientalistas e cientistas estavam corretos em sua reação. O ministro Ricardo Salles, em mais um dos seus momentos polêmicos durante uma reunião ministerial no dia 22 de abril de 2020, sugeriu que se aproveitasse a oportunidade trazida pela pandemia, quando todos os olhares e coberturas midiáticas estavam voltadas para a COVID-19, para “passar a boiada” e flexibilizar a legislação ambiental.

Segundo ele, seria hora de fazer uma ‘baciada’ de mudanças nas regras ligadas à proteção ambiental e à área de agricultura e evitar críticas e processos na justiça. ‘Tem uma lista enorme, em todos os ministérios que têm papel regulatório aqui, para simplificar. Não precisamos de Congresso’, disse o ministro do Meio Ambiente. (G1, 2020)

Apesar da fala ser de abril de 2020, a “boiada” está passando desde o início do governo Bolsonaro.

A famosa frase de Salles sobre ‘passar a boiada’, apesar de se referir à pandemia como momento oportuno para mudar a legislação ambiental, vem ocorrendo deliberadamente desde o início da gestão de Bolsonaro em janeiro de 2019, já que “desde que assumiu a pasta, o ministro criou regras que dificultaram a aplicação de multas; transferiu poderes do Ministério do Meio Ambiente para outras pastas; e tentou mudar o entendimento sobre normas como a Lei da Mata Atlântica”. (SHALDERS, 2020; BIODIVERSIDAD LA, 2020)”. (MISSIATTO *et al.*, 2021, p.89)

Em um relatório publicado em 2020 denominado “Cronologia de um desastre anunciado: ações do Governo Bolsonaro para Desmontar as Políticas de Meio Ambiente no Brasil”, a Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente – ASCEMA Nacional – elenca vários fatos e pontos que demonstram a narrativa de destruição ambiental desse governo, desde a campanha eleitoral até 2020. Entre eles, destacam-se as falas e ameaças antes de assumir a presidência, o fim das demarcações de terras indígenas e a autorização do garimpo em áreas protegidas, demonstrando que o desprezo às normas ambientais era uma plataforma eleitoral e que, de fato, é um desastre anunciado.

A partir de 2019, os primeiros movimentos foram relacionados ao sucateamento e ao esvaziamento dos órgãos ambientais a partir de modificações na estrutura, exonerações e cortes

no orçamento. Além de que, os servidores passam a sofrer ameaças, são proibidos de falar com a imprensa (lei da mordada) e são desautorizados em várias ocasiões, tanto pelo ministro quanto pelo presidente. O acesso às ONGs ambientalistas e à sociedade civil é dificultado, tanto no CONAMA quanto nos demais órgãos ambientais e, assim, como no caso dos servidores, sofrem ataques em discursos do ministro e do presidente.

Do ponto de vista legal, a publicação de Instruções Normativas, Medidas Provisórias e a revogação de resoluções do CONAMA flexibilizam e fragilizam ainda mais a legislação ambiental. Como exemplo, tem-se a Instrução Normativa nº 20/2019 do IBAMA, que versa sobre a supressão de vegetação na Mata Atlântica e a Medida Provisória nº 910/2019, que regulariza grilagem de terras ocorridas até 2018.

Em 2020, os ataques ao meio ambiente e à política ambiental continuaram e dispositivos legais continuaram sendo utilizados para a flexibilização das normas, entre eles:

A Instrução Normativa nº 09 de março de 2020, editada pelo IBAMA, que regulariza propriedades rurais em terras indígenas (IBAMA, 2020), a Instrução Normativa nº 13 de abril de 2020, editada pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), que tratou da diminuição da distância entre áreas povoadas e aquelas em que ocorrem pulverização de agrotóxicos (MAPA, 2020), a autorização em outubro de 2020 da pesca em Fernando de Noronha, mesmo com parecer contrário da equipe técnica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a decisão do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que alterou as resoluções 302 e 303, ambas de 2002, retirando da proteção estrita as áreas de restingas e manguezais, abrindo espaço para a ocupação irregular nesses territórios".(MISSIATTO *et al.*, 2021, p.89-90)

Com todos esses exemplos de descaso e ataque ao meio ambiente e à política ambiental, não é de se esperar que o CONAMA não tenha sofrido também. Como já dito anteriormente, a composição do conselho é alterada em 2019, através do decreto nº 9.806/2019, diminuindo drasticamente seus membros e, principalmente, a composição e a participação da sociedade civil. Um dos atos após essa modificação no conselho foi a aprovação da resolução 500, que revoga as resoluções 302 e 303, apontadas acima, mesmo sob fortes protestos do Ministério Público e dos representantes de entidades ambientalistas. Porém, o Supremo Tribunal Federal - STF julgou a resolução 500 inconstitucional e suspendeu os efeitos do decreto nº 9.806/2019 em dezembro de 2021, o que representa uma vitória para os ambientalistas e para a política ambiental.

Nos anos de 2019 e 2020, o CONAMA se reuniu poucas vezes, menos que nos anos anteriores, em que era obrigatório uma reunião ordinária a cada três meses, totalizando pelo menos quatro encontros no ano, como se verifica no quadro 13.

**Quadro 13 – Reuniões e resoluções do CONAMA no Governo Bolsonaro (2018-2020)**

Total de reuniões realizadas	7
Atas/transcrições analisadas do total de reuniões realizadas	3
Total de resoluções aprovadas nas reuniões realizadas	8
Resoluções analisadas do total de resoluções aprovadas	8

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações disponíveis no portal do Conselho Nacional de Meio Ambiente

Em termos de atos normativos, além das resoluções foi editada apenas uma portaria, justamente a que modifica o regimento interno. Os membros da Sociedade Civil que participaram dessas reuniões foram os representantes das entidades Instituto Guaicuy, APROMAC, ECOPORÉ, Instituto Manguê Vivo (IMAVI), PROAM, Ilha Ativa, Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico, Associação Rare do Brasil. Além das entidades ambientalistas, o Ministério Público teve uma participação muito ativa, especialmente nas reuniões de 2020. Cabe ressaltar que vários desses representantes só participaram da reunião de 2019 antes da modificação da composição do plenário.

Das oito resoluções analisadas, a sociedade civil apenas não teve participação na discussão de uma delas. Os temas em que houve maior ou menor participação podem ser vistos no quadro 14. Apesar de não ter participado da discussão, os representantes das entidades Rare do Brasil e Ilha Ativa votaram contra. Nas demais, a sociedade civil apresentou emendas em três delas e em todas houve consenso. (Anexo E - Quadro das resoluções analisadas no governo Bolsonaro)

**Quadro 14 - Participação da Sociedade Civil na Discussão das Resoluções Analisadas - Governo Bolsonaro (2018 - 2020)**

Resoluções em que a sociedade participou		Resoluções em que a sociedade não participou	
Temas das resoluções	Quantidade	Temas das resoluções	Quantidade
Licenciamento ambiental	1	Solo	1
Fauna (apicultura)	1		
Gestão Florestal (Subprodutos madeireiros e revogação de resoluções que complementavam o código florestal)	3		
Poluição Atmosférica	1		
Resíduos	1		
Total	7		1

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias nº: 132, 134 e 135

Quanto a alinhamentos e conflitos em discussões, os estados e municípios muitas vezes se juntaram aos representantes das entidades e ao Ministério Público, tanto na defesa de posições quanto em votações. Já o Governo Federal e os representantes empresariais tiveram

posições e votações que entraram em conflito com os representantes da sociedade civil. Todavia, nem sempre os representantes dos estados mostraram-se um grupo coeso. Na discussão da resolução nº 493/2019, especificamente quanto à quilometragem necessária para a troca de catalizador de motocicletas, enquanto o governo do Paraná concordou com a postura da sociedade civil, o governo do Amazonas acompanhou a CNI, como pode-se perceber na fala a seguir:

O SR. CARLOS ALBERTO HAILER BOCUHY (PROAM) – Essa questão colocada pelo Governo do Amazonas é natural que o Governo do Amazonas tenha uma preocupação, já que a sede Honda e da Yamaha produzidos na zona livre, então, na realidade me parece que há uma preocupação do Governo do Amazonas com o seu setor produtivo e naturalmente com a receita do Estado, mas o que está em jogo é muito mais do que isso. Quando nós falamos em construção de público é um valor muito mais elevado e eu gostaria, senhor Ministro, só de dá um número para a gente entender a gravidade do problema. Nós não estamos tratando aqui de uma resolução que vai equacionar um problema novo no âmbito de tempo, digamos de prazo de dois, três, cinco anos, nós estamos falando aqui de uma desconformidade ambiental gigantesca, para os senhores terem uma ideia os catalisadores de motocicletas que rodam 12 mil quilômetros por ano, esse universo de motocicletas em 2016 era de pouco mais de 25 milhões de motos no Brasil (...). (Transcrição da Reunião Ordinária 132, p. 15)

Com as mudanças no Plenário, os representantes do Governo Federal representam a maioria e, em todas as resoluções analisadas nestes dois anos, votaram juntos. Dessa forma, a participação da sociedade civil ficou prejudicada. Entretanto, os representantes utilizaram do direito à voz e ao voto para deixar claro que não concordavam com diversas posturas. A resolução em que a sociedade civil mais se colocou contrária foi a 500/2020, a que revogou as resoluções 302 e 303, ambas de 2002. O Ministério Público participou de forma ativa e sua representante apontou diversas vezes a inconstitucionalidade da revogação. Ainda na tribuna livre, ela já abordou o assunto sendo interrompida pelo Ministro do Meio Ambiente:

**A SRª. FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI** (Ministério Público Federal) – Bom dia a todos, Senhor Presidente e Senhores Conselheiros. Aponto, inicialmente, a errônea inclusão dessa matéria na pauta, de acordo com o § 4º do artigo 19 do Regimento, tendo em vista que o CONAMA não tem atribuição legal para aferir a legalidade, constitucionalidade e inconveniência das suas resoluções. A Resolução, após colocada no mundo jurídico, só o Poder Judiciário tem o poder para retirar-lhe a validade e a eficácia, por contrariedade à ou à Constituição, e mesmo assim, em caso de ilegalidade. Essa só poderia ser confirmada pela sedimentação desses entendimentos na jurisprudência reitera dos tribunais superiores. Agora, no caso de inconstitucionalidade ou inconveniência, só com decisão do Supremo em processo objetivo. Claro que o CONAMA tem o dever de verificar a juridicidade das normas que produz, tendo em conta a Câmara Jurídica, entretanto, a aplicação desse procedimento urgente, supracitado, pressupõe a existência de revogação expressa do ato do CONAMA por uma norma superior, seja ela lei ou Constituição, na hipótese de emendas ou convenção internacional ou a sua anulação por uma decisão judicial. No caso das resoluções citadas não houve norma posterior que disciplinou a matéria de forma diversa. Portanto, não há ilegalidade e nem

inconstitucionalidade ensejar a sua revogação pelo regime de urgência. Essa situação se agrava diante os fundamentos claramente **agravados...**

**O SR. RICARDO DE AQUINO SALLES** (Ministro de Estado do Meio Ambiente) – Doutora Fátima, só cuidado o tempo que nós estamos controlando, e já passou aqui...

**A SRª. FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI** (Ministério Público Federal) – ...Omitidos pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente. Então, eu vou rapidamente, para chegar à conclusão do parecer, ele afirma ser desnecessário e inútil...

**O SR. RICARDO DE AQUINO SALLES** (Ministro de Estado do Meio Ambiente) – Doutora Fátima, eu vou pedir para a senhora... A questão tem será apreciada no momento oportuno. Se a senhora quiser pedir a palavra no momento da votação do tema propriamente dito. Eu retorno a palavra à senhora. Está bem? Só por causa da divisão de tempo da Tribuna Livre.

**A SRª. FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI** (Ministério Público Federal) – Está certo. Então, deixo aqui registrado, que falarei no momento oportuno. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 135, p. 6-7, grifo nosso)

No momento oportuno, ela retomou sua fala apontando que o conselho não poderia revogar as resoluções desta forma. Ainda ressaltou a importância das duas resoluções revogadas, tendo em vista que o legislador do código florestal de 2012 ignorou essa temática. A fala foi novamente interrompida pelo Ministro:

**A SRª. FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI** (Ministério Público Federal) – Por favor. Obrigada. Inicialmente, Senhor Presidente, eu aponto que o que foi falado anteriormente do controle do ato administrativo, é diferente do que se cuida aqui agora. Aqui se cuida de ato com força de lei, inovador do ordenamento jurídico. Por isso o controle de juridicidade não pode ser prévio. Superveniência de lei que, porventura, afeta a vigência e eficácia da norma do Conama só pode ser aferido pelo Judiciário. Quando o Conama revê as suas normas, vai contra a própria função no Conama, nos três casos em pauta, no sentido de proteger o meio ambiente, e principalmente essa Resolução 284. A norma é uma repetição de outras, como defendi, não é caso de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Não foi mencionado nenhum caso de contrariedade a atos normativos. Sabemos nós que nem o próprio Presidente da República pode descumprir uma lei que ele mesmo sancionou. Se tiver intenção de fazer, terá que socorrer-se Judiciário, em especial, do Supremo, pedindo controle abstrato à Declaração de Inconstitucionalidade da norma legal. Se essa exigência é para o Presidente da República quanto mais será para o Conama, cujas normas têm força de lei e na maior parte são atos normativos primários e não regulamentadores da lei, fundados apenas na norma de competência do Conama contida na Lei 6.938/81. Assim, até esse § 4º do artigo 19 pode ser tido como inconstitucional. E continuando a minha ideia inicial, que eu falava da possibilidade de o CONAMA rever os seus atos administrativos: na Câmara jurídica pré, porque no mundo... A partir do momento em que entra no mundo jurídico, ele é uma norma e só pode ser afastada pelo Poder Judiciário. (...) Além disso, essas resoluções estabelecem patamares de proteção ambiental que foram ignorados pelo legislador na edição do Código Florestal de 2012, a exemplo da proteção de nascentes que foram liberadas e outras tantas. É importante destacar que recentemente o Tribunal Federal da 3ª Região decidiu que a Resolução 303 e 202 continuam em vigor e determinou aqui...

**O SR. RICARDO DE AQUINO SALLES** (Ministro de Estado do Meio Ambiente) – Doutora Fátima, desculpa, a licença da senhora, para não circunscrevermos a Questão de Ordem que foi levantada sobre a 284, aí a senhora retoma a palavra com as outras duas. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 135, p. 26-27, grifo nosso)

Apesar do alerta do Ministério Público e do posicionamento contrário de alguns governos estaduais e da sociedade civil na votação, o Governo Federal e os representantes empresariais votaram juntos, sendo maioria, e aprovando-a.

As participações na tribuna livre trouxeram temas ambientais mais gerais, de acordo com o quadro 15.

**Quadro 15 - A Participação da Sociedade Civil na Tribuna Livre e na Proposição de Moções - Governo Bolsonaro (2018 - 2020)**

Temas mais discutidos na tribuna livre	Temas mais presentes na proposição de moções
CONAMA (alterações no conselho)	CONAMA (seleção das entidades da sociedade civil)
Áreas de Proteção Ambiental	
Povos tradicionais	
Desmatamento	
Política Ambiental (programa de conversões de multas, sucateamento dos órgãos e flexibilização da legislação – “passar a boiada”)	

Fonte: Elaboração própria, baseado nas atas e transcrições das reuniões ordinárias nº: 132, 134 e 135

Em uma das falas na tribuna livre, um representante da sociedade civil abordou a fala do Ministro na reunião ministerial, em que ele defendeu “passar a boiada”:

O SR. LUCIANO SILVA GALENO (Comissão Ilha Ativa) – Bom dia a todos. Luciano Galeno da Comissão Ilha Ativa intitulado. Então, conselheiros e conselheiras e Ministro, bom dia. Aqui eu quero relatar sobre...a gente encaminhou o ofício todas as instituições ambientalistas, encaminhou o ofício 01-2020 e logo depois enviamos outro ofício com algumas pautas ao Ministério que a gente acha que é necessário essa questão das publicações de plano de manejo que estão prontos a mesa do presidente do ICMBio e não há homologação, a gente não entende os motivos que não levam a essas publicações. A questão do óleo, a gente entende que é necessário dar as explicações ao poder público, a sociedade e não tem explicações sobre isso (...), acho que a sociedade merece esclarecimento sobre isso. Uma outra coisa que eu quero relatar, o Ministro falou na sua reunião ministerial presidencial na questão de facilitar a boiada, para passar a boiada e a gente percebe que há uma desestruturação dos órgãos ambientais como ICMBio, IBAMA e isso fragiliza, isso meio que reflete a situação atual na Amazônia sobre os índices de aumento de desmatamento. (Transcrição da Reunião Ordinária nº 134, p. 6)

Por fim, avalia-se que o governo Bolsonaro é responsável por vários retrocessos na política ambiental, entre eles as modificações no CONAMA, as quais alteraram as dinâmicas de participação, dificultando que existam e sejam aprovadas posições contrárias ao governo. Porém, os representantes da sociedade civil seguem denunciando esses retrocessos em plenário e buscando alternativas à flexibilização de normas e destruição da política ambiental, por meio de ações judiciais, por exemplo, demonstrando mais uma vez a importância da participação social nas políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação social tem cada vez mais importância no mundo em que vivemos hoje, em que a democracia evolui e exige cada vez mais a presença da sociedade e a sua participação junto ao Estado, seja nos processos decisórios, na implementação de políticas públicas ou na avaliação e controle das ações do Estado. No Brasil, a própria Constituição Federal de 1988 estimula a participação da sociedade, estabelecendo instrumentos para isso e possibilitando a criação de canais com esse fim.

Essa participação da sociedade é intrínseca à política ambiental brasileira, na medida em que o próprio texto constitucional defende a responsabilidade compartilhada entre o poder público e a coletividade na proteção e preservação do meio ambiente. Além do mais, a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA – inclui a previsão da participação da sociedade, seja por meio de conselhos de meio ambiente (nacional ou estadual), ou melhor, por meio de audiências públicas. Contudo, quando a sociedade civil começa a fazer parte do governo, atuando dentro dele, pode-se ter um conflito de interesses, prejudicando a atuação social.

Ao longo da história da política ambiental brasileira, a sociedade participou de várias maneiras, tanto nos ‘espaços convidados’ quanto nos ‘espaços inventados’, de Mirafteb ou dos três canais participativos de Avelar. Diversos avanços, tanto legislativos quanto na gestão ambiental, partiram de pressões de ambientalistas, as quais ocorreram nos dois tipos de ‘espaços’. As diversas formas de participação acontecem de forma simultânea e muitas vezes envolvendo os mesmos atores. Essas experiências desses atores em diferentes canais de participação podem ajudá-los em canais diferentes. Essa dinâmica de utilização das experiências anteriores também acontece no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, tendo em vista que muitos representantes da sociedade civil são oriundos de ONGs e do movimento ambientalista.

A Política Nacional de Meio Ambiente, assim como algumas outras políticas públicas, é uma política estrutural, de suma importância no sistema de gestão ambiental e na legislação ambiental do país. Dessa forma, ela se configura como uma política de Estado, que sobrevive aos diversos governos. Mas, mesmo existindo há tantos anos e sendo uma política estrutural, a política ambiental está vulnerável aos governos e às diversas mudanças propiciadas por eles. Mesmo sendo uma política de Estado, a política ambiental está sujeita a políticas de governo.



A importância do conselho na implementação da PNMA decorre tanto da sua função normativa quanto do fato de ele ser um canal participativo e envolver diversos setores, aproximando o executor das políticas públicas (governos) dos diversos agentes e atores. A sua função normativa, além de proporcionar maior agilidade na alteração de aspectos da política ambiental, permite a diminuição de lacunas na legislação. Como canal de participação, o CONAMA permite que diversos setores da sociedade possam ter voz e apresentar suas demandas, tornando-se uma arena em que pode haver negociação e consenso entre os vários interesses.

No decorrer desta pesquisa, procurou-se identificar a importância da participação da sociedade civil no processo de implementação da PNMA. Para tanto, foram analisadas as reuniões do CONAMA no período de 1995 a 2020, considerando seu papel normativo (por meio das resoluções aprovadas) e a composição do seu plenário, em que são representados diversos setores (a sociedade civil; os governos federal, estadual e municipal; e o setor empresarial).

Ao longo desses 25 anos, a participação da sociedade civil variou bastante. Essa variação acontece por diversos motivos, dentre eles: o contexto político (o governo de cada período), os dirigentes da reunião, os temas, os demais representantes (dos setores governamentais, empresariais e da própria sociedade civil) e com o regimento interno do CONAMA (que define a pauta das reuniões plenárias, a quantidade de representantes de cada setor e os ritos para apresentação de propostas de atos normativos).

Essas variações ocorrem tanto na forma de participação da sociedade quanto nas temáticas abordadas por ela em cada momento. Algumas mudanças na forma de participação dos representantes da sociedade civil ocorreram especificamente em alguns governos, devido às mudanças no regimento interno do CONAMA. No governo FHC ocorreu a mudança na composição do plenário em 2002, que resultou na ampliação dos representantes de diversos setores, dentre eles o da sociedade. No governo Lula, uma mudança na ordem da pauta das reuniões prejudicou a participação da sociedade civil no momento da palavra livre – fato que foi revertido posteriormente. A partir do governo Dilma – e durante os governos Temer e Bolsonaro –, modificações nos procedimentos para a proposição de moções prejudicaram a utilização dessa ferramenta pela sociedade civil. Finalmente, no governo Bolsonaro, a modificação na composição do plenário diminuiu bastante os representantes da sociedade civil e, conseqüentemente, a participação deles.

Portanto, os dirigentes das reuniões plenárias e o contexto político alteraram a postura dos representantes da sociedade civil no CONAMA. Nos governos FHC, Lula e Dilma havia uma busca pelo consenso nos conflitos. Ademais, as reações dos representantes governamentais às críticas levantadas pelos membros da sociedade civil se voltavam às explicações e à busca por soluções. Havia diálogo entre o setor governamental e a sociedade civil. A partir do governo Temer, e durante o governo Bolsonaro, a postura da sociedade passa a ser mais combativa e agressiva. As tentativas de diálogo, a partir dos representantes governamentais vão diminuindo, principalmente no governo Bolsonaro.

Em cada governo, algumas temáticas se mantiveram na participação da sociedade civil, como a questão dos biomas, dos recursos hídricos, dos povos da floresta, da matriz energética brasileira, da gestão de resíduos e da poluição atmosférica. Porém, com um foco diferente em cada período. Um exemplo são os biomas. No governo FHC, os representantes da sociedade civil se concentravam na Mata Atlântica e na Amazônia, com algumas referências pontuais ao Pantanal. A partir do governo Lula, o Cerrado passa a ser muito discutido. E no governo Dilma, a Caatinga ganha destaque. Esse exemplo também ilustra a mudança das demandas e dos próprios representantes da sociedade civil, que ocorrem aos finais de cada mandato.

Quanto à importância da participação da sociedade civil no processo de implementação da PNMA, ela é evidente. A atuação da sociedade civil, dentro do CONAMA, assume o papel de defesa do meio ambiente, tanto por meio de denúncias de problemas ambientais, de descasos e de retrocessos na política ambiental quanto por meio de discussão e proposições de modificações no texto de resoluções, buscando a manutenção e a ampliação da preservação ambiental. Considerando o contexto de cada período analisado, essa participação se torna mais ou menos combativa, mas sempre buscando a proteção ambiental. Além de que, mesmo em períodos em que essa participação é ameaçada, como no último governo analisado, a sociedade civil encontra outras maneiras de cumprir esse papel, utilizando-se, inclusive, de ações judiciais.

A judicialização de decisões do CONAMA tem contradições aparentes. A decisão tomada por um colegiado em que vários setores participam e têm competência e conhecimento para embasar sua decisão não deveria ser questionada em outras instâncias, inclusive na judicial. Contudo, em momentos e governos em que a democracia e a participação social não são respeitadas, ela pode ser uma ferramenta importante para evitar retrocessos na área ambiental, tornando-se, assim, uma forma da sociedade “seguir na luta”.

Enfim, apesar do CONAMA e da participação social serem um avanço e se mostrarem importante na proteção e preservação do meio ambiente, existem pontos a serem repensados acerca do assunto. Em primeiro lugar, deve-se pensar na estabilidade do CONAMA. Por ser um conselho criado por lei, ele não pôde ser extinto. Assim, nenhum dispositivo legal impediu que ele tivesse sua composição completamente alterada, modificando, inclusive, os percentuais de representantes de cada setor. É importante que os setores representados no plenário e nas câmaras técnicas do CONAMA possam saber que independente dos governos, a composição do colegiado não vai sofrer alterações drásticas, diminuindo a participação de setores ao bel prazer.

Em segundo lugar, é preciso repensar os percentuais de participação de cada setor. A paridade dos setores no CONAMA é uma reivindicação antiga da sociedade civil. Mesmo com os avanços do regimento interno do conselho, principalmente o do ano de 2002 em que diversos representantes da sociedade civil e do setor produtivo foram incluídos, o governo ainda detinha a maior parte em percentual de representantes, fazendo com que ele possa ter mais votos e consiga prevalecer sobre outros setores em matérias do seu interesse.

Por fim, deve-se avaliar frequentemente de que forma essa participação ocorre e as demandas que os representantes da sociedade civil estão levando ao colegiado, pois algumas vezes os interesses dos representantes não coadunam com os interesses sociais.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca.; SERAFIM, Lizandra.; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a Experiência na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, p. 325 a 357.

ANTONI, Giorgio de. O programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia. **Ambiente & Sociedade [online]**. 2010, v. 13, n. 2, p. 299-313. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000200006>. Acesso em: 08 mar. 2022.

AVELAR, Lúcia. Participação Política. In AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (Orgs.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: Uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: Santos, B. S. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2002, p. 561-597.

BACKERS, Marli T. S. *et al.* Noções de Natureza e derivações para a saúde: uma incursão na literatura. **Physis**, v. 20, n. 3, p.729-751, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/ZhWGTqBztnsGHZ6ZhVjS7JF/abstract/?lang=pt> Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL, **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981 e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm). Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL, **Decreto 3.942, de 27 de setembro de 2001**. Altera o Decreto nº 99.274/1990. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://bityli.com/vCjeP>. Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://bityli.com/ywRHN>. Acesso em: 08 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, **Portaria nº 168/2005, de 10 de Junho de 2005**.Regimento interno do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://bityli.com/BTwbz>. Acesso em: 08 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Portaria nº 452/2011, de 17 de Novembro de 2011**.Regimento interno do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://bityli.com/lSmtV>. Acesso em: 08 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, **Portaria nº 630, de 05 de Novembro de 2019**. Regimento interno do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://bitly.com/BTwbz>. Acesso em: 08 mar. /2022.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, **Transcrições e Atas das Reuniões Ordinárias nº: 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 52, 53, 54, 63, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 116, 118, 119, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 130, 131, 132, 134 e 135**. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/reunioes-plenarias-sistema>. Acesso em: 08 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, **Transcrições e Atas das Reuniões Extraordinárias nº 25, 28, 29, 31, 37, 39, 43, 44, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58**. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/reunioes-plenarias-sistema>. Acesso em: 08 mar. 2022.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para a sua Institucionalização. *In*: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea – v. 2. – Brasília: ENAP, 2006, p.149-168.**

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernando. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, Cristina Elsner.; KARAM, Ricardo.; SANTOS, André. Agentes-atores na produção de políticas públicas espaciais. *In*: STEINBERGER, Marília (Org). **Território, agentes atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: LER, 2017, p. 93-128.

FERNANDES, Jefferson Nogueira; QUEIROZ, Tatiana Paixão. A importância dos conselhos de políticas públicas na concretização do estado democrático ambiental. **Revista Estação Científica - Juiz de Fora**, nº 13, jan/jun, 2014.

G1 (22 de maio de 2020). **Ministro do Meio Ambiente defende passar a ‘boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19**. Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 08 mar. 2022.

GOHN, Maria da Gloria. Teorias sobre a Participação Social: Desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan/abr 2019.

GOHN, Maria da Gloria. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petropolis, RJ, Vozes, 2019.

GUSMÃO, Paulo Pereira; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. (Des)construção da gestão ambiental no Brasil: de Paulo Nogueira Neto (1973) a Ricardo Salles (2020). **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política, [S. l.]**, v. 2, n. 2, p. 218, 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/26588>. Acesso em: 3 out. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros – relatório de pesquisa**. Brasília, 2013. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf). Acesso em: 08 fev. 2022.

KAGEYAMA, Paulo Yoshio. SANTOS; João Dagoberto dos. **Aspectos da política ambiental nos governos Lula.** FAAC/UNESP (Bauru) v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil:** Estratégias de Avaliação. IPEA, Brasília, 2011.

LOPES, Sergio Leite. Sobre Processos de “Ambientalização” dos Conflitos e sobre dilemas de Participação. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006.

LOSEKANN, Cristiana. **A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos.** UFRGS, 2009. 211 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *In*: **RAP – Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, Mai/Jun 2008, p.551-579, Rio de Janeiro, FGV.

MILLON, Lara Vanessa. Participação popular nas políticas públicas municipais. **Revista de Direito**, v. 13, n. 17, 2015. Disponível em: <https://bityli.com/ouISu> . Acesso em: 08 fev. 2022.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, Set.-Dez. 2016. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>. Acesso em: 14 mar. 2021.

MISSIATTO, Leandro Aparecido Fonseca *et al.* A colonialidade nas políticas ambientais do governo bolsonaro e a inversão dos órgãos de defesa do meio ambiente. **Margens**, [S.l.], v. 15, n. 24, p. 85-102, sep. 2021. ISSN 1982-5374. Disponível em: <https://bityli.com/Mgpes>. Acesso em: 14/02/2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: Moura, Adriana M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. 1.ed. Brasília: Ipea, 2016, v. único, p. 13-44.

MOURA, Adriana Maria Magalhães; FONSECA, Igor Ferraz da. Conselho Nacional de Meio Ambiente: Análise e Recomendações de Aperfeiçoamento. *In*: Moura, Adriana M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2016, v. único, p. 59-89.

PAGNOCCHESCHI, Bruno; BERNARDO, Maristela. Política Ambiental no Brasil. *In*: STEINBERGER, Marília (Org). **Território, ambiente e Políticas Públicas Espaciais.** Brasília: LGE, 2006. p. 101-124.

- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIMENTEL, Liliana; NOVAES, Vinicius Weitzel; DIAS, Rondinelle de Castro. Os agentes-atores na consolidação da política ambiental. *In: STEINBERGER, Marília (Org). Território, agentes atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: LER 2017. p. 129-154.
- OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (eds). **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.
- RATTNER, Henrique. Meio ambiente e desenvolvimento - apontamentos para uma perspectiva interdisciplinar. **Caderno CRH.**, Salvador, n. 23. p. 37-47, jul/dez.1995.
- ROCHEDO, P.R.R., SOARES-FILHO, B., SCHAEFFER, R. *et al.* The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. **Nature Clim Change**, v. 8, p. 695–698, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0213-y>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- SAMPAIO, Ingrid Costa Melo de Sousa. **Brasil e a agenda internacional de meio ambiente no contexto pós-Guerra Fria**. 2016.
- SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- SANTOS, Milton. A questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, São Paulo, p.01-14, ago. 2006.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- SCANTIMBURGO, André. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, 2018. Publicado em 21/01/2020. Disponível em: <https://bityli.com/tkEbs>. Acesso em: 28 jan. 2022.
- SCHWERTNER, Camila. Amazônia em Foco: uma Análise das Políticas Brasileiras de Preservação da Região. **Revista Perspectiva**, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/viewFile/111790/63479>. Acesso em: 29 nov. 2021.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In: JACCOUD, Luciana. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2009. p. 373-407. Cap. 8.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. **Sociedade e Estado**, Brasília, v., 28, n. 1, 2013. Disponível em: Acesso em: 16 out. 2016.

SILVA, Wagner Pires da.; BARBOSA, Erleane Pereira. Austeridade e neoliberalismo no Brasil pós-golpe. **Rev. Sítio Novo**, Palmas v. 4 n. 3 p. 336-347 jul./set. 2020.

SIQUEIRA, Leandro de Castro. Política ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**, Campinas v. XI, n. 2, p. 425-437, jul./dez. 2008.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOARES DE OLIVEIRA, Ana Maria. Relação homem/natureza no modo de produção capitalista. **Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. VI, n. 119(18), p. 2-10, agosto, 2002.

SOUZA, Celina. (2006), Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45.

SOUZA, M. B.; HOFF, T. S. R. (2019). Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, e20180023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>. Acesso em: 08 mar. 2022.

STEINBERGER, Marília; ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade. Política Ambiental: intervenção do estado no uso da Natureza e do território. *In*: STEINBERGER, Marília (Org). **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: LER, 2013. p. 31-64.

TRISTÃO, E. A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. **SER Social**, [S. l.], v. 13, n. 28, p. 104-128, 2011. DOI: 10.26512/ser\_social.v13i28.12684. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12684](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12684). Acesso em: 7 mar. 2022.



## ANEXOS

### A. Quadro das resoluções analisadas no governo FHC (1995-2002)

Resolução	Houve participação social?	Emendas da sociedade	Foram Aceitas ou consensuadas?
4	*****	*****	*****
13	*****	*****	*****
14	*****	*****	*****
15	*****	*****	*****
16	*****	*****	*****
17	*****	*****	*****
18	*****	*****	*****
2	Sim	Sim	Sim
3	Não	Não	Não
7	Sim	Não	Não
8	Sim	Não	Não
9	Não	Não	Não
10	Sim	Não	Não
19	Sim	Não	Não
20	Sim	Não	Não
21	Não	Não	Não
22	Não	Não	Não
23	Sim	Não	Não
226	Não	Não	Não
227	Sim	Sim	Sim
228	Sim	Sim	Sim
229	Não	Não	Não
230	Não	Não	Não
235	Não	Não	Não
237	*****	*****	*****
238	*****	*****	*****
240	*****	*****	*****
241	*****	*****	*****
242	*****	*****	*****
244	*****	*****	*****
248	Sim	Não	Não
249	Não	Não	Não
251	Sim	Sim	Sim
252	Sim	Não	Não
256	Sim	Sim	Sim
257	Não	Não	Não
258	Sim	Não	Não
261	Não	Não	Não
263	Não	Não	Não

264	Sim	Não	Não
265	Sim	Não	Não
266	*****	*****	*****
267	*****	*****	*****
268	*****	*****	*****
269	*****	*****	*****
272	*****	*****	*****
273	*****	*****	*****
274	*****	*****	*****
275	*****	*****	*****
276	*****	*****	*****
278	Sim	Sim	Sim
279	Sim	Sim	Sim
281	*****	*****	*****
282	*****	*****	*****
283	*****	*****	*****
284	Sim	Não	Não
286	Sim	Sim	Sim
287	Não	Não	Não
289	Sim	Sim	Sim
291	Sim	Não	Não
293	*****	*****	*****
294	*****	*****	*****
297	*****	*****	*****
299	Não	Não	Não
300	*****	*****	*****
301	*****	*****	*****
302	*****	*****	*****
303	*****	*****	*****
305	Sim	Sim	Sim
306	Sim	Sim	Sim
307	Sim	Sim	Sim
308	*****	*****	*****
309	*****	*****	*****
310	Sim	Sim	Sim
312	Sim	Sim	Sim
313	Sim	Sim	Sim
314	Sim	Sim	Sim
315	Sim	Sim	Não
316	Sim	Sim	Sim
317	Sim	Sim	Sim
318	Sim	Não	Não
319	Sim	Sim	Não

\*\*\*\*\* Não foi possível analisar devido à falta de documentos ou a ata resumida

## B. Quadro das resoluções analisadas no governo Lula (2003-2010)

Resolução	Houve participação social?	Emendas da sociedade	Foram Aceitas ou consensuadas?
321	Não	Não	Não
334	Sim	Sim	Sim
335	Sim	Sim	Sim
339	Sim	Sim	Sim
340	Sim	Sim	Sim
341	Sim	Sim	Sim
342	Sim	Sim	Sim
344	Sim	Sim	Sim
346	Sim	Sim	Sim
347	Sim	Sim	Sim
348	Sim	Não	Não
349	Sim	Sim	Sim
350	Sim	Sim	Sim
354	Não	Não	Não
356	Não	Não	Não
357	Sim	Sim	Sim
358	Sim	Sim	Sim
359	Sim	Sim	Sim
362	Sim	Sim	Sim
368	Sim	Não	Não
369	Sim	Sim	Sim
370	Não	Não	Não
371	Sim	Sim	Sim
373	Sim	Não	Não
375	Sim	Sim	Sim
377	Sim	Sim	Sim
378	Sim	Sim	Sim
379	Sim	Sim	Sim
380	Não	Não	Não
381	Não	Não	Não
382	Sim	Não	Não
384	Sim	Sim	Sim
385	Sim	Sim	Não
386	Não	Não	Não
387	Sim	Sim	Sim
388	Não	Não	Não
391	Não	Não	Não
392	Sim	Sim	Sim
393	Sim	Sim	Sim
394	Sim	Sim	Sim
396	Sim	Não	Não

397	Sim	Sim	Sim
398	Sim	Não	Não
401	Sim	Sim	Sim
402	Não	Não	Não
403	Sim	Sim	Sim
404	Sim	Sim	Sim
406	Sim	Sim	Sim
408	Não	Não	Não
409	Não	Não	Não
410	Não	Não	Não
411	Sim	Não	Não
412	Sim	Sim	Sim
413	Sim	Sim	Sim
414	Sim	Sim	Não
415	Sim	Não	Não
416	Sim	Sim	Sim
417	Sim	Sim	Sim
418	Sim	Sim	Não
420	*****	*****	*****
421	*****	*****	*****
422	*****	*****	*****
423	Sim	Sim	Sim
424	Sim	Não	Não
425	Sim	Não	Não
426	Não	Não	Não
428	Sim	Sim	Sim

\*\*\*\*\* Não foi possível analisar devido à falta de documentos ou a ata resumida

## C. Quadro das resoluções analisadas no governo Dilma (2011 - 31/08/2016)

Resolução	Houve participação social?	Emendas da sociedade	Foram Aceitas ou consensuadas?
429	Sim	Sim	Sim
430	Sim	Sim	Sim
431	Não	Não	Não
432	Não	Não	Não
433	Não	Não	Não
435	Sim	Não	Não
436	Sim	Não	Não
437	Não	Não	Não
438	Não	Não	Não
439	Não	Não	Não
440	Não	Não	Não
441	Não	Não	Não
442	Não	Não	Não
443	Não	Não	Não
444	Não	Não	Não
445	Não	Não	Não
446	Não	Não	Não
447	Não	Não	Não
448	Sim	Sim	Sim
450	Não	Não	Não
451	Sim	Não	Não
452	não	não	Não
453	Não	Não	Não
454	Sim	Não	Não
456	Não	Não	Não
457	Sim	Sim	Sim
458	Sim	Sim	Sim
459	Não	Não	Não
460	Sim	Sim	Sim
462	Sim	Sim	Sim
463	Sim	Não	Não
465	Sim	Sim	Sim
466	Sim	Não	Não
467	Sim	Não	Não
469	Sim	Sim	Sim
470	Sim	Sim	Não
472	Não	Não	Não
473	Não	Não	Não
474	Sim	Sim	Sim

## D. Quadro das resoluções analisadas no governo Temer (31/08/2016 - 2018)

Resolução	Houve participação social?	Emendas da sociedade	Foram Aceitas ou consensuadas?
479	Sim	Sim	Sim
480	Não	Não	Não
481	Sim	Sim	Sim
482	Sim	Sim	Sim
484	Não	Não	Não
486	Não	Não	Não
487	Sim	Sim	Sim
488	Sim	Não	Não
489	Sim	Sim	Sim
490	Sim	Sim	Sim
491	Sim	Sim	Sim
492	Sim	Sim	Sim

## E. Quadro das resoluções analisadas no governo Bolsonaro (2019 - 2020)

Resolução	Houve participação social?	Emendas da sociedade	Foram Aceitas ou consensuadas?
493	Sim	Sim	Sim
494	Sim	Sim	Sim
495	Sim	Não	Não
496	Sim	Não	Não
497	Sim	Sim	Sim
498	Não	Não	Não
499	Sim	Não	Não
500	Sim	Não	Não