

Article

Participação Popular e Perversão do Direito: Estudo das Alterações do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Carolina de Albuquerque^{1*} , Maria Carolina Chaves de Sousa² , Celso Maran de Oliveira³ 

¹ Doutora (Fundação Universidade Federal de Rondônia); ORCID: 0000-0001-8383-4972, E-mail: carolinadealbuquerque@yahoo.com.br

² Doutoranda em Engenharia do Ambiente (Universidade de Coimbra, Portugal); ORCID: 0000-0001-6108-0866, E-mail: mary.carolina@gmail.com

³ Doutor (Universidade Federal de São Carlos, Brasil); ORCID: 0000-0002-6442-3614, E-mail: celmaran@gmail.com

*Correspondence: +55 (19) 99960-8036, E-mail: carolinadealbuquerque@yahoo.com.br

ABSTRACT

The creation of the National Environmental Council (CONAMA) within the National Environmental Policy system created a binding participatory space for the creation of environmental public policies, due to its composition and functioning. However, Decree 9.806/2019 reduced and modified the participating sectors seats, in addition to other changes. The objective is to verify if Decree was able to change the levels of popular participation and the format of citizen action in the Council and if the change can be classified as one of the figures of perversion of law. The methodology encompassed a literature review, a case study and documental and jurisprudential analysis. We concluded that the amendment to CONAMA promoted by Decree 9.806/2019 is significant and implied a change in the relationship between the government and society, which is no longer a partnership, becoming an informative relationship. In addition, there is perversion of the Law in the figure escape of law, implying the disfavor of environmental protection.

Keywords: CONAMA; democracy; participation; escape of law.

RESUMEN

A criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) dentro do sistema da Política Nacional do Meio Ambiente criou um espaço participativo vinculativo para a criação de políticas públicas ambientais, em razão do formato de sua composição e funcionamento. Contudo, o Decreto 9.806/2019 reduziu e modificou as cadeiras representativas dos setores participantes, além de implementar outras mudanças no órgão. O objetivo é verificar se este Decreto foi capaz de alterar os níveis de participação popular e o formato de atuação cidadã no Conselho e se essa modificação pode ser classificada como uma das figuras de perversão do direito. A metodologia engloba revisão bibliográfica, estudo de caso e análise documental e jurisprudencial. Conclui-se que a alteração do CONAMA promovida pelo Decreto 9.806/2019 é significativa e implicou na alteração da relação entre o poder público e a sociedade, que deixou de ser de parceria, passando a ser uma relação informativa. Além disso, verifica-se a hipótese de perversão do Direito na modalidade fuga do direito, implicando no desfavorecimento da proteção ambiental.

Palavras-chave: CONAMA; democracia; participação; fuga do direito.



Submissão: 17/07/2021



Aceite: 29/03/2022



Publicação: 29/04/2022



Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 expressa o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo o dever de defendê-lo e preservá-lo ao Poder Público e à coletividade, para as presentes e futuras gerações (Brasil 1988, art. 225) e garante o desenvolvimento nacional, como objetivo da República (Brasil 1988, art. 3º, inc. II).

Nesse panorama de disputa sobre o próprio significado de desenvolvimento sustentável, estruturas jurídicas e políticas são chamadas a dar respostas aos conflitos ambientais, complexos e multifatoriais, que demandam a verificação de várias leis e regulamentos que definem critérios e padrões de análise, fixam políticas públicas, informaram a ação de atores institucionais e acabam por dar certa concretude ao termo disputado (Barroso 2017).

Para tanto, o Estado deve definir os parâmetros e limites da proteção ambiental e do desenvolvimento econômico a fim de alcançar segurança jurídica, diminuindo a abstração do conceito constitucional de desenvolvimento sustentável. Tal atuação é legitimamente discricionária, contudo tanto nas instâncias administrativas como nas judiciárias existem problemas de atuação, no que se refere a estrutura decisória adequada, e na capacidade de responder adequadamente aos problemas de sua competência.

Neumann (2013) denomina perversão do Direito às situações em que se pretende dar aparência de correição para imposição de decisões arbitrárias, sem participação popular, com o intuito de proteger interesses de grupos específicos; sendo três as figuras da perversão do direito: fuga do direito, falsa legalidade e zona de autarquia.

Vale ressaltar que o Estado, a par da sua discricionariedade, não pode se furtar de justificar racionalmente suas decisões, pois a análise da justificação é uma das formas de identificar as figuras de perversão (Rodríguez 2016a). Isso se soma a necessidade de efetivação do direito de participação popular em Conselhos instituídos exatamente com esse intuito, vez que institucionalizam o princípio democrático na Administração Pública (Gordilho & Oliveira 2014), devendo haver oportunidade de participação, com voz, voto e importante nível de atuação (Arnstein 1969).

O objetivo geral deste trabalho é verificar eventual caso de perversão do Direito e o nível de participação em instituição que normatiza e regulamenta tecnicamente o Direito Ambiental: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão administrativo, inserido na organização da Política Nacional do Meio Ambiente, considerando a alteração de sua composição e a forma de escolha dos membros do órgão, em razão do Decreto 9.806/2019.

A questão é verificar se tais alterações no CONAMA, tanto em relação a número de cidadãos como no balanço das porcentagens dos grupos de interesse presentes e outras alterações pontuais podem implicar em uma alteração de postura do órgão, que passaria a mero chancelador de pedidos de licenciamentos e autorizações de grupos empresariais em empreendimentos com risco de degradação ambiental. O risco é que a falta de participação nos órgãos colegiados, de uma maneira geral, poderia implicar em uma atuação que realizaria uma confirmação técnico-política da decisão já tomada pelo Estado e/ou pelo capital.

O trabalho justifica-se jurídica, política e economicamente, pela importância do Brasil no panorama ambiental atual. Além disso, são necessárias pesquisas que reflitam sobre o fenômeno ambiental em dois aspectos: um aspecto midiático, no qual o Estado oferece um pacto de proteção ambiental necessário e adequado à população; e outro fático, no qual essa proteção se instrumentaliza com gargalos que impedem a atuação das instituições para efetiva proteção ambiental, buscando-se verificar a dimensão desses gargalos, se eles implicam em óbice à democracia e se tais dificuldades se tratam de figuras de perversão do direito.

Trata-se de um estudo de caso sobre o CONAMA, a partir do qual, pelo método dedutivo, buscam-se conclusões gerais, objetivando uma reflexão sobre a forma com que o Estado brasileiro pensa e institucionaliza os mecanismos democráticos de proteção ambiental.

Função e estrutura do CONAMA antes do Decreto 9.806/2019

Influenciada pelos movimentos internacionais, especialmente a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 (Conferência de Estocolmo), a legislação nacional começou a tratar o assunto meio ambiente de forma mais geral, em contrário do que ocorria ao tratar separadamente de cada recurso natural, criando a estrutura do Direito Ambiental. Nesse contexto, a



lei infraconstitucional mais importante a tratar sobre meio ambiente no Brasil foi a Lei 6.938, de 1981 (Brasil 1981), que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e criou o CONAMA.

O CONAMA é órgão deliberativo e consultivo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (BRASIL 1981, art. 6º, II). Para a PNMA, o Conselho assessora, estuda e propõe diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e delibera, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Brasil 1981), o que "autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente" (Supremo Tribunal Federal 2019).

Quadro 1 – Composição do CONAMA, antes do Decreto 9.806/2019

Número de cadeiras	Representação dos conselheiros	
3 – sem direito a voto	1 - Ministério Público Federal 1 - Ministério Público Estadual 1 - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados 1 – membro honorário (que encontrava-se vago quando da edição do Decreto 9.806/2019)	
28	Governo Federal	1 - Ministro de Estado do Meio Ambiente 1 - Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente 1 - IBAMA 1 - ICMBio 1 - Agência Nacional de Águas-ANA 23 - representantes de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares (alterações no número de Ministérios alterava a composição do CONAMA cf. Decreto 3.942/2001)
27	Estados (1 para cada ente federativo)	
8	Municípios com órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo 1 representante de cada região geográfica do País (5), 1 representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente e 2 representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional	
8	Entidades empresariais	3 - indicados pela Confederação Nacional da Indústria 1 - indicado pela Confederação Nacional da Agricultura 2 - indicados pela Confederação Nacional do Comércio 1 - indicado pela Confederação Nacional do Transporte 1- indicado pelo Setor Florestal
	Entidades de trabalhadores e da	10 – 2 entidades ambientalistas de cada uma das 5 regiões geográficas do país 1 - representante de entidade ambientalista de âmbito nacional 3 - associações legalmente constituídas para a defesa de recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente 1 - entidade profissional, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento 1 - trabalhadores indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana 1 - trabalhadores da área rural



22	sociedade civil	1 - populações tradicionais
		1 - comunidade indígena
		1 - comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC
		1 - Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares
		1 - Fundação Nacional para a Conservação da Natureza
Soma= 97	(93 com direito a voto + 3 sem direito a voto)	

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Decreto 3.942/2001

O CONAMA teve sua composição e funcionamento regulamentados pelo Decreto n. 99.274/1990, que foi pontualmente alterado com o passar dos anos, sendo composto, anteriormente ao Decreto 9.806/2019 em análise, conforme o Quadro 1.

Importante salientar que as entidades de trabalhadores e da sociedade civil (24%) já possuíam número de representantes menor em relação ao número de assentos reservados ao Poder Público, que detinha 67% das cadeiras, conforme Figura 1.

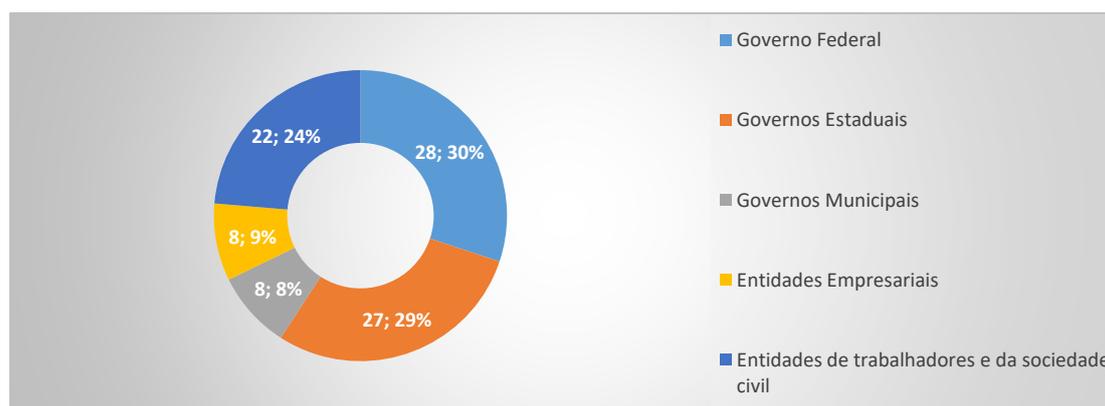


Figura 1. Distribuição das cadeiras do CONAMA por segmento (antes do Decreto 9.806/2019) (valor/porcentagem). Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Decreto 3.942/2001

Pela Figura 1 é possível verificar a participação flagrantemente desigual, quando comparados os setores da sociedade, representando 67% dos órgãos reunidos do primeiro setor, sendo: 28% Governo Federal, 27% dos governos Estaduais, 8% dos Governos Municipais; o terceiro setor com o equivalente a 24%; e o segundo setor participava com 9%. Mesmo se somar os percentuais do segundo e terceiro setores (33%), não chega nem à metade dos representantes do primeiro setor.

Democracia e participação

A participação do povo nas decisões do Estado tem previsão no art. 1º, parágrafo único, de forma indireta, por meio de representantes, ou diretamente (Brasil 1988), o que implica em se agregar "a dimensão de uma democracia participativa, abrindo espaço para a intervenção direta dos cidadãos brasileiros nas decisões políticas" (Fensterseifer & Sarlet 2014, p. 109). Na seara ambiental, o caput do art. 225 da Carta Magna, ao designar o direito e a defesa do meio ambiente à coletividade, infere a necessidade de participação do cidadão para garantir o ambiente equilibrado. Por fim, a participação popular foi institucionalizada no Princípio 10, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da seguinte forma:

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada



de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. (Declaração do Rio De Janeiro 1992).

Ainda em âmbito internacional, em 1998 foi assinada a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, comumente chamada de Convenção de Aarhus. Como o próprio nome revela, esse documento trata da efetivação do direito de participação popular em sociedades democráticas, especificando no art. 8º, que "deve ser dada oportunidade ao público de comentar, diretamente ou através de órgãos consultivos representativos" (Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas 1998).

Em 2018, o Brasil assinou o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Organização das Nações Unidas 2018), nomeado Acordo de Escazú. Nesse documento, entre outras disposições, temos que:

(...) o direito do público de participar nos processos de tomada de decisões ambientais incluirá a oportunidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, conforme as circunstâncias do processo. Antes da adoção da decisão, a autoridade pública correspondente levará devidamente em conta o resultado do processo de participação (Organização das Nações Unidas 2018).

Apesar de os documentos internacionais favorecerem a participação popular, são vários os níveis de atuação da coletividade relativos às atividades dos tomadores de decisão. Para Arnstein (1969), são três níveis de participação subdivididos em oito formas de atuação cidadã, conforme o Quadro 2.

Quadro 2. Níveis de participação popular na tomada de decisões

Nível de não participação	Manipulation (Manipulação)	Os cidadãos não participam. Permite que os detentores de poder "eduquem" ou "curem" os participantes.
	Therapy (Terapia)	
Graus de simbolismo	Informing (Informando)	
	Consultation (Consulta)	Os cidadãos podem, de fato, ouvir e ser ouvidos. Mas, sob essas condições, eles não têm o poder de garantir que seus pontos de vista sejam atendidos pelos tomadores de decisão.
	Placation (Apaziguamento)	
Graus de poder do cidadão	Partnership (Parceria)	Permite que os cidadãos negociem e se envolvam em trocas com os tomadores de decisão.
	Delegated power (Poder delegado)	
	Citizen control (Controle do cidadão)	Os cidadãos obtêm a maioria dos assentos de tomada de decisão, ou total poder gerencial.

Fonte: ARNSTEIN, 1969.

Aplicando a escada de Arnstein (1969), com base na configuração do CONAMA, conforme o Decreto 3.942/2001, pode-se visualizar que a sociedade civil estabelecia uma relação de parceria (Partnership) nas decisões a serem tomadas pelo CONAMA, vez que os representantes participavam das discussões e tinham poder de voto, com o mesmo peso que os outros conselheiros, havendo espaço para negociação e envolvimento com o debate e decisão. A parceria é considerada uma forma verdadeiramente participativa (Medeiros & Borges 2007; Soria Romo & Ojeda Castro 2020), segundo a escada de Arnstein (1969). Apesar disso, é importante refletir se este nível alto de participação se manteve após a alteração da composição do Plenário em 2019.



Figuras de perversão do Direito

As figuras da perversão do Direito pretendem dar uma aparência de correção para situações de arbítrio, sem participação popular, com o intuito de proteger interesses de grupos econômicos. Consideram-se três as figuras da perversão do Direito: fuga do direito, falsa legalidade e zona de autarquia (Neumann 2013).

Ao utilizar as formas de perversão do direito, ou "direito autocrático", Rodriguez (2016a, Rodriguez 2016b, Rodriguez 2016c) considera que se tratam de desenhos regulatórios ou decisões formais que apresentam aparência de lícitas, porém com efeito de neutralizar a soberania popular, "imunizando determinados processos decisórios ou instituições da influência dos diversos agentes sociais em conflito", sendo que identificar casos de perversão do Direito, deve-se investigar "o sentido e os efeitos das normas jurídicas no processo de interação entre os agentes sociais pertinentes", para além do "valor de face" e do texto das normas jurídicas (Rodríguez 2016b, p. 266)

A primeira figura da perversão do Direito é chamada de "fuga do direito", e consiste no abandono das estruturas jurídicas pois, no embate para a determinação de sentido e de aplicação do direito, grupos poderosos se veem afastados dos seus privilégios juridicamente garantidos, inclusive com o redirecionamento de recursos para novas políticas públicas. Aqui pode estar incluído o afastamento da participação da sociedade na elaboração de normas.

Isso porque o Estado de direito precisa estar apto a justificar coerentemente o poder estatal, reconhecendo as demandas sociais, a dificuldade é que novas demandas implicam em desestabilizar grupos protegidos pela situação jurídica anterior, do que depende uma rearticulação no caso de mudança para a adesão cidadã (Rodríguez 2016a).

Nesse sentido, desarticular as instituições das demandas sociais é a forma de perverter o Direito, por meio da expropriação da autonomia social, que perde os mecanismos de transformar debates morais em normas efetivas, em razão da alteração do desenho da instituição formal, o que neutraliza o poder social em favor de interesses de grupos específicos (Rodríguez 2016a).

A falsa legalidade, ou "legalidade discriminatória" (Rodríguez 2016b) se refere a produção de normas que emanam de órgãos legítimos, mas defendem interesses de classes específicas que tem capacidade de determinar seu sentido, fixando uma aplicação diferenciada para grupos sociais diferentes.

Tais normas aparentam universalidade, mas quando aplicadas, o são de forma segmentada, como por exemplo, normativas privadas para determinados tipos de situações, como a *lex mercatoria*, que retiram a regulação do espaço de controle social, ou a limitação de direitos básicos na lei antiterror, vez que ela se direcionaria a pessoas consideradas perigosas e não pessoas comuns, inclusive com suporte social (Rodríguez 2016a).

A falsa legalidade é útil para "evidenciar espaços de arbítrio no interior do estado de direito", perceptíveis a partir do momento que se atenta para além do simples texto legal, ou seja, ao se verificar sua aplicabilidade e efeitos sociais (Rodríguez 2016b, p. 105).

As zonas de autarquia se relacionam a atos de aplicação do direito com excessiva indeterminação, ou seja, decisões que não são coerentemente justificadas ou são tomadas em um espaço vazio de justificação.

O Estado de Direito afirma que toda ação deve ou estar fundamentada em uma norma jurídica ou em um espaço de autonomia garantido por uma norma jurídica, mas não apenas as normas são importantes, vez que a sua aplicação permite interpretação, que deve estar amparada pela racionalidade e deve agregar segurança jurídica, se afastando de uma excessiva indeterminação ou se fundando apenas na autoridade do juiz. Na zona de autarquia as decisões não possuem um padrão de racionalidade e são tomadas de forma arbitrária, mas aparentemente jurídicas, buscando impedir o controle social (Rodríguez 2016a).

A questão que se coloca na presente pesquisa é se a alteração do CONAMA, via Decreto 9.806/2019, configura algum tipo de perversão do Direito.

CONAMA após o Decreto 9.806/2019

Em 2019, foi editado o Decreto n. 9.806, que alterou o Decreto 99.274/1990, regulamentador do CONAMA, com significativas reduções e modificações nas cadeiras representativas dos setores participantes. O número total de representantes diminuiu drasticamente para 23, a participação do Poder Público foi aumentada de 67% para 74%, com 17 assentos (10 somente do Governo



Federal), e foram incluídas representações do Ministério de Minas e Energia e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Diversas foram as críticas negativas a esse Decreto, sob o fundamento de redução da participação popular e desmonte do órgão e da política ambiental brasileira.

Quadro 3 – Composição do CONAMA, conforme o Decreto 9.806/2019.

Número de cadeiras	Representação dos conselheiros	
1 – sem direito a voto	1 - Ministério Público Federal (conforme Decreto n. 9.939/2019)	
10	Governo Federal	1 - Ministro de Estado do Meio Ambiente 1 - Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente 1 - IBAMA 7 - representantes dos seguintes Ministérios: 1 - Casa Civil da Presidência da República 1- Ministério da Economia 1- Ministério da Infraestrutura 1- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 1- Ministério de Minas e Energia 1- Ministério do Desenvolvimento Regional 1- Secretaria de Governo da Presidência da República
5	Estados (1 para cada região geográfica do país)	
2	Municípios, dentre as Capitais dos Estados	
2	Entidades empresariais	Indicados pela Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional de Serviços, Confederação Nacional da Agricultura, e Confederação Nacional do Transporte
4	Entidades ambientalistas de âmbito nacional	Escolhidos por sorteio anual, vedada recondução
Soma= 24	(23 com direito a voto + 1 sem direito a voto)	

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Decreto 9.806/2019

A Procuradoria Geral da República da 3ª Região representou junto à Procuradoria Geral da República pela propositura de ação de controle de constitucionalidade do Decreto 9.806/2019, sob o fundamento de ataque aos princípios da participação popular direta, da igualdade e da vedação do retrocesso ambiental, além dos direitos fundamentais à participação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à vida (Ministério Público Federal 2021).

São oito os pontos indicados na representação:

- redução de 11 para 4 representantes de entidades ambientalistas com assento no Conselho;
- redução do mandato das entidades ambientalistas de 2 anos para 1 ano, passando a ser vedada a recondução;
- substituição do método de escolha das entidades representantes desse setor, que se fazia por processo eleitoral dentre as organizações cadastradas perante o Ministério do Meio Ambiente, pelo método de sorteio;
- elegibilidade para o assento no Conselho apenas das entidades ambientalistas ditas de “âmbito nacional”;



- perda de assento no Conselho de órgãos de ligação estreita com o meio ambiente, como o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio) e a Agência Nacional de Águas (ANA), bem como do Ministério da Saúde e de entidades ligadas à questão indígena;
- redução de assentos para os Estados, que tinham direito a indicar um representante cada, para apenas cinco, sendo um para cada região geográfica; e
- (redução dos assentos dos Municípios de oito para apenas duas vagas, restritas às capitais (o que desconsidera os Municípios do interior);
- extinção dos cargos de conselheiros sem direito a voto, que eram ocupados por representantes dos Ministérios Públicos estaduais e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

Também foram extintos os assentos dos representantes da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN) e Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMNA). O Decreto n. 9.806/2019 também havia retirado a cadeira de convidado do Ministério Público Federal, decisão essa que foi revertida pelo Decreto n. 9.939/2019, mantendo sua função de Conselheiro convidado, sem direito a voto.

A Min. Rosa Weber, em seu voto no julgamento da ADPF 623 (Supremo Tribunal Federal 2019), reforçou a grande diferença que se estabeleceu na composição entre entidades públicas e privadas: "o setor do Executivo Federal concentrou 43%, os entes federados, como resultado da junção entre Estados e Municípios, agregaram 29,6%, a sociedade civil 25,9%, sendo que deste percentual 17,3% representa as entidades ambientalistas e 8,6% às entidades empresariais." Isso se apresenta na Figura 2.

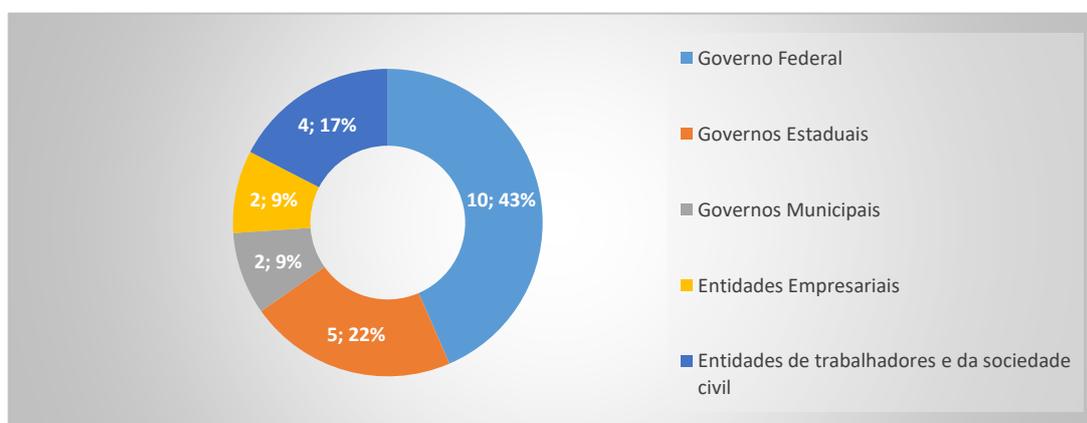


Figura 2. Distribuição das cadeiras do CONAMA por segmento (conforme o Decreto 9.806/2019) (valor/porcentagem). Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Decreto 9.806/2019.

Nessa figura é possível verificar a massiva participação do primeiro setor, que chega a 74% (somados os governos federal, estaduais e municipais); o segundo setor com 9%; e o terceiro setor com 17%. A participação do segundo e terceiro setores somadas alcançam em torno de $\frac{1}{4}$ da composição do CONAMA.

Discussão

A estrutura interna do CONAMA conta com Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais- CIPAM, Câmaras Técnicas-CTs, Grupos de Trabalho-GTs, e Grupos Assessores-GAs. A diferença de representação no Plenário não ocorre no CIPAM e nas CTs, que contam com número de representantes iguais dos cinco segmentos (arts. 24, II e 30, Portaria CONAMA 630/2019, respectivamente), o que levanta a questão dos motivos que embasam a diferenciação de vagas de representação dos setores no Plenário do Conselho, órgão superior de deliberação.

A configuração majoritária do colegiado pelo Poder Público estaria fundamentada no princípio constitucional do pluralismo partidário (Brasil 1988, art. 1º, V), pela heterogeneidade dentro desse grupo de representantes. O pluralismo político constituiria "o fundamento do Estado brasileiro que assegura a existência de centros coletivos dotados de multiplicidade ideológica que, rivalizando-se



entre si, tentam interferir ou interferem na formação da vontade do Estado” (Silva Neto 2010, p. 318). Por outro lado, o número de assentos destinados aos entes públicos acaba por determinar que os interesses governamentais se sobressaiam sobre os interesses dos grupos participantes.

Além disso, apesar de nomeados representantes de cinco setores, os interesses disputados no Conselho são dois: os interesses ambientais da sociedade civil organizada e os interesses não ambientais.

Um é o interesse unicamente ambiental defendido pelas entidades não governamentais criadas precipuamente para tanto, que mediante suas propostas e considerações, buscam resguardar os interesses exclusivamente ambientais ou ao menos mitigar os efeitos nocivos ao meio ambiente advindos de possíveis posições propostas dos representantes dos outros interesses que não exclusivamente ambientais; o outro classificamos como interesses múltiplos, defendidos por todos os demais componentes do conselho. Como defensores desses múltiplos interesses, que não são meramente ambientais, encontramos ali no Conama as demais entidades (órgãos governamentais nas três esferas, entidades ligadas aos setores industriais e comerciais, assim como os empregados, entre outros) que, dizendo aliar-se também ao interesse ambiental, conjugam, quase sempre e com maior efetividade, outros interesses, como o social, político, econômico, etc (Lima 2016).

As Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientais, ou seja, as que afirmam como objetivo a defesa do meio ambiente, podem ser consideradas as mais legitimadas a participar das discussões de políticas públicas ambientais, vez que a Constituição tutela a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao invés de instituir uma competência para a escolha da forma de se regulamentar o uso de recursos naturais.

[...] a Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, a participação pública em processos decisórios e o acesso à justiça em matéria ambiental, reservou um espaço especial às organizações não governamentais ambientalistas. (...) A Convenção ressalvou que as ONGs dedicadas à causa ambiental são invariavelmente reputadas interessadas, vale dizer, integrantes do “público concernido”, circunstância que lhes autoriza ampla participação nos processos decisórios, onde, por vezes, as pessoas físicas não poderão intervir (Mirra 2011, p. 129-131).

A partir do novo decreto, as cadeiras do Plenário passaram a ser ocupadas pelas organizações ambientais no importe de 17,4%, em face dos 82,6% de ocupação pelos setores que defendem interesses opostos, dificultando a aprovação de demandas protetivas ambientais (Lima 2008). O que implica em barreiras para o alcance de um alto nível de participação popular no Conselho, que, na prática, parece ser meramente informativo (Arnstein 1969). Além disso, pode ser verificada tendência a diminuição de representatividade da sociedade civil e um crescimento desta em relação ao Governo Federal, conforme Figura 3.

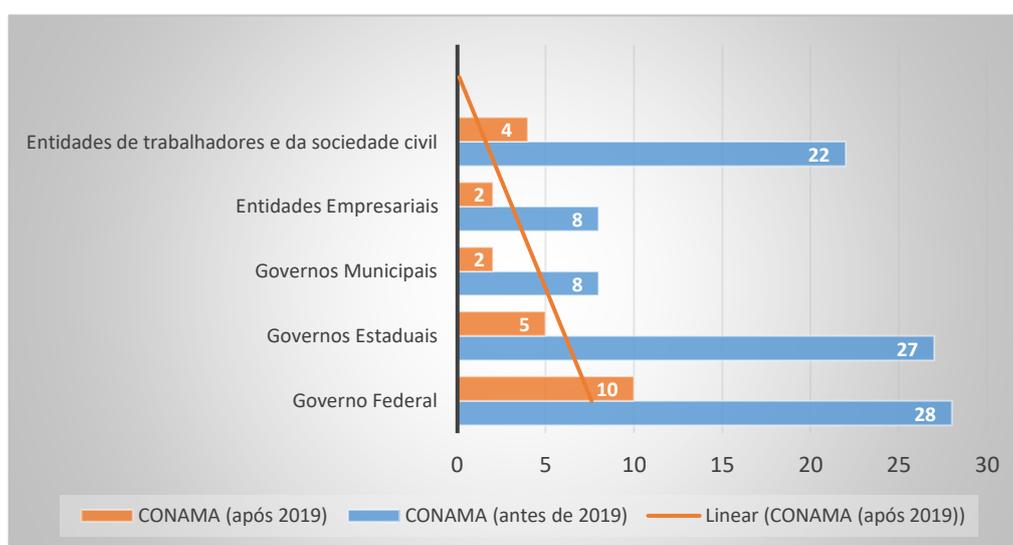


Figura 3. Relação entre a distribuição das cadeiras do CONAMA por segmento antes e após o Decreto 9.806/2019 (com linha de tendência para CONAMA após o Decreto). Fonte: Elaborado pelos autores com base no Decreto 3.942/2001 e no Decreto 9.806/2019



Deve-se salientar que a porcentagem da alteração de ocupação de cadeiras não é tão significativa, ao menos a uma primeira vista, vez que Governo Federal contava com 30% das cadeiras e passa a deter 43%; a sociedade civil contava com 24% e passa a deter 17% destas; e que já havia uma ampla maioria da classe formada pelo governo mais as entidades empresariais anteriormente ao decreto (76%), mantida após o mesmo (83%).

Já anteriormente ao Decreto de 2019, o Conselho, apesar de seu importante papel institucional com a virtude de haver uma multiplicidade de atores em sua composição, não era considerado paritário, pela predominância de representação governamental em sua composição, sendo requerido aperfeiçoamento no sentido de ampliar sua legitimidade social, com a ampliação da influência da sociedade civil na tomada de decisão (Gordilho & Oliveira 2014).

Contudo, as características elogiosas do CONAMA de antes do Decreto de 2019, passam a sofrer desgaste se somarmos a alteração percentual de representação a outros fatores, também alterados via Decreto.

O centro de tomada de decisão do Governo Federal se deslocou para um núcleo mais desenvolvimentista, vez que a composição dos Ministérios, que englobava o da Saúde por exemplo, passa a fixar representação da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Economia, do Ministério da Infraestrutura, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério de Minas e Energia, do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Secretaria de Governo da Presidência da República. A isso se soma a retirada de representantes do ICMBio e da ANA. Desta forma, apenas com a junção do grupo Governo Federal e entidades empresariais, já se atinge mais que a maioria para a alteração das resoluções ambientais.

Além disso, o novo método de escolha dos organismos não governamentais de interesse ambiental para atuar no órgão prejudica ainda mais as atividades desse setor, pois o que anteriormente acontecia por meio de escolha pelos pares, o que refletia maior participação, passa a acontecer mediante sorteio. A exclusão da eleição como método de escolha das entidades ambientais viola frontalmente seu direito de autodeterminação ou auto-organização, pois a eleição entre pares das entidades ocupantes das vagas em Plenário permitia a escolha das que fossem objetivamente mais aptas ao exercício do poder conferido.

Por meio dessa conjugação de vontades para a escolha dos conselheiros, diferentemente do que ocorre no método aleatório, a decisão democrática e autogerida do segmento já vem acompanhada de um compromisso de apoio por parte dos eleitores, o que exprime, por seu turno, uma legitimidade não só formal mas material ao eleito, o que tende a levar o bom representante a empenhar-se e a utilizar as opiniões e esforços dos seus apoiadores no exercício de uma gestão coletiva, na qual as respostas aos desafios serão dadas de forma coletiva pelo segmento ambiental (Ministério Público Federal 2019, p. 42).

A lista para sorteio é o Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA), o que poderia imprimir igualdade entre as ONGs aptas a participar do CONAMA, contudo, o novo critério ressalta discrepâncias financeiras, humanas e técnicas para participar do Plenário, vez que podem ser sorteadas duas entidades de pequeno porte, que não terão as mesmas condições de participação do que outros representantes como os do poder público, que contam com pessoal e estrutura robustos.

O tempo de mandato das ONGs também foi diminuído de dois anos para um ano, sem possibilidade de recondução, o que parece ser mais um impeditivo para a participação efetiva, pois a alta rotatividade de representantes dificulta o aprofundamento do conhecimento formal e material do funcionamento do Conselho e das matérias de sua competência, dificultando a consistência da atuação dos setores ambientalistas.

Nesses fóruns, conformados por uma multiplicidade de atores heterogêneos em interação, são constituídas redes de alianças que atravessam organizações e instituições, conforme os problemas apresentados. Ali, se negociam simultaneamente os saberes, as identidades dos atores sociais e os procedimentos que são seguidos para estabelecer normas (Bravo Cruz 2017, p. 62).

O processo de cognição de um tema dentro do Conselho dificilmente inicia e esgota-se no período de um mandato, assim, aqueles conselheiros representantes dos setores ambientais que vinham acompanhando instruindo e decompondo suas dúvidas não participarão da fase de deliberação. Os novos conselheiros, dando continuidade ao debate, precisarão entender o trabalho dos antecessores para poder firmar posicionamento, o que demanda tempo, gerando atrasos e dificuldades para um posicionamento definitivo a ser manifestado perante os conselheiros dos outros setores.



Parece haver, portanto um redirecionamento do nível de participação da sociedade civil no CONAMA, abandonando uma relação de parceria (*Partnership*) e fixando uma relação informativa (*Informing*), em razão da criação de mais barreiras para o alcance de um alto nível de participação popular (Arnstein 1969) no Conselho. Isso se fortalece porque a diminuição do número de cadeiras acabou por reduzir também o espaço para a apresentação e deliberação de uma importante variedade de posições dos atores que anteriormente participavam do Conselho.

Além disso, parece haver uma tentativa de desarticulação da instituição, vez que a alteração e a ampla diminuição de representação protetiva ao meio ambiente impedem que os debates e embates sobre os limites do desenvolvimento sustentável aconteçam com a amplitude anterior.

Isso se reforça por mais três fatores: i) a ausência de reuniões no ano de 2021 disponibilizadas no site do CONAMA; ii) a pauta da última reunião do órgão no ano de 2020 para aprovar, via Resolução 500/2020, a revogação das Resoluções 284/2001 (licenciamento de empreendimentos de irrigação), 302/2002 (parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno) e 303/2002 (parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente), que inclusive foram suspensas, em 2020, pelo Supremo Tribunal Federal em decisão liminar nas ADPF 747, ADPF 748 e ADPF 749; e iii) a ADPF 623/2020, que requer a inconstitucionalidade da alteração do CONAMA, suspensa por pedido de vista em 15 de março de 2021, com 4 (quatro) votos a favor da inconstitucionalidade da alteração da estrutura e participação no Plenário do Conselho.

Assim, a alteração do desenho da instituição do Plenário do CONAMA acabou por neutralizar parte do poder social direcionado a interesses ambientais em favor de interesses desenvolvimentistas, verificando-se a hipótese de perversão do Direito na modalidade de fuga do direito (Rodríguez 2016a).

Conclusão

A evolução do Direito Ambiental a partir da década de 1970 implicou em várias inovações como a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente e a criação do CONAMA, órgão deliberativo e consultivo do Sistema Nacional de Meio Ambiente, instituído como local de criação de políticas ambientais vinculantes, com participação social requerida pela legislação nacional e internacional.

A alteração do CONAMA pelo Decreto n. 99.274/1990 é significativa e permite a verificação dos níveis de participação antes e depois de sua alteração e da eventual existência da figura de perversão do direito.

Conclui-se que a configuração do CONAMA, antes do Decreto n. 99.274/1990, conforme a escada de Arnstein, permitia uma relação de parceria (*Partnership*) entre a sociedade e o poder público na tomada de decisões, em razão da possibilidade da participação em discussões, voto com mesmo valor, espaço para negociação, debate e decisão, configurando uma verdadeira participação. Apesar disso, havia falta de paridade representativa dos setores da sociedade (67% do primeiro setor, 24% do terceiro setor e 9% do segundo setor).

Após o Decreto 9.806/2019, a situação se agravou de forma significativa, pois houve a diminuição do número de participantes (de 97 para 24), aumento da representação do poder público (de 67% para 74%) e diminuição da representação da sociedade civil (9% do segundo setor e 17% do terceiro setor).

A isso se soma a redução dos representantes de entidades ambientais, com limitação para as de âmbito nacional, redução de mandato e indicação por sorteio; perda do assento do ICMBio, da ANA, do Ministério da Saúde e de entidades ligadas à questão indígena; redução de assentos de Estados e Municípios; extinção dos cargos dos Ministérios Públicos estaduais e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, esses sem direito a voto; e também do SBPC, da ABES, da FBCN e da ANAMNA.

A importância da heterogeneidade no CONAMA se ligava a efetividade do pluralismo político e da variedade ideológica, apesar de a disputa no CONAMA exteriorizar basicamente dois interesses: os ambientais e os não ambientais, ou desenvolvimentistas, havendo uma participação de apenas 17,4% da sociedade organizada ambiental na nova configuração do CONAMA.



Isso tudo indica que a participação no CONAMA, após Decreto 9.806/2019, passou a ser meramente informativo, caracterizando-se pelo adensamento da disparidade, em razão da diminuição da representatividade da sociedade civil e do crescimento da representatividade do Governo Federal.

Apesar da alteração numérica não ser tão significativa estatisticamente e do fato de o Conselho nunca ter sido paritário, as características do CONAMA antes do decreto favoreciam a participação. Essa afirmação fundamenta-se também na configuração do Plenário do Conselho, vez que, depois da edição e vigência do Decreto 9.806/2019: as decisões do Governo Federal passaram a ser tomadas pelas pastas mais desenvolvimentistas, privilegiando-se setores como: Casa Civil; Economia; Infraestrutura; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Minas e Energia; Desenvolvimento Regional e Secretaria de Governo (em detrimento do ICMBio e da ANA), os quais fazem maioria no Conselho se somados às entidades empresariais. A isso se soma ter sido legado às sociedades ambientais uma participação por sorteio, com mandato de um ano, sem recondução, dificultando a consistência da sua atuação.

O abandono da relação de parceria (*Partnership*) e a opção por uma relação informativa (*Informing*) transparece na própria possibilidade de debate que perde em espaço, tempo e amplitude, na nova configuração do Conselho.

Verifica-se assim, a hipótese de perversão do Direito na modalidade de fuga do direito, o que é reforçada pela ausência de reuniões no ano corrente, e pela última pauta selecionada para debate no Conselho, que tratou em sua totalidade de revogação de Resoluções protetivas ambientais, suspensas até o momento pelo STF, onde também tramita ação sobre a constitucionalidade da alteração da composição do próprio CONAMA.

Se o Estado define os parâmetros e os limites da proteção ambiental e do desenvolvimento econômico, isso deve se dar por meio de uma estrutura decisória adequada, que justifique racionalmente suas decisões e que efetive o direito de participação popular em Conselhos instituídos para esse fim, concretizando o princípio democrático na Administração Pública, através da participação com voz, voto e importante nível de atuação.

Esse ideário democrático não se favorece do Decreto 9.806/2019, que, além de diminuir o nível de participação social do CONAMA, exterioriza instrumento de perversão do direito, tanto pela alteração do número de representantes e das porcentagens de representação, como por outros indicativos que desfavorecem claramente a proteção ambiental.

Agradecimentos

Ao CEDA - Centro de Estudos em Democracia Ambiental, da Universidade Federal de São Carlos.

Referências

- Arnstein S 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* 35(4):216-224.
- Barroso LR 2017. Direito constitucional contemporâneo. Saraiva, São Paulo, 592 p.
- Brasil 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado em 15 de maio, 2021 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil 1981. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Recuperado em 15 de janeiro, 2021 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm.
- Supremo Tribunal Federal 2019. ADPF 623. Recuperado em 10 de maio, 2021 de <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>.
- Bravo Cruz FN 2017. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 181 pp.
- Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas 1998. Convenção sobre Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente. Recuperado em 20 de maio, 2021 de <https://www.ambientecplp.org/documentos/outros/convencao-sobre-acesso-a-informacao-participacao-no-processo-de-tomada-de-decisao-e-acesso-a-justica-em-materia-de-ambiente-pdf.aspx>.
- Declaração do Rio de Janeiro 1992. *Estud. av.* 6(15):153-159. Recuperado em 11 de abril, 2021 de <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>.



- Fensterseifer T, Sarlet IW 2014. *Princípios do Direito Ambiental*. Saraiva, São Paulo, 296 pp.
- Gordilho HJS, Oliveira TP 2014. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Revista de Informação Legislativa* 51(204):67-89.
- Lima JLB 2016. Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do Conama. *Fórum de direito urbano e ambiental* 15(87):25-40.
- Medeiros JP, Borges DF 2007. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. *Rev. Adm. Pública* 41(1):63-81.
- Mirra ALV 2011. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente*. Letras Jurídicas, São Paulo, 652 pp.
- Ministério Público Federal 2019. *Ofício PRR/3ª Região n. 1930/2019*. Encaminha representação relativa à inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019. Recuperado em 12 de maio, 2021 de <https://mpfdrive.mpf.mp.br/ssf/s/readFile/share/153422/-722206481582109249/publicLink/ADPF%20623%20-%20Representa%C3%A7%C3%A3o%20PRR3%20e%20Anexos.pdf>.
- Ministério Público Federal 2021. *MPF pede inconstitucionalidade de decreto que alterou composição e funcionamento do Conama*. Recuperado em 12 de maio, 2021 de <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/noticias-r3/mpf-pede-inconstitucionalidade-de-decreto-que-alterou-composicao-e-funcionamento-do-conama>
- Neumann FL 2013. *O império do direito*. Quartier Latin, São Paulo, 488 pp.
- Organização das Nações Unidas 2018. *Acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe*. Recuperado em 09 de maio, 2021 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/1/S1800493_pt.pdf.
- Paes LM 2019. *Análise do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA: Participação Política nas decisões estratégicas de preservação da biodiversidade*. Novas Edições Acadêmicas, 372 pp.
- Rodríguez JR 2016a. As figuras da perversão do direito: para um modelo crítico de pesquisa jurídica empírica. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores* 19(37):99-124. Recuperado em 10 de maio, 2021 de <http://dx.doi.org/10.18359/prole.1682>.
- Rodríguez JR 2016b. Perversão do direito (e da democracia): seis casos. *Revista Direito & Praxis* 7(4): 261-294. Recuperado em 10 de maio, 2021 de <https://doi.org/10.12957/dep.2016.22185>.
- Rodríguez JR 2016c. Luta por Direitos, Rebeliões e Democracia no Século XXI: Algumas tarefas para a pesquisa em Direito. *Revista Digital de Direito Administrativo* 3(3):609-635. Recuperado em 15 de junho, 2021 de <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i3p609-635>.
- Silva Neto MJ 2010. *Direito constitucional*. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 969 pp.
- Romo RS, Castro COM 2020. Participación ciudadana y democracia directa en municipios de Jalisco y Sinaloa, México, 2008-2018. *Rev. iberoam. estud. munic.* (21):29-59. Recuperado em 10 de maio de 2021 de <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100029>.