

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE: ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO

Adriana Maria Magalhães de Moura
Igor Ferraz da Fonseca

1 INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é um elemento chave na estrutura de governança ambiental brasileira, como órgão responsável, no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), por assessorar o governo e os órgãos ambientais quanto a diretrizes e políticas para o meio ambiente, além de estabelecer, no âmbito de suas competências, normas e padrões ambientais em nível nacional.

Este capítulo apresenta um panorama geral sobre a atuação do Conama, com foco em seu processo participativo e decisório e sob o ponto de vista de seus conselheiros.¹ Busca-se contribuir na avaliação dos produtos gerados pela atuação do colegiado e apresentar contribuições para o seu aperfeiçoamento.

O texto é dividido em seis seções, incluindo esta introdução: a seção 2 traz uma contextualização do Conama, sua finalidade, competências, composição e funcionamento; a seção seguinte apresenta um breve histórico da atuação do conselho; a seção 4 analisa o desempenho do Conama, destacando os pontos fortes e fracos de sua atuação; a seção subsequente discute os resultados alcançados; e a sexta e última seção apresenta uma breve conclusão e perspectivas sobre o Conama.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONAMA

Criado em 1981, o Conama é um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente.² Suas competências, em um total de dezessete, 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

1. Os dados utilizados são de pesquisa realizada pelo Ipea (Fonseca e Moura, 2011), cuja metodologia empregada baseou-se: *i*) na aplicação de um questionário respondido por 71% das entidades representadas no conselho; *ii*) em entrevistas realizadas com 26 conselheiros e atores-chave; *iii*) na observação de reuniões das diversas instâncias do colegiado; e *iv*) na análise de dados disponíveis no sítio do Conama e nos arquivos do Departamento de Apoio ao Conama (DConama).

2. Lei nº 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990, com alterações feitas pelo Decreto nº 3.942/2001, que disciplina as finalidades consultivas e deliberativas, bem como as competências do Conama.

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.

O Conama é presidido pelo ministro do Meio Ambiente e sua secretaria executiva é exercida pelo secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a assessoria de um departamento que lhe presta apoio técnico e administrativo. O colegiado é um dos maiores constituídos no nível federal: possui um total de 108 conselheiros e representa cinco setores, desigualmente representados quanto ao número de conselheiros: governo federal (39); governos estaduais (27); governos municipais (8); entidades empresariais (8); entidades de trabalhadores e da sociedade civil (22); conselheiros sem direito a voto (3); e membro honorário (1). Cada conselheiro titular possui dois conselheiros suplentes.

O Conama possui uma estrutura complexa, com a função de analisar e debater as matérias em tramitação, em reuniões públicas e abertas a todos os interessados, e composta pelas seguintes instâncias, além do plenário:³

- câmaras técnicas (CTs) – em um total de sete, têm a função de examinar, deliberar e relatar ao plenário as matérias relacionadas à sua área de atuação, principalmente resoluções sobre: *i*) biodiversidade; *ii*) controle ambiental; *iii*) florestas e demais formações vegetacionais; *iv*) qualidade ambiental e gestão de resíduos; *v*) gestão territorial, unidades de conservação e demais áreas protegidas; *vi*) educação ambiental e desenvolvimento sustentável; e *vii*) assuntos jurídicos;
- grupos de trabalho (GTs) – de caráter temporário, são constituídos com a função de analisar, estudar e apresentar propostas sobre as matérias de competência da câmara técnica que os instituiu, assessorando-a de forma não deliberativa;
- grupos assessores (GAs) – também de caráter temporário, são instituídos com a função de assessorar o plenário na preparação de pareceres, relatórios ou estudos solicitados; e
- Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam) – órgão de integração de políticas ambientais, responde pela integração técnica e política do Conama.

Os principais atos do Conama são as resoluções, mas o conselho também atua por meio de moções, recomendações, proposições de matérias ao Congresso Nacional e decisões sobre multas aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (quadro 1). Além disso, o

3. Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011.

Conama realiza eventos extraordinários, tais como reuniões públicas, seminários e eventos em diferentes localidades do país.

QUADRO 1
Atos do Conama

Atos	Quantidade ¹
<i>Resoluções</i> – tratam de: <i>i</i>) diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões relativos ao meio ambiente; <i>ii</i>) determinações de estudos aos órgãos públicos ou entidades privadas sobre projetos com impacto ambiental; e de <i>iii</i>) determinações sobre perda ou restrição de benefícios fiscais e financiamento público.	473
<i>Moções</i> – correspondem a manifestações relevantes, em plenário, relacionadas com a temática ambiental.	127
<i>Recomendações</i> – consistem em manifestações endereçadas ao Executivo ou Legislativo acerca de políticas ou programas públicos com repercussão na área ambiental.	17
<i>Proposições</i> – equivalem a matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou ao Congresso Nacional.	3
<i>Decisões</i> – dizem respeito a deliberações, por meio da Câmara Especial Recursal, em última instância, sobre multas aplicadas pelo Ibama.	7

Fonte: Conama.

Elaboração dos autores

Nota: ¹ Até 20 de dezembro de 2015.

As reuniões do Conama são abertas ao público e têm lugar ordinariamente a cada três meses, podendo ocorrer reuniões extraordinárias, sempre que convocadas pelo seu presidente ou a requerimento de pelo menos dois terços de seus membros.

3 BREVE HISTÓRICO DO CONAMA

Como mencionado, o Conama foi criado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que instituiu o conselho enquanto parte da estrutura do Sisnama. As atividades do Conama se iniciaram efetivamente três anos após sua criação, com a regulamentação dada pelo Decreto nº 88.351/83, e o conselho se reuniu pela primeira vez, com regimento interno, em 1984.

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 significativo nas suas atividades por parte de seus membros, o que também levou à sua extinção (Conama, 2008a).

Segundo Diniz (2010), pode-se dividir a trajetória percorrida pelo Conama em seus quase trinta anos em três períodos principais. O primeiro período, entre 1983 e 1984, corresponde à fase de instalação e estruturação inicial do conselho. Na época, o colegiado esteve vinculado ao antigo Ministério do Interior (Minter) e,

posteriormente, à Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República (Sema/PR). É interessante notar que, desde o início, o Conama foi estabelecido com poder deliberativo e participação social. Além disso, foi o primeiro conselho federal com composição efetivamente híbrida entre governo e sociedade que estabeleceu o governo federal como minoria. O cenário político era de campanha pelas eleições diretas e de emergência de movimentos sociais e ambientalistas.

O segundo período se dá desde o processo para a Constituinte até a aprovação da nova Constituição Federal (CF), na segunda metade da década de 1980. 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. As entidades ambientalistas, no entanto, tiveram algum ganho de representatividade, sendo eleitas a cada dois anos com base no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA). A partir de 1992 o Conama passa a ser vinculado ao MMA. Argumenta-se que, neste segundo período, o conselho perdeu peso político tanto por falta de uma articulação transversal temática e setorial, quanto pelo fato de deixar de ser o órgão superior do Sisnama e repartir funções com as novas instituições criadas – o Ibama em 1989, e o MMA, em 1992 (Acsegrad, 1996).

Por fim, o terceiro período de mudanças no Conama ocorre a partir do final dos anos 1990. Com a elaboração de novos marcos legais pelo Congresso Nacional, a atuação do Conama enfatizou sua função normativa, produzindo uma ampla gama de resoluções de regulamentação e detalhamento técnico da legislação então recente. A agenda ambiental se expande e, conseqüentemente, os conflitos e a disputa de interesses se intensificam. Destacam-se discussões e regulamentos voltados ao Código Florestal e à indústria petrolífera. Neste período o conselho promove um processo denominado *Repensando Conama* (1999-2001). Na ocasião, um grupo de trabalho realizou consultas e debates em plenário, promovendo uma ampla mudança de regimento e composição de segmentos. Ressalta-se, também, a criação do Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam), com a missão de promover o planejamento e a articulação entre as políticas e resoluções do conselho.

Em 2008 teve início um novo processo de revisão do regimento interno que resultou no atual regimento, aprovado em 2011.⁴ Nas próximas seções deste capítulo será apresentada a análise do Conama na fase atual.

4 DESEMPENHO DO CONAMA: PONTOS FORTES E FRACOS NA SUA ATUAÇÃO

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. Em respostas espontâneas, os conselheiros apontaram sugestões de melhoria ao Conama, estando entre as mais mencionadas: rever a composição do conselho; efetivar/fortalecer as câmaras técnicas (CTs); aumentar a participação da sociedade civil; e conferir mais agilidade às plenárias.

QUADRO 2
Dificuldades do Conama

Aspectos	Porcentagem de respostas
Questões políticas alheias à agenda do conselho	54
Divergência nas opiniões dos conselheiros	36
Outras	30
Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência	28
Pouco tempo de discussão nas reuniões	24
Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)	21
Baixa prioridade política por parte do Ministério do Meio Ambiente	21
Reuniões muito esparsas	17
Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros	17
Excesso de burocracia	16
Mandato de conselheiro não remunerado pelo governo	11
Excesso de reuniões	5

Fonte: Fonseca e Moura (2011).
Elaboração dos autores.

4. Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011.

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.

QUADRO 3
Pontos fortes do Conama (respostas espontâneas)

	Pontos fortes	Número de respostas
1	Poder legal das resoluções	16
2	Legitimidade, participação e democracia	16
3	Articulação entre setores	15
4	Promoção do debate ambiental no país	15
5	Representação dos diferentes setores da sociedade	11
6	Discussão/influência em políticas públicas ambientais	5
7	Integração do Sisnama	4
8	Preparo/respeito entre conselheiros	4
9	Busca de consensos	3
10	Harmonização de procedimentos no Sisnama	2

Fonte: Fonseca e Moura (2011).
Elaboração dos autores.

A seguir, apresenta-se uma análise sobre os principais elementos⁵ que caracterizam o Conama em suas diversas dimensões de atuação, quais sejam: *i)* coordenação do processo; *ii)* quem participa; *iii)* temática do conselho; e *iv)* condições para participação. Esta síntese tem como base as opiniões dos conselheiros e, ainda, a observação sobre o processo decisório do Conama (Fonseca e Moura, 2011).

Os elementos analisados, sistematizados no box 1, são seguidos por quadros explicativos sobre cada dimensão, e discutidos, na sequência, quanto ao seu desempenho (pontos fortes e fracos). Os resultados do processo do Conama são analisados na seção 5.

5. Os elementos destacados para análise foram baseados em metodologia desenvolvida pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), com o apoio do Instituto de Gobierno y Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona, disponível no *Guia práctica para la evaluación de procesos participativos*. Disponível em: <www.oidp.net>. Acesso em: 20 out. 2010.

BOX 1

Dimensões de análise da atuação do Conama

I – Coordenação do processo
<ul style="list-style-type: none">• Iniciativa e liderança• Integração com outros conselhos ou fóruns participativos• Transversalidade/ integração com outras políticas setoriais• Clareza de objetivos, atribuições e competências• Planejamento• Administração• Estrutura
II – Quem participa
<ul style="list-style-type: none">• Quantidade• Diversidade e equilíbrio na composição dos setores• Representatividade• Grau de abertura do processo• Consenso
III – Temática do conselho
<ul style="list-style-type: none">• Relevância• Capacidade de intervenção
IV – Condições para participação
<ul style="list-style-type: none">• Conhecimento da temática e linguagem técnica• Capacidade de proposta e deliberação• Qualidade da informação• Capacitação técnica e em cultura participativa

Fonte: Fonseca e Moura (2011).
Elaboração dos autores.

4.1 Coordenação do processo

4.1.1 Iniciativa e liderança

Um processo participativo pode ser de iniciativa de distintos setores: governo, sociedade civil organizada ou setor empresarial. Esta iniciativa condiciona o desenvolvimento do processo, mas não deveria afetar sua qualidade democrática.

Em todo caso, a liderança deve ser explícita e claramente delimitada. A liderança pode também ser exercida de forma compartilhada, o que garante que esta seja mais plural e transparente, ao mesmo tempo em que facilita a neutralidade na coordenação do processo.

Na avaliação deste tópico consideram-se a iniciativa (ator ou atores que promovem o processo participativo), a liderança (responsabilidades concretas na condução do processo), e ainda a existência de um grupo promotor plural, formado por atores distintos e que buscam compartilhar a orientação do processo.

A liderança no Conama é claramente atribuída ao MMA, não apenas por este presidir o conselho e prestar-lhe a assessoria executiva, mas também por ter papel preponderante na definição da pauta, orientar o voto da bancada do governo federal – embora ocorram divergências entre os conselheiros deste setor, que nem sempre votam em bloco – e, ainda, possuir um corpo técnico que pode ser acionado para elaborar propostas de interesse do governo.

Tal liderança é decorrência natural do próprio processo histórico do conselho, visto que, nos seus primórdios e em boa parte de sua trajetória, a área ambiental se resumia aos órgãos federais de meio ambiente – inicialmente o colegiado esteve subordinado à Sema, depois ao Ibama e, por fim, ao MMA.

O envolvimento e a incorporação da preocupação com a questão ambiental nas agendas de outras áreas de governo – tais como transportes, energia e infraestrutura – são relativamente recentes, o que explica o domínio que a área ambiental *strictu sensu* (MMA e vinculadas) ainda exerce no conselho.

A liderança do MMA é vista em alguns casos como positiva e necessária e, em outros, como excessiva – principalmente no que se refere à condução da pauta e à iniciativa de propostas. De forma geral, segundo depoimentos, tende a prevalecer a posição do governo federal e, mais especificamente, a do MMA.

4.1.2 Integração com outros conselhos ou fóruns participativos

Este item analisa até que ponto o processo do Conama se integra com o de outros conselhos que tratam de temáticas afins, bem como com outros fóruns participativos relacionados.

O incentivo à criação, estruturação e fortalecimento institucional dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente e gestão de recursos ambientais e dos comitês de bacia hidrográfica é uma das competências do Conama (Decreto nº 3.942/2001, Art. 7º, XII). Outra competência do conselho é promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente (Art. 7º, XVI). Contudo, estas competências, que caberiam principalmente ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam), estão sendo exercidas apenas de forma pontual pelo Conama.

O apoio ao fortalecimento aos demais colegiados ambientais (nos níveis estadual e municipal) foi alvo de uma iniciativa do Conama em 2007, com a promoção do Encontro Nacional de Colegiados Ambientais (Enca), visando ao fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Como resultado, foi criado um

cadastro nacional de colegiados ambientais e realizado o mapeamento dos municípios que têm conselhos municipais de meio ambiente (CMMAs), dos conselhos estaduais de meio ambiente (Cemas), e dos comitês de bacia hidrográfica. Contudo, a Rede Nacional de Colegiados Ambientais (Renca), prevista para promover o intercâmbio permanente entre os colegiados, não vem sendo implementada a contento.

A integração com outros conselhos nacionais que tratam de temáticas afins também não é clara no Conama. Vale registrar que esta articulação seria particularmente importante no que se refere ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), e, ainda, ao Conselho Nacional da Amazônia Legal e ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN).

Além disso, existem diversas comissões nacionais, de natureza consultiva e deliberativa, a maioria das quais coordenadas pelo próprio MMA, com as quais o Conama necessitaria articular-se, tais como: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), a Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), a Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável (Conacer), a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor), a Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP), a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Brasileira (CPDS), a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), e a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico (CCZEE).

O Conama tem colaborado, também, com a realização das conferências nacionais de meio ambiente, buscando apoiar o sistema de acompanhamento público sobre a aplicação das deliberações das conferências.

4.1.3 Transversalidade/integração com outras políticas setoriais

Os processos empreendidos de forma transversal, considerando as distintas áreas relevantes, tanto em nível técnico quanto político, são mais eficientes e reduzem as resistências à implementação dos seus resultados. Assim, a transversalidade é vista como um fator desejável para o sucesso de suas atividades. O tópico diz respeito tanto à presença de políticas setoriais no conselho quanto à identificação da medida em que as áreas temáticas representadas dialogam e decidem com base em uma atitude cooperativa e integrada.

As questões ambientais discutidas e deliberadas no Conama possuem implicações substantivas para outras áreas temáticas e de políticas públicas no país. Entre as áreas mais relevantes estariam, entre outras, a mineração, a energia, a agricultura, a indústria, a saúde e a educação.

A estrutura do colegiado já contempla, em parte, a integração com outras políticas setoriais, visto que o conselho incorpora essas diversas áreas temáticas por meio da participação de todas as pastas ministeriais, além das secretarias especiais de políticas, ligadas à Presidência da República, que possuem assento no Conama.

No entanto, essa integração, para ser mais efetiva, deveria ir além, incorporando ao conselho o debate das políticas públicas que mais afetam o meio ambiente, em nível macro. Os assuntos tratados no colegiado muitas vezes provocam esta discussão de forma pontual, e não integrada, como seria desejável. Assim, não há orientação clara nas atividades do conselho no sentido de promover a integração da variável ambiental nas diversas políticas públicas setoriais.

Em uma de suas plenárias, a 99ª, o Conama, por iniciativa de sua presidência, propôs iniciar o debate de grandes políticas setoriais, com a exposição das atividades do governo federal na área de geração de energia. Contudo, os conselheiros não chegaram a debater o tema, e nem se buscou retirar, do exposto, uma linha de conduta do conselho no que se refere à matéria.

4.1.4 Clareza de objetivos, atribuições e competências

Os objetivos, atribuições e competências de um conselho devem ser claros para dotar o processo de coerência e transparência, facilitando a tarefa tanto dos gestores como dos participantes. Além disto, deve-se observar até que ponto os objetivos e competências atribuídos ao conselho são utilizados como elementos-guia e até que ponto os resultados alcançados respondem aos seus objetivos iniciais.

O Conama foi criado com a finalidade maior de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo e demais órgãos ambientais diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar, no âmbito de suas competências, sobre normas e padrões para um ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Lei nº 6.938/1981).

As competências do Conama estão bem delineadas, dividindo-se, de forma geral, entre as de assessoramento do Conselho de Governo e as de deliberação. Como o Conselho de Governo, órgão superior do Sisnama, composto apenas por órgãos federais, está praticamente inativo até a atualidade, sua primeira função, de assessoramento a este conselho, conseqüentemente, não vem sendo exercida. As funções de deliberação vêm sendo assumidas desde 1984 e, como coloca o jurista Paulo Affonso Leme Machado (2009), com uma atuação digna de elogios.

Quanto à clareza de suas competências, registra-se que elas estão delimitadas no Decreto nº 3.942/2001, em seu Artigo 7º, no qual encontram-se listadas em um número total de dezenove. Entre estas, algumas dizem respeito à sua própria gestão e administração – como elaborar seu regimento interno (Art. 7º, XIX) e estabelecer sistema de divulgação dos seus trabalhos (Art. 7º, XV).

Nas competências que dizem respeito a suas finalidades, percebe-se, nas entrevistas realizadas com os conselheiros, que as mais conhecidas, sem dúvida, são as que se referem à atribuição de estabelecer – principalmente por meio de

resoluções – normas, critérios e padrões nacionais relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente – grupo que abrange seis entre as dezenove competências do Conama (Art. 7º, I, V, VI, VIII, XVIII e IX).

Existem outras competências menos conhecidas, mas que vêm sendo implementadas pelo conselho, como a que diz respeito à sua função de câmara recursal de multas e outras penalidades impostas pelo Ibama (Art. 7º, III).

Há, também, competências pouco conhecidas e não implementadas ou raramente cobradas, embora sejam de grande relevância, como avaliar a implementação e a execução da política ambiental do país (Art. 7º XII), a competência de estabelecer uma sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais (Art. 7º, XI) e a competência de determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e consequências ambientais de projetos públicos ou privados (Art.7º, II).

Por fim, existem competências que não vêm sendo alvo de atenção específica, mas que estariam incorporadas às demais, como acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (X), que estaria inserido na atribuição maior de avaliar a implementação e execução da política ambiental do país (XIII).

Em síntese, considera-se que o Conama deve buscar ter mais clareza sobre suas competências para alcançar maior nível de eficácia, sendo desejável que o conselho se concentre em um conjunto de atribuições consideradas como de caráter estratégico. Desta forma, seria útil para o Conama a realização de uma discussão específica visando à definição mais clara de suas competências, ponto, inclusive, que foi levantado por uma parcela dos conselheiros como sugestão de melhoria.

4.1.5 Planejamento

A participação em conselhos não se improvisa. Portanto, convém planejar todas as etapas do processo participativo, estabelecendo previamente agendas e cronogramas. Além disto, deve-se observar em que grau o planejamento e as agendas estabelecidas estão sendo cumpridos nas múltiplas atividades do conselho.

O Conama prevê, entre as suas competências, a elaboração, aprovação e acompanhamento da implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do Sisnama, sob a forma de recomendação (Decreto nº 3.942/2001, Art.7º, XII). Portanto, esta agenda tem o intuito de orientar não apenas o planejamento das atividades do Conama, mas também de indicar temas prioritários a serem considerados por todos os órgãos que compõem o sistema.

A agenda foi realizada apenas uma única vez, para o período 2007-2008, tendo sido coordenada pelo setor produtivo. Segundo depoimentos de representantes

deste setor, o processo acabou sendo *esvaziado* por outros setores que consideraram que a agenda havia sido direcionada pela indústria, o que é contestado pelos representantes do setor. A agenda elaborada foi aprovada apenas com o caráter de recomendação (Conama, 2008b), sem vinculação direta com as ações do Conama, o que a torna pouco efetiva.

Contudo, alguns conselheiros afirmaram que a Agenda do Conama é ainda muito extensa – “quando tudo é prioridade, nada é prioridade” – e que deveria ser mais focada em um conjunto menor de temas estratégicos. Conforme argumenta um representante do governo federal: “tínhamos que ter uma agenda de prioridades com os grandes temas que precisamos discutir a nível nacional – tal como a matriz energética, as mudanças climáticas e o Código Florestal. Estas questões são debatidas o tempo todo na mídia e o Conama discute apenas pontualmente alguns tópicos”.

Dessa forma, a agenda não vem sendo utilizada no funcionamento do conselho, principalmente no que se refere à indicação de temas prioritários para a pauta de trabalhos em suas diversas instâncias. Também não há um acompanhamento de como a agenda estaria sendo utilizada na escolha de prioridades por parte dos demais órgãos do Sisnama.

Outro quesito de planejamento criticado pelos conselheiros é o processo de elaboração da pauta, principalmente no que se refere às plenárias. Teoricamente, a pauta deveria seguir ordinariamente o que foi definido como prioritário na Agenda Nacional de Meio Ambiente, incorporando-se o que for deliberado como urgente. Como a agenda não vem sendo seguida, alguns entrevistados apontam que vem ocorrendo um excessivo direcionamento da pauta e da agenda de prioridades por parte do MMA, e que as decisões são levadas ao Cipam mais para respaldo que para uma efetiva discussão. Sugerem que o processo de priorização deveria ter uma votação expressa, e que isto fosse feito de preferência ao término de cada plenária, com a participação de todos, enquanto encaminhamento para a reunião seguinte.

Ainda quanto ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam), há queixas recorrentes de que não vem cumprindo a contento seu papel de definição de prioridades para a pauta e de articulação entre as diversas instâncias do conselho.

Há, ainda, as recomendações das conferências nacionais de Meio Ambiente, que também deveriam servir para orientar as atividades do conselho. Da mesma forma, contudo, não há uma prática de consulta a estas recomendações para definição das prioridades.

Já as reuniões preparatórias para as plenárias, iniciativa recente do MMA, são apontadas como ponto positivo no avanço do processo de planejamento. Por serem conduzidas pela Casa Civil, conferem força política ao Conama, e são consideradas bastante úteis, ajudando a tornar mais ágil o processo deliberativo nas plenárias.

No entanto, considera-se que o tempo destas reuniões ainda é reduzido e que elas não têm ocorrido em número suficiente para evitar os frequentes pedidos de vista, o que torna mais moroso o processo deliberativo.

Alguns conselheiros argumentam que as preparatórias são úteis sobretudo para o próprio MMA, que pode melhor articular sua posição dentro do governo federal, evitando divergências entre seus representantes nas votações e, ainda, melhor conhecer a posição dos demais setores e preparar sua estratégia para a plenária. Cabe acrescentar que as preparatórias não estão previstas formalmente no regimento, além de não serem divulgadas no *site* do Conama, tendo pouca divulgação para o público em geral.

4.1.6 Administração

Um conselho necessita de uma estrutura administrativa e de apoio eficientes para seu funcionamento. Este item diz respeito a elementos como recursos e logística para alcançar este objetivo, bem como ao pessoal técnico e de apoio capacitados à disposição do conselho.

A administração do Conama, feita por sua secretaria executiva, pode ser considerada um dos pontos fortes do conselho, visto que o Departamento de Apoio ao Conama (DConama) é bem avaliado e elogiado por seus conselheiros, alcançando o índice de 94% de aprovação nas respostas do questionário, o que foi referendado pelas entrevistas.

A organização de reuniões em suas diversas instâncias (plenária, CTs e GTs); a organização de pautas; a disseminação de informações entre os conselheiros; a organização de documentos, atas, calendário e informativos; e a disponibilização de informações no *site* – um dos mais acessados do MMA – são algumas das tarefas eficientemente executadas por essa secretaria.

Mesmo não contando com a quantidade ideal de recursos humanos e de estrutura física (salas, espaço físico e equipamentos), considera-se que o DConama vem respondendo a contento à complexa tarefa de administrar um dos maiores conselhos federais do país, com seus 108 membros e um denso calendário de reuniões.

4.1.7 Estrutura

A análise da estrutura do Conama diz respeito ao funcionamento de suas diversas instâncias: plenárias, câmaras técnicas (CTs) e grupos de trabalho (GTs), entre outros.

Na estrutura do Conama, observa-se a necessidade de reestruturação e fortalecimento das câmaras técnicas e dos grupos de trabalho. A queixa principal dos conselheiros é que o trabalho dos GTs e CTs é pouco valorizado, e que apenas uma parcela deles participa destas instâncias – seja por falta de tempo, seja por falta de recursos para as viagens. Em geral, os representantes que mais participam

são os do MMA, do setor produtivo e dos ministérios diretamente interessados na temática em pauta. As entidades ambientalistas têm participação menor, principalmente nos GTs.

Dessa forma, o trabalho realizado é excessivamente revisado e emendado em plenário com frequência, já que muitos conselheiros tomam contato com as matérias apenas nas reuniões plenárias.

O trabalho nas CTs depende muito do perfil da coordenação que conduz os trabalhos. De forma geral, o processo é considerado moroso: a discussão de uma resolução leva de um a quatro anos, em média. Como há alta rotatividade entre os participantes, geralmente os membros não acompanham o ciclo de uma proposição do início até o fim, e o processo recomeça de forma recorrente. Há também queixas de que nos GTs e nas CTs, que deveriam ser estritamente instâncias técnicas, ainda se verifica embate político com frequência. O número de CTs é também considerado excessivo, e algumas raramente se reúnem.

Registram-se reclamações ainda no que se refere ao trâmite entre as CTs e a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ). Conselheiros entrevistados relatam que há casos em que a CTAJ indefere uma proposta que vem sendo discutida há anos, quando o ideal seria que já se tivesse se manifestado previamente quanto à admissibilidade das propostas. Em outros casos, a CTAJ muda resolução debatida na CT – com foco também em questões de mérito, e não apenas jurídicas – e esta termina por ser encaminhada diretamente para a plenária, ainda que a CT de origem não concorde com as modificações da CTAJ. Neste caso, os conselheiros argumentam que, antes do encaminhamento à plenária, o correto seria a resolução retornar à CT de origem para que se chegasse a um consenso sobre as mudanças.

Um ponto considerado positivo no trabalho das CTs reside em seu caráter democrático, dado que a palavra é aberta a todos os interessados, ainda que o voto seja restrito. Como o número de membros é reduzido a dez, há casos em que setores interessados diretamente na matéria em discussão não podem votar por não terem assento naquela câmara. Neste caso, considera-se que o número de assentos nas CTs deveria aumentar, e que determinados setores deveriam ter um assento permanente nas CTs a eles diretamente relacionadas.

Quanto às plenárias, observou-se que elas devem melhorar em muitos aspectos. Alguns conselheiros apontam que várias matérias não estão chegando maduras a esta instância, o que acarreta constantes pedidos de vista e o esvaziamento da pauta da plenária. Conseqüentemente, a falta de uma pauta consistente e substancial para os dois dias de plenária tem levado tanto a um baixo quorum quanto a prejuízos nas deliberações.

Alguns conselheiros argumentam, embora não seja consenso entre eles, que o trabalho em plenário poderia ser mais eficiente e produtivo caso, tal como ocorre no Congresso Nacional, algumas matérias pudessem ser aprovadas nas CTs sem necessidade de submissão à plenária.

Conforme observado anteriormente, nas plenárias as matérias são alvo de um número excessivo de emendas e de discussão de detalhes técnicos, o que chega a descaracterizar o trabalho original realizado pelas CTs – quando não ocorre de as propostas serem *derrubadas* pela apresentação de um substitutivo total. Considera-se que a plenária deveria concentrar o foco em seu papel de instância política, com a função primordial de analisar as motivações, as consequências políticas, e os impactos das resoluções. Ou seja, deveria servir principalmente para os fundamentos gerais das resoluções, concedendo os aspectos mais técnicos aos GTs e CTs.

Para alguns conselheiros, a frequência trimestral de plenárias seria insuficiente para cumprir a extensa pauta de deliberações. Esta frequência deveria ser aumentada, sobretudo se o Conama pretende incorporar em sua agenda a discussão de temas estratégicos da política ambiental. Os conselheiros também indicam, enquanto sugestão de melhoria, que gostariam de ver mais agilidade nas plenárias, com maior controle da apresentação de moções e da utilização da tribuna livre (tempo destinado à livre manifestação nas plenárias).

Além disso, observou-se que a pauta e os subsídios para discussão nas diversas instâncias do Conama deveriam ser remetidos com maior antecedência, e que a primeira deveria ser mais bem articulada para que as reuniões agendadas cheguem a cumprir os dias programados, evitando-se desperdício de recursos e de tempo no deslocamento dos conselheiros.

Quanto ao Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam), observou-se que não vem cumprindo a contento seu papel de articulação entre os diversos conselhos da área ambiental e dos vários ministérios que atuam em políticas setoriais que impactam o meio ambiente.

4.2 Quem participa

4.2.1 Quantidade

A quantidade de participantes é um fator importante no processo participativo: por um lado, uma maior quantidade possibilita uma participação mais ampla; por outro, um número excessivo pode tornar o processo decisório mais moroso e mais difícil de gerir e organizar. Desta forma, é desejável alcançar um nível ótimo ou um ponto de equilíbrio no qual a quantidade seja máxima quanto à diversidade e representatividade, e dentro de limites que permitam a fluidez do processo decisório e a melhor governabilidade do conselho.

Cerca de 60% dos conselheiros consideram a quantidade de assentos como satisfatória. No entanto, uma parcela significativa avalia o número de conselheiros como muito grande, o que geraria dificuldades para o debate, bem como induziria a uma baixa frequência relativa, tendo influência sobre o quorum do conselho. Esta posição é corroborada pelo Departamento de Apoio ao Conama (DConama), que também considera grande o número de conselheiros, o que dificulta o trabalho administrativo e torna problemático atingir o quorum mínimo de 52 conselheiros.

Observa-se, entretanto, que a questão é de difícil equacionamento e negociação, uma vez que todas as revisões anteriores na composição do Conama levaram ao acréscimo no número de conselheiros. Alguns conselheiros apontaram que a redução deveria atingir a bancada do governo federal, nos órgãos menos relacionados à temática ambiental. Outros argumentam que seria possível diminuir também o número de representantes estaduais, cuja representação poderia passar a ser feita, por exemplo, por regiões.

No entanto, as instituições que alcançaram representação no Conama, mesmo que não sejam assíduas no processo, dificilmente aceitam, em nome de uma composição mais *enxuta* e eficiente do conselho, abrir mão desta representação e da parcela de poder que esta lhe confere.

4.2.2 Diversidade e equilíbrio na composição dos setores

Um processo participativo possui maior qualidade democrática ao incorporar a diversidade da sociedade sobre a qual se desenvolve, isto é, quando os distintos grupos sociais e os seus diferentes interesses estão representados no processo.

Como visto, no Conama estão representados cinco grandes setores: governo federal (39 conselheiros); governos estaduais (27 conselheiros); governos municipais (oito conselheiros); entidades empresariais (oito conselheiros) e entidades de trabalhadores e da sociedade civil (22 conselheiros), além dos conselheiros sem direito a voto (três conselheiros). A diversidade de setores está presente no Conama e os dados da pesquisa apontam que 60% dos conselheiros a consideram adequada. Alguns conselheiros enfatizaram a diversidade como um dos principais pontos fortes do colegiado.

Contudo, há uma visível insatisfação dos conselheiros (61%) quanto ao acentuado desequilíbrio na composição entre entidades governamentais e não governamentais no Conama: cerca de 70% dos membros representam o governo (federal, estadual e municipal) e em torno de 30% o setor não governamental (entidades ambientalistas, sindicatos, empresas, academia, comunidades tradicionais e indígenas). A insatisfação quanto ao número de conselheiros é maior entre os representantes de governos municipais, do setor produtivo, de entidades de trabalhadores e da sociedade civil. A revisão da composição do conselho foi uma

proposta de melhoria frequentemente indicada pelos conselheiros. Considera-se que um maior equilíbrio de forças entre os setores na composição do Conama seja desejável, uma vez que, por princípio, os conselhos são instituídos pelo poder público com o intuito de ouvir a sociedade em todos os seus setores.

Observa-se que de fato a representação municipal, mesmo com a participação da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), ainda é deficiente diante do universo de quase 5 mil municípios brasileiros.

O setor produtivo, por sua vez, apesar de reduzido numericamente, tem a vantagem de ser bem articulado entre si, preparado tecnicamente – contando com a ajuda de especialistas, quando necessário –, e frequentemente presente em todas as instâncias do conselho. Além disso, o setor sempre busca articular alianças com outros setores para fortalecer sua posição.

No setor da sociedade civil, alguns de seus representantes, bem como o do Ministério Público, apontaram em suas entrevistas que as organizações trabalhistas não deveriam estar computadas no bloco da sociedade civil, devendo ser deslocadas para o setor produtivo. Considerou-se desejável, ainda, que o Conama contasse com maior participação do setor acadêmico e de pesquisa em sua composição.

4.2.3 Representatividade

Em conselhos como o Conama, alguns participantes representam instituições ou um conjunto de atores organizados. Neste caso, um critério de qualidade democrática consiste em garantir que os representantes sejam realmente portadores de um discurso coletivo, isto é, que ouçam e deem retorno a suas bases. Neste critério consideram-se aspectos como fluxo de informações entre os representantes e representados, forma de eleição dos representantes, e fidelidade do discurso dos representantes diante do discurso da instituição.

A grande maioria dos conselheiros (75%) afirmou possuir uma base de apoio, ou seja, um grupo de pessoas que representa. Destes, 59% afirmam se reportar a esta base para tomar decisões e informá-las sobre o andamento dos atos do Conama – principalmente via *e-mail*/lista de discussão, reuniões presenciais, conversas pessoais e telefonemas. Contudo, é digno de nota a proporção de conselheiros (25%) que não conta com nenhuma base de apoio ou desconheça a questão.

Considera-se que este fluxo com a base é de grande importância para o sucesso do fator representatividade, tanto no que se refere à prestação de contas sobre a atuação do conselheiro, como à construção de articulação com os demais setores, ao relato sobre os debates e as deliberações do conselho, e à definição da posição da entidade representada sobre as questões em pauta.

Um ponto que poderia auxiliar no controle e na transparência da atuação dos representantes pelas suas bases seria a instituição do voto nominal, de modo que se pudesse acompanhar a posição de cada um nas diferentes temáticas deliberadas. No entanto, para se viabilizar a prática da votação nominal seria necessário um investimento considerado sobremaneira alto (painel eletrônico), tendo em vista a morosidade característica do voto em urna.

Quanto à forma de eleição dos representantes, os comentários dos entrevistados apontaram divergências sobre os critérios adotados para a escolha de conselheiros da sociedade civil. A eleição dos representantes com base no CNEA é considerada salutar e positiva por parte dos representantes dos demais setores. Contudo, os próprios representantes da sociedade civil argumentam que o CNEA não expressa a maioria das entidades ambientalistas brasileiras. Além disso, consideram que o voto deveria ser secreto – e não aberto e via internet, como na atualidade –, a fim de assegurar um processo eletivo mais isento. Alguns representantes da sociedade civil consideram, ainda, que não deveria haver indicação da Presidência da República para a ocupação de vagas na sociedade civil, já que isto poderia criar um vínculo da entidade com o governo federal.

Representantes dos setores governamentais e produtivos sugerem adotar, como critério eletivo para as entidades ambientalistas, uma abrangência de atuação nacional ou, no mínimo, regional. A falta deste critério estaria acarretando a participação de entidades com atuação mais limitada, de nível local, em detrimento de organizações com uma esfera de ação mais abrangente, de nível nacional ou regional.

4.2.4 Grau de abertura do processo

Os processos participativos podem ser abertos a todos os cidadãos ou restritos a seus participantes. Em princípio, abrir os processos a maior número de cidadãos-alvo, isto é, àqueles ao qual se dirigem as decisões do colegiado, tende a melhorar sua qualidade democrática.

O Conama é considerado, de forma geral, um conselho bastante aberto, no qual a participação em reuniões de suas diversas instâncias é acessível para todos os interessados, tudo é público e colocado para acesso via internet.

Entretanto, a participação do público em geral nos debates e mesmo a divulgação de seus atos na imprensa não vêm sendo tão significativas quanto seria desejável. Portanto, parece haver uma deficiência no que se refere à divulgação dos trabalhos do Conama nos meios de comunicação e a uma promoção mais ampla do debate público no conselho.

4.2.5 Consenso

Um processo participativo que possui acordo entre os seus membros e consegue atingir com frequência o consenso em suas decisões tem mais possibilidades de êxito do que um processo questionado periodicamente, trazendo impedimentos ou obstáculos que tornam suas deliberações mais morosas.

A busca de consensos em um grande conselho como o Conama, com 108 membros representantes de cinco diferentes setores, não é uma tarefa simples. Muitas vezes as visões são antagônicas, dificultando o alcance de um ponto comum. Alguns conselheiros consideram que devido à disputa de interesses *irreconciliáveis* não existe a possibilidade de um amplo consenso no conselho.

Ao mesmo tempo, contudo, a tentativa de conciliar todos os interesses não seria necessariamente benéfica ou desejável para a qualidade das resoluções, já que a busca pela incorporação de todos os interesses pode resultar em resoluções (ou outros atos) com caráter demasiado generalista e reduzida efetividade.

O consenso no Conama, quando ocorre, tende a ser alcançado mais facilmente dentro de cada setor. No entanto, esta não é uma regra geral. No governo federal, por exemplo, com frequência ocorrem divergências entre seus representantes e posturas contraditórias entre os diversos ministérios. Já o setor produtivo geralmente discute sua posição previamente e consegue apresentar uma posição consensual nas diversas instâncias do Conama. A sociedade civil, por sua vez, vem atuando de forma dividida e pouco articulada. Enquanto alguns de seus segmentos atuam como *oposição* ao governo e ao setor produtivo, outros fazem parcerias com estes setores em determinados assuntos.

Verificam-se, com certa regularidade, embates e atritos entre setores com posições divergentes. Em geral, quando o setor mais numeroso (sozinho ou em alianças com outros setores) não consegue convencer pelo diálogo, opta por sobrepujar pelo voto a posição divergente, sem que ambos cheguem a um consenso. Nas palavras de um conselheiro representante do governo federal: “no Conama deveria haver mais discussão e consenso, e não um plebiscito onde se aprova por maioria simples”. De um modo geral, as representações que têm mais interesses diretos no assunto em pauta buscam mais a articulação, enquanto as representações que têm menos interesses imediatos se articulam menos.

Outro fator que dificulta a construção do consenso é a disponibilidade limitada dos conselheiros para participarem de CTs e GTs, já que a agenda nestas instâncias é intensa, com a ocorrência de diversas reuniões semanais. Assim, dada a impossibilidade de comparecimento com assiduidade nas instâncias nas quais as propostas preliminares são construídas, os debates nas reuniões plenárias se tornam mais complexos e entram, muitas vezes, em minúcias técnicas.

Dessa forma, a dificuldade de consenso tende a tornar o processo moroso – a deliberação sobre uma resolução leva de um a cinco anos, em média. De fato, 27 conselheiros apontaram a divergência nas opiniões dos conselheiros como uma das dificuldades enfrentadas pelo Conama.

Mesmo com estas dificuldades, muitos conselheiros afirmaram que o respeito entre os pares nos debates e a busca de consensos é, ainda, um dos pontos fortes do conselho, pois considera-se que os debates são úteis para alavancar o debate ambiental no país.

4.3 Temática do conselho

4.3.1 Relevância

A participação em um conselho deve se aplicar a temáticas relevantes para a sociedade. Os processos participativos podem contribuir para a eficácia das políticas públicas quando tratam de temas relevantes para os cidadãos. Neste item, procura-se responder a questões como: a temática está presente na agenda política nacional? Como a sociedade percebe a relevância dos temas discutidos no conselho? Quais os recursos e as políticas impactados pelos atos emanados pelo conselho?

De forma geral, o Conama é considerado um órgão respeitado, legítimo e influente: 99% de seus conselheiros avaliam que as resoluções do colegiado possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil e, entre os pontos fortes do conselho, são apontados sua legitimidade, o poder legal de suas resoluções, e a sua influência nas políticas públicas ambientais.

Além disso, a pesquisa aponta que 93% dos conselheiros consideram que o Conama influencia as políticas do MMA. Já em relação à agenda do Congresso Nacional e à opinião pública em geral, a influência do conselho é considerada reduzida por 58% e 65% dos conselheiros, respectivamente.

É importante assinalar que o fato de o Conama não discutir os temas estratégicos considerados mais relevantes na política ambiental do país, uma de suas competências, foi recorrentemente mencionado nas entrevistas realizadas como um dos pontos nos quais o conselho precisa se fortalecer.

4.3.2 Capacidade de intervenção

Os resultados alcançados por um conselho devem abordar temas que estão no âmbito da capacidade de intervenção de seu público alvo. No caso do Conama, busca-se verificar, entre outros elementos, se o Sisnama, em seus diversos níveis, responsável pela implementação de grande parte dos atos emanados pelo colegiado, possui capacidade de intervenção para aplicar as decisões do conselho.

O fortalecimento do Sisnama é uma das competências do Conama. Sabe-se que há uma carência de fortalecimento institucional do Sisnama, principalmente nos órgãos municipais.

Dentro do Sisnama, os representantes dos governos estaduais, de forma geral, conformam os *filtros* essenciais do que é aplicável ou não nas matérias propostas no Conama. Como são, junto com os governos municipais, os principais responsáveis

pela implementação, acabam por assumir a tarefa de monitorar constantemente os possíveis impactos e implicações de uma proposta, indicando se são factíveis em uma intervenção prática.

Dado que nem sempre esse monitoramento da factibilidade das resoluções ocorre com a eficiência necessária, na prática os órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas) são também os primeiros a se tornarem *inadimplentes* no cumprimento de algumas resoluções. No entanto, de forma geral, os entrevistados consideraram que a maioria das resoluções do Conama vem sendo implementada, com maior ou menor grau de dificuldade, trazendo mudanças significativas na gestão ambiental do Sisnama.

4.4 Condições para participação

4.4.1 Conhecimento da temática e linguagem técnica

A qualidade democrática do processo será maior se houver domínio e conhecimento técnico sobre os assuntos tratados no conselho, bem como da linguagem utilizada nas suas discussões e deliberações.

Os dados da pesquisa revelam que grande parte dos conselheiros (88%) considera que os assuntos tratados no colegiado não são plenamente compreendidos por todos os pares, apesar do alto nível de qualificação dos conselheiros (91% possuem nível superior). Quanto ao domínio da linguagem utilizada, 74% informam que não a dominam plenamente.

Ainda segundo os conselheiros, essas dificuldades se devem, principalmente, aos seguintes fatores: a alta complexidade da linguagem técnica utilizada (ambiental e jurídica), a ampla diversidade dos assuntos tratados, e a grande rotatividade dos membros no conselho. Além disso, torna-se necessário um razoável conhecimento do regimento interno para atuar com desenvoltura no colegiado.

Aqueles que podem recorrer a assessores jurídicos e especialistas técnicos, como o setor produtivo, contam com este auxílio. O MMA também se vale da assessoria de sua própria equipe e de técnicos de seus órgãos vinculados, principalmente o Ibama.

Uma parcela dos representantes das entidades de trabalhadores e da sociedade civil, outra dos representantes oriundos de ministérios não diretamente relacionados à área ambiental, e ainda outra de representantes de governos municipais parecem ser as mais afetadas pela dificuldade de compreensão dos assuntos e da linguagem utilizada.

Como há dificuldade de compreensão sobre algumas propostas, muitos conselheiros não alcançam o necessário aprofundamento para tomar uma posição própria,

e acabam, via de regra, acompanhando o voto dos setores com os quais têm afinidade. Uma atenuante desta dificuldade seria o próprio processo de construção das propostas, que por ser longo e mesmo moroso, permite aos conselheiros ter mais tempo para amadurecer sua compreensão sobre as matérias em tramitação. Além disso, segundo depoimentos, seriam necessários maior disciplina e compromisso por parte dos conselheiros em estudar as proposições antecipadamente para melhor entenderem o assunto e se posicionarem.

Para alguns entrevistados, o estabelecimento de uma assessoria técnica e jurídica por parte do DConama, com a finalidade de solucionar dúvidas dos conselheiros, poderia ser um elemento atenuante dessas dificuldades. Outra possibilidade seria a promoção de um programa de capacitação de conselheiros. Entretanto, ao optar por tal programa, é fundamental levar em conta a duração do mandato e a natural rotatividade de conselheiros.

4.4.2 Capacidade de proposta e deliberação

É importante que a capacidade de proposta e deliberação em um conselho seja exercida de forma democrática por todos os setores representados, de modo que todos tenham igualmente voz e espaço para manifestar suas ideias. Para tanto, são desejáveis mecanismos de apoio e técnicas de deliberação eficientes para que todos os setores estejam aptos a contribuir com propostas de nível adequado.

Quanto à capacidade de proposta, o MMA é a instituição que mais propõe matérias e consegue priorizá-las na pauta ou nas discussões, utilizando, quando necessário, o regime de urgência.

Entre os estados, observou-se uma nítida liderança por parte do estado de São Paulo quanto à capacidade de apresentar propostas. Muitas resoluções são inspiradas no conselho de meio ambiente paulista, e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) é referência constante como assessoria técnica ao conselho.

As entidades de trabalhadores e da sociedade civil e os governos municipais vinham tendo uma participação limitada na apresentação de propostas. O setor produtivo, segundo seus representantes, desempenha um papel de caráter mais reativo, tendo pouca participação em proposições. Embora com uma participação minoritária, o setor produtivo consegue manter um debate de alta qualificação técnica, já que conta com o apoio da participação de especialistas por eles indicados e financiados nos GTs e CTs. Com esta estratégia, o setor busca defender seus interesses, posto que, na maior parte das vezes, deve arcar com custos econômicos para se adaptar às novas exigências definidas nas resoluções.

A sociedade civil é, neste ponto, o setor mais fragilizado, pois, de modo geral, não consegue apresentar propostas de resoluções devido à falta de apoio técnico de especialistas que possam assessorá-la para um debate mais qualificado.

Assim, acaba participando mais (tendo mais voz) em atos como moções e em discursos na tribuna livre, e participação minoritária na proposta de resoluções – o produto considerado com maior impacto e efetividade no Conama.

Alguns conselheiros sugerem que seria positiva a participação de outros organismos técnicos e de pesquisa governamentais que poderiam prestar assessoria técnica ao Conama – tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Na atualidade, órgãos estaduais reconhecidos, como a CETESB, vem se somando ao MMA e ao Ibama para prestar assessoria técnica ao conselho.

Como ponto positivo do processo deliberativo, quinze conselheiros apontaram, em livre resposta, a oportunidade de articulação e debate entre os diversos setores representados no Conama.

Ainda no âmbito dos mecanismos de deliberação, alguns conselheiros argumentam que o tempo é mal administrado no Conama, o que leva à morosidade no processo deliberativo. Indicaram, também, como sugestões de melhoria: a realização de reuniões descentralizadas pelo país; mais espaço para articulação e diálogo entre os setores; e melhor definição do tempo utilizado para discussão – em alguns casos considerado excessivo e, em outros, insuficiente. Além disso, observam que deveria haver maior controle de presença em plenário.

4.4.3 Qualidade da informação

Um bom processo participativo deve oferecer aos participantes a informação necessária (clara e útil) para poder opinar e decidir. É necessário, também, que se utilizem os canais adequados para fazer chegar a informação ao público alvo ao qual se destinam os atos emanados pelo conselho.

Os conselheiros se ressentem da falta de acesso a informações atuais e qualificadas para apoiar a tomada de decisão, tal como o acesso a consultorias e pesquisas focadas em áreas temáticas que estejam em discussão. Alguns sugerem que seria desejável a presença de um quadro de especialistas e acadêmicos de todo o país – não restritos aos quadros do MMA e Ibama – à disposição do conselho para serem consultados e prestarem informações quando necessário.

Um conselheiro do setor governamental sugeriu que sempre houvesse uma nota técnica, preparada pelo MMA ou Ibama, para subsidiar e orientar os conselheiros sobre o que existe de informação sobre os temas em discussão nas várias instâncias técnicas (CTs e GTs). Há queixas, ainda, quanto à falta de informações sobre as discussões e articulações que acontecem antes da plenária e de maior transparência com relação aos critérios utilizados para definir a pauta e as matérias abordadas.

De acordo com o próprio DConama, a questão da comunicação com os conselheiros e a sociedade já foi melhor. Existia o *Informe conselheiros* (boletim de notícias) e o *Fale conosco* (para atendimento ao público), atualmente desativados. No momento, há apenas um *e-mail* institucional para a comunicação com a sociedade.

4.4.4 Capacitação técnica e em cultura participativa

Um processo participativo tende a ter maior qualidade se consegue capacitar os participantes de forma concreta para exercer o papel que lhe cabe no processo. Esta capacitação inclui, entre outros elementos: capacidade de expressão, conhecimento das regras de funcionamento do conselho (regimento interno) e conhecimento técnico da temática discutida. Além disto, é desejável que o processo contribua para gerar uma cultura política participativa, fortalecendo a participação cidadã.

Conforme dados levantados na pesquisa, os conselheiros possuem uma escolaridade elevada, já que cerca de 94% possuem ensino superior completo – 71% possuem pós-graduação em andamento ou concluída. Além disso, prevalecem pessoas na faixa etária acima de 41 anos, o que pressupõe certa experiência acumulada, e com nível de renda elevado. Estes fatos, em seu conjunto, criariam uma base favorável a uma participação qualificada dos conselheiros, considerando que a renda elevada também contribui para que os conselheiros possam investir na própria capacitação.

Contudo, deve-se considerar que se a formação do conselheiro não estiver relacionada à temática do colegiado, continuará a haver um desnível de informação importante a ser considerado, que deveria ser suprido por algum tipo de capacitação técnica específica na área de meio ambiente.

O Conama não possui um programa estruturado de capacitação técnica de conselheiros. Alguns deles apontaram que seria muito importante que o Conama organizasse um programa permanente de capacitação, que incluísse eventos como cursos, rodadas acadêmicas, ciclos de estudo e visitas técnicas a projetos focados em temáticas que estejam na pauta do conselho. Uma sólida capacitação é importante não apenas para o papel de formular resoluções, mas também para que seus conselheiros possam discutir políticas ambientais estratégicas.

Quanto à capacitação em cultura participativa, nota-se que acontece como uma decorrência do processo, não havendo uma contribuição significativa da Secretaria Executiva do Conama para o aprimoramento neste quesito.

Os dados obtidos revelam que a maioria dos conselheiros do Conama é recente no colegiado: 37% estão no conselho há menos de três anos, sendo que outros 20% participam no Conama há mais de sete anos, o que indica uma composição mista quanto à experiência de participação. Deve-se observar que a maioria (75%)

participa na atualidade ou já participou de outros conselhos, podendo-se presumir que ali tenham obtido experiência participativa prévia.

Destaca-se, ainda, que os conselheiros consideram que o Conama é um conselho legítimo, democrático e participativo. Tais características contribuem, positivamente, para a formação em cultura participativa dos seus atores.

5 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO CONAMA

Um processo participativo bem-sucedido pressupõe o alcance de resultados substantivos – do ponto de vista quantitativo e qualitativo – que respondam aos objetivos propostos inicialmente para o fórum participativo. Além disso, a efetividade destes resultados – que no caso do Conama se traduz em seus atos (resoluções, moções, recomendações e proposições) – deve ser medida em função da avaliação de sua implementação.

Busca-se, portanto, destacar os resultados alcançados pelo Conama a partir da análise de três elementos: *i)* resultados substantivos; *ii)* implementação; e *iii)* avaliação de resultados. Adianta-se, no entanto, que a análise dos dois primeiros elementos (resultados substantivos e implementação) é afetada por deficiências quanto ao terceiro elemento (avaliação) na estrutura do Sisnama, como será visto adiante.

5.1 Resultados substantivos

Observou-se que o Conama vem atuando principalmente na sua função de normatização, por meio da elaboração de resoluções que são aplicáveis em nível nacional e contribuem para a formação do regramento que compõe o Direito Ambiental brasileiro – até o momento, já foram editadas 461 resoluções,⁶ consideradas seu principal produto. De fato, nas 26 entrevistas qualitativas realizadas pelos autores (Fonseca e Moura, 2011), seus conselheiros reconheceram, de forma praticamente unânime, a importante contribuição das resoluções para a política ambiental brasileira.

Entre as questões que foram objeto de deliberação por parte do conselho, destacam-se as seguintes temáticas: controle da poluição veicular; regulamentação das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente; licenciamento ambiental; estabelecimento de padrões de qualidade das águas; proteção dos biomas e definição de critérios visando à preservação de áreas especialmente protegidas; e regras para a destinação ambientalmente adequada de resíduos, em especial os provenientes dos serviços de saúde, as pilhas e baterias, os pneus, e aqueles provenientes da construção civil.

6. Dados de: <<http://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em: 23 jan. 2014 .

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 (Conama, 2008b).

Tiveram grande repercussão as resoluções voltadas para a agenda marrom relacionadas com a normatização do licenciamento ambiental. Entre as mais impactantes positivamente na gestão ambiental do país encontram-se a Resolução nº 01/1986, pioneira ao estabelecer importantes referências para o licenciamento ambiental – como os Estudos e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima) – seguida, em 1997, pela Resolução nº 237/1997, que estabeleceu critérios para o compartilhamento do licenciamento entre os entes federados.

A qualidade técnica das resoluções é considerada, por 82% dos conselheiros, como satisfatória, embora haja algumas críticas quanto à qualidade da redação e da técnica legislativa empregada. Problemas são apontados, também, em alguns dos parâmetros de mensuração, que alguns conselheiros consideram importados de outros países e não adaptados à realidade brasileira (Fonseca e Moura, 2011).

Algumas resoluções preveem, no próprio texto, revisões periódicas. Mas quando necessário – devido a equívocos em seu conteúdo técnico ou jurídico, por problemas de aplicação prática ou, ainda, por estarem desatualizadas –, as resoluções são revisadas. Este processo vem ocorrendo com certa frequência e dá às resoluções a vantagem da flexibilidade, quando se compara à dificuldade de se alterar uma legislação, por exemplo.

Cerca de 60% dos conselheiros consideram que as decisões também possuem um efeito importante, além de boa qualidade técnica, embora não se tenha um monitoramento sobre os efeitos das decisões. No entanto, os demais atos do Conama não são considerados tão efetivos pelos conselheiros: esta porcentagem cai para 42% no que se refere às recomendações, 39% quanto às proposições, e para apenas 30% no que diz respeito às moções (Fonseca e Moura, 2011).

Ainda quanto às moções, observou-se que a maior parte reveste-se de uma dimensão política, e geralmente emite críticas ou denúncias ao próprio governo. Outras são relativas a questões pontuais ou locais que não são de conhecimento da maioria dos conselheiros, dificultando seu posicionamento. Dado que o Conama é um órgão do Executivo e de assessoramento ao governo, conselheiros do setor governamental consideram que tal posição do conselho levaria a constrangimentos entre os representantes do setor. Alguns conselheiros consideraram que as moções deveriam ter direito de resposta por parte daquelas a quem se dirigem, ou serem

encaminhadas pelos conselheiros que as propõem diretamente aos seus destinatários, sem que a plenária tenha que emitir parecer favorável ou contrário. Alguns conselheiros dos setores governamental e produtivo reclamam de que bastam dez assinaturas para que uma moção seja votada, o que tende a tornar excessivo o número de propostas de moções. Além disto, estas não são previamente discutidas e tenderiam a desviar o foco das resoluções (Fonseca e Moura, 2011).

5.2 Implementação de resultados

A implementação de resultados, no caso do Conama, diz respeito não apenas ao cumprimento de seus atos que se referem à política ambiental *strictu sensu*, mas também às políticas transversais com as quais se articula. Cabe perguntar, assim, se os seus atos vêm sendo acatados pelas instâncias institucionais e pelo público alvo pretendido.

Observa-se que algumas resoluções são consideradas problemáticas em sua implementação, seja pela dificuldade em aplicá-las ao caso concreto ou, mais comumente, pela baixa capacidade dos órgãos ambientais do Sisnama em cobrar e fiscalizar seu cumprimento – o que demandaria, sobretudo, mais pessoal.

Os governos estaduais e municipais são os principais executores das resoluções. Por isto, seus conselheiros muitas vezes questionam algumas delas, afirmando serem *inaplicáveis* na prática e demandarem metas progressivas e prazos mais flexíveis para implementação. Há queixas de que algumas resoluções trazem medidas genéricas que não consideram as especificidades regionais e locais. Em muitos casos, o setor industrial também reclama da dificuldade de implementar de imediato algumas resoluções devido aos custos econômicos e às adaptações no processo produtivo que acarretarão às empresas ou aos produtores.

Tais problemas poderiam ser evitados ou minimizados caso houvesse um estudo prévio sobre o impacto da implementação da resolução que envolva os órgãos do Sisnama e o setor produtivo. Neste sentido, uma instância de admissibilidade técnica e econômica das matérias, com a análise *a priori* quanto ao mérito do que está sendo proposto e seus impactos em potencial, poderia reduzir a ocorrência de problemas de implementação.

Uma questão apontada por alguns conselheiros é quanto à necessidade de se aumentar a *capilaridade* das resoluções para que cheguem, efetivamente, ao nível municipal. Considera-se que falta maior conhecimento das resoluções no nível local. Esta tarefa de disseminação cabe principalmente aos estados e aos representantes municipais do conselho, mas poderia ser impulsionada por ações específicas da Secretaria Executiva do Conama. Também seria desejável, para incrementar a implementação das resoluções, sua maior divulgação para o público em geral e para setores específicos da sociedade.

5.3 Avaliação dos resultados

Um processo participativo de qualidade deve prever a devolução ou resposta dos resultados alcançados para que seus participantes e o público em geral os conheçam. Esta prática avaliativa é um elemento fundamental para dar transparência e garantir legitimidade ao processo, aumentando a confiança da sociedade em relação ao conselho.

Uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Conama é, justamente, a falta de uma sistemática de avaliação periódica dos seus atos e resultados, principalmente das resoluções, consideradas como seu principal produto.

Um sistema de avaliação deveria prever – *a priori*, portanto – o possível impacto técnico, econômico, e até mesmo político de uma resolução e dos demais atos do Conama, estabelecendo indicadores e uma sistemática de monitoramento para acompanhar o grau de implementação destes atos *a posteriori*.

Na atual estrutura, cabe ao Cipam, com o apoio da CT de economia e meio ambiente, realizar sistemática de avaliação anterior e posterior de todos os atos do conselho (admissibilidade e pertinência das propostas de resolução), o que não vem sendo cumprido de forma rotineira. Como visto, há críticas de que as resoluções estão sendo aprovadas sem uma mensuração dos seus efeitos econômicos e sociais, além dos ecológicos. O setor produtivo se queixa de que os produtores não conseguem arcar com os custos de se adaptar a uma resolução. Outras vezes, são os próprios órgãos do Sisnama que não possuem recursos (logísticos e de pessoal) para fiscalizar e cobrar a implementação de algumas resoluções.

Cabe lembrar, ainda, que a avaliação da implementação das políticas ambientais brasileiras, em sentido amplo, é uma das competências do Conama, particularmente do Cipam, para a qual também não foi criada qualquer sistemática de monitoramento.

6 CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS

O Conselho Nacional de Meio Ambiente é, sem dúvida, um componente de grande importância na estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Como visto, suas competências agrupam-se em dois papéis principais: um normatizador, ao estabelecer critérios e padrões para uma adequada gestão ambiental; e outro de caráter político-estratégico, ou seja, de influir na agenda, na articulação e na avaliação das políticas ambientais, em todos os níveis do Sisnama, visando promover os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente. Constata-se que a atuação do Conama vem se concentrando nas atividades relacionadas ao primeiro bloco (técnico-normativo), e que as atividades relacionadas ao segundo bloco (político-estratégico) não têm sido um ponto forte nas atividades do conselho.

Pode-se afirmar que as competências relacionadas ao papel técnico de estabelecimento de normas e critérios para a gestão ambiental estão sendo cumpridas, ainda que diversas melhorias ainda se façam necessárias no processo decisório para a elaboração das resoluções. No entanto, o desequilíbrio entre o papel técnico e o papel político-estratégico do Conama é latente e deveria receber maior atenção, de modo a que o conselho cumpra, na totalidade, seus objetivos e suas competências.

Na avaliação de 93% dos conselheiros, o colegiado vem exercendo influência significativa nas políticas públicas de meio ambiente conduzidas pelo MMA. Considera-se, no entanto, que o conselho ainda exerce pouca influência sobre outras instâncias, tais como: agenda do Congresso Nacional; políticas públicas de outros ministérios com os quais o Conama se relaciona; iniciativas da sociedade civil; iniciativas do setor produtivo; e percepção da opinião pública (Fonseca e Moura, 2011). Esta menor influência deve-se ao ponto aqui referido em torno de uma deficiente atuação do conselho em suas competências de caráter político-estratégico.

Esta questão principal se desdobra em outros pontos importantes que deveriam ser aperfeiçoados no processo político-decisório do Conama, visando à melhor qualidade de suas deliberações. Estes pontos, conforme a seguir desdobrados, dizem respeito: *i*) à multiplicidade de assuntos tratados e a problemas com linguagem técnica e jurídica; *ii*) à falta de articulação de políticas ambientais; e *iii*) à carência de um sistema de monitoramento e avaliação dos atos do conselho.

- 1) Parte substantiva dos conselheiros apontam a dificuldade de tratar com uma multiplicidade de assuntos díspares tratados em linguagem técnico-científica e jurídica sofisticada. Esta é uma característica intrínseca ao conselho, visto que suas competências incluem regulamentar a legislação ambiental, descrevendo os padrões e minúcias técnicos necessários. Entretanto, a complexidade da linguagem técnico-jurídica pode dificultar a participação plena de muitos conselheiros (Fonseca, Bursztyn e Moura, 2012). Desta forma, é útil que o Conama reflita sobre a possibilidade de manter uma assessoria técnica aos conselheiros, com o objetivo de prestar esclarecimentos quanto às temáticas e à linguagem utilizada nas atividades do conselho. Outra possibilidade é a estruturação de um programa de capacitação dos conselheiros que considere a duração do mandato dos conselheiros e a alteração natural de membros no colegiado.
- 2) Regimentalmente, a articulação de políticas ambientais, uma das competências do Conama, está a cargo do Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam). Contudo, considera-se que o Cipam vem cumprindo apenas uma parcela de suas atribuições, pois não tem atuado fortemente no sentido de dirimir conflitos entre matérias de interesse de várias CTs, bem como de articular com os diversos conselhos da área ambiental, para

evitar conflitos e sobreposições. Faz-se relevante analisar as causas das omissões apontadas e identificar propostas para reduzir tais disputas de interesses, assim como fomentar a articulação das políticas no Conama tanto internamente quanto entre os demais órgãos colegiados ambientais.

- 3) Embora sejam amplamente legitimadas e reconhecidas, as resoluções, bem como os demais atos do Conama, carecem de um sistema para o monitoramento e avaliação sistemáticos de sua implementação. Este sistema deve conter, ainda, um mecanismo com a finalidade de construir cenários que ajudem a prever os impactos que os atos do Conama podem vir a ter na realidade econômica, ambiental e social, nos diversos níveis de governo. O monitoramento e avaliação (M&A) é peça imprescindível para a melhoria da qualidade dos atos do conselho, favorecendo não só suas revisões mas também a definição da agenda de prioridades do colegiado.

Os desafios a serem enfrentados pelo Conama dizem respeito, ainda, à necessidade de tratar com temas da agenda ambiental, complexos e diversificados, que exigem um tratamento cada vez mais aprofundado e especializado. Sem abandonar questões recorrentes, como as relativas à qualidade ambiental, ao desmatamento e à operacionalização do Código Florestal, o conselho vem debatendo temáticas mais recentes, tais como: biodiversidade, mudanças climáticas, novas questões urbanas e gestão de resíduos sólidos, além de questões técnicas relativas às alterações constantes do processo produtivo.

Os pontos de melhoria apontados e os desafios elencados demandam, sem dúvida, maior reflexão e debate por parte do conselho na busca de novas soluções ou arranjos institucionais que os equacionem. No entanto, as necessárias melhorias não ofuscam o relevante serviço que o Conama vem prestando em mais de três décadas de atuação: a trajetória do conselho tem se mostrado, em seu conjunto, bem-sucedida e de importância fundamental para a política ambiental brasileira.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Política ambiental e discurso democrático** – o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20. Caxambu: ANPOCS, out. 1996.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Balanco do Conama: 2003-2008**. Brasília: MMA, 2008a. Disponível em: <<http://goo.gl/LinUCA>>. Acesso em: 1º abr. 2010.

_____. **Recomendação nº 006, de 14 de janeiro de 2008**. Recomenda aos órgãos e às entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama a implementação da Agenda Nacional do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2008b. Disponível em: <<http://goo.gl/k6EyMa>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

DINIZ, N. **Ambiente e democracia participativa**: a experiência do Conama. 2010. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, 2012.

FONSECA, I. F.; MOURA, A. M. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)** – relatório 1. Brasília: Ipea, 2011. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<http://goo.gl/ho8BbK>>.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

OIDP – OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Guía práctica**: evaluación de procesos participativos. Barcelona: OIDP, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Dzovy0>>. Acesso em: 20 out. 2010.

