Relatório de Pesquisa

Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

Relatório 1
O Conama na Visão dos seus Conselheiros

Coordenação de Desenvolvimento Sustentável (Codes)
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Brasília, 2011

Relatório de Pesquisa

Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

Relatório 1

O Conama na Visão dos seus Conselheiros

Ministério do Meio Ambiente

ipea

Coordenação de Desenvolvimento Sustentável (Codes)
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Brasília, 2011

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Relatório de Pesquisa

Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

Relatório 1

O Conama na Visão dos seus Conselheiros

Ministério do Meio Ambiente

ipea

Coordenação de Desenvolvimento Sustentável (Codes)
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Brasília, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - **Ipea** 2011

Ficha Técnica

A pesquisa que deu origem a este relatório foi realizada pela Coordenação de Desenvolvimento Sustentável (Codes) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), do Ipea e contribui para o Projeto "Institucionalização da Participação Social no Brasil" conduzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das instituições e da Democracia (Diest).

O objetivo deste relatório é o de sistematizar as opiniões dos conselheiros sobre o processo participativo e decisório e a qualidade dos produtos resultantes da atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Além disso, são propostas aos conselheiros questões para debate, que se referem a pontos chaves identificados na atuação do conselho.

Coordenação Técnica
Igor Ferraz da Fonseca – Técnico de Planejamento e Pesquisa/Ipea

Coordenação de Desenvolvimento Sustentável
José Aroudo Mota

Equipe Técnica
Adriana Maria Magalhães de Moura – Técnica de Planejamento e Pesquisa/Ipea

Colaboração na coleta e sistematização de dados
Fábio Deboni – Bolsista PNPD/Ipea
Julia Lopes da Cunha – Estagiária/Ipea

SUMÁRIO EXECUTIVO

Objetivo e desenho da pesquisa

A presente pesquisa foi realizada entre os meses de março a outubro de 2010 pela Coordenação de Desenvolvimento Sustentável (Codes) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e integra o *Projeto Institucionalização da Participação Social no Brasil,* conduzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), também do Ipea.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a dinâmica decisória e o processo político-participativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e verificar como o conselho vem cumprindo seu papel de estabelecer normas e padrões técnicos para o arcabouço da política ambiental brasileira, bem como o de assessorar e propor ao governo diretrizes de políticas públicas para o meio ambiente.

O Conama, que está completando 30 anos em 2011, foi criado pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), como o órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

O Conama tem a finalidade 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 o meio ambiente.

A presidência do conselho cabe ao ministro do Meio Ambiente, e sua Secretaria Executiva é exercida pelo secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O colegiado possui atualmente um total de 108 conselheiros e representa cinco setores: governo federal, governos estaduais, governos municipais, entidades empresariais e entidades de trabalhadores e da sociedade civil.

Os principais atos do Conama são as resoluções (diretrizes, critérios, padrões e normas técnicas), moções (manifestações de qualquer natureza), recomendações, proposições (matérias encaminhadas ao Congresso Nacional) e decisões (quanto a multas e outras penalidades ambientais).

Principais resultados alcançados na pesquisa

Neste relatório apresenta-se um diagnóstico do Conama na visão de seus conselheiros, tendo como base: *i)* os resultados obtidos com a aplicação de questionário aos conselheiros, o qual obteve a resposta de 71% das entidades representantes no colegiado; *ii)* a realização de 26 entrevistas com conselheiros, ex-conselheiros e atores-chave relacionados ao conselho; e *iii)* subsídios fornecidos por informações coletadas de reuniões do Conama, em observações realizadas pelos pesquisadores.

Os dados obtidos permitem uma análise das seguintes dimensões do Conama, para as quais apresentamos neste sumário dados sintéticos: perfil dos conselheiros, composição do Conama, condições para a participação dos conselheiros, representação de interesses, efetividade do conselho, pontos fortes e fracos e sugestões de melhoria.

Perfil dos conselheiros

O quadro síntese, a seguir, destaca os principais atributos que constituem o perfil dos conselheiros do Conama:

Gênero	Maioria masculina (75%).
Cor/raça	Maioria branca (86%).
Escolaridade	Maioria (94%) com, pelo menos, ensino superior completo, sendo que 71% possuem pós-graduação.
Religião ou culto	46% de católicos; 11% declararam não possuir religião e o restante está pulverizado em uma ampla gama de religiões ou cultos (12 no total).
Faixa etária	Maioria (68%) entre 41 e 60 anos de idade.
Renda mensal média familiar	Elevada – um terço com renda acima de R$ 12 mil, um terço com renda entre R$ 8 e R$ 12 mil.
Tempo no conselho	Um terço está entre um e três anos no Conama, 23% com menos de um ano e 20% está no conselho há mais de sete anos.
Participação em outros conselhos	A maioria (64%) participa de outros conselhos, com predomínio de conselhos estaduais.

Composição do Conama

Dos conselheiros, 62% consideram o número total de partícipes do colegiado muito satisfatório ou satisfatório, embora nas entrevistas os conselheiros demonstrem uma maior insatisfação com este quesito, sendo relatado, de modo geral, um número excessivo de membros em sua composição.

Quanto à participação dos setores, 61% dos conselheiros consideram insatisfatório ou pouco satisfatório o número de conselheiros em cada setor – alguns, como o governo federal, estariam sobrerrepresentados e outros, como as entidades da sociedade civil e o setor produtivo, estariam sub-representados. As entidades empresariais apresentam a maior frequência nas reuniões (89,13%), enquanto os governos municipais são os menos frequentes (64,13%).

Condições para a participação dos conselheiros

A análise do aspecto da articulação por setor demonstra uma tendência geral de maior articulação dos conselheiros internamente ao seu setor de origem e articulação mediana com os demais setores. De todo modo, conclui-se que a articulação entre os setores pode ser melhorada.

No que se refere à compreensão dos assuntos abordados no Conama, observa-se que para a grande maioria dos conselheiros (88%) os assuntos tratados não são plenamente compreendidos. Além disso, a linguagem utilizada não é plenamente compreendida pela maioria (74%) dos conselheiros.

Quanto às estruturas administrativas e organizacionais no Conama, foram avaliadas as diversas instâncias do conselho. A avaliação mais positiva foi a da Secretaria Executiva, que totalizou 94% de aprovação. Já o regimento interno obteve o pior índice de avaliação, sendo considerado pouco satisfatório ou insatisfatório por 63% dos conselheiros.

Representação de interesses

Foi afirmada pela maioria (75%) dos conselheiros a presença de uma base de apoio – formada pelo grupo de pessoas representadas pelo conselheiro –, com a qual declara manter contato frequente.

Quanto à representação de interesses, 61% dos conselheiros do Conama consideram que a atuação dos seus pares no colegiado reflete os interesses de seus respectivos setores.

Efetividade do conselho

Na avaliação de 93% dos conselheiros, o Conama exerce influência muito significativa ou significativa nas políticas públicas do MMA. Consideram, no entanto, que o Conama exerce pouca influência sobre a percepção da opinião pública e a agenda do Congresso Nacional.

Quanto aos atos emanados do Conama, 85% dos conselheiros consideram que as resoluções têm uma qualidade técnica satisfatória ou muito satisfatória, sendo que a quase unanimidade dos seus membros consideram que estas possuem um efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no país. As resoluções mais citadas como aquelas que obtiveram maior impacto positivo na gestão ambiental do país foram referentes ao licenciamento ambiental: a Resolução nº 237/1997, que revisa procedimentos e critérios utilizados no licenciamento, e a Resolução nº 001/1986, que estabelece obrigatoriedade do estudo e do relatório de impacto ambiental (EIA/Rima) para um conjunto de atividades modificadoras do meio ambiente.

As decisões do conselho são atos também considerados como efetivos na melhoria da gestão ambiental no Brasil, enquanto os demais atos do Conama – moções, recomendações e proposições – são considerados pouco efetivos pela maioria dos conselheiros. Destaca-se, ainda, um considerável grau de desconhecimento dos conselheiros sobre os efeitos das decisões e das proposições.

Pontos fortes e fracos

Em livre resposta, os conselheiros elencaram um rol de 23 questões consideradas como as principais dificuldades enfrentadas pelo Conama. 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 atual do 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.

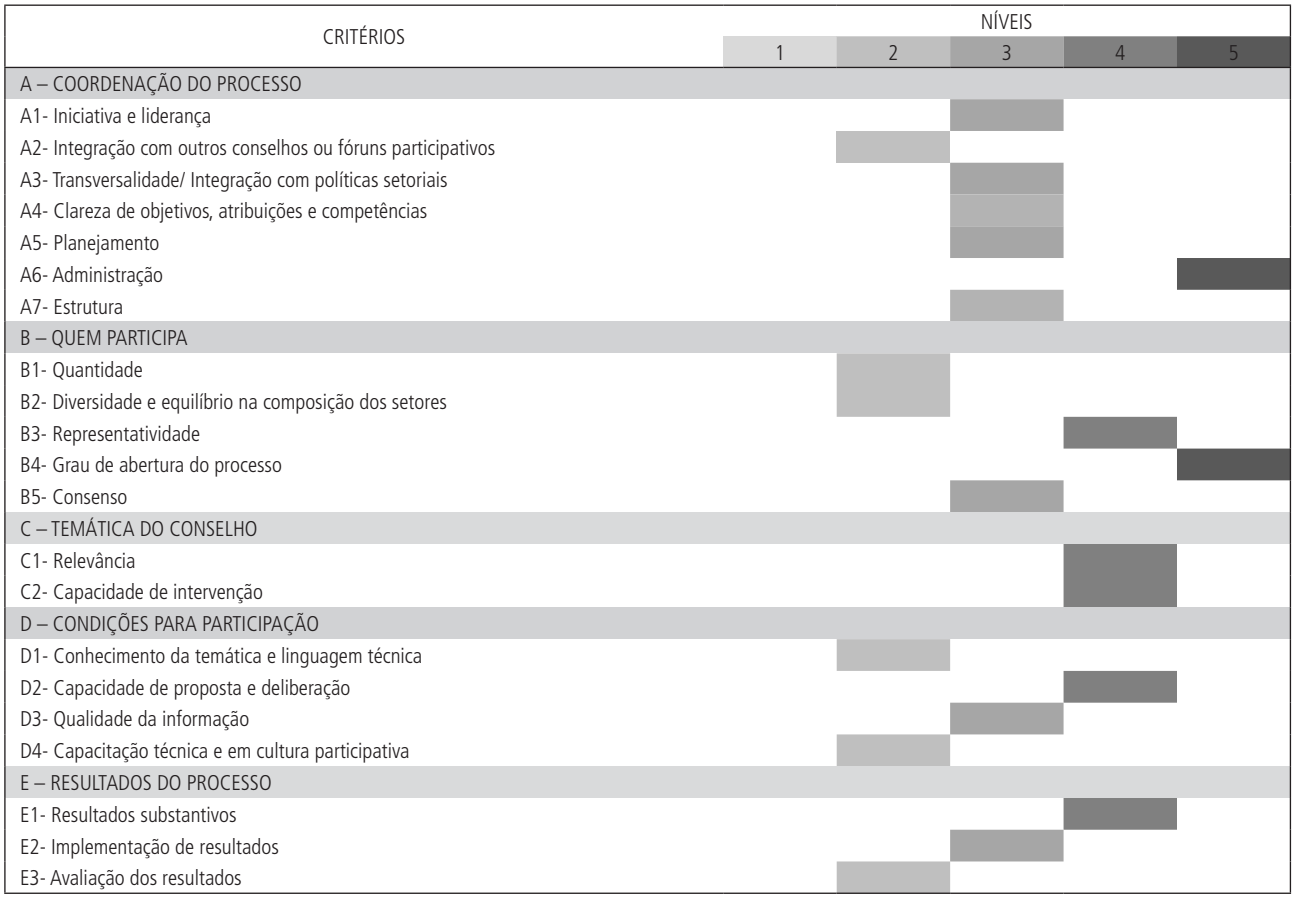
Quanto aos pontos fortes apontados, os dois aspectos mais recorrentes indicam que o Conama é forte devido às suas resoluções e por ser um conselho legítimo, democrático e participativo. Outros aspectos positivos mencionados pelos conselheiros, em ordem de citação, foram: articulação entre setores, promoção 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.

Sugestões de melhoria

Em respostas espontâneas, os conselheiros apontaram 15 sugestões de melhoria ao Conama, sendo as cinco mais citadas, por ordem: rever a composição do conselho; aperfeiçoar o regimento interno; efetivar/fortalecer as câmaras técnicas (CTs); aumentar a participação da sociedade civil; e dar mais agilidade às plenárias.

Matriz de caracterização do Conama

Nesta pesquisa, foi elaborada pelos pesquisadores uma matriz de caracterização do Conama que busca sintetizar a posição em que o conselho se encontra nas diversas dimensões analisadas. Esta síntese tem como base as opiniões dos conselheiros obtidas nas entrevistas, nos questionários aplicados e nas observações *in loco*. Adota-se, neste exercício, os níveis de 1 a 5 – em que 1 é o nível mais baixo de implementação ou desempenho e 5 o nível mais elevado – com a finalidade de atribuir uma gradação aos diferentes critérios avaliados. A posição de cada critério, nos diferentes níveis da matriz, foi atribuída conjuntamente pela equipe responsável pela pesquisa. A matriz está apresentada adiante.



Recomendações do Ipea ao Conama

De acordo com as informações coletadas na pesquisa, foram identificadas algumas questões-chave que vêm mobilizando a atenção dos conselheiros. São pontos estratégicos que demandam maior reflexão e debate por parte do conselho na busca de novas soluções ou arranjos institucionais, visando à melhoria do processo político-decisório do Conama e, por fim, à melhor qualidade de suas deliberações.

Vale ressaltar que alguns aspectos aqui apontados já estão em discussão no processo de revisão do regimento interno, ora em curso no Conama. Dessa forma, os pontos apresentados visam contribuir na identificação de questões que podem ser melhor debatidas nas diversas instâncias do conselho com a finalidade de aperfeiçoar a sua atuação.

Composição do Conama

A questão da composição do Conama é um ponto recorrente nas diversas reestruturações do conselho ao longo de seus quase 30 anos. Há diversas críticas quanto ao número total de conselheiros no Conama, à composição das CTs e, sobretudo, ao equilíbrio na composição dos setores – número de conselheiros por setor de representação.

De um modo geral, existe a tendência de avaliar 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 quórum do conselho.

Em relação às CTs, há críticas quanto ao número reduzido de conselheiros-membros, que podem não ser representativos dos conselheiros como um todo. Além disso, muitos conselheiros advogam por um aperfeiçoamento dos mecanismos de escolha dos membros de CTs.

No que diz respseito à composição por setor, destacam-se as críticas quanto à falta de equilíbrio entre entidades governamentais e não governamentais no Conama. Há críticas quanto a uma sobrerrepresentação do governo federal e a uma sub-representação dos conselheiros do setor produtivo e das entidades de trabalhadores e da sociedade civil. Internamente à sociedade civil, há debates quanto à representatividade dos conselheiros deste setor, já que as representações são vistas pelos conselheiros como muito díspares entre si.

Multiplicidade de assuntos tratados e problemas com linguagem técnica e jurídica

Há um posicionamento de parte substantiva dos conselheiros no tocante à multiplicidade de assuntos díspares tratados no conselho e à ampla utilização de linguagem técnico-científica e jurídica. Esta é uma característica intrínseca ao conselho, visto que entre suas competências está a de regulamentar a legislação ambiental, descrevendo os padrões e minúcias técnicas necessários.

No entanto, existe a avaliação de que a complexidade da linguagem técnico-jurídica pode dificultar a participação plena de muitos conselheiros. 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 em suas atividades.

Outra possibilidade é a estruturação de um programa de capacitação dos conselheiros. Contudo, atividades desta natureza devem levar em conta a duração do mandato dos conselheiros e a alteração natural de membros no colegiado.

Articulação de políticas ambientais

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, ocorrendo, por parte de alguns conselheiros, certo desconhecimento de quais seriam suas atribuições e atividades.

De um modo geral, o Cipam não está contemplando as atribuições de dirimir conflitos entre matérias de interesse de várias CTs, bem como de articular-se com os diversos conselhos da área ambiental para evitar conflitos e sobreposições. Faz-se relevante analisar as causas das omissões apontadas na atuação do Cipam e identificar propostas para reduzir tais conflitos e sobreposições nas resoluções, fomentar a articulação das políticas internamente no Conama, bem como sua articulação com os demais órgãos colegiados ambientais.

Monitoramento e avaliação dos atos do Conama

Embora sejam amplamente legitimadas e reconhecidas, as resoluções do Conama carecem de monitoramento e de uma avaliação sistemática de sua implementação. Este monitoramento é necessário, igualmente, para os demais atos do Conama: moções, decisões, recomendações e proposições.

A pesquisa realizada mostrou que um mecanismo de monitoramento e avaliação é peça fundamental para a melhoria da qualidade dos atos do conselho, favorecendo as posteriores revisões destes atos e a definição da agenda de prioridades do colegiado.

Outro item importante a ser debatido pelos conselheiros é a presença de um mecanismo com a finalidade de construir cenários que ajudem a prever os impactos que os atos do Conama podem ter na realidade econômica, ambiental e social, nos diversos níveis de governo.

Competências do Conama

As competências do Conama estão contidas em seu regimento interno e em sua legislação de referência. É possível classificá-las em dois blocos. O primeiro refere-se à sua competência como órgão normatizador, que estabelece critérios e padrões para uma adequada gestão ambiental. O segundo está relacionado a um papel político-estratégico, de articulação de políticas ambientais e de promoção dos objetivos da PNMA. Constata-se que a

atuação no Conama vem se concentrando nas atividades relacionadas ao primeiro bloco (técnico-normativo), e que as atividades relacionadas ao segundo bloco (político-estratégico) encontram-se relegadas ao segundo plano.

As opiniões dos conselheiros em relação à priorização de um bloco sobre outro não são consensuais: há os que priorizam seu papel político-estratégico, aqueles que defendem exclusivamente seu papel técnico-normativo e, ainda, os que preconizam a necessidade de um equilíbrio entre ambos.

Considera-se que o enfrentamento desta discussão será benéfico para uma melhor definição das competências do Conama e uma maior efetividade no seu cumprimento.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Amostra segundo setor de representação....26
Gráfico 2 – Conselheiros segundo o gênero....28
Gráfico 3 – Conselheiros segundo cor/raça....28
Gráfico 4 – Escolaridade dos conselheiros....29
Gráfico 5 – Religião dos conselheiros....29
Gráfico 6 – Conselheiros segundo faixa etária....30
Gráfico 7 – Conselheiros segundo renda familiar média mensal (em R$)....30
Gráfico 8 – Renda familiar média mensal por setor....31
Gráfico 9 – Situação no conselho....31
Gráfico 10 – Conselheiros segundo tempo no conselho....32
Gráfico 11 – Participação dos conselheiros em outros conselhos....32
Gráfico 12 – Participação em outros conselhos em diferentes níveis....33
Gráfico 13 – Percepção sobre a composição do Conama....34
Gráfico 14 – Número total de conselheiros no Conama....34
Gráfico 15 – Diversidade de setores representados no Conama....35
Gráfico 16 – Forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades....35
Gráfico 17 – Forma de escolha das entidades com assento no conselho....36
Gráfico 18 – Número de conselheiros em cada setor....36
Gráfico 19 – Número de conselheiros em cada setor: respostas de cada segmento....37
Gráfico 20 – Grau de articulação entre os setores do Conama....38
Gráfico 21 – Grau de articulação com os demais segmentos: governo federal....38
Gráfico 22 – Grau de articulação com os demais segmentos: governos estaduais....39
Gráfico 23 – Grau de articulação com os demais segmentos: governos municipais....39
Gráfico 24 – Grau de articulação com os demais segmentos: entidades de trabalhadores e sociedade civil....40
Gráfico 25 – Grau de articulação com os demais segmentos: entidades empresariais....40
Gráfico 26 – Os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os conselheiros?....41
Gráfico 27 – A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos os conselheiros?....41
Gráfico 28 – Atuação dos setores no Conama....42
Gráfico 29 – Atuação do governo federal no Conama....42
Gráfico 30 – Atuação dos governos estaduais no Conama....43
Gráfico 31 – Atuação dos governos municipais no Conama....43
Gráfico 32 – Atuação das entidades de trabalhadores e da sociedade civil no Conama....44
Gráfico 33 – Atuação das entidades empresariais no Conama....44
Gráfico 34 – Estruturas administrativas e organizacionais no Conama....45

Gráfico 35 – Câmaras técnicas (CTs) 46
Gráfico 36 – Grupos de trabalho (GTs)....46
Gráfico 37 – Já representou outros setores no Conama?....47
Gráfico 38 – Presença da base de apoio no exercício do mandato do conselheiro....47
Gráfico 39 – Bases de apoio: governo federal....48
Gráfico 40 – Bases de apoio: governos estaduais....48
Gráfico 41 – Bases de apoio: governos municipais....49
Gráfico 42 – Bases de apoio: entidades de trabalhadores e sociedade civil....49
Gráfico 43 – Bases de apoio: entidades empresariais....50
Gráfico 44 – Frequência de contato com a base de apoio....50
Gráfico 45 – Formas de contato com a base....51
Gráfico 46 – Frequência de consulta dos conselheiros às bases de apoio....51
Gráfico 47 – Frequência de correlação entre os interesses dos conselheiros e de seus setores....52
Gráfico 48 – Influência do Conama....52
Gráfico 49 – Qualidade técnica das resoluções 53
Gráfico 50 – Os atos emanados pelo Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil?....53
Gráfico 51 – As resoluções do Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil?....54
Gráfico 52 – As decisões do Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil?....54
Gráfico 53 – As moções do Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil?....55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)....18
Quadro 2 – Membros do Conama....19
Quadro 3 – Câmaras técnicas do Conama (11)....21
Quadro 4 – Evolução da composição do Conama....24
Quadro 5 – Resumo do perfil dos conselheiros do Conama....33
Quadro 6 – Porcentagem de presenças por setores nas reuniões plenárias em 2008 – 2010....35
Quadro 7 – Resoluções com maior impacto positivo na política/gestão ambiental brasileira 55
Quadro 8 – Resoluções com maior impacto negativo na política/gestão ambiental brasileira....56
Quadro 9 – Principais dificuldades do Conama (alternativas pré-estipuladas)....57
Quadro 10 – Principais dificuldades do Conama – Categoria "Outras"....57
Quadro 11 – Principais pontos fortes da atuação do Conama (livre resposta)....57
Quadro 12 – Sugestões de melhoria da atuação do Conama (livre resposta)....58
Quadro 13 – Matriz de caracterização do Conama....58

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ANA – Agência Nacional de Águas

ANANMA – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente

APP – Área de Preservação Permanente

CAPOIB – Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil

CCZEE – Comissão Coordenadora do ZEE

Cemas – Conselhos estaduais de Meio Ambiente

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético

CGFLOP – Comissão de Gestão de Florestas Públicas

CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores

CIM – Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

Cipam – Comitê de Integração de Políticas Ambientais

CMMAs – Conselhos municipais de Meio Ambiente

CNCD – Comissão Nacional de Combate à Desertificação

CNCG – Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares

CNEA – Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CNPCT – Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria

CNTC – Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio

Codes – Coordenação de Desenvolvimento Sustentável

Conabio – Comissão Nacional da Biodiversidade

Conacer – Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável

Conaflor – Comissão Nacional de Florestas

Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPDS – Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Brasileira

CT – Câmara técnica

CTAJ – Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DConama – Secretaria Executiva do Conama

Diest – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das instituições e da Democracia

Dirur – Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

EIA-Rima – Estudos e o Relatório de Impacto Ambiental

ENCA – Encontro Nacional de Colegiados Ambientais

FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza

GA – Grupo assessor

GARI – Grupo Assessor de Revisão do Regimento Interno

GT – Grupo de trabalho

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Minter – Ministério do Interior

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OIDP – Observatório Internacional da Democracia Participativa

PCPV – Planos de Controle de Poluição Veicular

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

Proconve – Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores

Renca – Rede Nacional de Colegiados Ambientais

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

Sema – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SFB – Serviço Florestal Brasileiro

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

TD – Texto para Discussão

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de tramitação de matérias no Conama.....22

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO
LISTA DE GRÁFICOS
LISTA DE QUADROS
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS
LISTA DE FIGURAS
1 APRESENTAÇÃO....17
2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA....17
3. O CONAMA – CONTEXTUALIZAÇÃO....18
3.1 – Finalidade e competências....18
3.2 – Composição....19
3.3 – Estrutura e funcionamento....20
3.4 – Atos do Conama....23
4 BREVE HISTÓRICO DO CONAMA....23
4.1 – Evolução da composição do Conama....24
4.2 – Evolução das temáticas trabalhadas no Conama....25
5 METODOLOGIA DA PESQUISA....25
5.1 – Fase 1....25
5.2 – Fase 2....27
6 COMPILAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS....27
6.1 – Perfil dos conselheiros....28
6.2 – Composição do Conama....33
6.3 – Condições para a participação dos conselheiros....37
6.4 – Representação de interesses....46
6.5 – Efetividade do conselho....52
6.6 – Pontos fortes e fracos....56
6.7 – Sugestões de melhoria....58
7 MATRIZ DE CARACTERIZAÇÃO DO CONAMA....58
8 DESAFIOS AO CONAMA – QUESTÕES PARA DEBATE....72
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS....73
REFERÊNCIAS....74
ANEXOS....75
Anexo 1 – Reuniões do Conama observadas pelos pesquisadores....75
Anexo 2 – Questionário aplicado aos conselheiros....75
Anexo 3 – Carta de apresentação do questionário....81
Anexo 4 – Lista das organizações que responderam o questionário....82
Anexo 5 – Roteiro de entrevistas....83
Anexo 6 – Lista das organizações entrevistadas....84

PARTE 1

RELATÓRIO 1: O CONAMA NA VISÃO DOS SEUS CONSELHEIROS

1 APRESENTAÇÃO

O presente relatório foi realizado pela Coordenação de Desenvolvimento Sustentável (Codes) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) e integra o *projeto Institucionalização da Participação Social no Brasil*, conduzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Ipea.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a dinâmica decisória e o processo político-participativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e verificar se o conselho vem cumprindo seu papel de estabelecer normas e padrões técnicos para o arcabouço da gestão ambiental brasileira, bem como assessorar e propor ao governo diretrizes de políticas públicas para o meio ambiente.

Neste primeiro relatório é apresentado um diagnóstico do Conama na visão de seus conselheiros, tendo como base os resultados obtidos com a aplicação de questionário aplicado aos conselheiros, o qual obteve 71% de resposta. Além de apresentar os dados brutos da pesquisa, serão fornecidas interpretações destes dados, enriquecidas com o aporte de informações coletadas em observações, efetuadas pelos pesquisadores, de reuniões do Conama, bem como subsídios fornecidos por entrevistas realizadas com 26 conselheiros, ex-conselheiros e atores-chave do processo político-decisório do conselho.

As etapas futuras desta pesquisa irão aprofundar a interpretação dos dados e a compreensão de questões específicas do processo do colegiado em novas publicações conduzidas pelo Ipea.

O presente relatório está estruturado em oito partes, além desta apresentação, compreendendo:

- justificativa da pesquisa;
- uma contextualização do Conama, com foco nas suas competências, na sua composição e na sua estrutura e funcionamento;
- um breve histórico no Conama, apresentando a evolução da composição e das temáticas trabalhadas no conselho;
- descrição da "metodologia da pesquisa", apresentando as atividades realizadas e indicando os próximos passos da pesquisa;
- a compilação e análise dos dados, com base nas informações geradas a partir do questionário aplicado, das entrevistas, das observações *in loco* e da pesquisa documental;
- proposta de uma matriz de caracterização do Conama, que busca sintetizar a análise das diversas dimensões do processo participativo do conselho;
- apresentação de uma lista de "questões para debate" identificadas pelos pesquisadores com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento e fortalecimento do processo político-decisório do conselho; e
- "considerações finais", visando identificar os próximos passos desta pesquisa.

Deseja-se uma boa leitura.

2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

As ideias de participação e de controle social nas políticas públicas estão amplamente disseminadas nacional e internacionalmente, constituindo item de grande relevância no estabelecimento e na implementação de políticas públicas, em novos arranjos institucionais envolvendo Estado e sociedade civil. Os conselhos nacionais, estaduais e municipais se disseminaram pelo Brasil nas últimas décadas e hoje constituem mais de 27 mil instâncias destinadas à expressão da participação social (IPEA, 2005).

Os conselhos nacionais são órgãos centrais na institucionalização da participação nas políticas públicas. Diversos conselhos nacionais setoriais são instâncias que se articulam com conselhos estaduais, municipais e regionais, e que se traduzem em arranjos típicos de políticas públicas na Federação.

Em 2010, foram identificados 61 conselhos nacionais em funcionamento no Brasil, os quais possuem diversos desenhos institucionais, atribuições, competências e vinculações (DULCI, 2010). Contudo, boa parte destes conselhos nacionais é recente e muitos deles foram criados no final dos anos 1990 e nos anos 2000. Esta tendência de criação de conselhos nacionais se relaciona com a difusão da ideia de participação nas políticas públicas em países periféricos, que ganha força a partir dos anos 1990 em nível global.

O estudo sobre a institucionalização da participação nas políticas ambientais federais por meio da análise do processo político-decisório do Conama permite identificar a forma em que se constituem os esforços de participação social nas políticas ambientais e quais as características principais da forma de realização desta participação.

Os resultados dessa pesquisa têm o potencial de gerar conhecimento aplicado sobre a institucionalização da participação nas políticas ambientais no Brasil e, com o aporte e comparação com os demais estudos de conselhos nacionais que estão sendo realizados pelo Ipea, contribui para analisar os processos participativos nas políticas públicas nacionais. Ao mesmo tempo, esta pesquisa pretende gerar subsídios para proposições que contribuam para uma maior eficiência do Conama e para o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), bem como para as políticas públicas que possuem na participação social elemento constituinte de seu desenho e de seus objetivos.

3 O CONAMA – CONTEXTUALIZAÇÃO

O Conama é o órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo do Sisnama, cuja estrutura é apresentada no quadro 1. O Conama foi criado pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990, com alterações feitas pelo Decreto nº 3.942/2001, disciplinando finalidades consultivas e deliberativas, bem como as competências do conselho.

Quadro 1
Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)

Órgão superior: Conselho de Governo
Órgão consultivo e deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
Órgão central: Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Órgão executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)
Órgãos seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.
Órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

3.1 Finalidade e Competências

O conselho foi criado com a finalidade 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. Compete ao Conama:

1) Estabelecer, mediante proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), dos demais órgãos integrantes do Sisnama e de conselheiros do Conama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e municípios e supervisionado pelo referido instituto.

2) Determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como às entidades privadas, informações, notadamente as indispensáveis à apreciação de Estudos Prévios de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, em especial nas áreas consideradas patrimônio nacional.

3) Decidir, após o parecer do Comitê de Integração de Políticas Ambientais, em última instância administrativa, em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo Ibama.

4) Determinar, mediante representação do Ibama, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

5) Estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos ministérios competentes.

6) Estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

7) Estabelecer os critérios técnicos para a declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação.

8) Acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) conforme disposto no inciso I do Artigo 6º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

9) Estabelecer sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais.

10) Incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente e gestão de recursos ambientais e dos comitês de bacia hidrográfica.

11) Avaliar regularmente a implementação e a execução da política e normas ambientais do país, estabelecendo sistemas de indicadores.

12) Recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do relatório de qualidade ambiental, previsto no inciso X do Artigo 9º da Lei nº 6.938, de 1981.

13) Estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos.

14) Promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente.

15) Elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional do Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do Sisnama, sob a forma de recomendação.

16) Deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando ao cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente.

17) Elaborar o seu regimento interno.

3.2 Composição

O Conama é presidido pelo ministro do Meio Ambiente e sua secretaria executiva é exercida pelo secretário-executivo do MMA, com a assessoria de um departamento vinculado ao MMA que presta apoio técnico e administrativo ao conselho: o Departamento de Apoio ao Conama (DConama).

O colegiado possui atualmente um total de 108 conselheiros e representa cinco setores, desigualmente representados quanto ao número de conselheiros: governo federal (39 conselheiros); governos estaduais (27 conselheiros); governos municipais (oito conselheiros); entidades empresariais (oito conselheiros); entidades de trabalhadores e da sociedade civil (22 conselheiros); conselheiros sem direito a voto (três conselheiros); membro honorário (um)[1] (ver quadro 2). Cada conselheiro titular possui dois conselheiros suplentes.

Quadro 2
Membros do Conama

I. O ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;
II. o secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente, na condição de seu secretário-executivo;
III. um representante do Ibama;
IV. um representante da Agência Nacional de Águas (ANA);

(Continua)

1. No momento da realização desta pesquisa, a cadeira referente ao membro honorário encontrava-se vaga, sem indicação de representante.

(Continuação)

V. um representante de cada um dos ministérios, das secretarias da Presidência da República e dos comandos militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;

VI. um representante de cada um dos governos estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;

VII. oito representantes dos governos municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, sendo:

a) um representante de cada região geográfica do país;

b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA); e

c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional.

VIII. vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo:

a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das regiões geográficas do país;

b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;

c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do presidente da República;

d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes);

e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana – (Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC) –, escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;

f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG);

g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais (CNPT);

h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB);

i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC);

j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG); e

l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN).

XI. oito representantes de entidades empresariais, sendo:

a) três representantes indicados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI);

b) um representante indicado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA);

c) dois representantes indicados pela Confederação Nacional do Comércio (CNC);

d) um representante indicado pela Confederação Nacional do Transporte (CNT); e

e) um representante indicado pelo setor florestal.

X. um membro honorário indicado pelo plenário;

XI. integram também o plenário, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto:

a) um representante do Ministério Público Federal;

b) um representante dos ministérios públicos estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça; e

c) um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Os representantes de entidades ambientalistas, populações indígenas e tradicionais, comunidade científica, além da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), têm a sua participação em reuniões das diferentes instâncias do conselho custeada por recursos orçamentários do MMA, para as despesas com deslocamento e estadia.

3.3 Estrutura e Funcionamento

As instâncias do Conama analisam e debatem as matérias em tramitação, atuando sempre em reuniões públicas e abertas a todos os interessados, buscando o consenso no âmbito de suas competências. A complexa e substantiva estrutura do conselho é composta pelas seguintes instâncias:

- plenário;
- 11 câmaras técnicas (CTs);
- grupos de trabalho (GTs);
- grupos assessores (Gas); e
- Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam).

O plenário, instância máxima do conselho, delibera sobre as propostas de resolução encaminhadas pelas câmaras técnicas, assim como sobre propostas de recomendação, proposição, moção e decisão. Reúne-se, ordinariamente, pelo menos uma vez a cada três meses, no Distrito Federal, e em reuniões extraordinárias, requeridas por iniciativa da presidência ou por iniciativa de dois terços de seus membros. Esta instância delibera com a presença de, no mínimo, metade mais um do total dos seus membros. Uma vez aprovadas, as normas são publicadas no Diário Oficial da União ou no boletim de serviço do MMA.

As câmaras técnicas (CTs) são as instâncias encarregadas de elaborar, discutir, aprovar e encaminhar ao plenário propostas de diretrizes e normas técnicas e padrões ambientais para a proteção e controle ambiental e o uso sustentável dos recursos ambientais. O Conama possui atualmente 11 CTs permanentes, compostas por dez conselheiros eleitos em plenária com mandato de dois anos, sendo dez CTs temáticas e uma jurídica, conforme o quadro 3.

Quadro 3
Câmaras técnicas do Conama (11)

Câmara Técnica de Assuntos Internacionais;
Câmara Técnica de Atividades Minerárias, Energéticas e de Infraestrutura;
Câmara Técnica de Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros;
Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental;
Câmara Técnica de Economia e Meio Ambiente;
Câmara Técnica de Educação Ambiental;
Câmara Técnica de Florestas e Sistemas Agrossilvopastoris;
Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas,
Câmara Técnica de Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos;
Câmara Técnica de Unidades de Conservação e Demais Áreas Protegidas;
Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos.

As matérias são levadas a discussão e deliberação das CTs com base em parecer escrito dos relatores, ouvidos os órgãos técnicos do MMA, Ibama, ANA, ICMBio e SFB no que couber. As CTs se reúnem com frequência relacionada com a quantidade e urgência das matérias a serem analisadas. As matérias aprovadas nas CTs temáticas são encaminhadas para a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, que delibera sobre a legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa das propostas de resoluções.

Os grupos de trabalho (GTs) assessoram, quando necessário, as CTs em suas atribuições. São criados para discutir tecnicamente as matérias e propor o texto das resoluções às suas CTs.

O Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam), composto por representantes de cada um dos cinco segmentos, é uma instância de planejamento e integração técnica e política do Conama. Entre as competências

do Cipam está a avaliação sistemática e o planejamento a curto, médio e longo prazo das atividades do Conama. Além disso, é responsável por promover a integração dos temas discutidos no âmbito do colegiado, a partir das contribuições oriundas das CTs e dos grupos assessores.

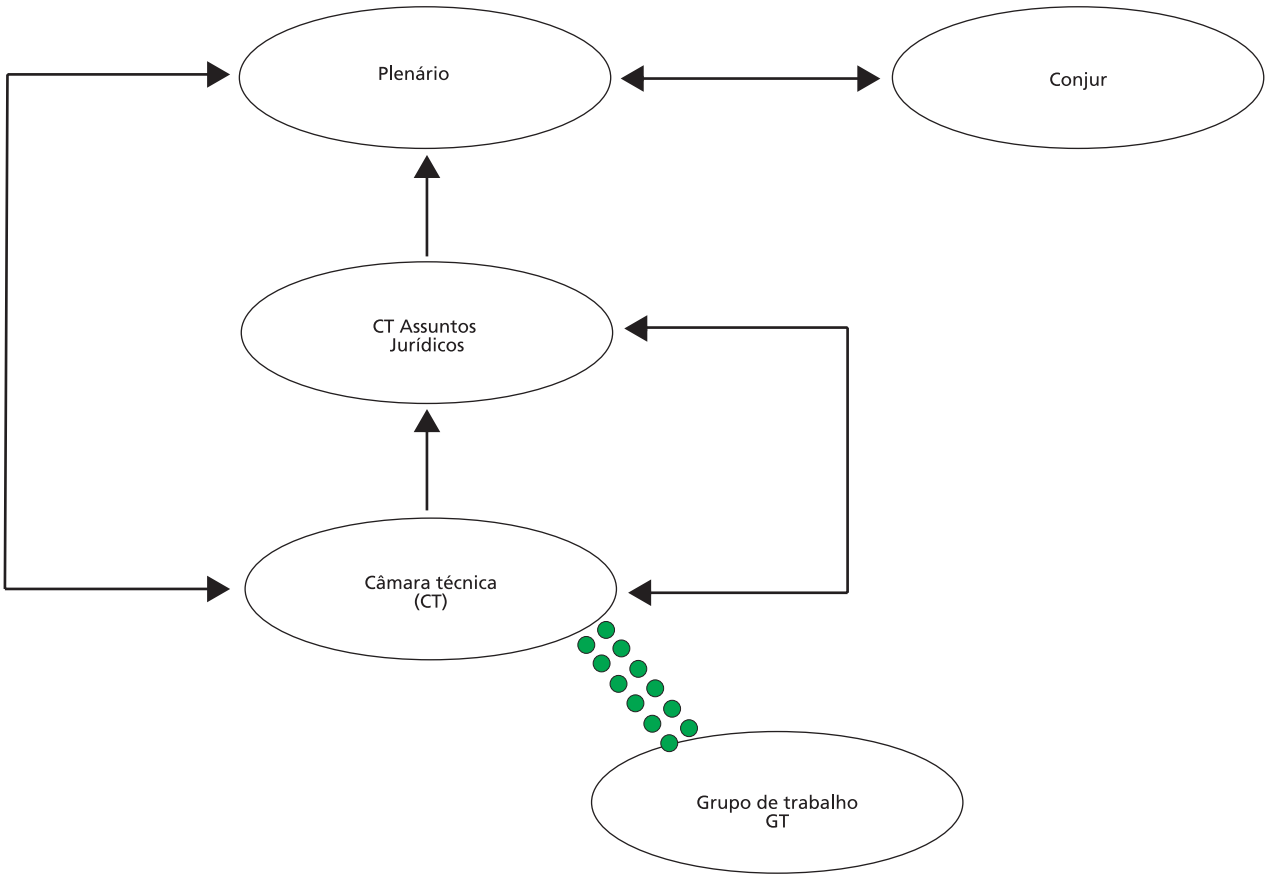
Aos grupos assessores (GAs) instituídos pelo plenário do Conama compete a preparação de pareceres, relatórios e estudos específicos.

O Conama conta com uma estrutura de apoio técnico e administrativo, a secretaria executiva do Conama (DConama); entre suas atribuições, compete planejar, organizar e coordenar as atividades técnicas e administrativas do conselho. Além disto, o DConama assessora o Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA), instituído pela Resolução Conama nº 6/89 com o objetivo de manter em banco de dados registro das entidades ambientalistas não governamentais existentes no país que tenham por finalidade principal a defesa do meio ambiente. O CNEA é responsável pela eleição dos representantes das entidades ambientalistas no colegiado, eleitos para um mandato de dois anos de duração.

Em síntese, de acordo com o seu regimento interno, as matérias do Conama seguem o seguinte trâmite (figura 1):

1) As matérias preparadas pelos grupos de trabalho são encaminhadas para as câmaras técnicas.
2) A Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos delibera sobre a legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa das propostas de resolução.
3) Antes de serem encaminhadas ao plenário, essas matérias deveriam ser vistas pelo Cipam, com o objetivo de estabelecer a pauta. Com o parecer favorável da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, a matéria é submetida ao plenário, que dá a versão final da matéria proposta.
4) Uma vez aprovadas no plenário, instância máxima do conselho, e obtendo aprovação da consultoria jurídica/MMA, quanto à técnica legislativa, constitucionalidade e legalidade, as matérias são publicadas no Diário Oficial da União ou no boletim do MMA na forma de resoluções, decisões, proposições, recomendações ou moções. Caso a proposta de resolução obtenha parecer desfavorável no plenário, os conselheiros podem reencaminhar a matéria para a câmara técnica, onde o processo é reiniciado.

Figura 1
Ciclo de tramitação de matérias no Conama



Fonte: CONAMA (2010)

3.4 Atos do Conama

São atos do Conama:

Resoluções – deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais;

Moções – manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental;

Recomendações – manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental;

Proposições – matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

Decisões – quando se tratar de multas e outras penalidades impostas pelo Ibama, em última instância administrativa e grau de recurso.

Além dos atos previstos em seu regimento, o Conama também realiza eventos extraordinários, tais como reuniões públicas, seminários e eventos comemorativos em diferentes localidades do país. Com esta itinerância, o conselho busca estabelecer uma relação mais próxima entre os conselheiros e as comunidades e segmentos representados, com debates sobre temas de interesse nacional.

4 BREVE HISTÓRICO DO CONAMA

O Conama foi criado em 1981, pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938/81, que instituiu o conselho como 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, reunindo-se pela primeira vez com regimento interno em junho de 1984.

Paulo Nogueira Neto, conselheiro histórico do Conama, no qual atua até hoje, relata que 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, um novo decreto cria, no âmbito federal, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), estabelecendo que esta dispusesse de um Conselho Consultivo. Este conselho tinha poderes bastante limitados e se reuniu poucas vezes. Desta forma, não houve interesse significativo em suas atividades por parte de seus membros, o que também levou à sua extinção (CONAMA, 2008).

De acordo com Diniz (2010), pode-se dividir a trajetória percorrida pelo Conama em seus quase 30 anos em três períodos principais, conforme explicitado a seguir.

O primeiro período, ocorrido 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 mesmo promulgado pelo governo militar, o Conama foi criado com poder deliberativo e participação social. Além disso, foi o primeiro conselho federal com composição efetivamente híbrida entre governo e sociedade que colocou o governo federal como minoria. Argumenta-se que isto foi possível porque, na época, os militares ainda não dispensavam maior atenção à política pública ambiental. O cenário político era de campanha pelas eleições diretas e de emergência de movimentos sociais e ambientalistas.

O segundo período ocorre durante o processo para a constituinte e após 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, a criação do Ibama, ao qual passa a ser vinculado, ocorreram iniciativas para a redução de competências do Conama. Por meio da Lei nº 7.804/89 o colegiado passou de órgão superior do Sisnama para órgão de assessoria a um Conselho Superior de Meio Ambiente, depois chamado apenas de Conselho de Governo, composto apenas por órgãos federais e praticamente inativos até a atualidade. O clima era de instabilidade e de congestionamento da pauta do conselho com resoluções de alcance pontual.

De acordo com Acselrad (1996), neste período o Conama vive 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 a 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.

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 enfatiza sua função normativa, produzindo inúmeras resoluções de regulamentação e detalhamento técnico da legislação recente. A agenda ambiental se expande e, consequentemente, os conflitos e a disputa de interesse se intensificam. Destacam-se discussões e regulamentos voltados ao código florestal e à indústria petrolífera. Neste período o conselho promove um processo denominado "repensando o 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 Cipam, com a missão de promover o planejamento e a articulação entre as políticas do conselho.

Desde 2008, um novo processo de revisão do regimento interno se iniciou com a criação do Grupo Assessor de Revisão do Regimento Interno (Gari). Neste momento, o Cipam discute a proposta apresentada pelo grupo assessor.

4.1 Evolução da composição do Conama

Ao longo de quase três décadas de atuação, o conselho passou por algumas revisões estruturais em sua composição, consolidadas em alterações em seu regimento interno. Tem sido cíclica a necessidade de ajustes, em virtude da dinâmica da própria política ambiental brasileira. Desde 1981 foram cinco configurações diferentes em plenário. O tema é controvertido, gerando polarizações e confrontos entre os setores governamentais e não governamentais. Observa-se que vem sendo mantido um desequilíbrio na composição dos segmentos, com as organizações não governamentais e o setor empresarial dispondo de representação minoritária em relação ao setor governamental.

O quadro 4 mostra o crescimento contínuo do número de conselheiros sem que tenha havido uma alteração que levasse a um equilíbrio entre a participação do governo e da sociedade. No entanto, apesar de deter a maioria, o governo não vem ocupando efetivamente a fatia de plenário a que tem direito, que chega a 68,5% na composição atual (DINIZ, 2010).

Entre as alterações em sua composição, destacam-se três grandes reestruturações a partir da composição inicial de 1983, com 27 membros, em que os segmentos não governamentais e o setor produtivo detinham, juntos, 37,9% dos representantes:

- a primeira ocorrida entre 1989/92 – o Decreto nº 99.274/90 e, em seguida, a Lei nº 8.490/92 alteram a composição do plenário, que passa a um total de 67 membros. As Unidades da Federação, antes com apenas três representes, passam a ser representadas individualmente, com 27 cadeiras;
- 1999/2002 – a partir do processo conhecido como "Repensando o Conama" (1999-2001), o conselho passou a contar com mais de 100 membros, ampliando a participação dos municípios, da sociedade civil e do setor empresarial. Além das câmaras técnicas, com participação restrita aos conselheiros, foi criada também a instância dos grupos de trabalho, abertos à participação de toda a sociedade. Neste período, os representantes não governamentais (incluindo setor produtivo) aumentaram pouco sua representação (28,7%), mas as entidades ambientalistas dobraram sua participação, incluindo a representação de comunidades indígenas e tradicionais. A intenção era reduzir o número de conselheiros, mas houve resistências por parte do governo federal e dos estados, o que resultou em uma ampliação de 72 para 101 conselheiros no plenário; e
- entre 2004 e 2005 novas discussões foram realizadas com as alterações que se encontram no atual regimento (portaria 168/2005) e que ampliam a composição do Conama para seus 108 conselheiros atuais.

Quadro 4
Evolução da composição do Conama

SETORES	SEGMENTOS	1983		1990		1999		2010	
		Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Governamental	Governo federal	14	48,3	23	34,3	28	38,9	39	36,1
	Estados	4	13,8	27	40,3	27	37,5	27	25
	Municípios	-	-	1	1,5	1	1,4	8	7,4
Setor produtivo	Entidades empresariais	3	10,3	4	6	4	5,5	8	7,4
Não governamental (exceto entidades empresariais)	ONGs e/ou associações civis	3		8		8		15	
	Sindical	4		4		4		4	
	Acadêmico	1		-	17,9	-	16,7	1	21,3
	Comunidades indígenas/tradicionais	-		-		-		2	
	Conselheiros honorários	-	27,6	-		-		1	
Outros – sem direito a voto	Câmara dos Deputados	-	-	-	-	-	-	1	2,8
	Ministério Público (federal e estadual)	-	-	-	-	-	-	2	
TOTAL		29	100	67	100	72	100	108	100

Fonte: Adaptado de Diniz (2010) e Conama (2010).

4.2 Evolução das temáticas trabalhadas no Conama

O Conama vem atuando principalmente na sua função de normatização, por meio da elaboração de resoluções que têm força de lei – em razão das atribuições e competências estabelecidas pela Lei nº 6.938/81 – e repercutem em nível nacional, contribuindo para a formação do arcabouço do direito ambiental no Brasil.

Entre as questões que foram objeto de deliberação por parte do conselho, destacam-se as seguintes temáticas: o controle da poluição veicular; a regulamentação das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente; o licenciamento ambiental; o estabelecimento de padrões de qualidade das águas; a proteção dos biomas e a definição de critérios visando à preservação de áreas especialmente protegidas; e as 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.

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 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 à degradação advinda do processo produtivo (CONAMA, 2008).

Entre as resoluções voltadas para a agenda marrom, tiveram grande repercussão aquelas voltadas para a normatização do licenciamento ambiental. A Resolução nº 01/86 é pioneira ao estabelecer importantes referências para o licenciamento ambiental, como os Estudos e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima), seguida, em 1997, da Resolução nº 237/97, que estabeleceu critérios para o compartilhamento do licenciamento entre os entes federados.

A agenda do Conama e suas decisões – traduzidas em resoluções, proposições, recomendações e moções – tem se defrontado, na atualidade, com novos desafios, o que a tornam mais complexa e diversificada, exigindo um tratamento cada vez mais aprofundado e especializado. Sem abandonar questões recorrentes, como às relativas ao desmatamento e à operacionalização do código florestal, o conselho vem incorporando 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.

5 METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa está estruturada em duas fases, delineadas a seguir.

5.1 Fase 1

A fase 1 da pesquisa, consubstanciada neste relatório, desenvolveu-se no período de 17/03/2010 a 01/10/2010, de acordo com as seguintes etapas metodológicas: *i)* observação de reuniões do conselho; *ii)* aplicação de questionários aos conselheiros; *iii)* realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros e atores-chave; e *iv)* pesquisa documental.

a) Observação de reuniões do Conama

Foi realizado trabalho de campo envolvendo a observação, pelos pesquisadores, de reuniões do Conama (plenárias, câmaras técnicas, grupos de trabalho e Cipam). A observação de reuniões ocorreu no período compreendido entre 17 de março de 2010 e 29 de setembro de 2010. Nesta primeira fase do projeto foram observadas: quatro reuniões plenárias (ordinárias e extraordinária); três reuniões de CTs; uma reunião da Câmara técnica de Assuntos Jurídicos; duas reuniões da Câmara Especial Recursal; quatro reuniões de GTs; e três reuniões do Cipam. No anexo 1 consta uma lista das reuniões observadas.

Nesta etapa do trabalho de campo, além de observações das dinâmicas das reuniões, foram realizadas diversas conversas informais com os conselheiros sobre sua percepção do processo político-decisório do conselho. Nestas reuniões, os pesquisadores observaram os vários aspectos relacionados com o processo participativo e com a efetividade do conselho, tais como: ritos do processo, relações de poder manifestadas, a formação de conflitos e alianças entre os grupos, o processo de formulação e deliberação de resoluções e outros atos emanados pelo conselho.

b) Aplicação de questionários aos conselheiros

Um questionário qualiquantitativo com 32 questões (anexo 2) foi aplicado durante a 98ª reunião ordinária do ple-

no, realizada no dia 26[2] de maio de 2010, na sede da Agência Nacional de Águas (ANA), localizada em Brasília –, Distrito Federal. No início da reunião foi feito um informe sobre a aplicação do questionário e sobre os objetivos da pesquisa.

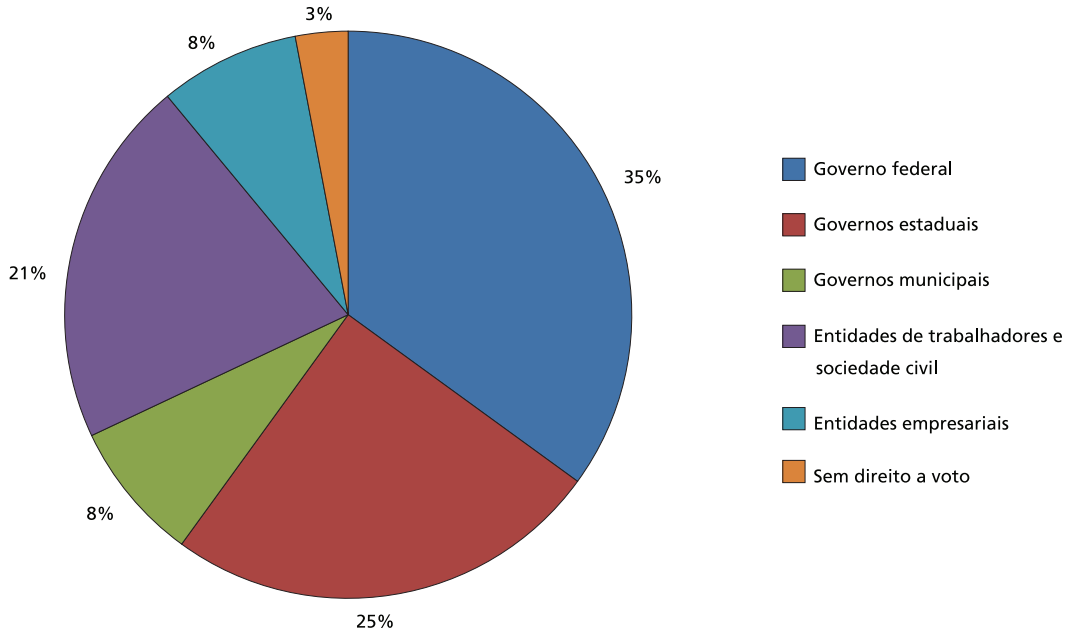
Foi adotada uma metodologia híbrida para aplicação dos questionários, compreendendo dois caminhos principais. Um primeiro e mais efetivo em termos de volume de retorno deu-se por meio da entrega dos questionários para cada conselheiro antes do início da reunião, seguido de uma cópia da carta de apresentação (anexo 3) contendo explicações sobre o projeto e o questionário.

Os questionários foram recolhidos pela equipe do Ipea ao término da plenária. O segundo caminho, de caráter complementar, previa o envio do questionário preenchido virtualmente, a partir do recebimento do arquivo por *e-mail*, especialmente criado para esta pesquisa (pesquisa.conama@ipea.gov.br). A adoção de estratégia híbrida para o preenchimento do questionário — presencial e por e-mail — mostrou-se satisfatória, pois contribuiu para elevar o retorno de questionários.

Para a realização do controle de respostas, cada questionário foi numerado e posteriormente comparado a uma lista numerada dos conselheiros do Conama. Na ocorrência de resposta do conselheiro titular e do conselheiro suplente de uma mesma representação, foi considerado, para fins de tabulação, o questionário respondido pelo conselheiro titular — vale ressaltar que esta situação ocorreu apenas uma vez.

Responderam ao questionário 76 conselheiros (um titular ou suplente por organização representada), o que corresponde a 71% do total de 108 conselheiros. O anexo 4 traz as organizações que preencheram o questionário. O gráfico 1 oferece a distribuição percentual por setores da amostra, que consiste nas 76 organizações que responderam ao questionário.

Gráfico 1
Amostra segundo setor de representação



Observa-se que 35% da amostra representam o governo federal, seguidos por 25% do governo estadual, por 21% das entidades de trabalhadores e sociedade civil, por 8% de entidades empresariais, por 8% de governos municipais e por 3% de conselheiros sem direito a voto. Vale ressaltar que a amostra foi composta em valores aproximados à porcentagem oficial da divisão de assentos no conselho.

Para a tabulação dos questionários adotou-se a seguinte metodologia. Inicialmente eles foram agrupados por segmento, numerados, e seus dados digitalizados em planilha Excel para configurarem um banco de dados passível de cruzamentos e desagregações diversas. Para a elaboração deste relatório, utilizou-se tabulação básica na mesma planilha, a partir da sistematização das questões e contabilização das respostas. Nas perguntas abertas (questões 4, 29, 30, 31 e 32) e semiabertas (16 e 28) foram criadas categorias a partir das respostas apresentadas nos questionários, agrupando-as por semelhança.

2. Em função de um pedido de vista sobre uma proposta de resolução em pauta, a reunião originalmente prevista para ocorrer em dois dias foi encerrada no fim da parte da manhã do primeiro dia. Vale destacar que tal procedimento é amparado pelo regimento interno vigente no Conama.

c) Realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave

Foram realizadas 26 entrevistas semiestruturadas com conselheiros-chave dos cinco setores representados no colegiado. Também foram entrevistados membros da Secretaria Executiva do Conama – DConama (MMA), bem como outros atores-chave que pudessem contribuir com análises substanciais sobre a atuação do conselho. O objetivo das entrevistas realizadas foi aprofundar o entendimento das questões apresentadas no questionário.

As entrevistas foram direcionadas pelo método da bola de neve, onde um ator relevante indica outro ator que o mesmo considere relevante e assim por diante. Para a realização das entrevistas, foi utilizado roteiro semiestruturado contendo 15 questões abertas (anexo 5). O anexo 6 apresenta uma lista das organizações entrevistadas.

d) Pesquisa documental

Foi realizada uma pesquisa documental no acervo do DConama, bem como pesquisa bibliográfica de temas pertinentes ao Conama e a processos participativos de forma geral.

5.2 Fase 2

A segunda fase da pesquisa está dividida em três etapas:

a) Elaboração de Textos para Discussão (TDs), com aprofundamento dos dados coletados

Logo após a entrega do presente relatório, os diversos temas abordados na pesquisa serão aprofundados em TDs específicos, em formato de artigos, que versarão sobre pontos-chave identificados na análise, tais como: composição do Conama, a questão da linguagem técnica, a avaliação de resoluções, entre outros. Tais TDs serão disponibilizados no sítio do Ipea e encaminhados ao DConama e aos conselheiros.

b) realização de pesquisas específicas, a serem indicadas pelos conselheiros

Conforme a repercussão deste relatório entre os conselheiros, está prevista a participação do Ipea em atividades de assessoria ao Conama — que poderá envolver novas pesquisas e/ou atividades de monitoramento e avaliação —, em formato a ser definido conjuntamente e oportunamente entre a Coordenação de Desenvolvimento Sustentável/ Dirur/Ipea e o Conama, com vistas a aumentar a eficiência e eficácia desta instância de participação social, bem como contribuir para o fortalecimento do Sisnama.

c) Integração dos dados ao projeto "Institucionalização da Participação Social no Brasil"

Nesta etapa da pesquisa será realizada a integração dos dados coletados e análises efetuadas na primeira fase com os dados coletados nos demais conselhos nacionais de políticas públicas no âmbito do projeto "institucionalização da participação social no Brasil". Este projeto, sob coordenação da Diest/Ipea, adotará uma perspectiva comparativa entre os diversos conselhos nacionais. Os estudos realizados na fase 2 do projeto (metodologia a ser definida), terão como finalidade analisar, de forma comparativa, a institucionalização da participação no âmbito dos conselhos nacionais.

6 COMPILAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção constam os dados colhidos no questionário aplicado aos conselheiros, os quais foram tabulados e sistematizados, seguidos das respectivas análises e interpretações. Optou-se pela apresentação dos dados gerais da amostra como forma de melhor caracterizar e elucidar diferentes pontos de vista e posições sustentadas no Conama. Quando necessário para melhor compreensão, os dados serão apresentados decompostos *por setores*.

A análise aqui apresentada está organizada em sete blocos, quais sejam:

6.1 – Perfil dos conselheiros

6.2 – Composição do Conama

6.3 – Condições para a participação dos conselheiros

6.4 – Representação de interesses

6.5 – Efetividade do conselho

6.6 – Pontos fortes e fracos

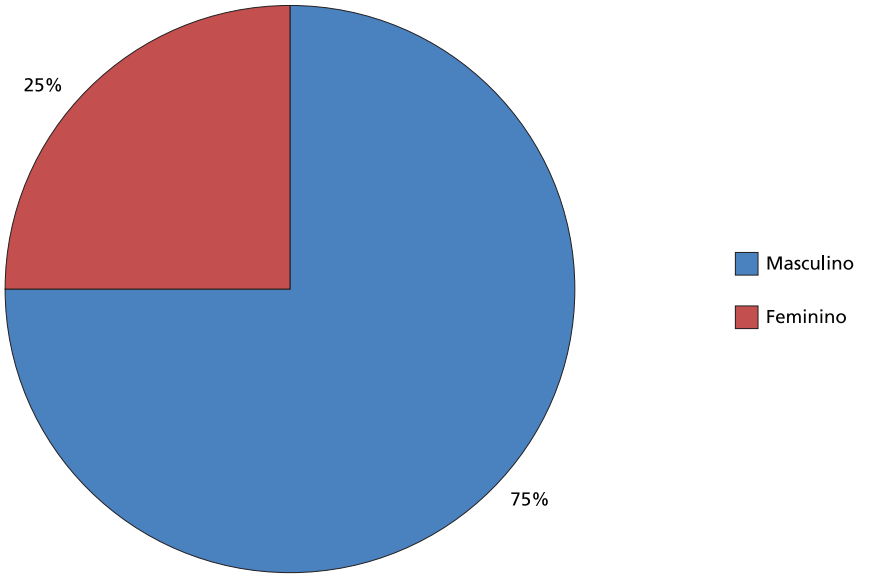
6.7 – Sugestões de melhoria

6.1 Perfil dos conselheiros

Neste bloco procuramos traçar um perfil dos conselheiros que compõem a amostra. Os dados apresentados se referem a gênero, cor/raça, escolaridade, religião ou culto, faixa etária, renda média mensal, situação no conselho (se titular ou suplente), há quanto tempo o entrevistado é conselheiro e se o mesmo participa de outros conselhos de políticas públicas, além do Conama.

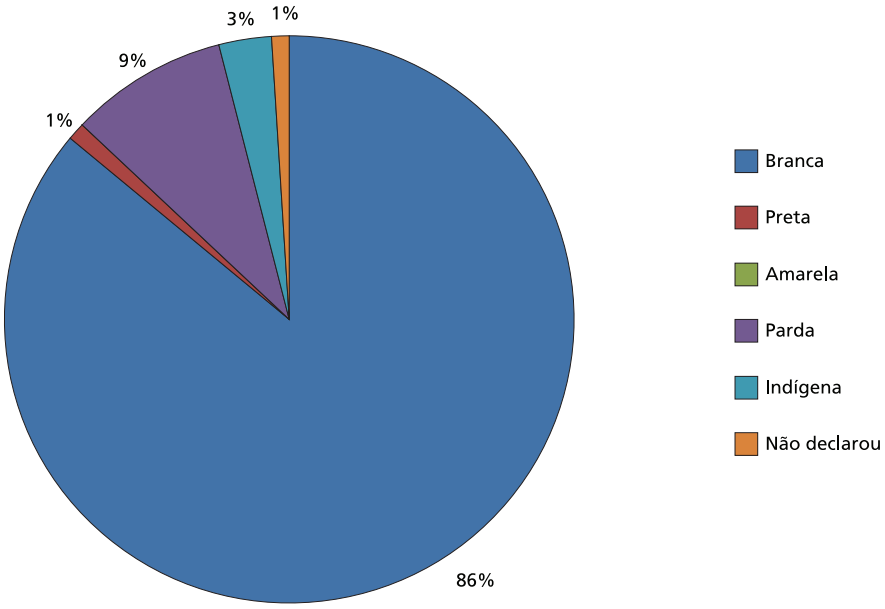
O gráfico 2 nos revela a distribuição dos conselheiros[3] por gênero, revelando algo já apontado pela literatura sobre participação e conselhos: a predominância da presença masculina. No caso do Conama, 75% contra 25%.

Gráfico 2
Conselheiros segundo o gênero



Observando o gráfico 3, é possível identificar a predominância de pessoas da cor/raça branca (86%), seguida de pardas (9%), indígenas (3%) e pretas (1%). Não houve na amostra nenhuma pessoa que se autorreconheceu como amarelo, além de 3% não terem respondido à questão.

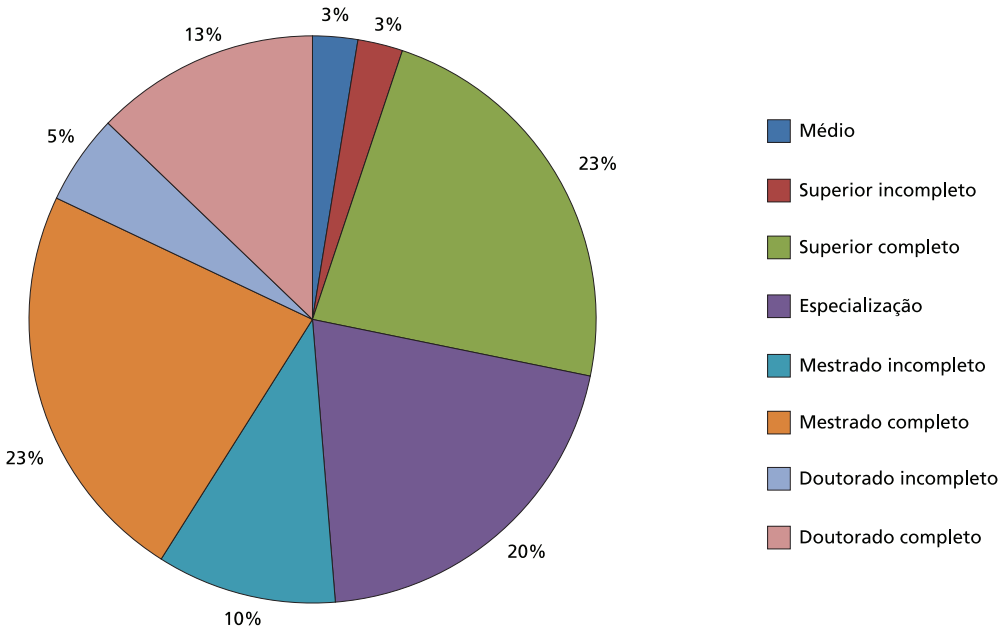
Gráfico 3
Conselheiros segundo cor/raça



3. Daqui em diante, sempre que este relatório apresentar dados dos "conselheiros" deve-se considerar aqueles que representam a amostra, caracterizada na parte 5 deste relatório.

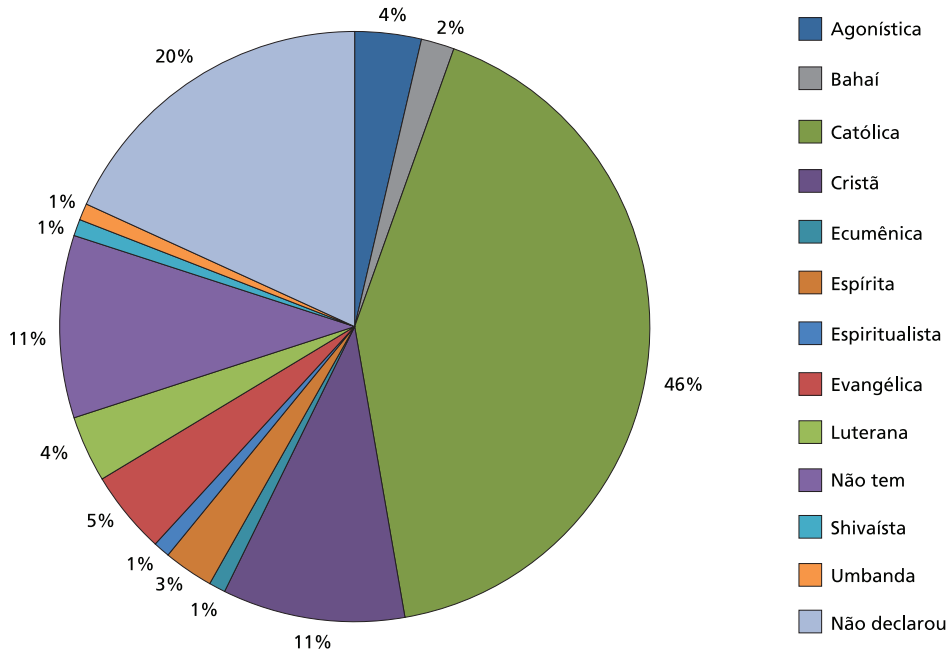
O gráfico 4 nos apresenta dados sobre a escolaridade dos conselheiros, sendo que o primeiro nos revela o número de conselheiros nos diferentes níveis de ensino. Nota-se que há uma escolaridade elevada entre os conselheiros do Conama, considerando que 94% possuem ao menos o ensino superior completo. Observa-se ainda uma forte presença de conselheiros com alguma modalidade de pós-graduação em andamento ou já concluída (71%).

Gráfico 4
Escolaridade dos conselheiros



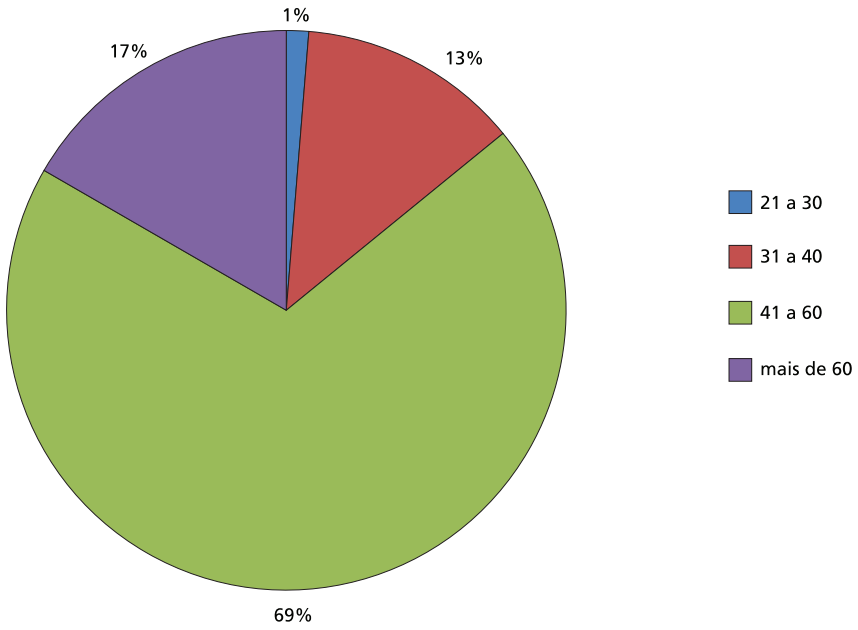
O gráfico 5 apresenta a distribuição relativa da religião ou culto dos conselheiros. Utilizou-se a terminologia e o tipo de pergunta adotada no censo do IBGE: "Qual sua religião ou culto?" A partir das respostas registradas, constituíram-se as categorias dispostas no gráfico. Nota-se uma predominância de católicos (46%), seguidos por uma grande diversidade de outras religiões ou cultos. Vale destacar ainda que 20% não responderam à questão e 11% declararam não possuir qualquer religião ou culto. Vale ainda destacar que foi identificada uma considerável diversidade de cultos ou religiões – 12 no total.

Gráfico 5
Religião dos conselheiros



O gráfico 6 indica a distribuição relativa da faixa etária dos conselheiros, revelando forte predomínio de pessoas com idade entre 41 e 60 anos. Prevalecem pessoas mais experientes e há pouca participação de jovens.[4] Infere-se que o Conama não é um espaço para iniciantes e para profissionais recém chegados à área, favorecendo a participação de pessoas mais experientes e maduras.

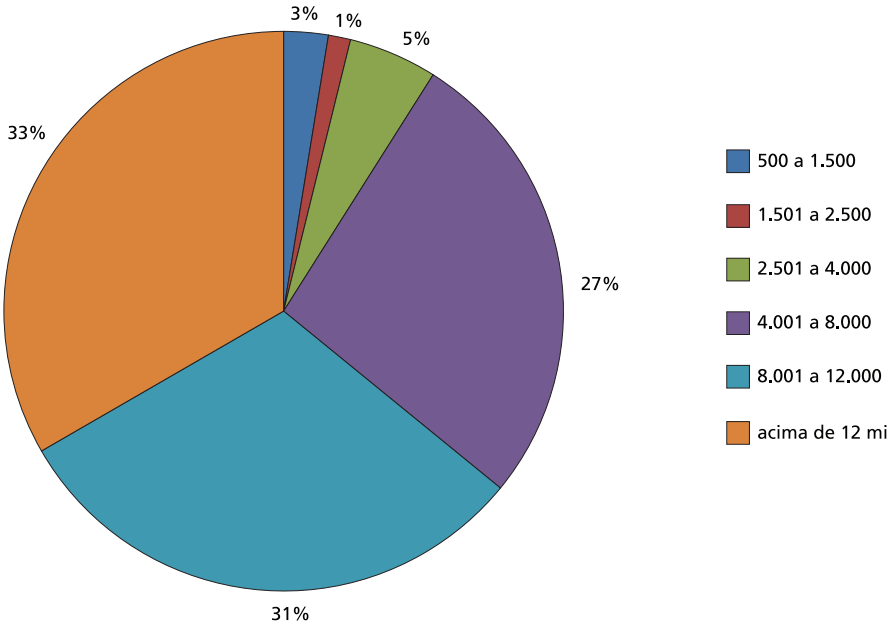
Gráfico 6
Conselheiros segundo faixa etária



Observando-se o gráfico 7, é possível constatar que a renda mensal média familiar dos conselheiros é bastante elevada. Um terço (33%) tem renda superior a R$ 12 mil; quase um terço (31%) tem renda entre R$ 8 mil e R$ 12 mil, e pouco mais de um quarto (27%) tem renda entre R$ 4 mil e R$ 8 mil. Apenas 9% dos conselheiros têm rendas familiares inferiores a R$ 4 mil mensais.

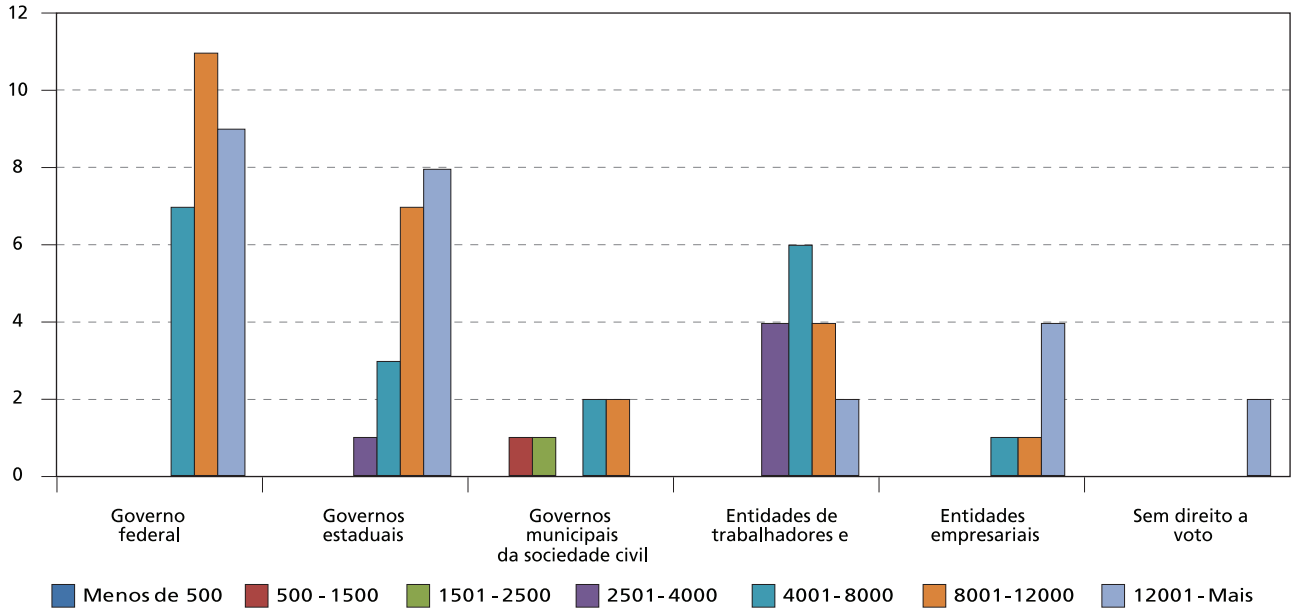
Comparando-se as rendas dos conselheiros por um recorte setorial (gráfico 8), depreende-se que os conselheiros dos governos municipais, em geral, possuem renda familiar média mensal mais baixa que os dos demais setores. Nos governos estaduais e nas entidades de trabalhadores e sociedade civil, esta renda encontra-se a partir de R$ 2.501. Por seu turno, no governo federal e nas entidades empresariais este valor passa para R$ 4.001.

Gráfico 7
Conselheiros segundo renda familiar média mensal (em R$)



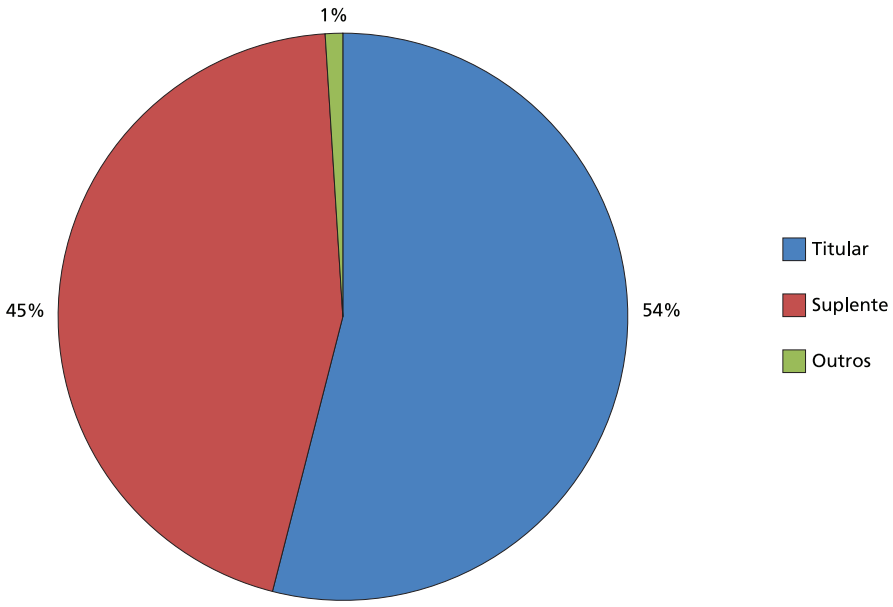
4. Adotando-se a referência utilizada pelo governo federal e sustentada pela Secretaria Nacional de Juventude, compreendendo os jovens como sendo sujeitos com idade entre 15 e 29 anos, entre outras características geracionais.

Gráfico 8
Renda familiar média mensal por setor



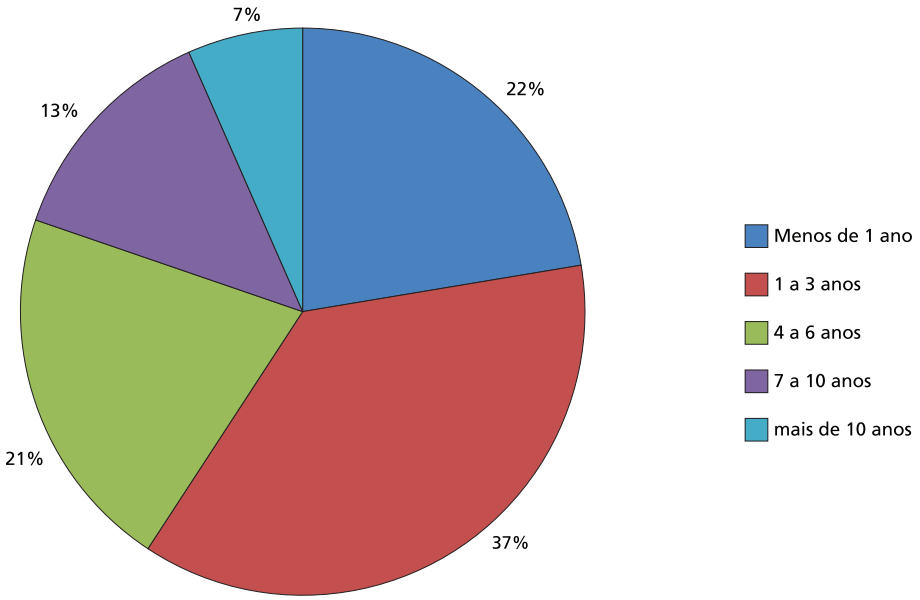
O gráfico 9 indica um equilíbrio entre a presença de conselheiros titulares e suplentes (54% e 45%, respectivamente) no Conama. Vale destacar que este equilíbrio entre titulares e suplentes pode ser explicado pelo caráter histórico do Conama e pela presença de pessoas ocupando postos importantes como titulares, como por exemplo: secretários de governo, presidentes de organizações etc. Isto dificulta sua presença nas reuniões, resultando numa participação mais ativa do suplente. É preciso, ainda, ressaltar que a Secretaria Executiva do Conama trabalha com duas suplências por organização. No gráfico, não há distinção entre esta primeira ou segunda suplência.

Gráfico 9
Situação no conselho



Observa-se no gráfico 10 que 37% dos conselheiros estão no Conama entre um e três anos, seguidos de 22% com menos de um ano e 21% entre quatro e seis anos. Por outro lado, observa-se que 20% dos conselheiros estão no Conama há mais de sete anos. A diversidade de tempos de mandato no conselho revela um processo parcial de renovação aliado à permanência de conselheiros mais experientes.

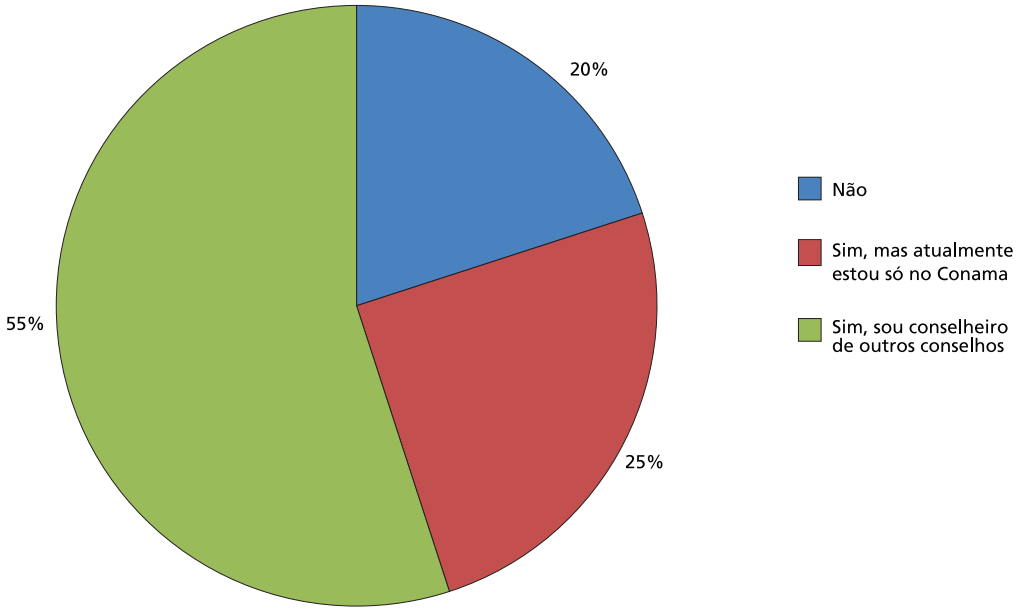
Gráfico 10
Conselheiros segundo tempo no conselho



A maioria dos conselheiros do Conama declara participar atualmente de outros conselhos (55%), como mostra o gráfico 11. Outros 20% declaram já ter participado de outros conselhos e 25% participaram de outros conselhos mas atualmente estão apenas no Conama.

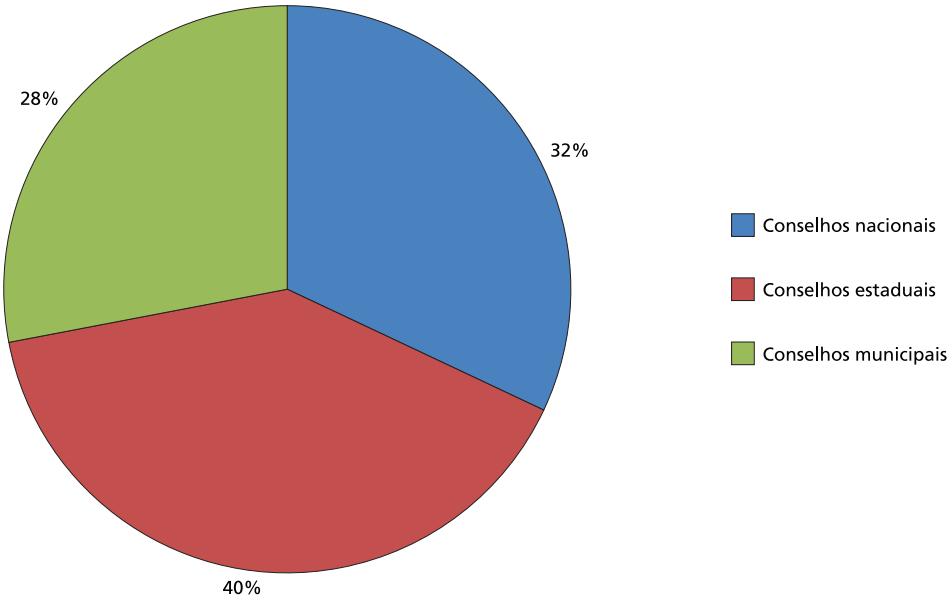
Observa-se um elevado grau de participação dos conselheiros do Conama em outros conselhos de políticas públicas, demonstrando que a multiplicidade de conselhos no Brasil não é acompanhada na mesma medida da diversidade de atores sociais que se mobilizam e participam destes espaços, uma vez que é comum que o mesmo conselheiro participe de diversos conselhos gestores.

Gráfico 11
Participação dos conselheiros em outros conselhos



No gráfico 12 estão consideradas as respostas de todos os conselheiros que afirmaram participar atualmente de outros conselhos, como também dos que declararam já ter participado. Visualiza-se que há predomínio na participação de conselheiros do Conama em conselhos estaduais (40%), seguido de outros conselhos nacionais (32%) e conselhos municipais (28%).

Gráfico 12
Participação em outros conselhos em diferentes níveis



Segue um breve resumo do perfil dos conselheiros do Conama, elaborado a partir da síntese dos gráficos e dados anteriores que compõem este bloco.

Quadro 5
Resumo do perfil dos conselheiros do Conama

Gênero	Maioria masculina (75%).
Cor/raça	Maioria branca (86%).
Escolaridade	Maioria (94%) com, pelo menos, ensino superior completo, sendo que 71% possuem pós-graduação.
Religião ou culto	46% de católicos; 11% declararam não possuir religião e o restante está pulverizado em uma ampla gama de religiões ou cultos (12 no total).
Faixa etária	A maioria (68%) tem entre 41 e 60 anos de idade.
Renda mensal média familiar	Elevada (um terço com renda acima de R$ 12 mil, um terço com renda entre R$ 8 e R$ 12 mil).
Tempo no conselho	Um terço está entre um e três anos no Conama, 23% com menos de um ano e 20% estão no conselho há mais de sete anos.
Participação em outros conselhos	A maioria (64%) participa de outros conselhos, com predomínio de conselhos estaduais.

6.2 Composição do Conama

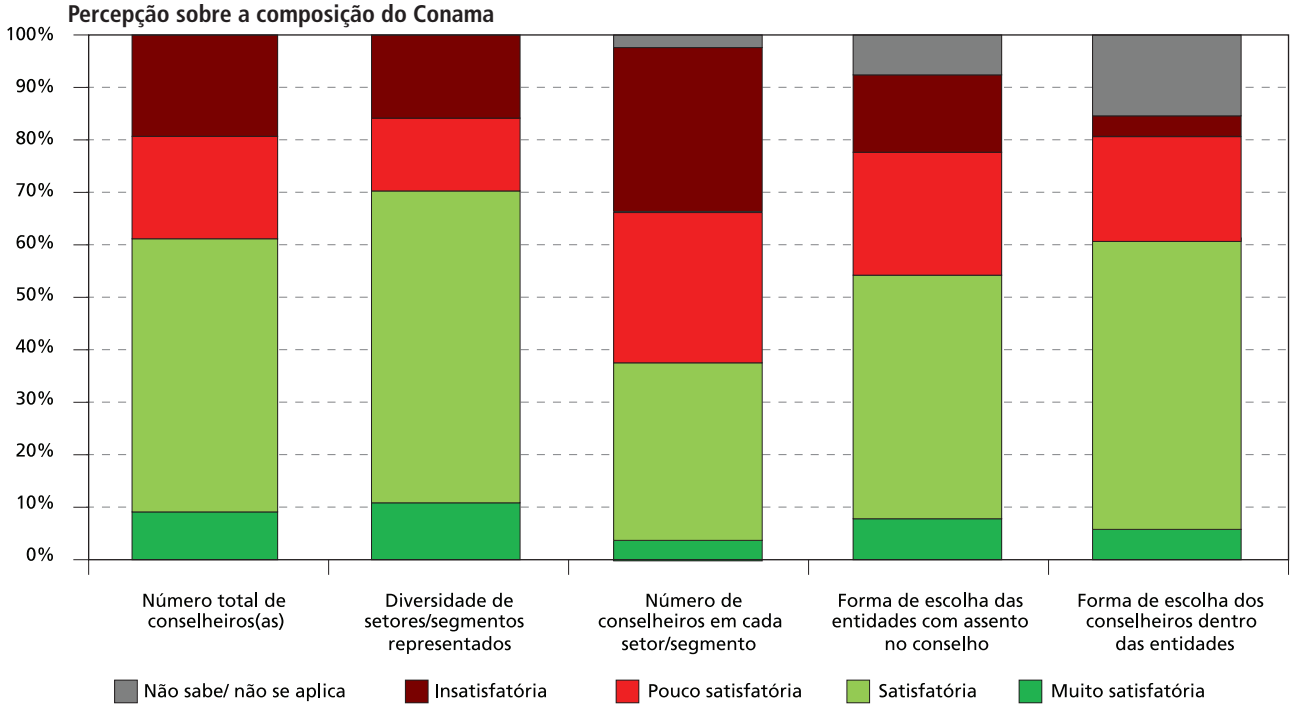
Este bloco apresenta os dados de percepção dos conselheiros quanto à composição do Conama. Os conselheiros avaliaram os seguintes aspectos:

- número total de conselheiros;
- diversidade de segmentos representados;
- número de conselheiros em cada segmento;
- forma de escolha das entidades com assento no conselho; e
- forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades.

Para cada aspecto, havia cinco opções de avaliação: muito satisfatória, satisfatória, pouco satisfatória, insatisfatória, e não sabe/não se aplica.

O gráfico 13 reúne a avaliação dos conselheiros sobre os cinco aspectos relacionados à composição do Conama.

Gráfico 13
Percepção sobre a composição do Conama



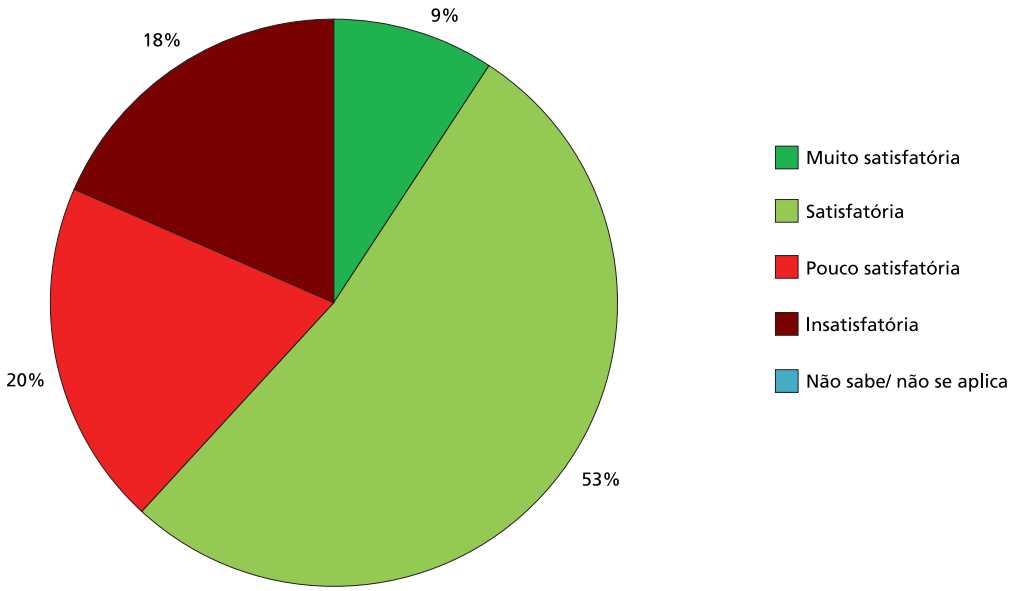
Os gráficos 14, 16, 17, 18 e 19 reúnem os mesmos dados distribuídos percentualmente por cada um dos cinco aspectos avaliados, referentes à composição do Conama.

Conforme se observa no gráfico 14, 62% dos conselheiros consideram o número total de conselheiros muito satisfatório ou satisfatório, enquanto 38% dos conselheiros consideram pouco satisfatório ou insatisfatório o número de conselheiros no Conama.

Contudo, de acordo com as entrevistas realizadas, há ampla parcela que considera que esse número não é plenamente satisfatório. Segundo os entrevistados, o número de conselheiros do Conama (108) é muito grande, o que prejudica o processo participativo do conselho. Uma das implicações do número excessivo de conselheiros seria a média de *quorum* para as reuniões plenárias, que estaria em cerca de 52 conselheiros como o mínimo regimental.

Segundo entrevistados, o número excessivo de conselheiros dificulta o debate e o esclarecimento dos assuntos tratados no conselho. Além disso, muitos entrevistados afirmam que há uma parcela substantiva dos conselheiros que não possuem interesse direto na questão ambiental e optam por se ausentar das reuniões. Este fator seria mais preponderante nos representantes de alguns órgãos dos governos federal, estaduais e municipais.

Gráfico 14
Número total de conselheiros no Conama



O quadro 6 mostra o percentual de presença dos conselheiros, por setores de representação, nas reuniões plenárias entre 2008 e 2010 — até o mês de agosto. Verifica-se que o menor percentual de presenças é dos representantes dos governos estaduais e municipais.

Quadro 6
Presenças por setores nas reuniões plenárias em 2008-2010

SETOR	PORCENTAGEM DE PRESENÇAS
Entidades empresariais	89,13%
Entidades de trabalhadores e da sociedade civil	80,03%
Membros honorários	79,41%
Governo federal	79,13%
Governos estaduais	67,14%
Governos municipais	64,13%

Fonte: Conama (2010).

Quanto à diversidade de setores representados no Conama (gráfico 15), a percepção é mais positiva: 60% consideram-na satisfatória.

Gráfico 15
Diversidade de setores representados no Conama

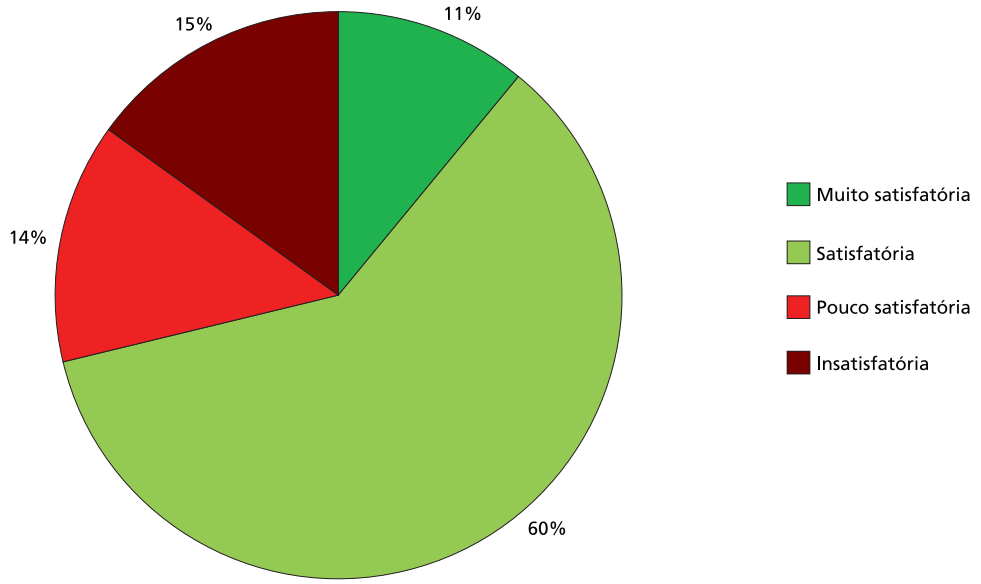
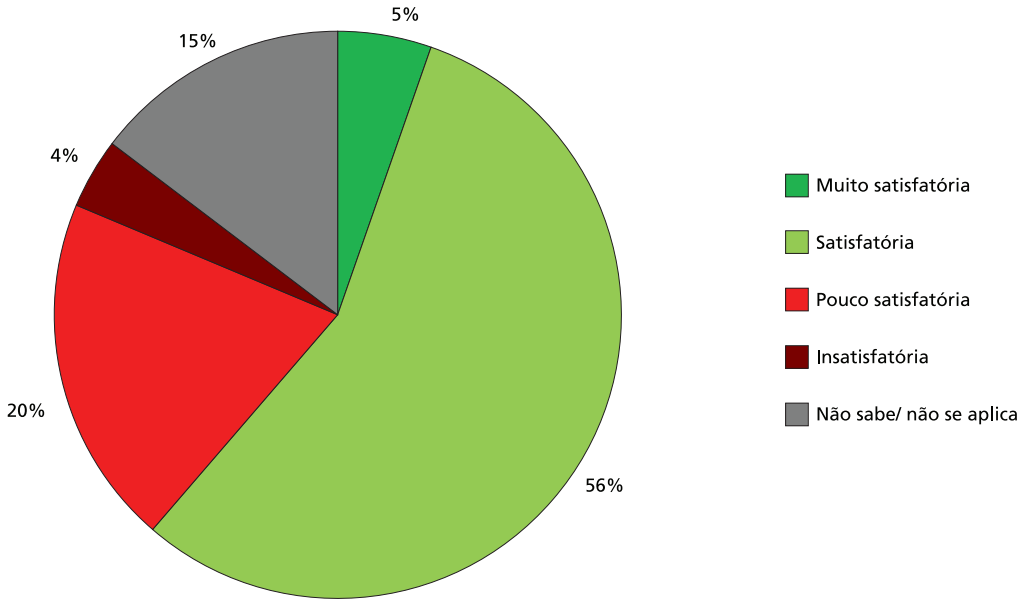


Gráfico 16
Forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades

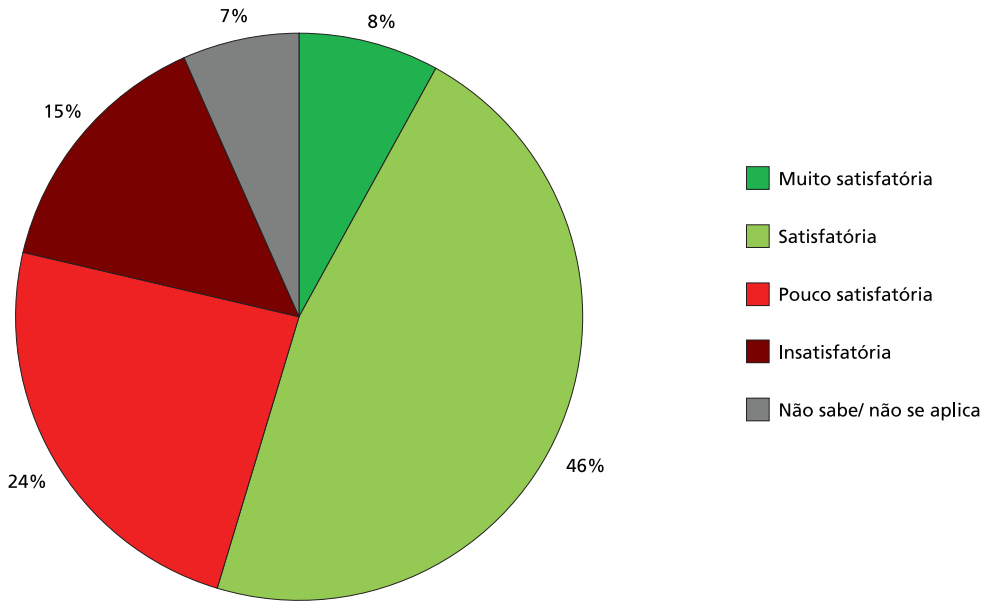


A forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades (gráfico 16) é considerada pela maioria (61%) como satisfatória ou muito satisfatória. Outros 24% a consideram pouco satisfatória ou insatisfatória.

A forma de escolha das entidades com assento no conselho (gráfico 17) é considerada pela maioria (54%) como satisfatória ou muito satisfatória, enquanto 39%, uma porcentagem relevante, a consideram pouco satisfatória ou insatisfatória.

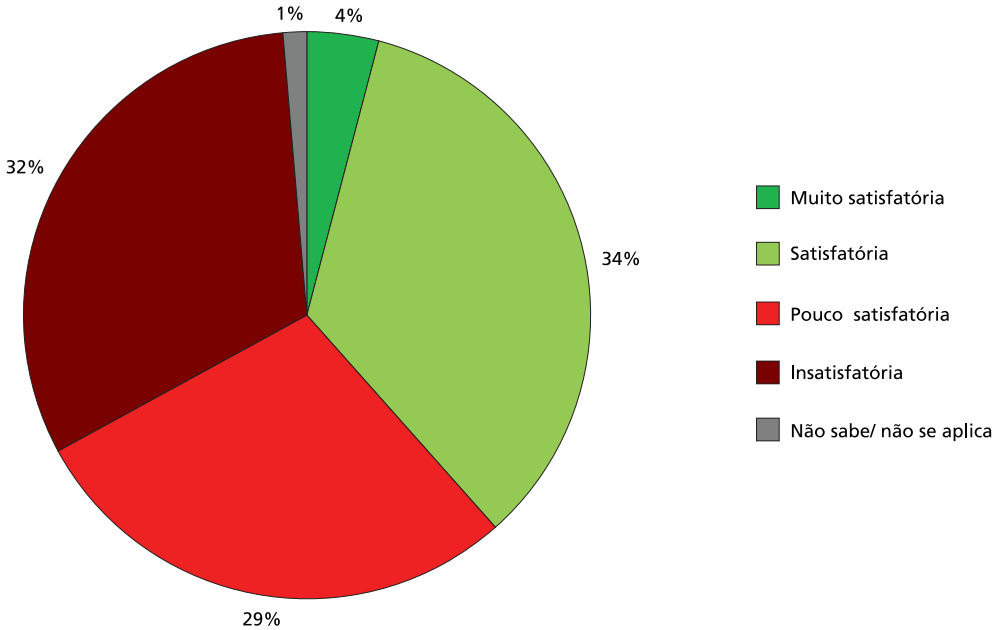
A avaliação negativa (pouco satisfatória e insatisfatória) é maior entre os conselheiros do setor entidades de trabalhadores e da sociedade civil. Para 62,5% dos conselheiros deste setor, há problemas na forma de escolha das entidades com assento no Conama.

Gráfico 17
Forma de escolha das entidades com assento no conselho



Já no aspecto "número de conselheiros em cada setor" (gráfico 18) nota-se que 61% dos conselheiros consideram este quesito insatisfatório ou pouco satisfatório e 38% o consideram muito satisfatório ou satisfatório.

Gráfico 18
Número de conselheiros em cada setor



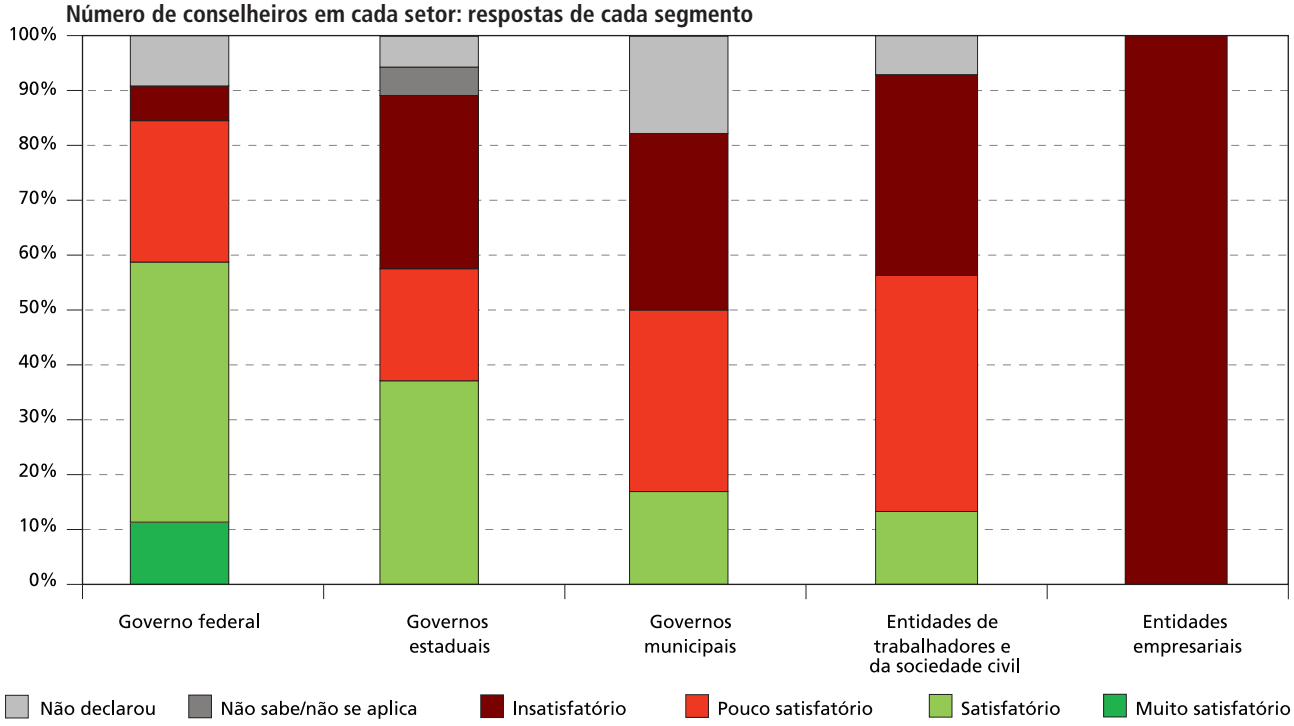
As críticas dos conselheiros em relação ao quantitativo por setor consideram os seguintes aspectos:

a. Uma sobrerrepresentação do governo federal, que conta com 39 conselheiros, mas apresenta uma baixa presença relativa em plenária dos conselheiros de alguns órgãos representantes deste setor.

b. A sub-representação dos representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil (22 conselheiros), bem como do setor produtivo (8 conselheiros). A avaliação do quesito "número de conselheiros em cada setor" é inferior nos segmentos do setor produtivo e de entidades de trabalhadores e da sociedade civil e superior nos segmentos governamentais, sobretudo o governo federal (gráfico 19).

c. Nas entrevistas, foram identificadas críticas quanto a tratar entidades de trabalhadores, populações tradicionais e ONGs ambientalistas como um setor único, tendo em vista que cada um teria posições próprias e, por vezes, conflitantes quanto a assuntos específicos, o que geraria problemas de representatividade no setor. O setor produtivo, unanimemente, também se sente prejudicado quanto ao número de seus conselheiros, bem menor do que o dos outros setores no Conama. Apesar disto, entrevistados afirmam que os conselheiros do setor produtivo apresentam alto grau de articulação entre si e com outros setores, bem como alta qualificação e capacidade técnica que atenuariam (mas não anulariam) este desequilíbrio no número de conselheiros.

Gráfico 19
Número de conselheiros em cada setor: respostas de cada segmento



Desta forma percebe-se que o desequilíbrio na composição dos setores do Conama, com sub-representação de alguns setores, é visto pelos conselheiros como obstáculo ao processo participativo e decisório do conselho.

6.3 Condições para a participação dos conselheiros

Os gráficos 20 a 25 revelam o grau de articulação entre os setores que compõem o Conama.

Observando-se o gráfico 20 de cima para baixo, nota-se que é crescente o grau de desconhecimento dos conselheiros em geral sobre o setor "conselheiros sem direito a voto". Ele obteve mais de 30% de "não sabe/não se aplica". Nota-se também que quatro segmentos — "sem direito a voto", "entidades empresariais", "trabalhadores e sociedade civil" e "governos municipais" — obtêm uma média de 15% de avaliação insatisfatória pelos conselheiros.

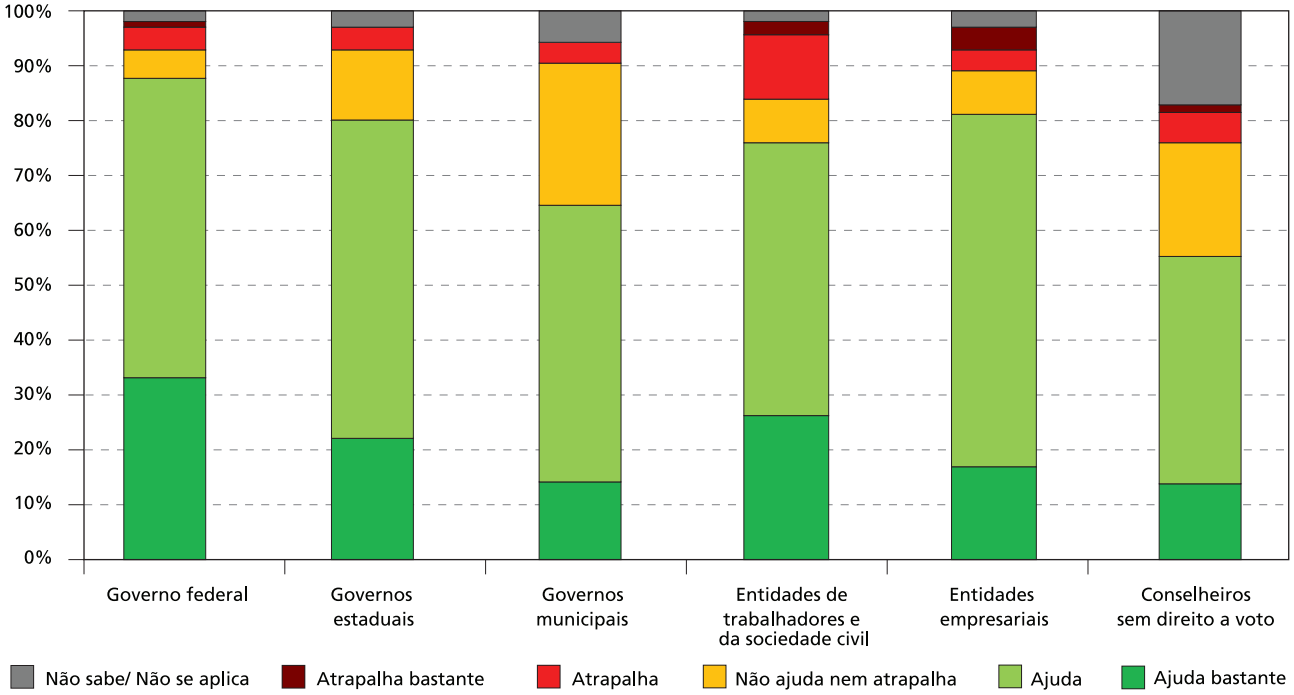
Já a percepção "pouco satisfatória" é significativamente presente em todos os setores, em geral.

A avaliação "satisfatória" é a mais presente em todos os setores – mais acentuada no governo federal e menos no setor "conselheiros sem direito a voto".

Finalmente nota-se que a avaliação "muito satisfatória", comparativamente, é mais acentuada no governo federal, com cerca de 20% das respostas, e menos acentuada para os conselheiros sem direito a voto.

Ressalta-se que a amostra utilizada e o próprio Conama apresentam um número maior de cadeiras ocupadas por representantes do governo federal, o que pode ter influenciado os dados no sentido de constar avaliação mais positiva do setor governo federal.

Gráfico 20
Grau de articulação entre os setores do Conama



Na segmentação por setor (gráficos 21, 22, 23, 24 e 25), nota-se que há uma tendência geral de maior articulação dos conselheiros internamente ao seu setor de origem e articulação mediana com os demais setores. A exceção fica por conta da articulação entre "entidades de trabalhadores e da sociedade civil" e "setor produtivo", considerada, em geral, pouco satisfatória ou insatisfatória. De todo modo, conclui-se que a articulação entre os segmentos pode ser melhorada.

Gráfico 21
Grau de articulação com os demais segmentos: governo federal

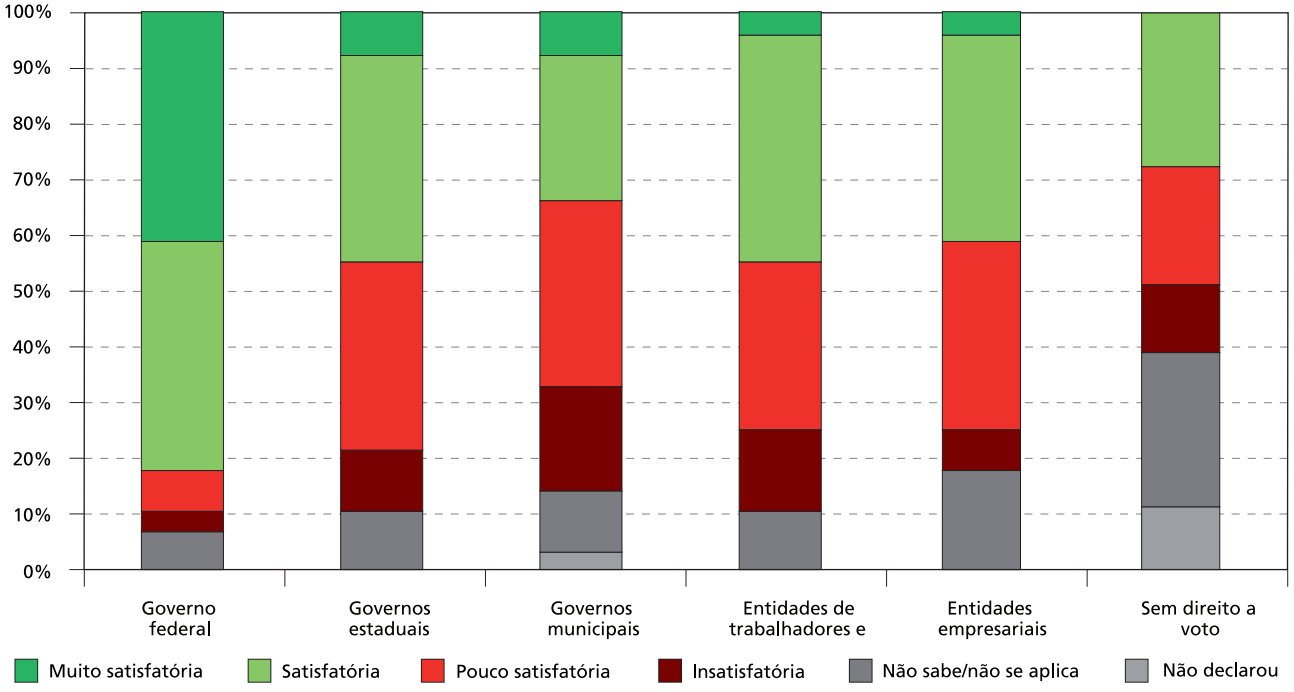


Gráfico 22
Grau de articulação com os demais segmentos: governos estaduais

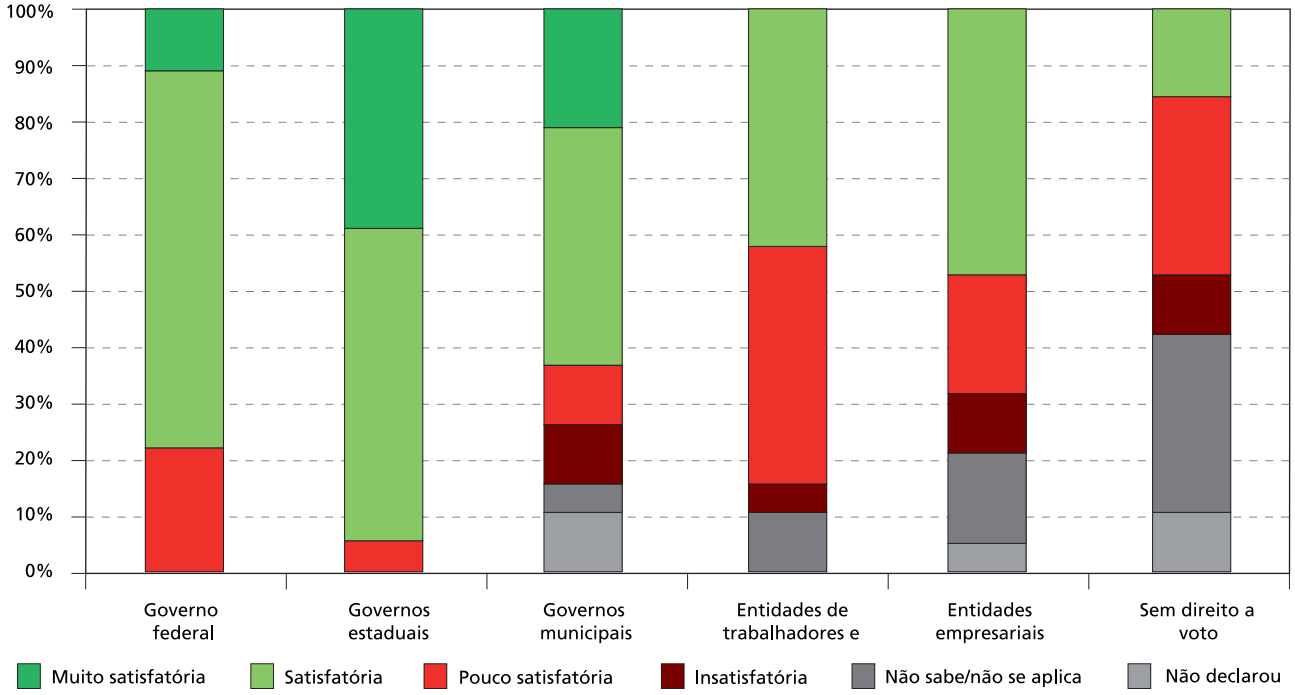


Gráfico 23
Grau de articulação com os demais segmentos: governos municipais

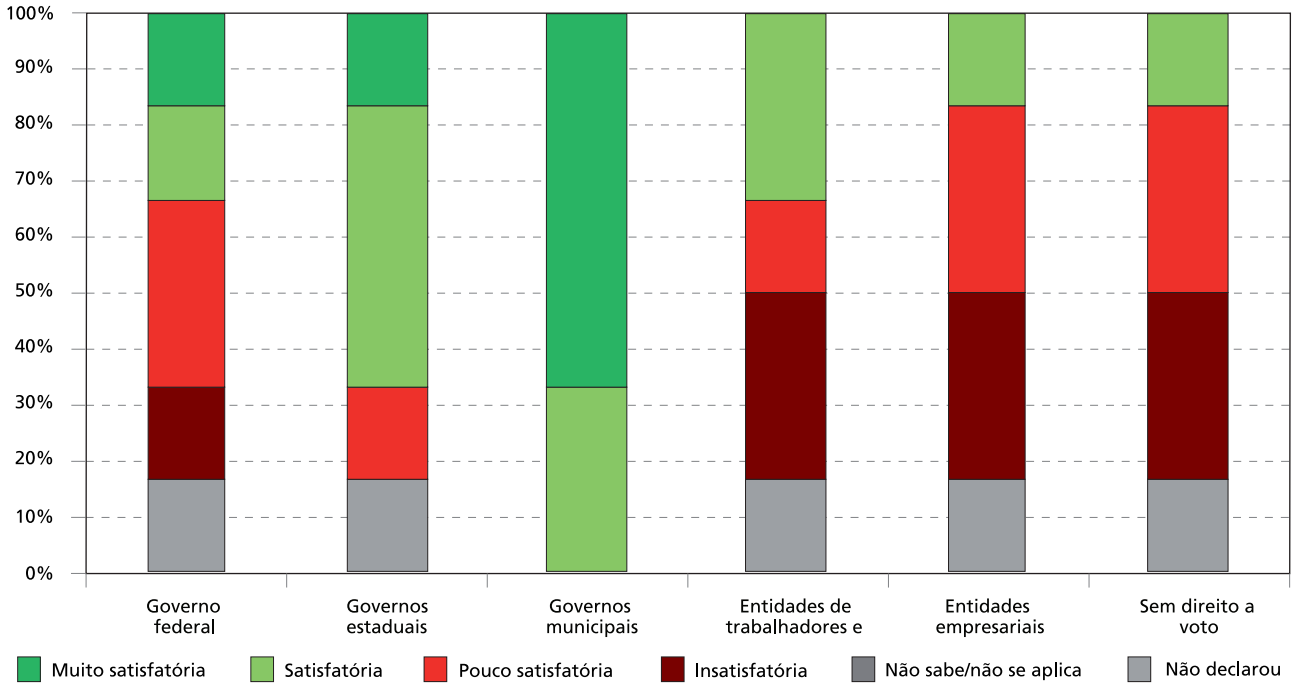


Gráfico 24
Grau de articulação com os demais segmentos: entidades de trabalhadores e da sociedade civil

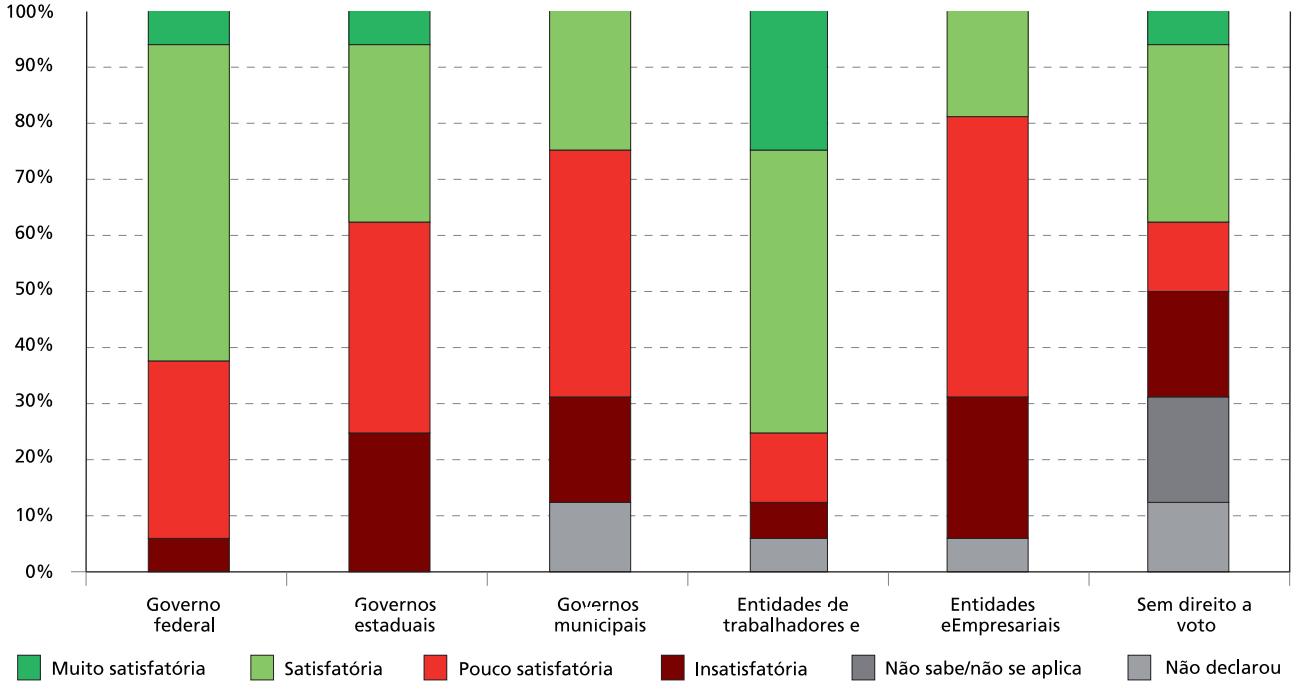
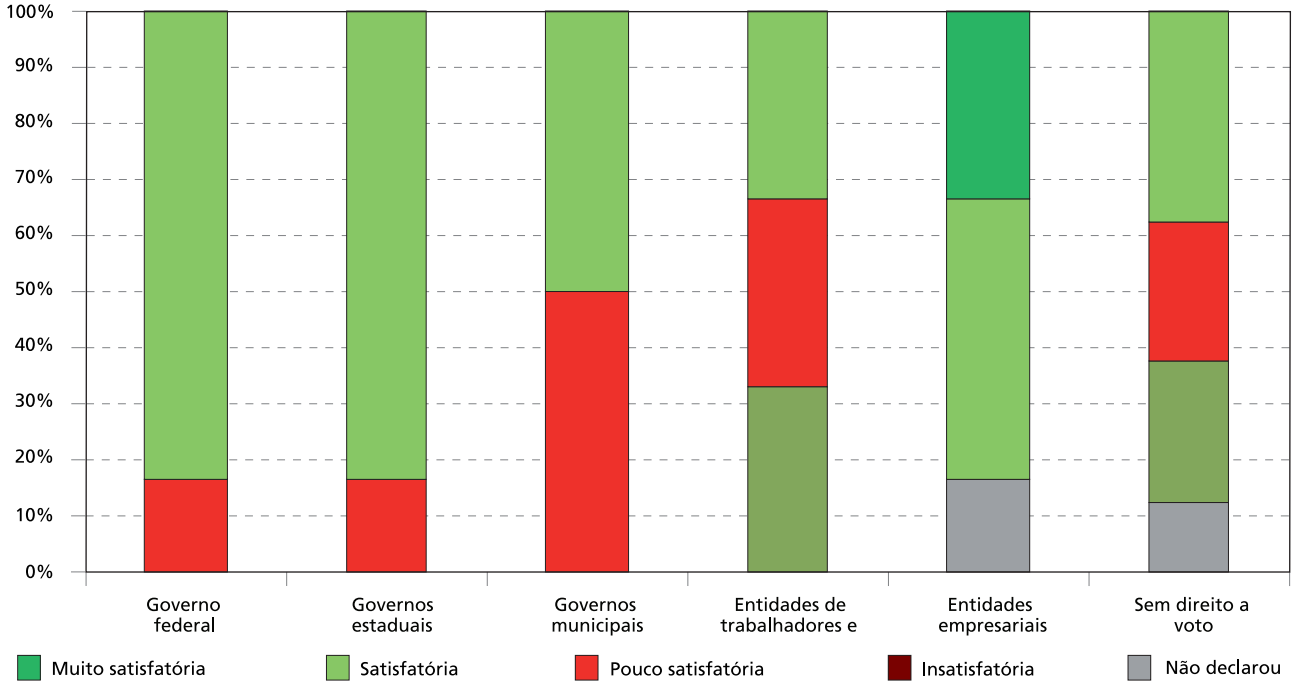


Gráfico 25
Grau de articulação com os demais segmentos: entidades empresariais

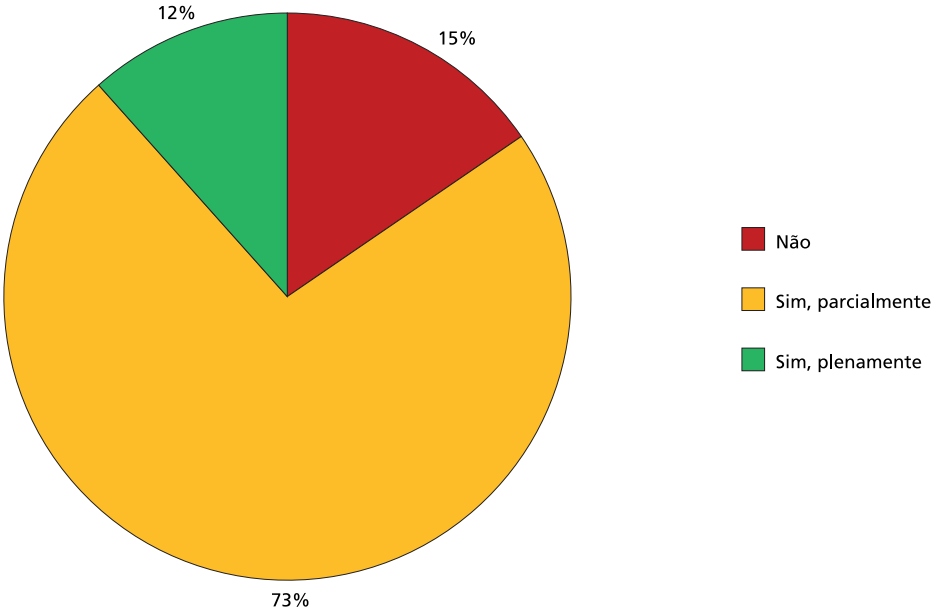


No gráfico 26, observa-se que, para a grande maioria dos conselheiros (73%), os assuntos tratados no Conama são apenas parcialmente compreendidos por todos. Destaca-se ainda que 15% consideram que os assuntos tratados no conselho não são facilmente compreendidos por todos os conselheiros.

As explicações apresentadas nas entrevistas estão situadas em três vertentes distintas. A primeira diz respeito à ampla gama de assuntos tratados dentro do conselho, que reflete a complexidade inerente à área ambiental. No conselho são analisadas matérias relativas a assuntos díspares, tais como matriz energética, conservação da biodiversidade, resíduos sólidos, educação ambiental, emissões de poluentes, entre outros. Dessa forma torna-se difícil que o conselheiro seja especialista e compreenda plenamente os interesses e as possíveis consequências da aprovação de algumas matérias.

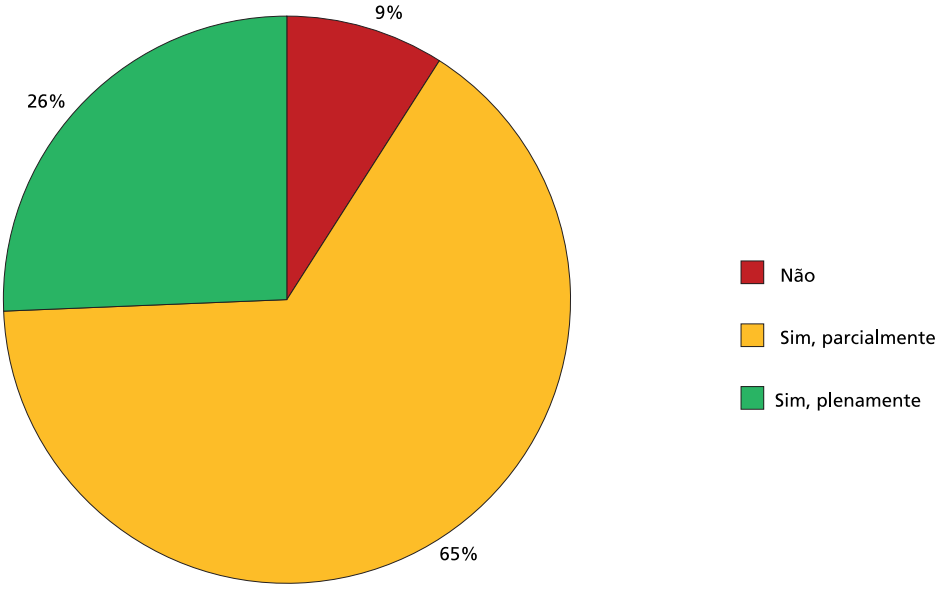
A segunda vertente explicativa está centrada na indicação de que há baixa qualificação técnica por parte de alguns conselheiros. Por fim, também há explicações que apontam que a alta rotatividade dos conselheiros do Conama pode contribuir para a não compreensão dos assuntos tratados uma vez que, no período necessário para a aprovação de uma resolução, a composição dos conselheiros pode ser alterada, o que contribui para uma descontinuidade na apreensão do conteúdo do debate.

Gráfico 26
Os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os conselheiros?



A linguagem utilizada no Conama é apenas parcialmente compreendida pela maioria (65%) dos conselheiros (gráfico 27). Há ainda 9% que a consideram como um elemento que dificulta a participação dos conselheiros. As explicações dadas nas entrevistas são, em geral, as mesmas da questão anterior. A diferença é a indicação de que o domínio da linguagem jurídica se tornou pré-requisito para a participação plena do conselheiro. Os conselheiros que não dominam a linguagem e os ritos do processo jurídico podem ter dificuldades na participação nas atividades do Conama.

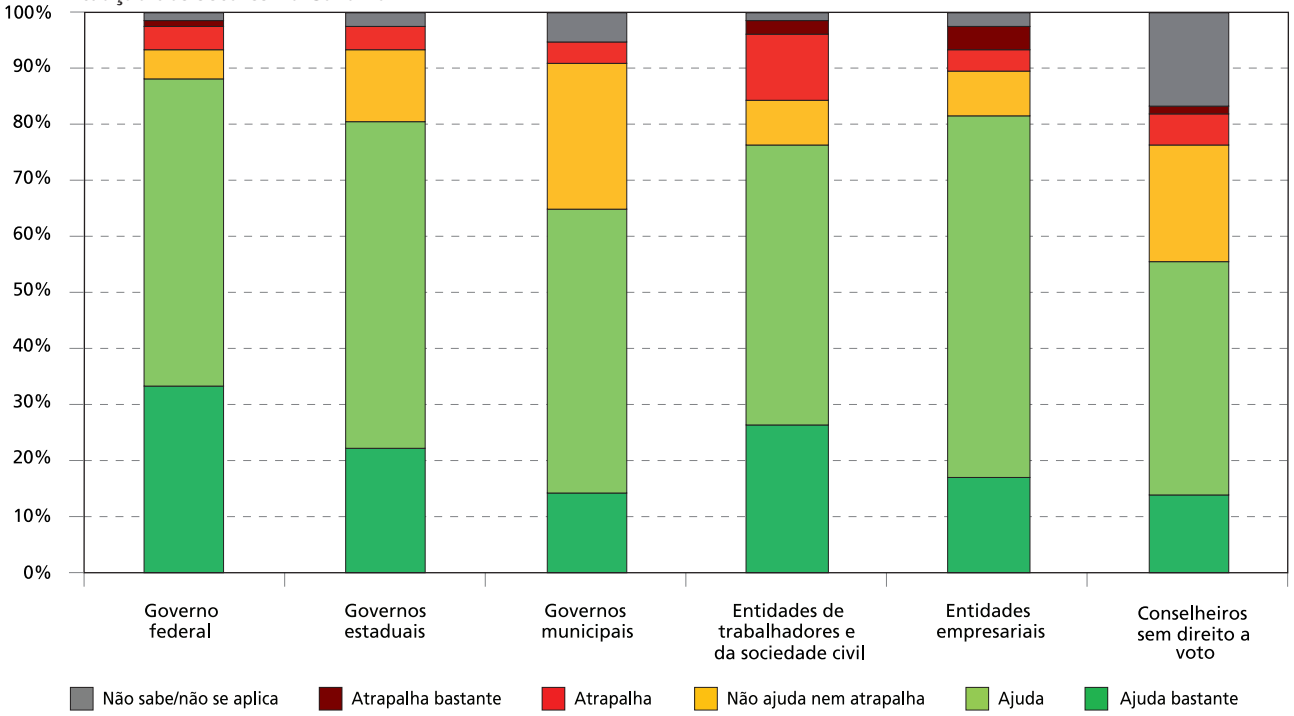
Gráfico 27
A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos os conselheiros?



O gráfico 28 indica que a avaliação da atuação dos diferentes setores no Conama é, em geral, positiva "ajuda bastante" e "ajuda"), ainda que possam ser observados consideráveis porcentagem na opção "não ajuda nem atrapalha".

Já no item "atrapalha" o número de respostas foi menor, mas mesmo assim isto pode revelar conflitos e divergências entre os setores que compõem o Conama. Observa-se ainda que os conselheiros sem direito a voto obtiveram o maior índice de "não sabe/não se aplica", revelando que sua atuação é pouco conhecida por diversos conselheiros.

Gráfico 28
Atuação dos setores no Conama



A segmentação dos resultados por setor, apresentada nos gráficos 29 a 33, mostra que os conselheiros avaliam de forma mais positiva a atuação de seu próprio setor de representação. Isto constitui fator parcialmente explicativo da avaliação positiva geral obtida pelo governo federal, pois a amostra abordada nesta pesquisa possui peso significativo dos conselheiros do governo federal.

Por sua vez, a análise das respostas aponta um conflito entre os setores "entidades de trabalhadores e sociedade civil" e "setor produtivo", já que há uma mútua avaliação negativa por parte dos conselheiros destes setores.

Gráfico 29
Atuação do governo federal no Conama

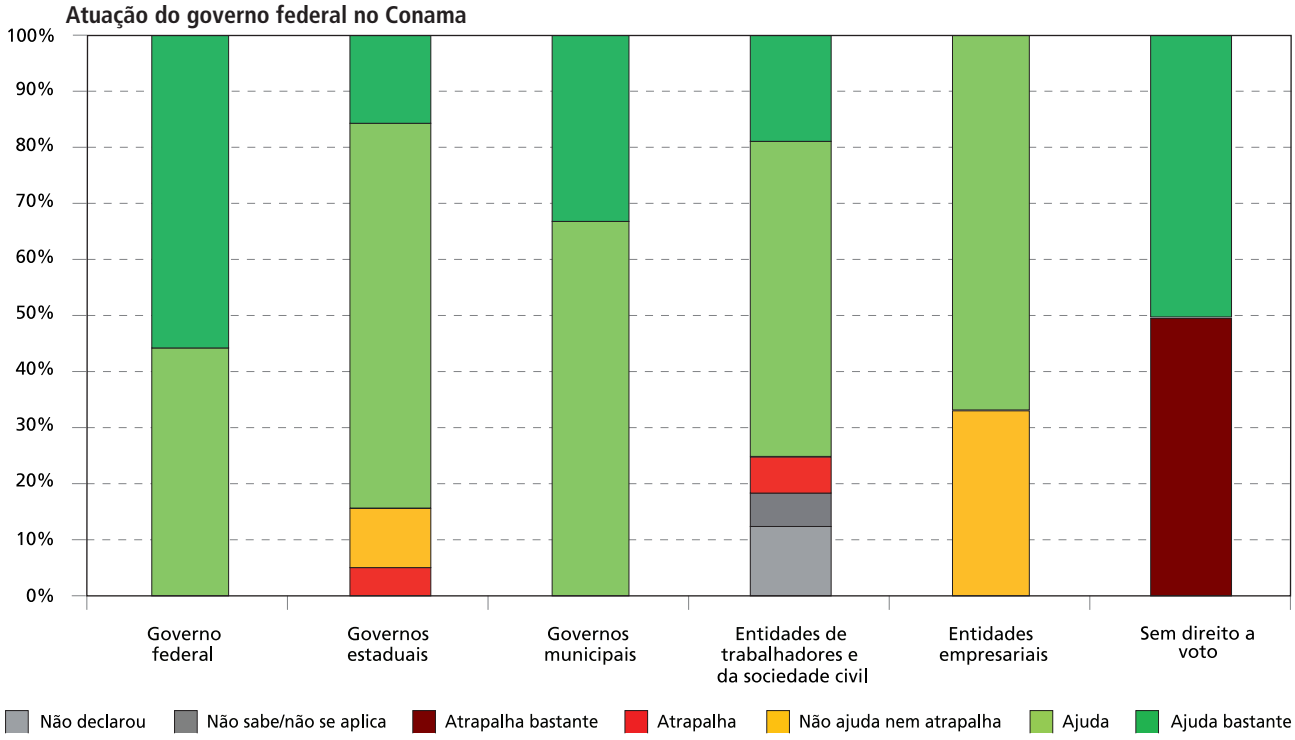


Gráfico 30
Atuação dos governos estaduais no Conama

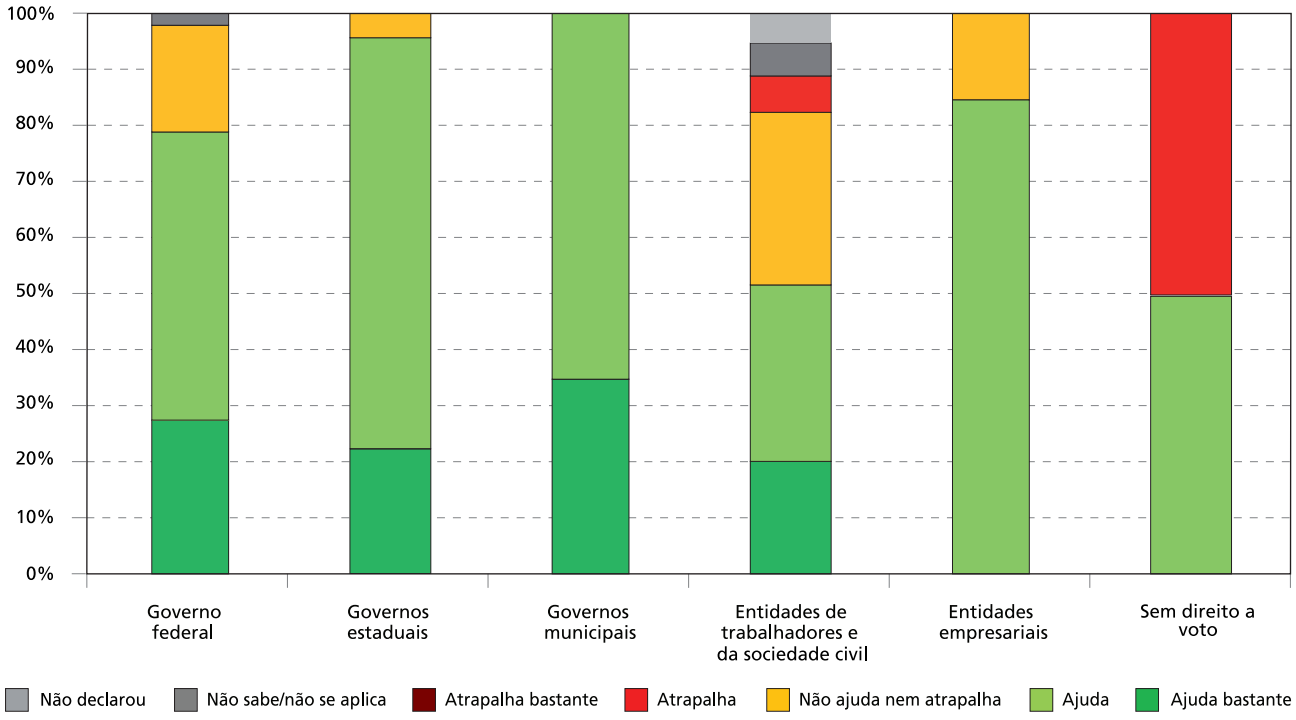


Gráfico 31
Atuação dos governos municipais no Conama

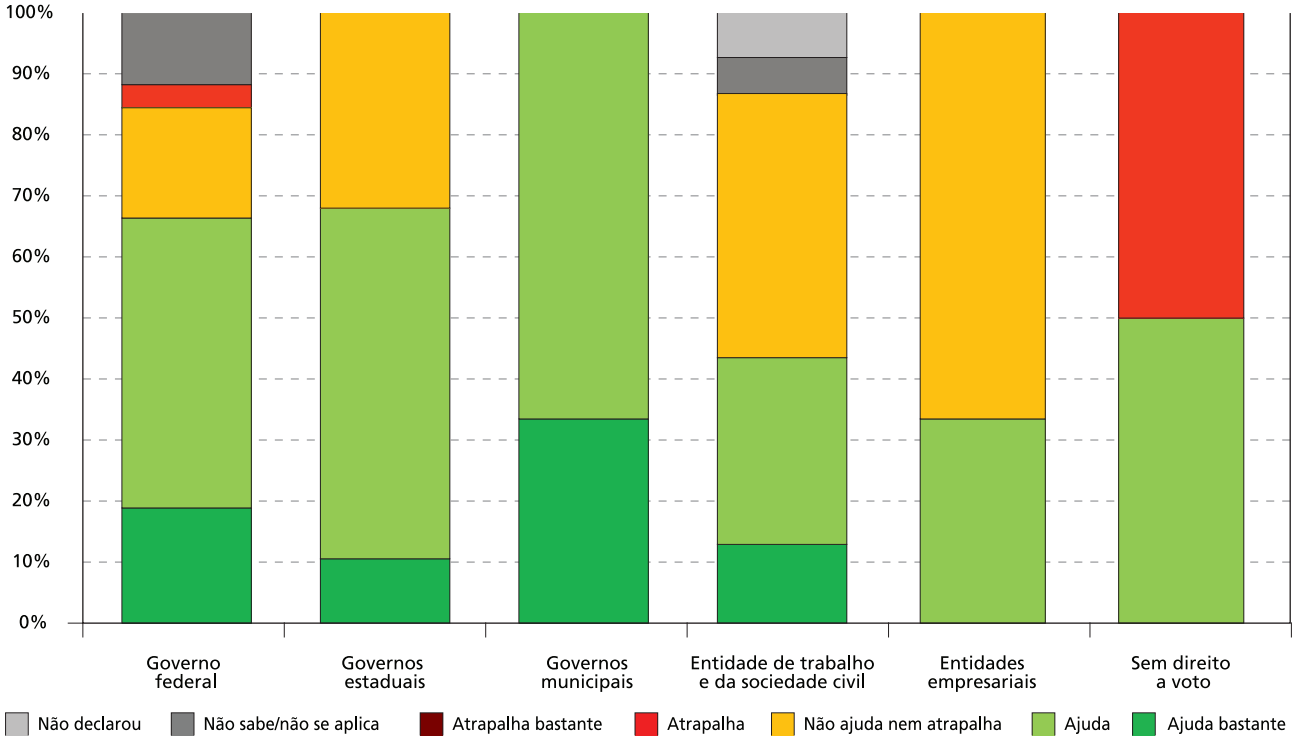


Gráfico 32
Atuação das entidades de trabalhadores e da sociedade civil no Conama

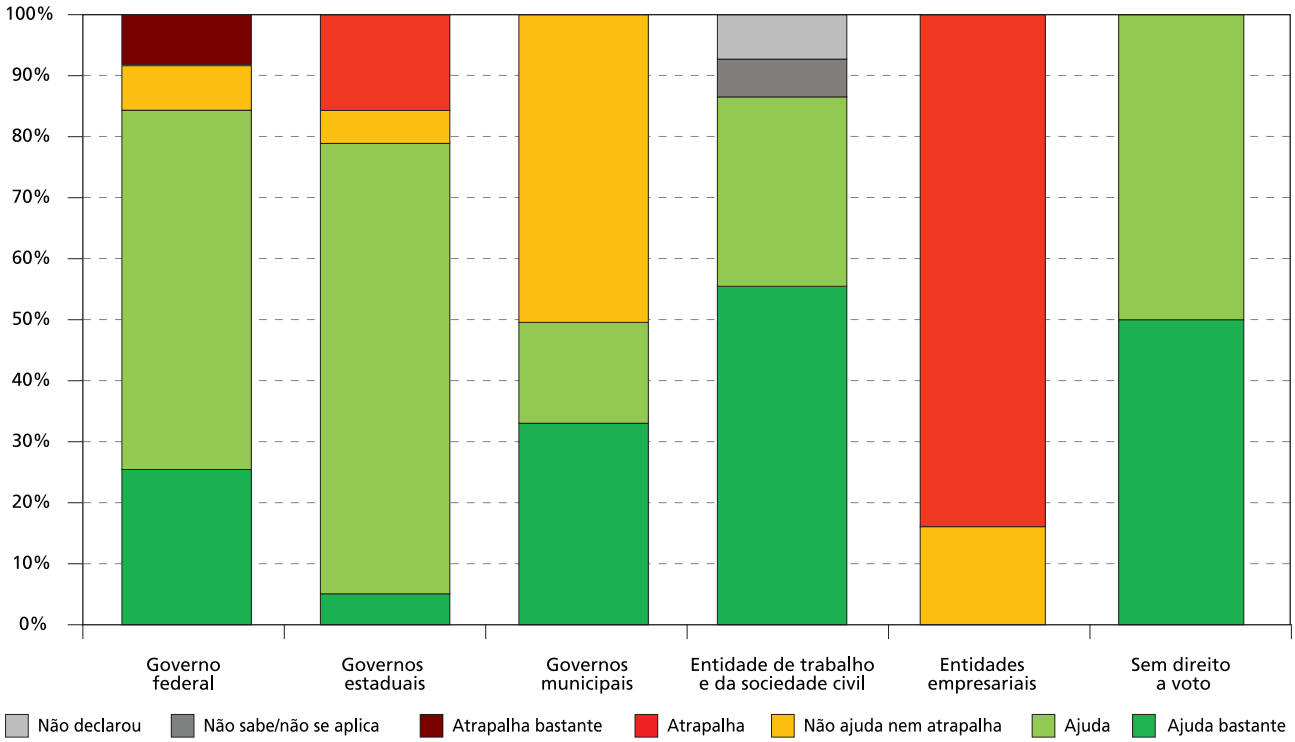
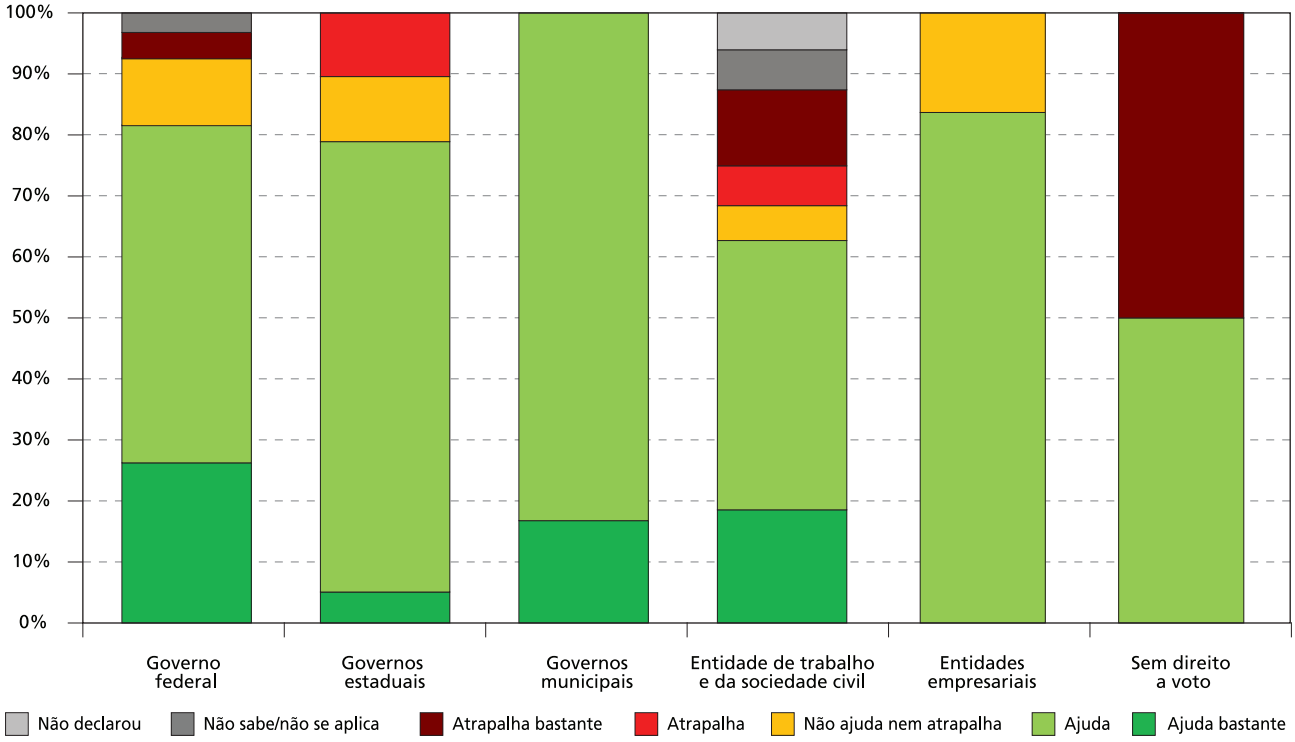
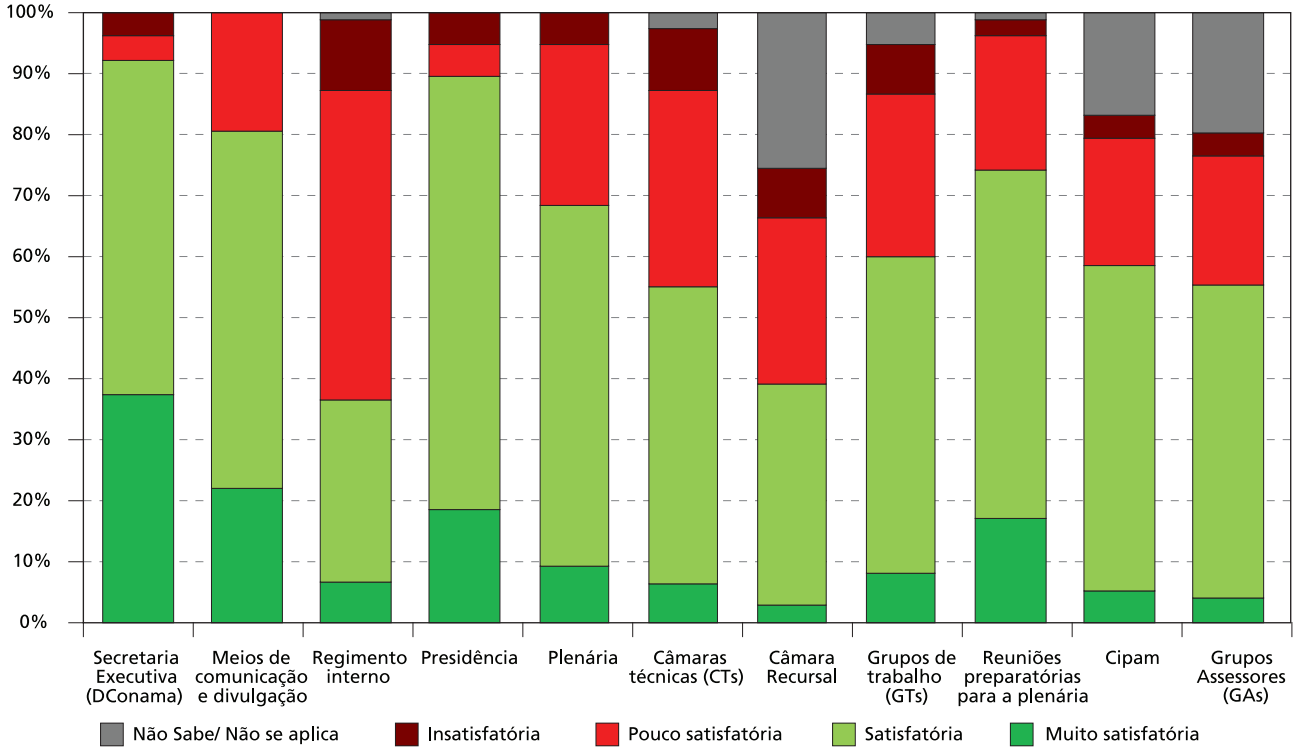


Gráfico 33
Atuação das entidades empresariais no Conama



Onze aspectos são avaliados no gráfico 34: Secretaria Executiva (DConama); meios de comunicação e divulgação; regimento interno; presidência; plenária; câmaras técnicas (CTs); câmara recursal; grupos de trabalho (GTs); reuniões preparatórias para as plenárias; Cipam; e grupos assessores.

Gráfico 34
Estruturas administrativas e organizacionais no Conama



A avaliação da secretaria executiva obteve o melhor índice, alcançando quase 40% de percepção "muito satisfatória" e 54% como "satisfatória", totalizando 94% de aprovação. Esta avaliação positiva da secretaria executiva é referendada nas entrevistas, que destacam o bom trabalho feito pelo DConama, principalmente na comunicação com os conselheiros, na organização das reuniões e na divulgação dos documentos necessários para a participação dos conselheiros. A qualidade do *site* <www.mma.gov.br/conama> é amplamente reconhecida.

A condução dos trabalhos pela Presidência do Conama também foi muito elogiada, obtendo-se 90% de aprovação.

O regimento interno obteve o pior índice de avaliação, sendo considerado como pouco satisfatório ou insatisfatório por 63% dos conselheiros. Vale destacar que está em curso no Conama um processo de revisão do regimento interno, sobre o qual se observa muita expectativa depositada pelos conselheiros.

As câmaras técnicas são consideradas pouco satisfatórias por um terço (33%) dos conselheiros, revelando que seu formato pode ser aprimorado. Os grupos de trabalho também apresentaram avaliação semelhante às CTs, com 27% de avaliação pouco satisfatória. A avaliação negativa das CTs é maior por parte dos conselheiros do setor produtivo (gráfico 35) que, nas entrevistas, se mostraram insatisfeitos com sua composição.

Este quadro se altera na avaliação dos GTs (gráfico 36). Enquanto há uma avaliação positiva dos GTs por parte dos conselheiros do setor produtivo, a avaliação dos conselheiros do governo federal e das entidades de trabalhadores e da sociedade civil diminui.

Nas entrevistas, os conselheiros do setor produtivo acentuam que os GTs são democráticos e abertos à participação de todos os interessados. Por seu turno os conselheiros do governo federal e das entidades de trabalhadores e da sociedade civil afirmam que há uma preponderância dos conselheiros do setor produtivo nestas arenas, devido ao maior interesse dos conselheiros deste setor nas matérias específicas ali discutidas e a uma maior disponibilidade de recursos humanos e financeiros, que possibilita que este setor compareça nos GTs em maior número e com pessoal mais qualificado tecnicamente.

Por fim, os conselheiros das "entidades de trabalhadores e sociedade civil" reclamam da limitação de passagens e recursos humanos e financeiros para a participação em GTs e CTs.

Gráfico 35
Câmaras técnicas (CTs)

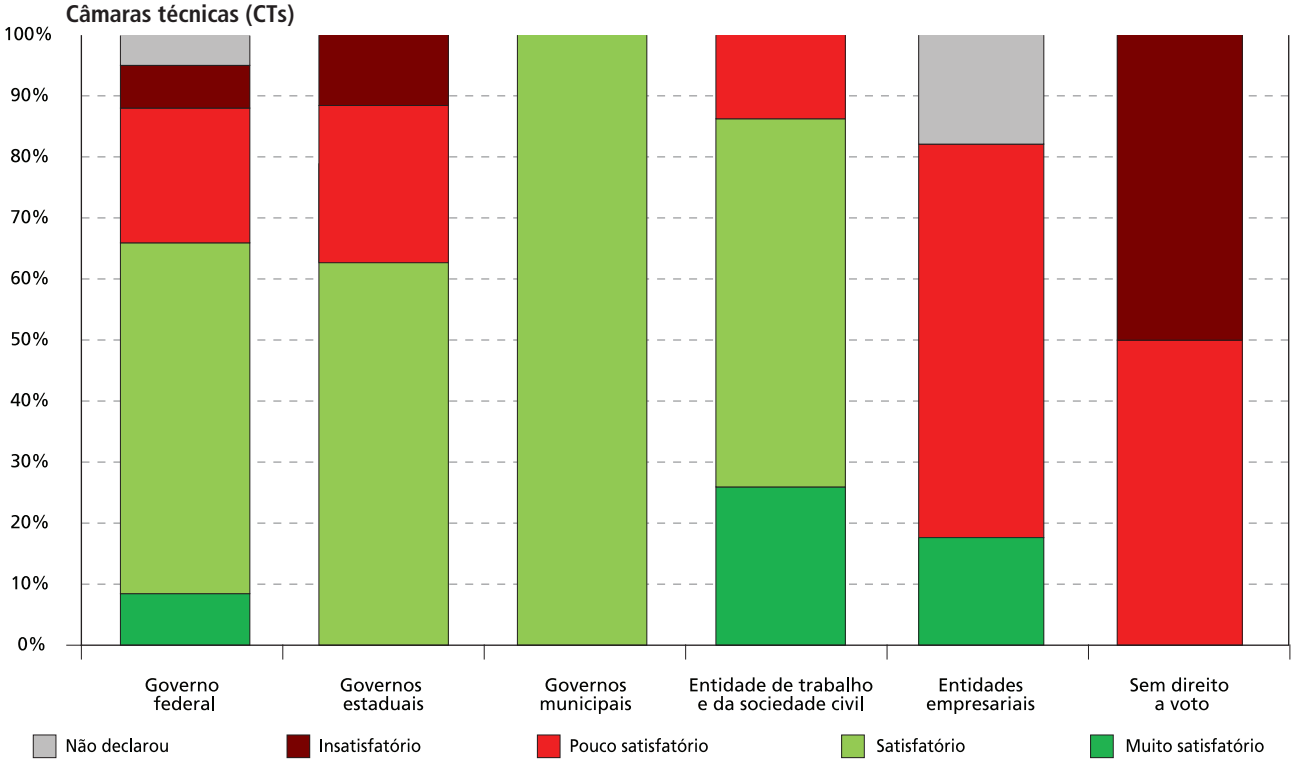
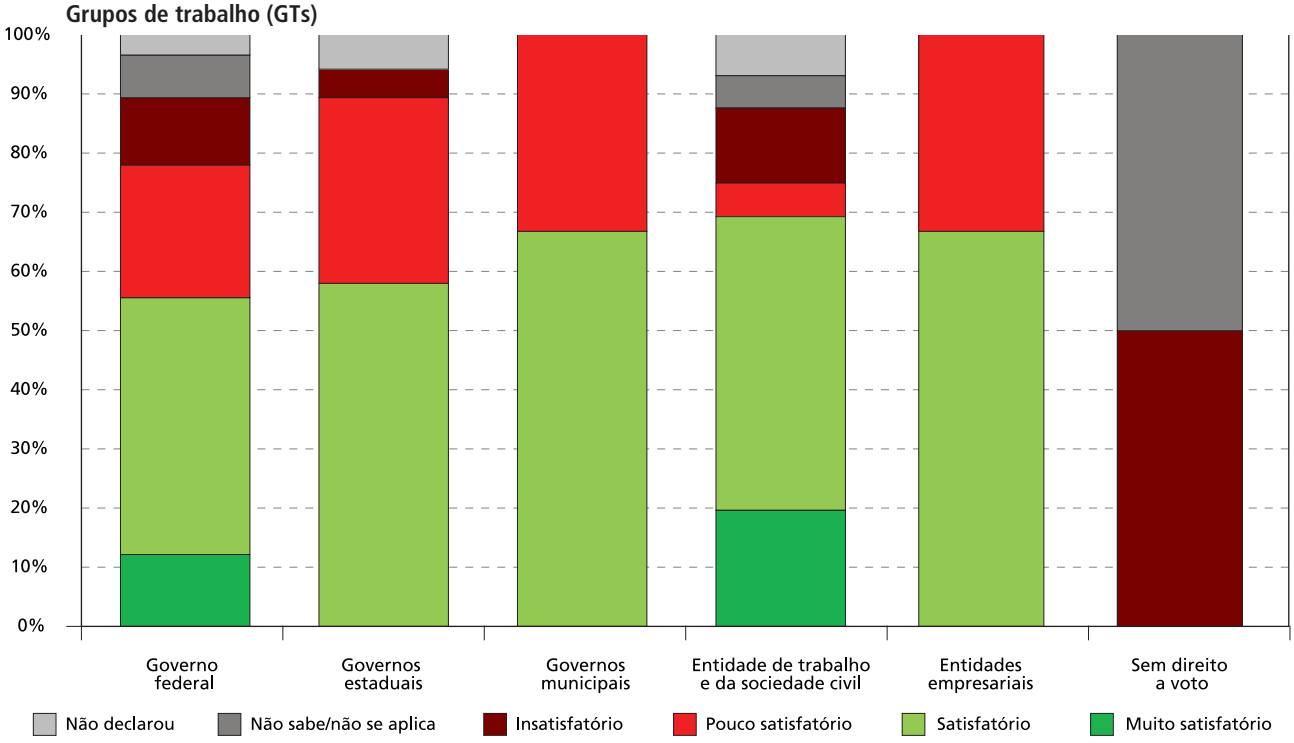


Gráfico 36
Grupos de trabalho (GTs)

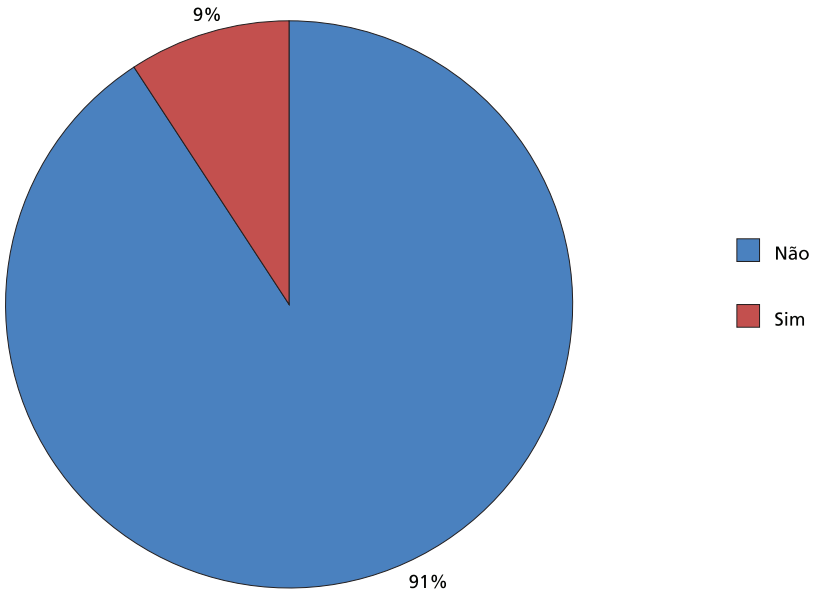


Os demais aspectos tiveram, em geral, avaliação satisfatória. Ressalta-se que a Câmara Recursal é desconhecida por 26% dos conselheiros. Outros dois aspectos também apresentaram um considerável índice de "não sabe/não se aplica" – Cipam e grupos assessores –, revelando que são pouco conhecidos pelos conselheiros.

6.4 Representação de Interesses

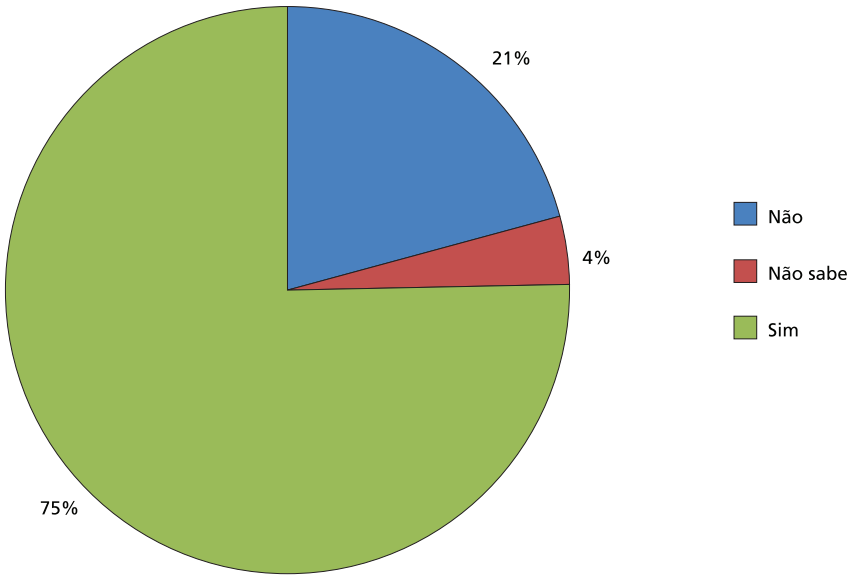
O gráfico 37 revela que a grande maioria dos conselheiros com mandato no Conama representou apenas o seu setor atual. Somente 9% dos conselheiros já representaram outros setores no Conama, entre eles: governos estaduais (3 respostas), governo federal (2 respostas), governos municipais (1 resposta) e entidades de trabalhadores e sociedade civil (1 resposta).

Gráfico 37
Já representou outros setores no Conama?



A presença de uma base de apoio — formada pelo grupo de pessoas representadas pelo conselheiro — foi afirmada pela maioria (75%) dos conselheiros (gráfico 38). Interessante observar que para 21% dos conselheiros sua atuação não conta com nenhuma base de apoio e que 4% desconhecem esta questão.

Gráfico 38
Presença de base de apoio no exercício do mandato do conselheiro



Os gráficos 39, 40, 41, 42 e 43 caracterizam as bases citadas pelos conselheiros que a declararam (75%). As bases de apoio do governo federal estão situadas principalmente em seu próprio setor (28%) e também na instituição de origem (14%). Situação parecida ocorre nos governos estaduais, em que 45% das bases estão na instituição e 20% no governo estadual e, além disso, 15% estão na Abema. Os governos municipais contam com ajuda de sua instituição de origem em sua maior proporção, 83%, e também do município (17%). As entidades de trabalhadores e da sociedade civil possuem um leque maior de bases de apoio, sendo que as principais são a própria instituição (17%) e ONGs (12%). Das bases de apoio declaradas pelas entidades empresariais e pelos conselheiros sem direito a voto, todas estão relacionados à instituição de origem.

Gráfico 39
Bases de apoio: governo federal

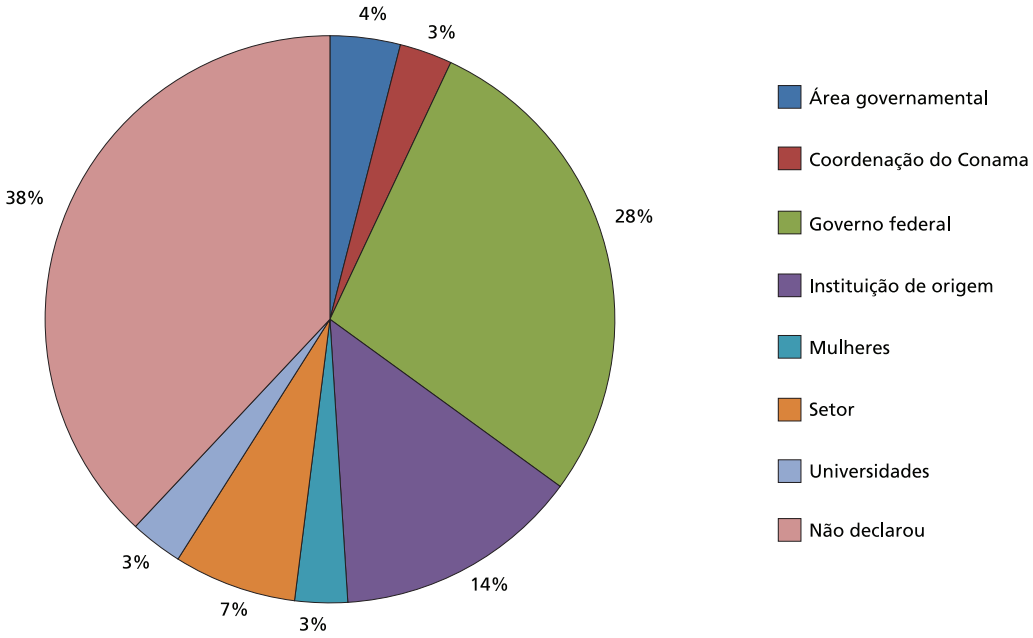


Gráfico 40
Bases de apoio: governos estaduais

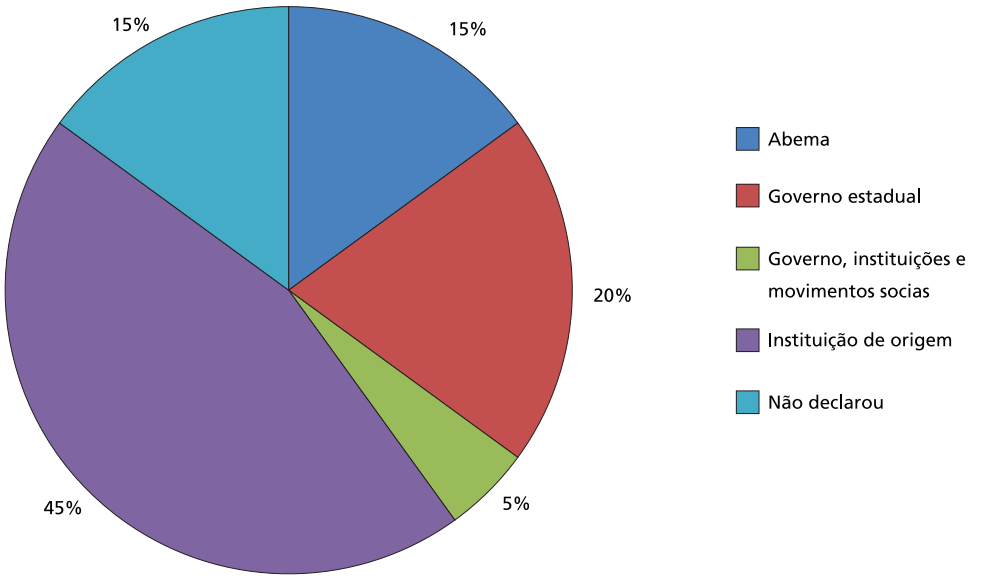


Gráfico 41
Bases de apoio: governos municipais

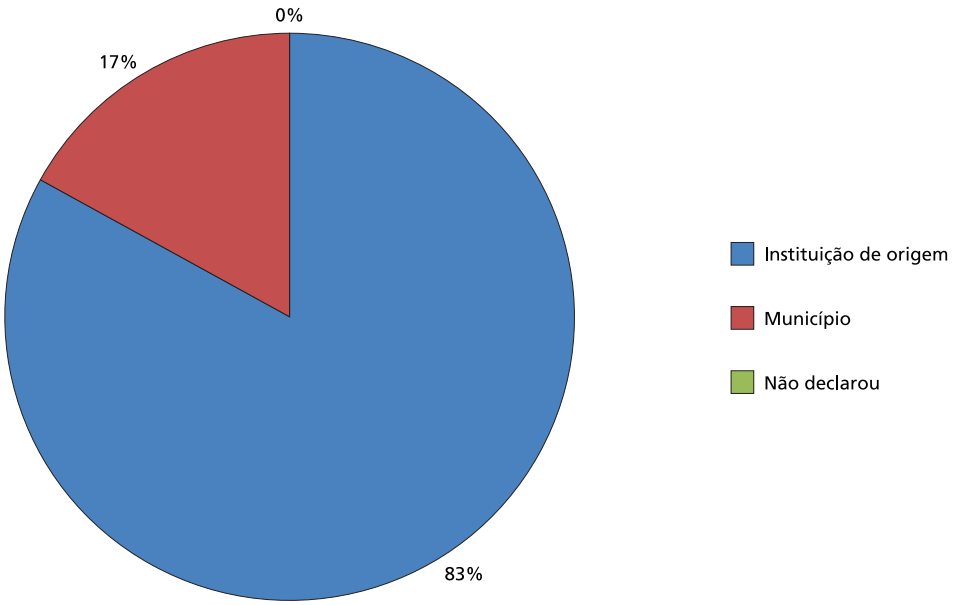


Gráfico 42
Bases de apoio: entidades de trabalhadores e da sociedade civil

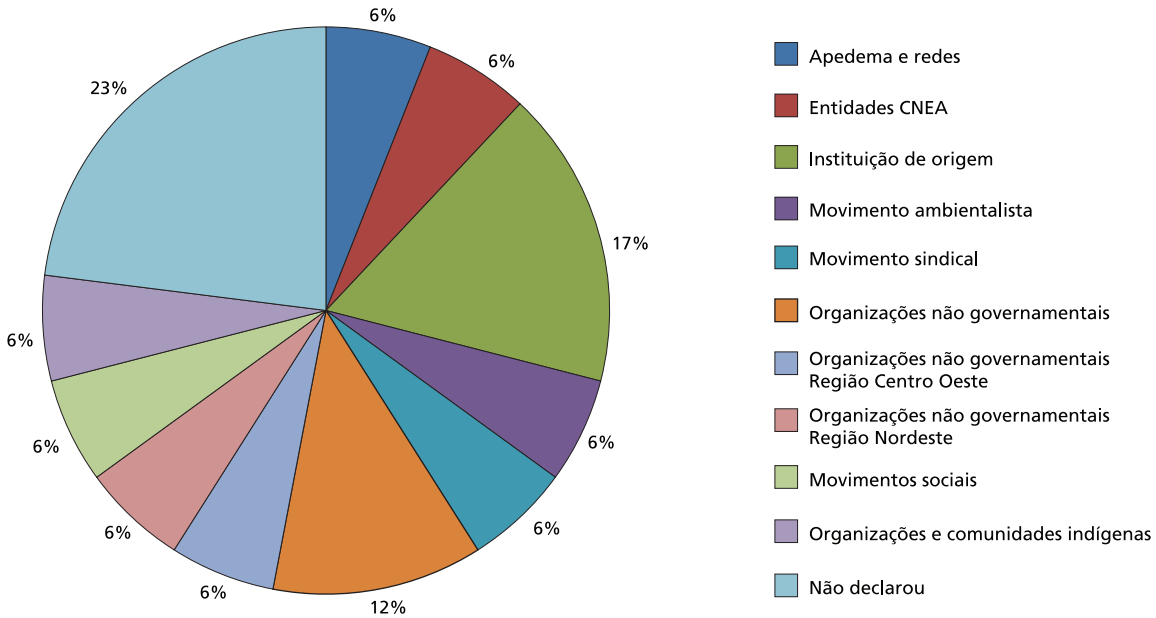
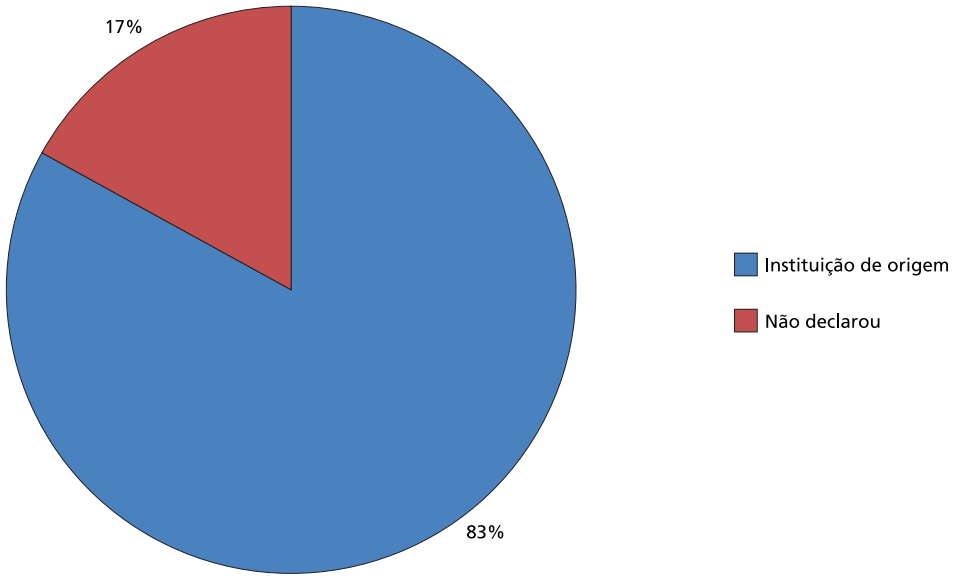
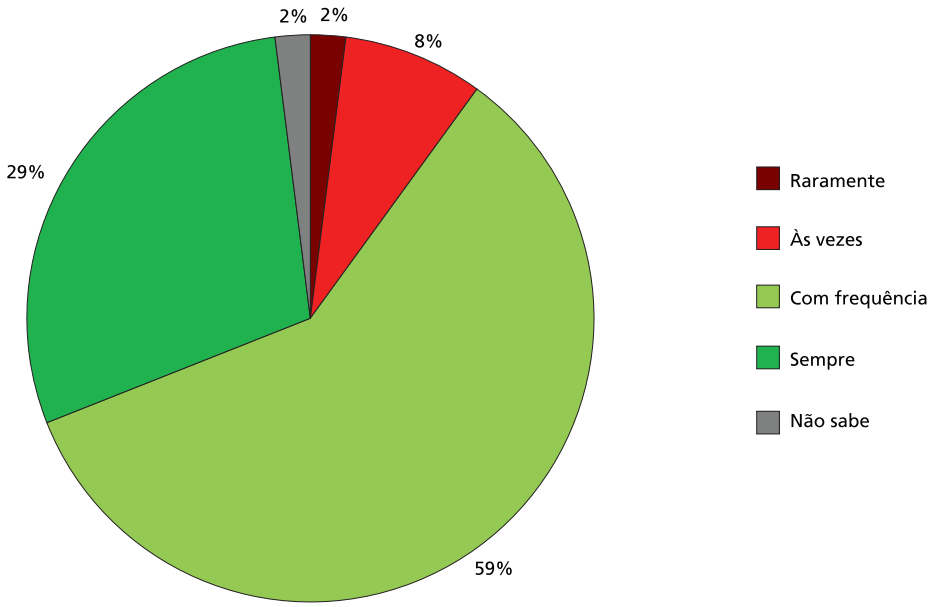


Gráfico 43
Bases de apoio: entidades empresariais



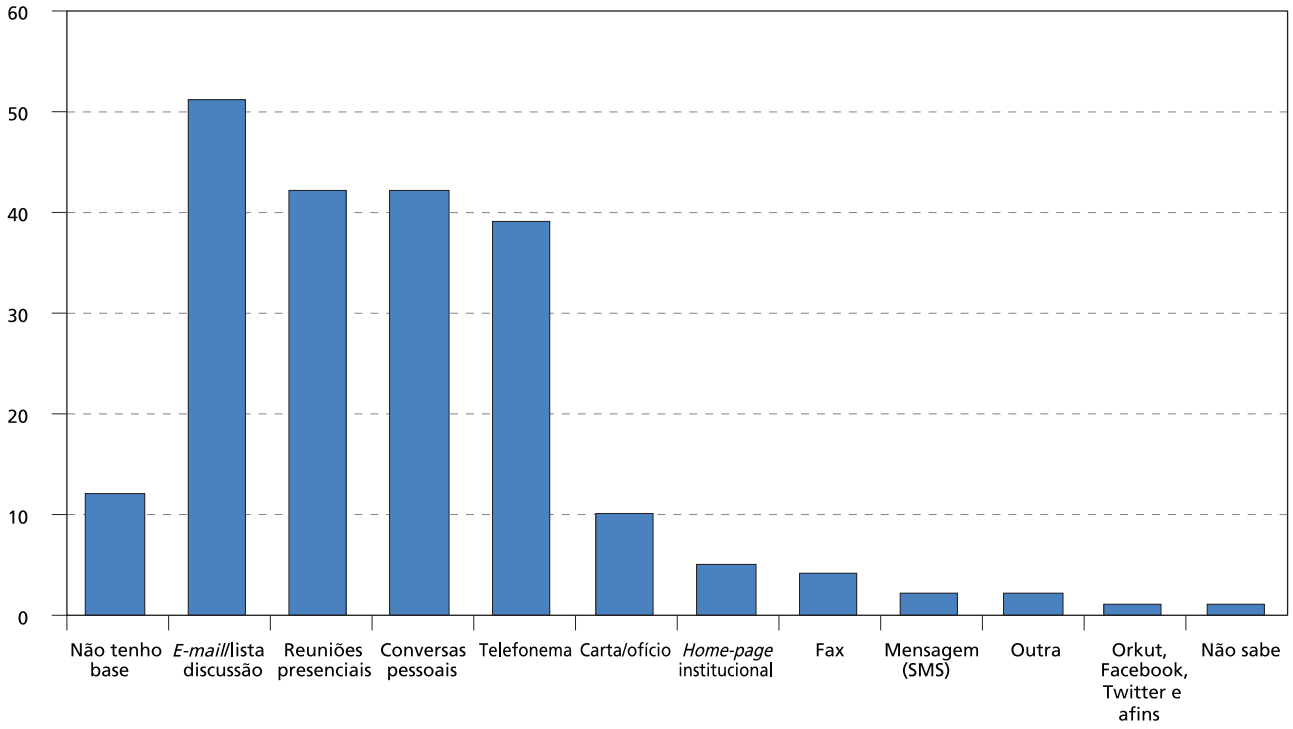
O gráfico 44 nos revela a frequência com que os conselheiros mantêm contato com suas respectivas bases. Foram excluídos deste gráfico os que responderam "não possuo base de apoio". Destaca-se que a maioria de 59% declara manter contato frequente e 29% afirmam manter contato "sempre", revelando uma estreita relação entre conselheiros e suas respectivas bases de apoio.

Gráfico 44
Frequência de contato com a base de apoio



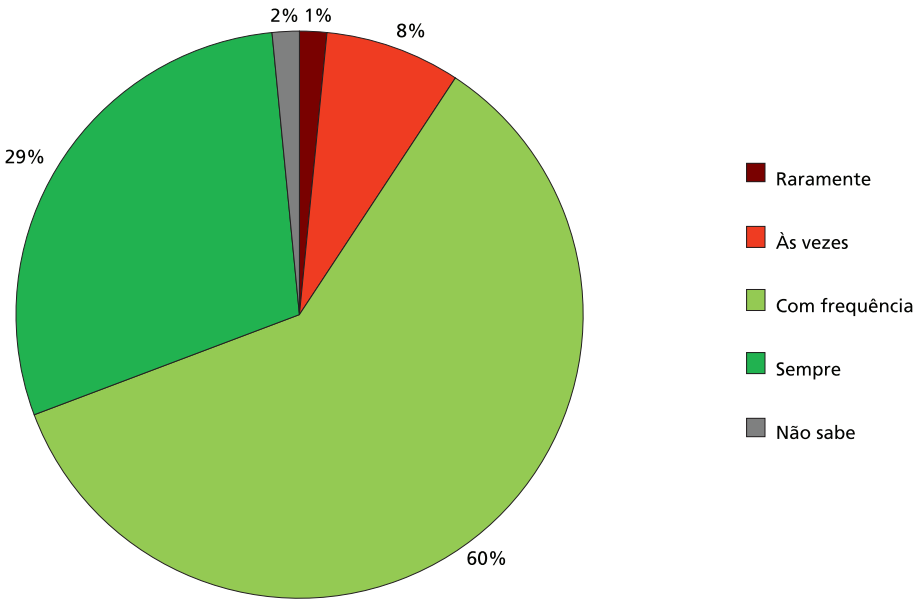
O gráfico 45 apresenta as principais formas de contato dos conselheiros com estas bases. Observa-se que as quatro principais formas de contato com as bases são: e-mail/lista de discussão (67%); reuniões presenciais (55%); conversas pessoais (55%); e telefonemas (51%). Há, portanto, um misto de mecanismos presenciais e a distância/virtuais. Ainda no gráfico é possível observar que o uso das chamadas "redes sociais virtuais" (*orkut, facebook, twitter* e afins) é ainda incipiente na relação dos conselheiros com suas respectivas bases.

Gráfico 45
Formas de contato com a base



Nota-se no gráfico 46 que há uma consulta frequente dos conselheiros às suas respectivas bases de apoio quanto à definição de seus posicionamentos no Conama.

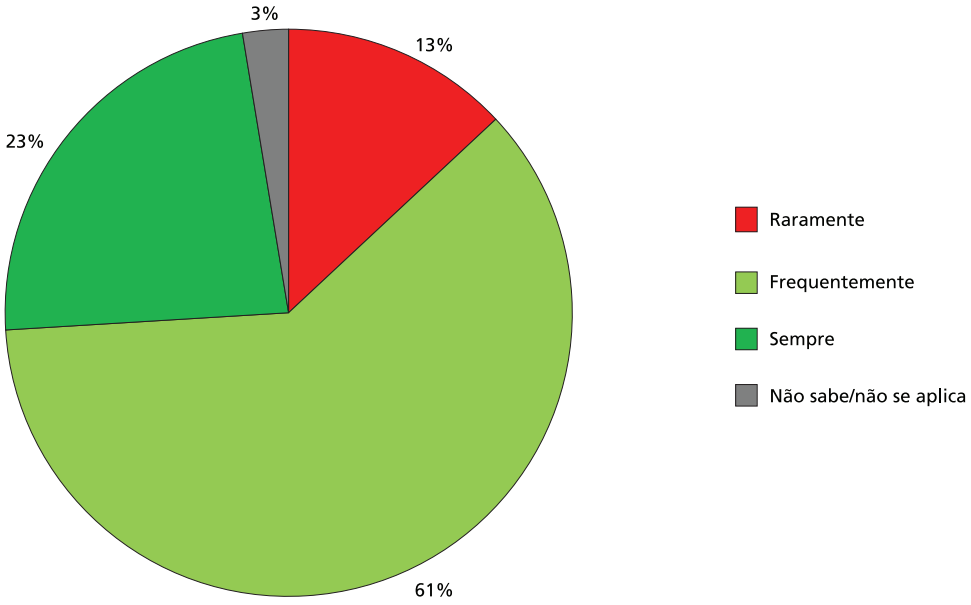
Gráfico 46
Frequência de consulta dos conselheiros às bases de apoio



O gráfico 47 indica que 61% dos conselheiros do Conama consideram que, de um modo geral, a atuação dos seus pares no conselho reflete os interesses de seus respectivos setores.

Interessante perceber que nenhum dos conselheiros respondeu as opções "nunca" e "às vezes" compreendendo um dos extremos das opções de avaliação oferecidos na questão — nunca, às vezes, raramente, frequentemente e sempre. Além disso, nota-se ainda que 24% consideram que "sempre" a atuação dos conselheiros está vinculada aos interesses de seus respectivos setores.

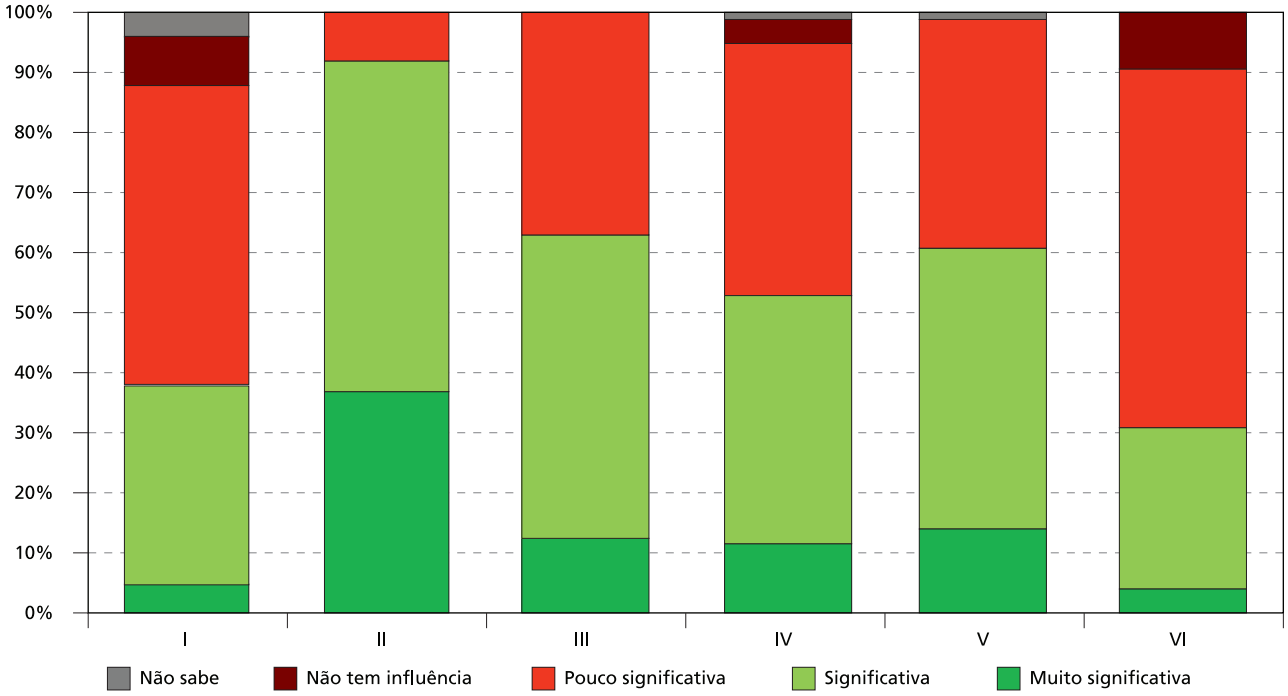
Gráfico 47
Frequência de correlação entre os interesses dos conselheiros e de seus setores



6.5 Efetividade do conselho

O gráfico 48 ilustra a avaliação dos conselheiros sobre diversos aspectos e instâncias relacionadas ao Conama, quais sejam: Agenda do Congresso Nacional; políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente; 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 sobre o tema.

Gráfico 48
Influência do Conama



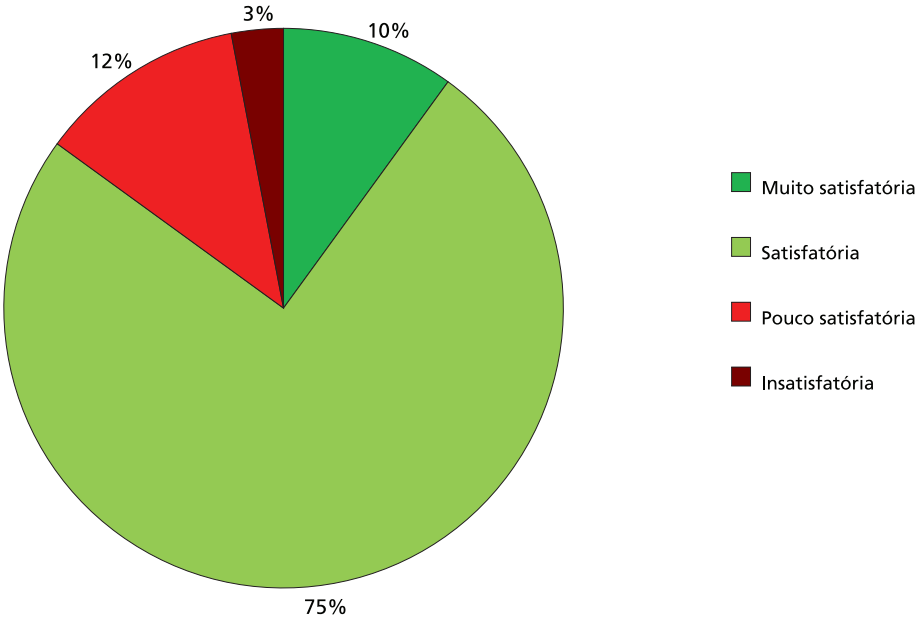
Legenda:
I – Agenda do Congresso Nacional
II – Políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente
III – Políticas públicas de outros ministérios
IV – Iniciativas da sociedade civil
V – Iniciativas do setor produtivo
VI – Percepção da opinião pública sobre o tema

A avaliação dos conselheiros, em geral, é de que o Conama exerce influência de significativa a pouco significativa nos itens analisados, com exceção da segunda coluna — da esquerda para a direita — do gráfico, relativa às políticas públicas do MMA, considerada por 37% como sendo muito significativa e 56% como sendo significativa, totalizando 93%.

Isto revela que a maior influência exercida pelo conselho é sobre as políticas do ministério ao qual está vinculado. O item "percepção da opinião pública sobre o tema" é o que obteve a pior avaliação, seguido de "Agenda do Congresso Nacional", revelando que o Conama exerce pouca influência sobre eles.

O gráfico 49 aponta que é satisfatória a avaliação dos conselheiros sobre a qualidade técnica das resoluções estabelecidas pelo Conama. Nota-se ainda, nos extremos da escala, um equilíbrio na percepção sobre esta questão – 12% a consideram pouco satisfatória e 10% muito satisfatória.

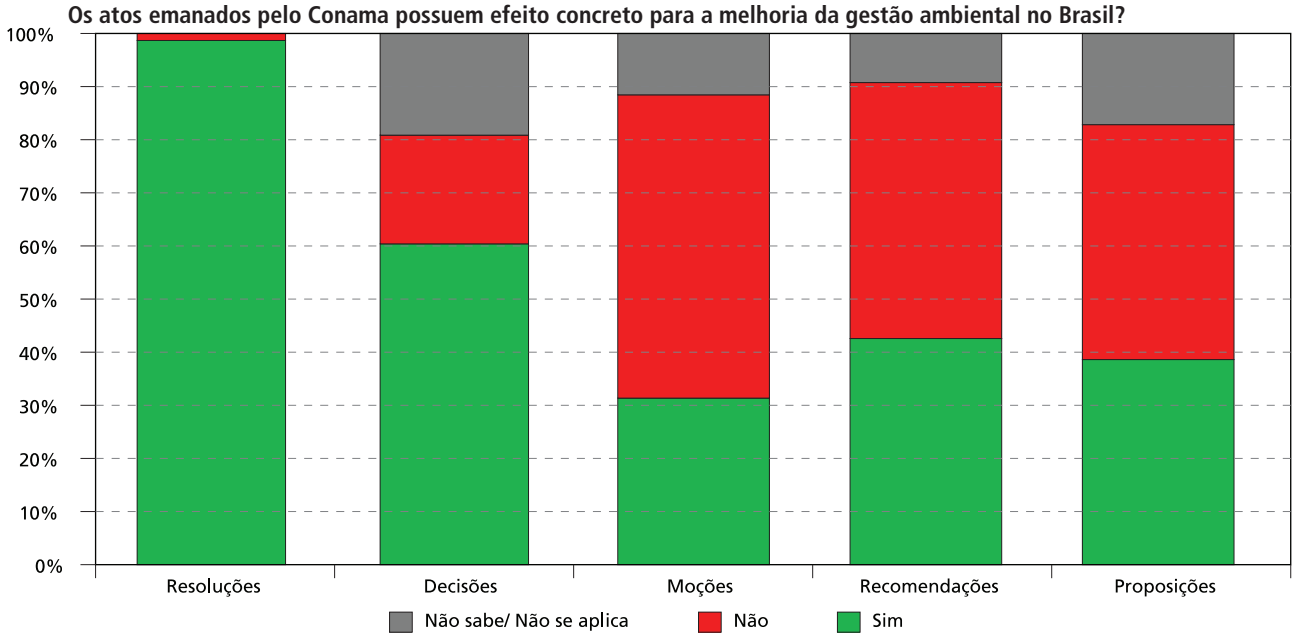
Gráfico 49
Qualidade técnica das resoluções



O gráfico 50 apresenta as respostas dos conselheiros à seguinte pergunta: "Os seguintes atos emanados pelo Conama possuem efeito concreto para a gestão ambiental no Brasil?"

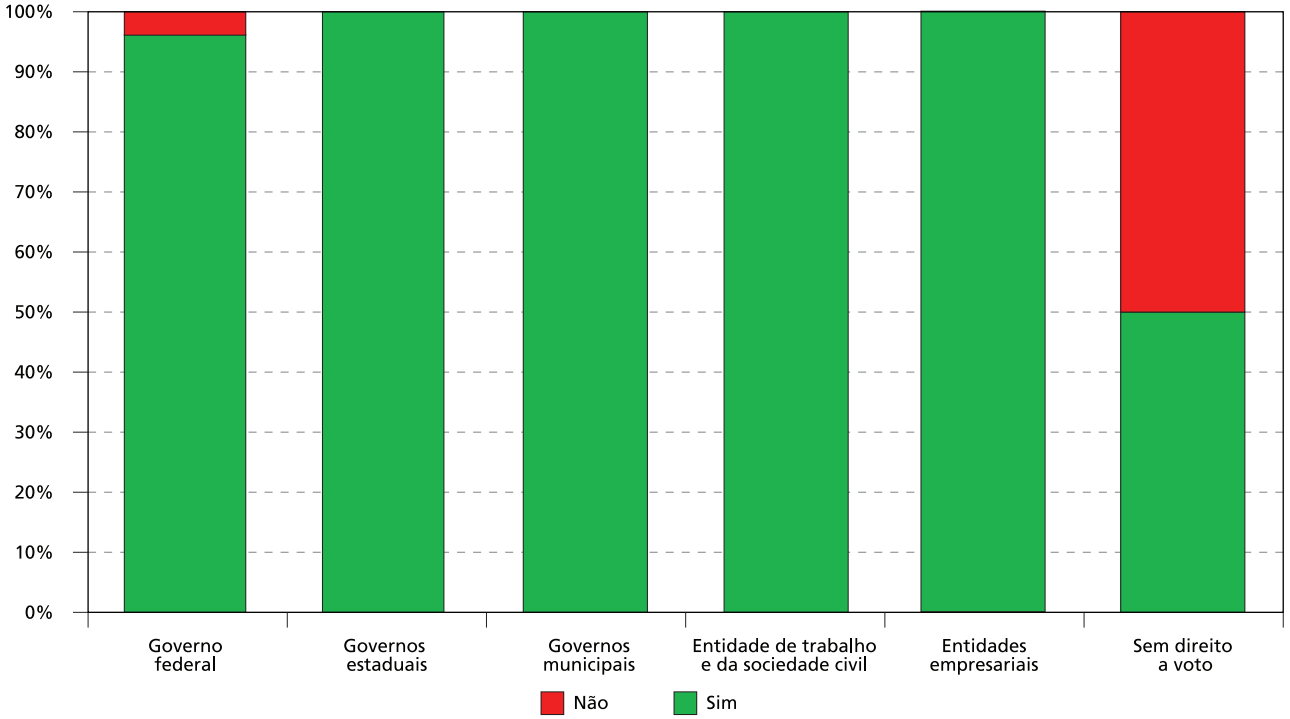
Nota-se que as resoluções figuram entre os atos emanados pelo Conama como o item mais bem avaliado pelos conselheiros, sendo praticamente unanimidade.

Gráfico 50
Os atos emanados pelo Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil?



Conforme a decomposição das respostas por setor (gráfico 51), a totalidade dos conselheiros dos governos estaduais e municipais, das entidades de trabalhadores e da sociedade civil e das entidades empresariais consideram que as resoluções do Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil e 96,3% dos conselheiros do governo federal têm a mesma opinião.

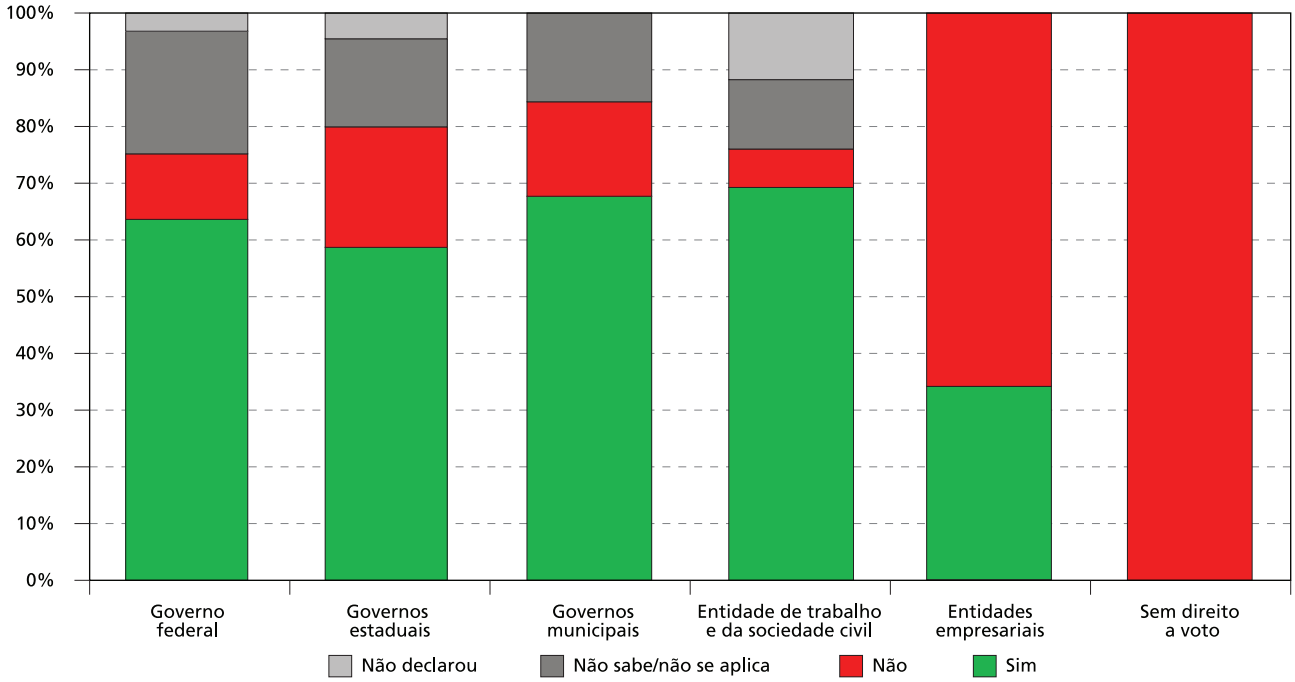
Gráfico 51
As resoluções do Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil?



Em seguida, observam-se as decisões do conselho como sendo um aspecto que possui efeito concreto na melhoria da gestão ambiental no Brasil (gráfico 52).

Com exceção dos conselheiros das entidades empresariais e dos sem direito a voto que consideram que as decisões do Conama não possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental, mais da metade dos conselheiros dos demais setores avaliam as decisões do Conama como efetivas para a melhoria da gestão ambiental no Brasil.

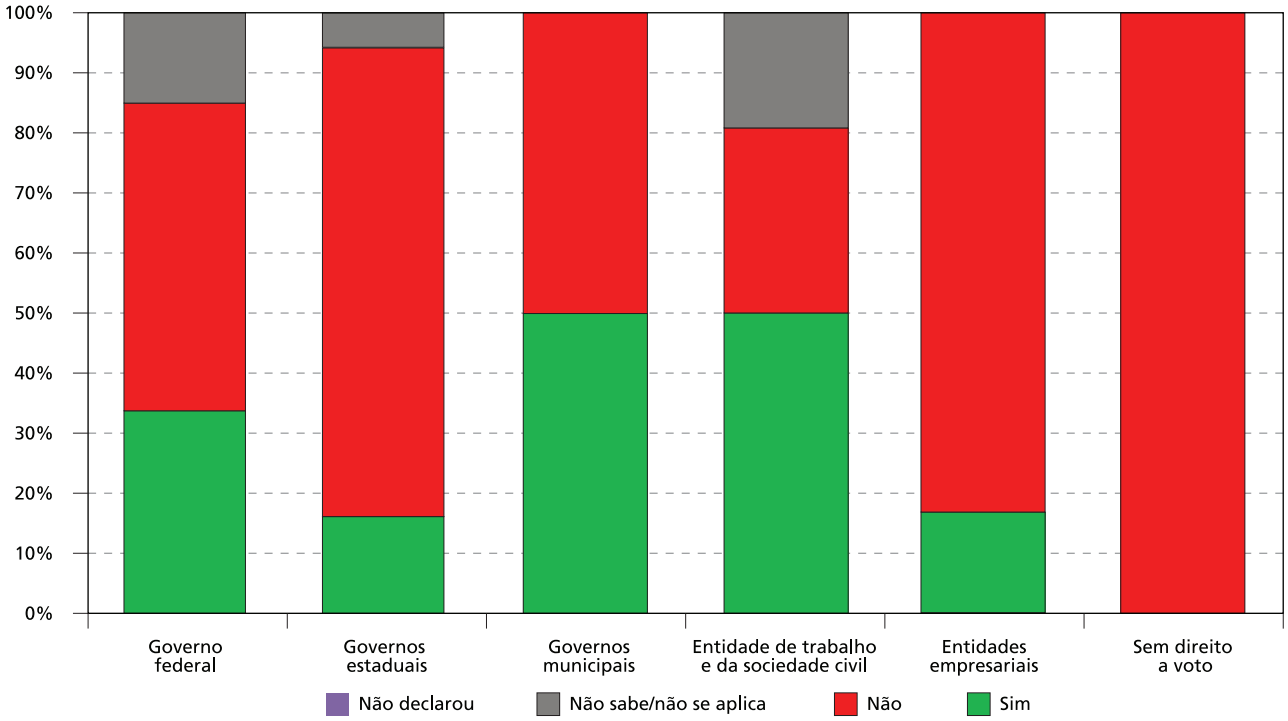
Gráfico 52
As decisões do Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil?



As moções do Conama são um caso à parte (gráfico 53). A maioria dos conselheiros (57%) não considera que as moções do Conama possuam efeito concreto na melhoria da gestão ambiental. Contudo, a visão negativa das moções é predominante nos conselheiros do setor produtivo e dos governos federal e estaduais. Embora não seja unanimidade, as moções são mais bem avaliadas por conselheiros das entidades de trabalhadores e da sociedade civil.

De acordo com as entrevistas realizadas, é perceptível a avaliação negativa das moções por conselheiros do setor produtivo e do governo federal. Os conselheiros das entidades de trabalhadores e da sociedade civil, por sua vez, tendem a atribuir às moções um papel importante no Conama, e que teria reflexos diretos na gestão ambiental nacional e na atuação das próprias organizações da sociedade civil.

Gráfico 53
As moções do Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil?



Os demais atos do Conama – recomendações e proposições – são considerados como sendo de pouco efeito concreto na gestão ambiental brasileira. Destaca-se ainda um considerável grau de desconhecimento dos conselheiros sobre os efeitos das decisões e das proposições. Por fim, pode-se concluir que, na avaliação dos conselheiros, as resoluções colaboram para a melhoria da gestão ambiental no Brasil, mas não há um consenso em relação à efetividade dos demais atos emanados do Conama.

A seguir, a questão "assinale, na sua opinião, quais as 3 resoluções, que tiveram maior impacto positivo para a política e/ou gestão ambiental, resultando em ganhos de qualidade ambiental no país" foi tabulada no quadro 7, reunindo as principais resoluções citadas. No total de citações, 33 resoluções diferentes foram lembradas ao menos uma única vez pelos conselheiros, com considerável diversidade de temas abordados por elas.

Quadro 7
Resoluções com maior impacto *positivo* na política/gestão ambiental brasileira

	Resoluções	Sobre o que dispõe	Número de citações
1	237/97	Revisa procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental.	28
2	001/86	Estabelece obrigatoriedade do EIA/RIMA para um conjunto de atividades modificadores do meio ambiente.	20
3	369/05	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente (APP).	13
4	357/05	Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.	11

(Continua)

(Continuação)

	Resoluções	Sobre o que dispõe	Número de citações
5	Proconve (018/86, 315/02, 403/08)	Dispõe sobre o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve) para veículos pesados novos (Fase P-7) e dá outras providências.	9
6	362/05	Estabelece a obrigatoriedade na destinação correta de óleos lubrificantes.	7
7	Padrões de água e ar (020/86, 003/90)	Estabelece padrões de qualidade do ar e da água.	6
8	258/99	Estabelece a obrigatoriedade de dar destinação final, de forma ambientalmente adequada e segura, aos pneumáticos.	6
9	303/02	Categoriza os diferentes tipos de APPs.	5
10	425/10	Declara de interesse social as atividades da agricultura familiar e altera o uso das APPs nestas propriedades.	5
11	416/09	Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências.	4
12	418/09	Dispõe sobre critérios para a elaboração de Planos de Controle de Poluição Veicular (PCPV) e para a implantação de Programas de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso (I/M) pelos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente e determina novos limites de emissão e procedimentos para a avaliação do estado de manutenção de veículos em uso.	4
13	302/02	Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.	3

Além das resoluções dispostas no quadro 7, diversas outras foram citadas nas respostas dos conselheiros: sete delas foram citadas duas vezes cada (404/08, 279/01, 420/09, 013/90, 412/09, 401/09 e 415/09) e 14 foram citadas uma única vez cada (387/06, 419/09, 371/06, 010/93, 307/02, 422/10, 289/01, 009/87, 423/10, 344/05, 016/90, 421/10, 382/06 e 262/99).

O quadro 8 apresenta as resoluções citadas pelos conselheiros como sendo as de maior impacto negativo para a política/gestão ambiental brasileira. Elas são menos citadas (em número total de respostas) e menos diversificadas.

Quadro 8
Resoluções com maior impacto negativo na política/gestão ambiental brasileira

	Resoluções	Sobre o que dispõe	Número de citações
1	303/02	Categoriza os diferentes tipos de APPs.	6
2	369/05	Dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente (APP).	5
3	302/02	Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.	4
4	Pilhas e baterias (257/99 e 401/08)	Estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado e dá outras providências.	2
5	013/90	Estabelece normas referentes ao entorno das unidades de conservação visando à proteção dos ecossistemas ali existentes.	2

Além das cinco resoluções dispostas no quadro 8, outras 13 resoluções e uma recomendação foram citadas uma única vez cada pelos conselheiros (resoluções: 412/09, 307/02, 315/02, 308/02, 341/03, 409/09, 413/09, 423/10, 425/10, 435/10, 237/97, 279/01, 357/09 e recomendação 10/09 sobre o zoneamento da BR-163).

Observa-se no quadro 8 que das cinco resoluções citadas como negativas três delas também são citadas como positivas (303/02, 302/02 e 369/05). Esta última foi a terceira mais citada entre as "positivas". Esta duplicidade pode ser relacionada à atribuição de importância identificada pelos conselheiros no tocante à alta influência – positiva ou negativa – destas resoluções na gestão ambiental brasileira.

6.6 Pontos fortes e fracos

A seguir, o quadro 9 revela as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo Conama atualmente. No quadro 9 é possível identificar, em ordem decrescente, os itens assinalados – era possível escolher mais de uma das alternativas apresentadas.

Quadro 9
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%
O mandato de conselheiro não é remunerado pelo governo	11%
Excesso de reuniões	5%

Nota-se que 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 — são a principal dificuldade atual do Conama, na avaliação dos seus conselheiros, seguido de divergência nas opiniões dos conselheiros. Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência aparece como terceira opção mais citada. Um expressivo número assinalou a categoria outras, identificando obstáculos que não foram antecipados pelos pesquisadores. Estes obstáculos estão dispostos no quadro 10.

Quadro 10
Dificuldades do Conama – Categoria "Outras"

Aspectos	Número de respostas
Plenária enorme/número excessivo de conselheiros	4
Não discutir os grandes temas ambientais estratégicos	4
Ausência de trâmite de temas por outras câmaras técnicas que tratam do assunto	3
Regimento interno	2
Dificuldades de quórum em plenárias	2
Qualificação dos conselheiros	2
Falta de articulação das resoluções com as políticas públicas	1
Levar temas de interesse pessoal e não nacional	1
Exceder competência normativa	1
Resoluções sem lastro técnico e socioeconômico	1
Tramitação lenta das matérias	1
Reuniões e pauta pouco articuladas	1

O quadro 11 reúne os principais pontos fortes da atuação do Conama, na opinião dos seus conselheiros.

Quadro 11
Pontos fortes do Conama (resposta espontânea)

	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	Harmonizar procedimentos no Sisnama	2

Observa-se que os dois aspectos mais recorrentes indicam que o Conama é forte por ser um conselho legítimo, democrático e participativo no tocante às resoluções que emana. Estes dois aspectos foram confirmados pelas entrevistas, que apontam o respeito que o Conama e suas resoluções usufruem no cenário nacional, bem como a importância — muitas vezes histórica — de um debate participativo e democrático envolvendo a gestão ambiental no Brasil.

Outros elementos significativamente citados são: o Conama possui uma representação diversificada e articulada entre si e o Conama promove o debate ambiental no Brasil. Além dos 10 aspectos explicitados no quadro 11, outros oito aspectos foram citados (cada um com uma única resposta): empoderamento; controle social; integração com órgãos estaduais; inteligência coletiva; seriedade; denúncia de crimes ambientais; apoio ao ministério público e mediação de interesses.

6.7 Sugestões de melhoria

O quadro 12 compila a questão "o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?" Observa-se que os três aspectos mais recorrentes apontam para mudanças no regimento interno.

Os demais aspectos referem-se a demandas de determinados setores e a questões que também podem ser aprimoradas na revisão do regimento interno, como, por exemplo, "mais agilidade nas plenárias". Há também aspectos relacionados à estrutura, às competências do Conama, entre outros.

Além destes 15 aspectos elencados no quadro 12, outros 16 foram citados uma única vez pelos conselheiros.

Quadro 12
Sugestões de melhoria (livre resposta)

	Pontos fortes	Número de respostas
1	Rever a composição do conselho	18
2	Aperfeiçoar regimento interno	12
3	Efetivar/fortalecer câmaras técnicas	9
4	Aumentar a participação da sociedade civil/ movimentos sociais/ ONGs	5
5	Mais agilidade nas plenárias	5
6	Debater políticas públicas	4
7	Ampliar relacionamento com o congresso	3
8	Melhorar estrutura de apoio ao conselho (melhores instalações, tecnologia da informação etc.)	3
9	Melhorar qualidade das resoluções	3
10	Definir claramente as competências do Conama	3
11	Definir temas prioritários	3
12	Descentralizar reuniões pelo país	3
13	Ampliar relacionamento com municípios	2
14	Definir tempo para discussão	2
15	Destinar mais espaço para articulação e diálogo entre os setores	2

7 MATRIZ DE CARACTERIZAÇÃO DO CONAMA

Apresenta-se nesta seção uma matriz de caracterização do Conama que busca apresentar uma síntese da posição em que o conselho se encontra nas diversas dimensões analisadas na pesquisa.

Esta síntese tem como base as opiniões dos conselheiros obtidas nas entrevistas, nos questionários aplicados e nas observações *in loco*.

Adotou-se, nesse exercício, os níveis de 1 a 5 (em que 1 é o nível mais baixo de implementação ou desempenho e 5 o nível mais elevado) com a finalidade de atribuir uma gradação aos diferentes critérios avaliados. A posição de cada critério, nos diferentes níveis dessa matriz, foi atribuída conjuntamente pela equipe responsável pela pesquisa.

Os critérios utilizados[5] estão sistematizados no quadro 13, e são discutidos na sequência.

Quadro 13
Matriz de caracterização do Conama

CRITÉRIOS	NÍVEIS				
	1	2	3	4	5
A - COORDENAÇÃO DO PROCESSO					
A1- Iniciativa e liderança					
A2 - Integração com outros conselhos ou fóruns participativos					
A3 - Transversalidade/ integração com outras políticas setoriais					

(Continua)

5. Os critérios aqui utilizados foram adaptados do *Guia práctica para la evaluación de procesos participativos*, desenvolvido pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), com o apoio do Instituto de Gobierno y Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona. Disponível em: <www.oidp.net>. Acesso em: 20 out. 2010.

(Continuação)

CRITÉRIOS	NÍVEIS 1	2	3	4	5
A - COORDENAÇÃO DO PROCESSO					
A4 - Clareza de objetivos, atribuições e competências					
A5 - Planejamento					
A6 - Administração					
A7 - Estrutura					
B - QUEM PARTICIPA					
B1 - Quantidade					
B2 - Diversidade e equilíbrio na composição dos setores					
B3 - Representatividade					
B4 - Grau de abertura do processo					
B5 - Consenso					
C – TEMÁTICA DO CONSELHO					
C1 - Relevância					
C2 - Capacidade de intervenção					
D – CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO					
D1 - Conhecimento da temática e linguagem técnica					
D2 - Capacidade de proposta e deliberação					
D3 - Qualidade da informação					
D4 - Capacitação técnica e em cultura participativa					
E – RESULTADOS DO PROCESSO					
E1 - Resultados substantivos					
E2 - Implementação de resultados					
E3 - Avaliação dos resultados					

Fonte: Dados primários levantados na pesquisa.

A – COORDENAÇÃO DO PROCESSO

A1 – 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 considera-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 presidir o conselho e prestar a assessoria executiva ao mesmo, 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, por possuir um corpo técnico que pode ser acionado para elaborar propostas de interesse do conselho.

A liderança do MMA no Conama 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 conselho 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 *stricto 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. Neste último caso, 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.

Com a revisão do regimento interno ora em curso, outros setores buscam ampliar e redistribuir o poder dentro do conselho, que pelo regimento atual ainda está concentrado, em vários de seus procedimentos, no próprio MMA. Há queixas, inclusive, de que o órgão influenciaria politicamente o trabalho da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ).

Desta forma, considera-se que o Conama vem alcançando um nível 3, intermediário, de iniciativa e liderança.

A2 – 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 temáticas afins, bem como com outros fóruns participativos relacionados.

O incentivo à criação, estruturação e o 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, Artigo 7º, XII). Outra competência do Conselho é a de promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente (Artigo 7º, XVI). Contudo, estas competências, que caberiam principalmente ao Cipam, estão sendo exercidas apenas de forma pontual pelo conselho.

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 o fortalecimento do Sisnama e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Como resultado, foi criado um cadastro nacional de colegiados ambientais e o mapeamento dos municípios que têm conselhos municipais de Meio Ambiente (CMMAs), dos conselhos estaduais de Meio Ambiente (Cemas), bem como 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 que tratam de temáticas afins também não é clara no Conama. Esta articulação seria particularmente importante com conselhos nacionais, tais como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), o Conselho Nacional da Amazônia Legal e o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN).

Além disto, 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 Comissão Coordenadora do ZEE (CCZEE).

O Conama tem colaborado, ainda, com a realização das Conferências Nacionais de Meio Ambiente (três até o momento). Contudo, a iniciativa de manter um sistema de acompanhamento público sobre a aplicação das deliberações das conferências não foi levada adiante.

Desta forma, considera-se que o Conama vem alcançando um nível 2, reduzido, de integração com outros conselhos e fóruns participativos.

A3 – 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 de em que medida as áreas temáticas representadas dialogam e decidem com base em uma atitude cooperativa e integrada.

No Conama as questões ambientais nele discutidas e deliberadas possuem implicações substantivas para outras áreas temáticas e de políticas públicas no país. Entre estas áreas 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 em sua estrutura, visto que o conselho incorpora essas diversas áreas temáticas por meio de 24 ministérios e quatro secretarias especiais de políticas com representação no Conama.

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

Em recente reunião plenária (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 da 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 temática.

Desta forma, considera-se que o Conama vem alcançando um nível 3, intermediário, de transversalidade e articulação com outras políticas setoriais.

A4 – 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 6.938/81).

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, consequentemente não vem sendo exercida. A última função vem sendo exercida 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 elas estão listadas em um número total de 19. Entre estas atribuições, estão algumas que dizem respeito à sua própria gestão e administração, como elaborar seu regimento interno (Artigo 7º, XIX) e estabelecer sistema de divulgação dos seus trabalhos (Artigo 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 a 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, o que abrange seis entre as 19 competências do Conama (Artigo 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 (Artigo 7º, III).

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

Por fim, existem competências que não vêm sendo alvo de atenção específica, mas que estariam incorporadas nas 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).

De acordo com os conselheiros, as competências relacionadas ao papel técnico de estabelecimentos de normas e critérios para a gestão ambiental estão sendo adequadamente cumpridas pelo Conama. Por sua vez, as competências de cunho político-estratégico, tais como articulação de políticas ambientais e a promoção dos objetivos da PNMA, estão sendo percebidas como deficitárias pelos conselheiros. Este conflito entre o papel técnico e o papel político-estratégico do Conama é latente e cabe aos conselheiros a discussão de um arranjo que permita ao conselho cumprir, com equilíbrio, as diversas demandas previstas em suas competências.

Em síntese, considera-se que o Conama deve buscar mais clareza sobre suas competências para alcançar maior nível de eficácia, sendo desejável que o conselho se concentre no conjunto de atribuições de caráter mais estratégico. Desta forma, seria útil para o Conama a realização de uma discussão específica visando à definição mais clara de suas competências, ponto que foi levando, inclusive, como sugestão de melhoria por uma parcela dos conselheiros.

De acordo com as considerações acima, o Conama vem alcançando um nível 3, intermediário, quanto à clareza de objetivos, atribuições e competências.

A5 – 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, Artigo 7º, XII). Portanto, esta agenda tem o intuito de orientar não apenas o planejamento das atividades do conselho, como também indicar temas prioritários a serem considerados por todos os órgãos que compõem o Sisnama.

A agenda foi realizada apenas uma vez, para o período 2007-2008, tendo sido coordenada pelo setor produtivo. Segundo depoimentos de representantes deste setor, o processo acabou sendo "esvaziado" por alguns setores considerarem que a agenda estava sendo direcionada pela indústria, o que é contestado pelos representantes do setor. A agenda elaborada foi aprovada apenas com o caráter de recomendação (CONAMA, 2008), sem vinculação direta com as ações do Conama, o que a torna pouco efetiva.

Por outro lado, 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".

Desta 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 considerada ou influenciando a 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 quanto 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 do que para uma efetiva discussão. Sugerem que o processo de priorização deveria ter uma votação expressa, de preferência que isto fosse feito ao término de cada plenária, com a participação de todos, como encaminhamento para a reunião seguinte.

Ainda quanto ao Cipam, há queixas recorrentes de que este não vem cumprindo a contento seu papel de definição de prioridades, pauta e 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, mas, da mesma forma, não há uma prática de consultar estas recomendações para definir as prioridades.

Por seu turno, as reuniões preparatórias para as plenárias, iniciativa recente do MMA, são apontadas como ponto positivo no avanço do processo de planejamento. Elas são conduzidas pela Casa Civil, o que dá 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 sido suficientes para evitar os frequentes pedidos de vista, que tornam mais moroso o processo deliberativo.

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

Considera-se que o Conama vem alcançando um nível 3, intermediário, quanto ao planejamento.

A6 – 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 seu funcionamento, bem como 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 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 realizadas.

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

Mesmo não tendo a quantidade ideal de recursos humanos e estrutura física (salas, espaço físico e equipamentos) à disposição, 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.

Assim, considera-se que o Conama alcança um nível 5, superior, quanto à sua administração.

A7 – Estrutura

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

Na avaliação das CTs e dos GTs, observa-se a necessidade de reestruturação e fortalecimento nestas instâncias. A queixa principal é de que o trabalho dos GTs e CTs é pouco valorizado, pois apenas uma parcela dos conselheiros participa destas instâncias, seja por falta de tempo ou de recursos para as viagens. Em geral, os representantes que mais participam são o MMA, o setor produtivo e os ministérios diretamente interessados.

As entidades ambientalistas têm participação menor, principalmente nos GTs. As críticas dos representantes deste setor estão relacionadas ao fato de que as passagens e diárias são financiadas para apenas um de seus dois representantes nas CTs. Desta forma o trabalho realizado é, com frequência, excessivamente revisado e emendado em plenário, pois muitos conselheiros tomam contato com as matérias apenas nas reuniões plenárias.

Segundo depoimentos, o trabalho na CTs depende muito do perfil da coordenação que conduz os trabalhos. Mas, 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 frequentemente recomeça. Há também queixas de que nos GTs e nas CTs, que deveriam ser estritamente instâncias técnicas, ainda ocorre muito o embate político. O número de CTs é também considerado excessivo, sendo que algumas raramente se reúnem (este tópico vem sendo objeto de revisão no RI).

Há queixas, também, no que se refere ao trâmite entre as CTs e a 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 manifestasse previamente quanto à admissibilidade das propostas. Em outros casos, a CTAJ muda a resolução que foi debatida na CT (entrando em questões de mérito e não apenas jurídicas) e esta é encaminhada diretamente para a plenária, ainda que a CT de origem não concorde com as modificações. Neste caso, os conselheiros argumentam que o correto seria retornar à CT para que se chegasse a um consenso sobre as mudanças necessárias, antes do encaminhamento à plenária.

Um ponto considerado positivo no trabalho das CTs é seu caráter democrático, já que a palavra é aberta a todos os interessados, ainda que o voto seja restrito. Como este número é reduzido (dez membros), há casos em que

setores que possuem interesse direto na matéria não podem votar por não terem assento naquela CT. Neste caso, alguns conselheiros consideram 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 pontos. 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. Consequentemente, a falta de uma pauta consistente e substancial para o dois dias de plenária tem levado a um baixo quórum e 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 precisar em ir à plenária.

Conforme observado anteriormente, nas plenárias as matérias são alvo de um número excessivo de emendas e de discussão de detalhes técnicos que chegam a descaracterizar o trabalho original feito pelas CTs, quando não ocorre de as propostas serem "derrubadas" pela apresentação de um substitutivo total. Nas palavras de um conselheiro representante de governo estadual: "A plenária deveria focar em seu papel de instância política, com o papel chave de analisar as motivações e as consequências políticas e impactos das resoluções. Deveria servir principalmente para os fundamentos gerais das resoluções, deixando os aspectos mais técnicos para os 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 pretender incorporar a discussão de temas estratégicos da política ambiental. Os conselheiros também apontam, como sugestão de melhoria, que gostariam de ver mais agilidade nas plenárias, com maior controle da apresentação de moções e da utilização da Tribuna Livre.

Além disso, 21 conselheiros observaram que gostariam de receber a pauta e os subsídios para discussão nas diversas instâncias do Conama com maior antecedência, com reuniões e pauta mais bem articuladas 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 Cipam, no momento incumbido de revisar o regimento interno, considera-se que não cumpre a contento seu papel de articulação entre os diversos conselhos da área ambiental e dos diversos ministérios que atuam em políticas setoriais que impactam o meio ambiente.

Cabe salientar que o aperfeiçoamento do regimento interno – que diz respeito, principalmente, à própria administração do conselho e à definição de seus trâmites e estrutura – foi uma das sugestões de melhoria mais frequentes nas respostas dos conselheiros.

Considera-se que o Conama vem alcançando um nível 3, intermediário, quanto ao funcionamento de sua estrutura, em suas diversas instâncias.

B – QUEM PARTICIPA

B1 – 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.

Apesar de 62% dos conselheiros afirmarem que a quantidade de assentos é satisfatória, diversos conselheiros enfatizaram nas entrevistas que o número de 108 conselheiros é visto como excessivo. Esta posição é corroborada pela Assessoria Executiva do Conama (DConama), que também considera grande o número de conselheiros, o que dificulta o trabalho administrativo e torna problemático atingir o quórum mínimo de 52 conselheiros.

Observa-se, entretanto, que a questão é de difícil equacionamento e negociação, uma vez que, conforme observado no item 4.1, todas as revisões anteriores em sua composição levaram ao acréscimo no número de conselheiros. Alguns entrevistados apontaram que esta 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 abrir mão desta representação e da parcela de poder que esta lhe confere em nome de uma composição mais "enxuta" e eficiente do conselho.

Assim, considera-se que o Conama vem alcançando um nível 2, reduzido, no que se refere à quantidade de membros no conselho.

B2 – Diversidade e equilíbrio na composição dos setores

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

No Conama estão representados cinco grandes setores: governo federal (39 conselheiros); governos estaduais (27 conselheiros); governos municipais (oito conselheiros); entidades empresariais (oito conselheiros); entidades de trabalhadores e da sociedade civil (22 conselheiros); 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, sendo que alguns conselheiros enfatizaram ser a diversidade um dos seus principais pontos fortes.

Contudo, há uma visível insatisfação dos conselheiros (61%) quanto ao acentuado desequilíbrio na sua composição: 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 quando ao número de conselheiros é maior entre os representantes de governos municipais (66% de insatisfação), de setor produtivo (100% de insatisfação) de entidades de trabalhadores e da sociedade civil (81% de insatisfação). Em livre resposta, a revisão da composição do conselho foi o ponto de melhoria mais frequentemente apontado pelos conselheiros (18).

Considera-se que um maior equilíbrio de forças entre os setores na composição do conselho 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. Este equilíbrio não precisaria ser necessariamente a paridade entre governo e sociedade civil, podendo ser estudado um equilíbrio tripartite.

Observa-se que a representação municipal, mesmo com a participação da ANAMMA e da CNM, de fato ainda é deficiente diante do universo de quase 5 mil municípios brasileiros.

O setor produtivo, apesar de reduzido numericamente, tem a vantagem de ser bem articulado, preparado tecnicamente (contando com a ajuda de especialistas quando necessário) e frequente 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. Por outro lado, muitos entrevistados consideraram desejável que o Conama contasse com maior participação do setor acadêmico e de pesquisa em sua composição.

Considera-se que o Conama vem alcançando um nível 2, reduzido, quanto à diversidade e equilíbrio na composição dos setores representados.

B3 – 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 (grupo de pessoas que representa). Destes, 59% afirmam se reportar a esta base para tomar decisões e informá-la 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 contam com nenhuma base de apoio ou desconheçam a questão.

Considera-se que este fluxo com a base é de grande importância para o sucesso do fator representatividade, no que se refere à prestação de contas sobre a atuação do conselheiro, 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 debate. 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 o investimento em um painel eletrônico (investimento considerado alto), visto que o voto em urna é moroso.

Quanto à forma de eleição dos representantes, os comentários dos entrevistados apontaram divergências quanto aos 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. Por outro lado, os próprios representantes da sociedade civil argumentam que o CNEA não representa a maioria das entidades ambientalistas brasileiras. Além disso, consideram que o voto deveria ser secreto – e não aberto e via internet, como na atualidade – para garantir um processo eletivo mais isento. Alguns representantes da sociedade civil consideram, ainda, que não deveria haver indicação da Presidência da República para ocupação de vagas na sociedade civil, pois 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.

Considera-se que o Conama vem alcançando um nível 4, elevado, quanto à representatividade.

B4 – 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 ao maior número de cidadãos-alvo (aqueles 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, onde a participação em reuniões de suas diversas instâncias é aberta para todos os interessados e onde tudo é público e colocado para acesso pela internet.

Contudo, 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 quanto a uma promoção mais ampla do debate público no conselho. Por outro lado, poderia haver um interesse reduzido por parte de determinados setores da sociedade em acompanhar as atividades de fóruns como o Conama.

Considera-se que o Conama vem alcançando um nível 5, superior, quanto ao grau de abertura do processo participativo.

B5 – Consenso

Um processo participativo que possui acordo entre os seus membros e consegue atingir com frequência o consenso em seu processo decisório tem mais possibilidades de êxito do que um processo que seja questionado frequentemente, com 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 5 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.

Por outro lado, a tentativa de conciliar todos os interesses não seria necessariamente benéfica ou desejável para a qualidade das resoluções. Por sua vez, a tentativa de incorporar todos os interesses pode resultar em resoluções (ou outros atos) com um 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 algumas atuam como "oposição" ao governo e ao setor produtivo, outras fazem parcerias com estes setores em determinados assuntos.

Ocorrem, com certa frequência, embates e atritos entre setores com posições divergentes. Em geral, o setor mais numeroso (sozinho ou em alianças com outros setores), quando não consegue convencer pelo diálogo, opta por sobrepujar pelo voto a posição divergente, sem que ambos cheguem a um consenso. De um modo geral, as representações que têm mais interesses diretos no assunto em pauta buscam mais a articulação, e as representações que têm menos interesses imediatos se articulam menos. 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".

Outro fator que dificulta a construção do consenso é a disponibilidade limitada dos conselheiros para participarem de CTs e GTs, tendo em vista que a agenda nestas instâncias é intensa, com a ocorrência de diversas reuniões semanais. Assim, dada a impossibilidade de comparecerem com assiduidade nas instâncias nas quais as propostas preliminares são construídas, os debates nas reuniões plenárias são mais complexos.

Assim, 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 (quadro 9) apontaram a divergência nas opiniões dos conselheiros como uma das dificuldades enfrentadas pelo Conama.

Mesmo com estas dificuldades, muitos conselheiros apontaram que o respeito entre os conselheiros 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.

Desta forma, considera-se que o Conama posiciona-se no nível 3, intermediário, quanto ao consenso.

C – TEMÁTICA DO CONSELHO

C1 – Relevância

A participação em um conselho deve se aplicar a temáticas relevantes para a sociedade. Os processos participativos poderão contribuir para a eficácia das políticas públicas quando tratem de temas relevantes para os cidadãos. Neste item procura-se observar elementos 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 consideram que as resoluções do Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil e entre os pontos fortes do conselho são apontadas a legitimidade do mesmo, o poder legal de suas resoluções e a influência das mesmas nas políticas públicas ambientais.

A pesquisa aponta que 93% dos conselheiros consideram que o Conama influencia as políticas do MMA. Em relação à agenda do Congresso Nacional e à opinião pública em geral, a influência do Conama 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 Conama precisa se fortalecer.

Considera-se que o Conama vem alcançando nível 4, elevado, quanto à relevância.

C2 – 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 conselho, possui capacidade de intervenção para aplicar as decisões do Conama.

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.

Os representantes dos governos estaduais, de forma geral, são os principais "filtros" do que é aplicável ou não, entre as matérias propostas no Conama. Como são os principais responsáveis pela implementação, junto com os governos municipais, acabam tendo a tarefa de monitorar constantemente os possíveis impactos e implicações de uma proposta, indicando se são factíveis em uma intervenção prática.

Como nem sempre este monitoramento da factibilidade das resoluções ocorre com a eficiência necessária, na prática os Oemas são os primeiros a se tornarem "inadimplentes" no cumprimento de algumas resoluções.

Considera-se que o Conama vem alcançando nível 4, elevado, quanto à capacidade de intervenção.

D – CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

D1 – Conhecimento da temática e linguagem técnica

A qualidade democrática do processo será maior se houver domínio e conhecimento técnico dos 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 conselho não são plenamente compreendidos por todos os conselheiros, apesar do seu alto nível de qualificação (91% possuem nível superior). Quando ao domínio da linguagem utilizada, 74% informam que não dominam plenamente a linguagem.

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

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

Uma parcela dos representantes das entidades de trabalhadores e da sociedade civil, bem como dos representantes oriundos de ministérios não diretamente relacionados à área ambiental e representantes de governos municipais, parecem ser os mais afetados pela dificuldade de compreensão dos assuntos e 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 não permitiria aos conselheiros ter tempo suficiente para amadurecer sua compreensão sobre as matérias em tramitação. Além disso, segundo depoimentos, seria necessária maior disciplina e compromisso por parte dos conselheiros em estudar as proposições antecipadamente, para entenderem melhor 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 no Conama.

Considera-se que o Conama vem alcançando nível 2, reduzido, quanto ao conhecimento da temática e linguagem técnica por seus conselheiros.

D2 – Capacidade de proposta e deliberação

É desejável 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 em suas ideias. Para tanto, são desejáveis mecanismos de apoio e técnicas de deliberação 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, inclusive, consegue priorizá-las na pauta ou nas discussões, utilizando, quando necessário, o regime de urgência.

Entre os estados, observa-se uma nítida liderança de São Paulo quanto à capacidade de realizar propostas. Muitas resoluções são inspiradas no conselho de meio ambiente paulista e a Camapanha de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) é referência constante como assessoria técnica ao conselho. As entidades de trabalhadores e da sociedade civil e os governos municipais têm uma participação limitada na apresentação de propostas. Já o setor produtivo, segundo seus representantes, desempenha um papel de caráter reativo, tendo pouca participação em proposições. Mas embora com uma participação minoritária, este setor 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, buscam defender os interesses do setor que, na maior parte das vezes, será aquele que arcará 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 pudessem assessorá-los para um melhor embasamento e um debate mais qualificado. Assim, acabam participando mais — tendo mais voz — em atos como moções e em discursos na tribuna livre (tempo destinado à livre manifestação nas plenárias), e têm participação menor 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 Inpe e o 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, 15 conselheiros apontaram, em livre resposta, a oportunidade de articulação e debate entre os diversos setores representados no Conama como um dos seus pontos fortes.

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. Apontaram também, como sugestões de melhoria, ser desejável a realização de reuniões descentralizadas pelo país; destinar mais espaço para articulação e diálogo entre os setores; e definir melhor o tempo utilizado para discussão — em alguns casos considerado excessivo e, em outros, insuficiente. Além disso, alguns apontam que deveria haver um maior controle de presença em plenário.

Considera-se que o Conama vem alcançando nível 4, elevado, quanto à capacidade de proposta e deliberação.

D3 – 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 do conselho.

Os conselheiros se ressentem da falta de acesso a informações atuais e qualificadas disponíveis para apoiar a tomada de decisão, tal como o acesso a consultorias e pesquisas focadas em áreas temáticas que estejam em discussão no conselho. 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.

Considera-se que o Conama vem alcançando nível 3, intermediário, quanto à qualidade da informação para a tomada de decisão de seus conselheiros e para o público em geral.

D4 – 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 lhes 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 do Conama possuem uma escolaridade elevada, já que cerca de 94% possuem ensino superior completo, além de 71% que possuem pós-graduação em andamento ou concluída. Além disso, prevalecem pessoas na faixa etária acima de 41 anos, o que pressupõe certa experiência acumulada. Deve-se considerar, ainda, que, como visto, os conselheiros possuem um nível de renda elevado, 64% recebem acima de R$ 8 mil e 91% têm renda acima de R$ 4 mil.

Estes fatos, em seu conjunto, criariam uma base favorável a uma participação qualificada dos conselheiros, considerando que a renda elevada também contribui para que ao conselheiros possam investir na própria capacitação.

Contudo, deve-se considerar que se a formação do conselheiro não estiver relacionada à temática do conselho, 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 conselheiros 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, observa-se que ela 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 mesmo – 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 tenham obtido experiência participativa prévia nos mesmos.

Destaca-se, ainda, que 16 conselheiros, em livre resposta, destacaram que o Conama é um conselho legítimo, democrático e participativo – tais características contribuem, positivamente, para a formação em cultura participativa dos seus atores.

Considera-se que o Conama vem alcançando nível 2, reduzido, quanto à capacitação técnica e em cultura participativa.

E – RESULTADOS DO PROCESSO

E1 – Resultados substantivos

Para a legitimidade do processo participativo é fundamental o alcance de resultados substantivos que respondam aos objetivos do conselho. Neste item, observa-se qual o tipo, a quantidade e a qualidade dos resultados obtidos no Conama.

A avaliação, por parte dos conselheiros, dos atos emanados pelo Conama quanto ao seu efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil revelou os dados a seguir especificados.

O Conama já editou, em seus quase 30 anos, um legado de 400 resoluções, que são consideradas seu principal produto e contribuição para a política ambiental brasileira. Entre os conselheiros, é quase unânime o reconhecimento de sua efetividade (99%).

A qualidade técnica das resoluções é considerada, por 82% dos conselheiros, como geralmente satisfatória, embora haja 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 que são "importados" de outros países e não adaptados à realidade brasileira.

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 lhes dá a vantagem da flexibilidade diante da dificuldade de se alterar uma legislação, por exemplo.

A pesquisa levantou que 60% dos conselheiros consideram que as decisões também possuem um efeito importante, além de boa qualidade técnica.

No que se refere às moções, 57% dos conselheiros consideram que estas têm um efeito reduzido na melhoria da gestão ambiental no país. Este ato vem sendo utilizado com mais frequência pela sociedade civil. Algumas moções são relativas a questões pontuais ou locais que não são de conhecimento da maior parte dos conselheiros, dificultando um posicionamento destes.

A maior parte das moções tem uma dimensão política e geralmente emite críticas ou denúncias ao próprio governo. Contudo, sendo um órgão do Executivo e de assessoramento ao governo, tal posição do Conama levaria a constrangimentos entre os representantes governamentais, que consideram que as moções deveriam ter direito de resposta por parte daqueles 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.

Em entrevistas, 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, estes atores argumentam que as mesmas não são previamente discutidas e tendem a desviar o foco das resoluções.

As recomendações e as proposições não estão sendo percebidas enquanto atos que gerem resultados substantivos, já que, respectivamente, apenas 42% e 39% dos conselheiros consideram que estes atos possuem efeito concreto na melhoria da gestão ambiental brasileira.

Portanto, considera-se que o Conama vem alcançando nível 4, elevado, quanto ao alcance de resultados substantivos.

E2 – Implementação de resultados

Neste item busca-se analisar o grau de implementação e impacto dos resultados do conselho nas políticas públicas às quais se direciona. No caso do Conama não apenas à política ambiental *stricto sensu*, mas também às políticas transversais. Pergunta-se, assim, se os resultados chegam às instâncias institucionais e ao público alvo pretendido, sendo efetivamente aproveitados.

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 do Sisnama em cobrar e fiscalizar o cumprimento das resoluções, o que demandaria, sobretudo, mais pessoal.

Os governos estaduais e municipais são os maiores aplicadores das resoluções. Por isso, seus conselheiros muitas vezes questionam algumas resoluções afirmando que são inaplicáveis e demandam metas progressivas e prazos flexíveis para implementá-las. Há queixas de que as resoluções trazem medidas genéricas que muitas vezes não consideram as especificidades regionais e locais. Em muitos casos, o setor industrial também reclama da impossibilidade de implementar algumas resoluções devido aos custos econômicos que as mesmas 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 das matérias, com a análise técnica prévia quanto ao mérito do que está sendo proposto e seus impactos em potencial, poderia reduzir a ocorrência de problemas futuros de implementação.

Uma questão apontada por alguns conselheiros é quanto à necessidade de se aumentar a "capilaridade" das resoluções para que cheguem, efetivamente, no 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, que elas fossem mais divulgadas para o público em geral e para setores específicos da sociedade.

Considera-se que o Conama vem alcançando o nível 3, intermediário, quanto à implementação dos resultados.

E3 – Avaliação dos resultados

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

Não existe uma sistemática de avaliação periódica dos atos e dos resultados do Conama, principalmente no que se refere às resoluções, consideradas como seu principal produto.

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

Na atual estrutura, a Câmara Técnica de Economia e Meio Ambiente teria, juntamente com o Cipam, o papel de realizar sistemática de avaliação anterior e posterior de todos os atos do conselho, o que não vem sendo efetivado. 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 que a avaliação das políticas ambientais é competência do Conama, para a qual também não foi criada uma sistemática de monitoramento.

Considera-se que o Conama vem alcançando o nível 2, reduzido, quanto à avaliação dos seus resultados.

8 DESAFIOS DO CONAMA – QUESTÕES PARA DEBATE

De acordo com as informações coletadas na pesquisa, foram identificados algumas questões-chave que mobilizam a atenção dos conselheiros. São questões que demandam maior reflexão e debate por parte dos conselheiros na busca de novas soluções ou arranjos institucionais, visando à melhoria do processo político-decisório do conselho e, por fim, à melhor qualidade de suas deliberações.

Vale ressaltar que algumas questões aqui apontadas já estão em discussão no processo de revisão do regimento interno, ora em curso no Conama. Dessa forma, os pontos aqui apresentados visam contribuir na identificação de pontos que podem ser melhor debatidos nas diversas instâncias do conselho, com a finalidade de se aperfeiçoar a sua atuação.

1) Composição do Conama

A questão da composição do Conama é um ponto recorrente nas diversas reestruturações do conselho ao longo de seus quase 30 anos. Há diversas críticas quanto ao número total de conselheiros no Conama, à composição das câmaras técnicas e, sobretudo, ao equilíbrio na composição dos setores (número de conselheiros por setor de representação).

De um modo geral, existe a tendência de avaliar o número de conselheiros como muito grande, o que geraria complicações para o debate, bem como induziria a uma baixa frequência relativa dos mesmos, tendo influência sobre o quórum do conselho.

Em relação às CTs, há críticas quanto ao número reduzido de conselheiros-membros, que podem não ser representativos dos conselheiros como um todo. Além disso, muitos conselheiros advogam por um aperfeiçoamento dos mecanismos de escolha dos membros de CTs.

Já quanto à composição por setor, destacam-se as críticas quanto à falta de equilíbrio entre entidades governamentais e não governamentais no Conama. Há críticas quanto a uma sobrerrepresentação do governo federal e à uma sub-representação dos conselheiros do setor produtivo e das entidades de trabalhadores e da sociedade civil. Internamente a este último setor, há debates quanto à efetiva representatividade dos representantes, já que as representações deste setor são vistas pelos mesmos como muito díspares entre si.

2) Multiplicidade de assuntos tratados e problemas com linguagem técnica e jurídica

Há um posicionamento de parte substantiva dos conselheiros no tocante à multiplicidade de assuntos díspares tratados no conselho e à ampla utilização de linguagem técnico-científica e jurídica. Esta é uma característica intrínseca ao conselho, visto que entre suas competências está a de regulamentar a legislação ambiental, descrevendo os padrões e minúcias técnicas necessárias.

No entanto, existe a avaliação de que a complexidade da linguagem técnico-jurídica pode dificultar a participação plena de muitos conselheiros. 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. Contudo, atividades desta natureza devem levar em conta a duração do mandato dos conselheiros e a alteração natural de membros no Colegiado.

3) Articulação de políticas ambientais

Regimentalmente, a articulação de políticas ambientais, uma das competências do conselho, está a cargo do Cipam. Contudo, considera-se que o Cipam vem cumprindo apenas uma parcela de suas atribuições, ocorrendo, por parte de alguns conselheiros, um certo desconhecimento de quais seriam suas atribuições e atividades.

De um modo geral, o Cipam não está contemplando as atribuições de dirimir conflitos entre matérias de interesse de várias câmaras técnicas, bem como conflitos e sobreposições entre os diversos conselhos da área ambiental. Faz-se relevante analisar as causas das omissões apontadas na atuação do Cipam e identificar propostas para reduzir os conflitos e sobreposições nas resoluções, fomentar a articulação das políticas internamente ao Conama, bem como sua articulação com os demais órgãos colegiados ambientais.

4) Monitoramento e avaliação dos atos do Conama

Embora sejam amplamente legitimadas e reconhecidas, as resoluções do Conama carecem de monitoramento e avaliação de sua implementação. Este diagnóstico não se aplica somente às resoluções, mas também aos demais atos do Conama: moções, decisões, recomendações e proposições.

Um mecanismo de monitoramento e avaliação é peça fundamental para a melhoria da qualidade dos atos do conselho, favorecendo as posteriores revisões destes atos e a definição da agenda de prioridades do colegiado.

Outro item importante a ser debatido pelos conselheiros é a presença de um mecanismo com a finalidade de prover cenários futuros voltados para prever os impactos que os atos do Conama podem ter na realidade econômica, ambiental e social nos diversos níveis de governo.

5) Competências do Conama

As competências do Conama estão contidas em seu regimento interno e em sua legislação de referência. É possível classificar tais competências em dois blocos gerais. O primeiro refere-se à competência de órgão normatizador, que estabelece critérios e padrões para uma adequada gestão ambiental. O segundo está relacionado a um papel político-estratégico, de articulação de políticas ambientais e de promoção dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente. Há consenso de que a atuação no Conama se concentra em atividades relacionadas ao primeiro bloco (técnico-normativo), e as atividades relacionadas ao segundo bloco (político-estratégico) encontram-se relegadas ao segundo plano nas atividades do conselho.

As opiniões dos conselheiros em relação à priorização de um bloco sobre outro não são consensuais, existindo aqueles que priorizam seu papel político-estratégico, aqueles que defendem exclusivamente seu papel técnico-normativo e os que preconizam a necessidade de equilíbrio entre ambos.

Considera-se que o enfrentamento dessa discussão será benéfico para que haja uma melhor definição das competências do Conama e, a partir daí, para que seja possível ao Conama cumprir, em totalidade, suas competências.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações e análises aqui apresentadas são frutos de pesquisa realizada pelo Ipea entre os meses de março e outubro de 2010. A metodologia baseou-se na aplicação de questionário respondido por 71% das entidades representadas no conselho; entrevistas realizadas com 26 conselheiros e atores-chave; observação de reuniões das diversas instâncias do

conselho; e análise de dados que se encontram disponíveis no sítio do Conama e nos arquivos do DConama.

O objetivo deste primeiro relatório foi sistematizar as opiniões e as visões dos conselheiros no que se refere ao processo participativo e decisório do conselho, bem como contribuir na avaliação dos produtos gerados pela atuação do colegiado.

Além do mais, foram concentrados esforços no sentido de apresentar as contribuições que os próprios conselheiros apresentam ao Conama. De um modo geral, é possível agrupar as diferentes visões do Conama em um panorama sobre como está sendo percebida a atuação do conselho. Ao fornecer este panorama considera-se que o objetivo deste primeiro relatório foi cumprido.

O Conama encontra-se em momento fundamental de sua dinâmica, no qual o conselho discute alterações no seu regimento interno e que coincide com a iminência de mudanças em seus conselheiros, tendo em vista a nova configuração de forças e interesses que formará o conselho após a ascensão de um novo governo em nível federal e de diversos novos governos em nível estadual. O presente relatório tem como finalidade fornecer subsídios para uma maior produtividade destas reformulações no Conama.

Dessa forma, o Ipea coloca à disposição seus técnicos para aprofundar este relatório nas dimensões que os conselheiros do Conama considerarem necessárias. Incentiva-se fortemente que os conselheiros proponham uma agenda de pesquisa ao Ipea, no sentido de contribuir com o constante aprimoramento do CNMA.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Política ambiental e discurso democrático - o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 1996.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Balanço do Conama 2003-2008**. Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/Balanco-CONAMA-2003-2008.pdf>. Acessado em: 01 abr. 2010.

_____. **Recomendação n. 006, de 14 de Janeiro de 2008**. Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/recomen/recomen08/recomen00608.pdf>. Acessado em: 18 nov. 2010.

_____. **Sítio do Conama**, 2010. Disponível em: <www.mma.gov.br/conama>.

DINIZ, N. **Ambiente e democracia participativa**: a experiência do Conama. Monografia, Especialização em democracia participativa, república e movimentos sociais. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

DULCI, L. Participação e mudança social no governo Lula. *In:* SADER, E.; GARCIA, M. (Org.). **Brasil:** entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, p. 133-152, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil**: o Estado de uma nação. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA. 2005. Disponível em: <http://en.ipea.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2009.

OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). **Guia práctica para la evaluación de procesos participativos**. Disponível em: <http://www.oidp.net/pt/v_publicaciones.php>. Acesso em: 20 out. 2010.

ANEXOS

ANEXO 1

Reuniões do Conama observadas pelos pesquisadores

Reunião	Data (2010)
97ª Reunião Plenária	17 e 18/03
3º GT Embalagens de óleos lubrificantes usadas	06 e 07/04
24ª CT Gestão territorial e biomas	08 e 09/04
5ª Reunião da Câmara Especial Recursal	12 e 13/04
6º GT Disposição final para resíduos de lâmpadas mercuriais	14 e 15/04
50ª Reunião do Cipam	19 e 20/04
31ª CT Saúde, saneamento ambiental e gestão de resíduos	20/04
55ª Reunião extraordinária - Plenária	29/04
98ª Reunião Plenária	26 e 27/05
51ª Reunião do Cipam	17 e 18/05
7º GT Disposição final para resíduos de lâmpadas mercuriais	08 e 09/06
58º CT de Assuntos jurídicos	04 e 05/08
99ª Reunião Plenária	25 e 26/08
7º GT Fontes fixas	23 e 24/09
22ª CT Educação ambiental	29/09

ANEXO 2

Questionário aplicado aos conselheiros

Observação para facilitar o preenchimento:

Setor – Considere o termo "setor" como sendo aquele estabelecido no regimento interno para fins de composição deste Conselho: governo federal; governos estaduais; governos municipais; entidades de trabalhadores e da sociedade civil; entidades empresariais; conselheiros sem direito a voto.

Base de apoio – Considere como "base de apoio" o grupo principal de pessoas representadas pelo conselheiro.

BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

1) Sexo:

a) ( ) Masculino b) ( ) Feminino

2) Cor/raça (marque apenas uma alternativa):

a) ( ) Branca B) ( ) Preta C ( ) Amarela D) ( ) Parda E) ( ) Indígena

3) Escolaridade:

a) ( ) Ensino fundamental b) ( ) Ensino médio c) ( ) Superior incompleto

d) ( ) Superior completo e) ( ) Especialização f) ( ) Mestrado incompleto

g) ( ) Mestrado completo h) ( ) Doutorado incompleto i) ( ) Doutorado completo

4) Qual sua religião ou culto? _____

5) Faixa Etária:

a) ( ) Até 20 anos b) ( ) De 21 a 30 anos c) ( ) De 31 a 40 anos

d) ( ) De 41 a 60 anos e) ( ) Mais de 60 anos

6) Renda Familiar Mensal (Média)

a) ( ) Abaixo de R$ 500,00
b) ( ) De R$ 500,00 até 1.500,00
c) ( ) De R$ 1.501,00 até 2.500,00
d) ( ) De R$ 2.501,00 até 4.000,00
e) ( ) De R$ 4.001,00 a 8.000,00
f) ( ) De R$ 8.001,00 a 12.000,00
g) ( ) Acima de R$ 12.001,00
h) ( ) Não sabe

7) Município/UF de residência: _____

8) Situação no Conselho

a) ( ) Titular
b) ( ) Suplente
c) ( ) Não sabe
d) ( ) Outros _____

9) Setor de representação a que pertence:

a) ( ) Governo federal
b) ( ) Governos estaduais
c) ( ) Governos municipais
d) ( ) Entidades de trabalhadores e da sociedade civil
e) ( ) Entidades empresariais
f) ( ) Conselheiros sem direito a voto
g) ( ) Não sabe

10) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste Conselho? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado).

a) ( ) Menos de 1 ano
b) ( ) De 1 a 3 anos
c) ( ) De 4 a 6 anos
d) ( ) De 7 a 10 anos
e) ( ) Mais de 10 anos
f) ( ) Não sabe/não se aplica

11) No seu período neste Conselho, já representou outros setores?

( ) Não.
( ) Sim. Quais? (pode-se marcar mais de uma opção):

a) ( ) Governo federal
b) ( ) Governos estaduais
c) ( ) Governos municipais
d) ( ) Entidades de trabalhadores e da sociedade civil
e) ( ) Entidades empresariais
f) ( ) Conselheiros sem direito a voto
g) ( ) Não sabe

12) Além deste Conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros Conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?

a) ( ) Não
b) ( ) Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste Conselho
c) ( ) Sim. Sou conselheiro(a) de outros Conselhos.

Quais? (Pode-se marcar mais de uma opção):

( ) Conselhos nacionais
( ) Conselhos estaduais
( ) Conselhos municipais/locais

BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

13) Como você considera a composição do Conselho em relação a cada um dos itens abaixo?

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
Número total de conselheiros(as)	( )	( )	( )	( )	( )
Diversidade de setores representados	( )	( )	( )	( )	( )
Número de conselheiros em cada setor	( )	( )	( )	( )	( )
Forma de escolha das entidades com assento no Conselho	( )	( )	( )	( )	( )
Forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades	( )	( )	( )	( )	( )

14) Na sua atuação no Conselho, que interesses você defende prioritariamente?

Assinale suas três opções, em ordem de relevância, indicando com um "X" sua 1ª, 2ª e 3ª opção para os itens abaixo:

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
a) Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	( )	( )	( )
b) Interesses da minha instituição	( )	( )	( )
c) Interesses do meu setor	( )	( )	( )
d) Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	( )	( )	( )
e) Interesses de toda a coletividade	( )	( )	( )
f) Não sabe	( )	( )	( )
g) Outros _____	( )	( )	( )

15) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores do Conselho, segundo a tabela abaixo (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor):

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
Governo federal	( )	( )	( )	( )	( )
Governos estaduais	( )	( )	( )	( )	( )
Governos municipais	( )	( )	( )	( )	( )
Entidades de trabalhadores e da sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )
Entidades empresariais	( )	( )	( )	( )	( )
Conselheiros sem direito a voto	( )	( )	( )	( )	( )

16) No exercício do seu mandato como conselheiro(a) você tem alguma base de apoio?

a) ( ) Não

b) ( ) Sim. Qual(is)_____

c) ( ) Não sabe

17) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio?

a) ( ) Não tenho base de apoio

b) ( ) Nunca c) ( ) Raramente d) ( ) Às vezes

e) ( ) Com frequência f) ( ) Sempre g) ( ) Não sabe

18) Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio? (Marque as 3 principais)

a) ( ) Não tenho base de apoio b) ( ) Telefonema

c) ( ) E-mail / lista de discussão d) ( ) Reuniões presenciais

e) ( ) Conversas pessoais f) ( ) Orkut, Facebook, Twitter e afins

g) ( ) Home-page institucional h) ( ) Carta/Ofício

i) ( ) Fax j) ( ) Mensagem (Torpedo/SMS)

l) ( ) Não sabe m) ( ) Outra:_____.

19) Com que frequência você consulta sua base de apoio para:

I – Definir/sustentar posicionamento no Conselho:

a) ( ) Nunca b) ( ) Raramente c) ( ) Às vezes

d) ( ) Frequentemente e) ( ) Sempre f) ( ) Não sabe/não se aplica

II – Relatar os debates/deliberações do Conselho:

a) ( ) Nunca b) ( ) Raramente c) ( ) Às vezes

d) ( ) Frequentemente e) ( ) Sempre f) ( ) Não sabe/não se aplica

III – Prestar contas sobre a sua atuação no Conselho:

a) ( ) Nunca b) ( ) Raramente c) ( ) Às vezes

d) ( ) Frequentemente e) ( ) Sempre f) ( ) Não sabe/não se aplica

IV – Construir/Fortalecer articulações:

a) ( ) Nunca b) ( ) Raramente c) ( ) Às vezes

d) ( ) Frequentemente e) ( ) Sempre f) ( ) Não sabe/não se aplica

BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

20) Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores?

a) ( ) Nunca b) ( ) Raramente c) ( ) Frequentemente

d) ( ) Sempre e) ( ) Não sabe/não se aplica

21) Avalie a influência da atuação do Conselho em relação a:

	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
Agenda do Congresso	( )	( )	( )	( )	( )
Políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente	( )	( )	( )	( )	( )
Políticas públicas de outros ministérios com os quais o Conselho se relaciona	( )	( )	( )	( )	( )
Iniciativas da sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )
Iniciativas do setor produtivo	( )	( )	( )	( )	( )
Percepção da opinião publica sobre o tema	( )	( )	( )	( )	( )

22) Em geral, os assuntos tratados no Conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?

a) ( ) Não b) ( ) Sim, parcialmente c) ( ) Sim, plenamente

23) A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos os conselheiros?

a) ( ) Não b) ( ) Sim, parcialmente c) ( ) Sim, plenamente

24) Em geral, como você avalia o papel dos setores abaixo na atuação do Conselho? (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)

	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda nem atrapalha	Atrapalha	Atrapalha bastante	Não sabe/ Não se aplica
Governo federal	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Governos estaduais	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Governos municipais	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Entidades de trabalhadores e da sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Entidades empresariais	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Conselheiros sem direito a voto	( )	( )	( )	( )	( )	( )

25) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do Conselho (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento):

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
Secretaria Executiva (DConama)	( )	( )	( )	( )	( )
Meios de comunicação e divulgação (informes, website, publicações)	( )	( )	( )	( )	( )
Regimento interno	( )	( )	( )	( )	( )
Presidência	( )	( )	( )	( )	( )
Plenária	( )	( )	( )	( )	( )
Câmaras Técnicas – CTs	( )	( )	( )	( )	( )
Câmara Recursal	( )	( )	( )	( )	( )
Grupos de Trabalho – GTs	( )	( )	( )	( )	( )
Reuniões preparatórias para a plenária	( )	( )	( )	( )	( )
CIPAM	( )	( )	( )	( )	( )
Grupos Assessores	( )	( )	( )	( )	( )

26) Avalie, de forma geral, a qualidade técnica das resoluções estabelecidas pelo Conama.

Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
( )	( )	( )	( )	( )

27) Avalie se os seguintes atos emanados pelo Conama possuem efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no Brasil.

	Sim	Não	Não sabe/ Não se aplica
Resoluções	( )	( )	( )
Decisões	( )	( )	( )
Moções	( )	( )	( )
Recomendações	( )	( )	( )
Proposições	( )	( )	( )

28) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo Conselho? (marque no máximo 3 alternativas)

a) ( ) Pouco tempo de discussão nas reuniões

b) ( ) Reuniões muito esparsas

c) ( ) Excesso de reuniões

d) ( ) Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência

e) ( ) Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)

f) ( ) Questões políticas alheias à agenda do Conselho

g) ( ) Excesso de burocracia

h) ( ) Divergência nas opiniões dos conselheiros

i) ( ) Baixa prioridade política por parte do Ministério do Meio Ambiente

j) ( ) Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros

l) ( ) O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo

m) ( ) Outras_____.

29) Assinale, na sua opinião, quais as 3 resoluções, que tiveram maior impacto positivo para a política e/ou gestão ambiental, resultando em ganhos de qualidade ambiental no país. (considere a 1ª aquela com maior impacto, a 2ª como sendo a segunda com maior impacto e a 3ª como sendo a terceira com maior impacto).

1ª:_____.

2ª:_____.

3ª:_____.

30) Assinale, na sua opinião, quais as 3 resoluções, que tiveram maior impacto negativo para a política e/ou gestão ambiental, resultando em decréscimos de qualidade ambiental no país (considere a 1ª aquela com maior impacto, a 2ª como sendo a segunda com maior impacto e a 3ª como sendo a terceira com maior impacto).

1ª:_____.

2ª:_____.

3ª:_____.

31) Quais os principais pontos fortes na atuação do Conselho?

32) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do Conselho?

Muito obrigado!

Espaço destinado para considerações adicionais bem como críticas e sugestões sobre este questionário.

ANEXO 3

Carta de apresentação do questionário

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PROJETO *INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL*

Senhor (a) Conselheiro (a),

O IPEA vem incorporando os temas da participação e do diálogo como centrais na sua agenda de debates e formulações sobre o desenvolvimento. Essa nova frente de atuação do Instituto, de seus pesquisadores e redes associadas, tem se desenvolvido das mais variadas maneiras – envolvendo desde pesquisas para a melhor compreensão da estrutura e do funcionamento dos Conselhos e Conferências, em nível nacional e local, até a celebração de acordos com Conselhos específicos, visando à produção de relatórios propositivos em relação à estrutura dos Conselhos e à sua forma de relacionamento com a política pública de seus respectivos setores.

No momento, iniciamos um estudo sobre o funcionamento dos conselhos atuantes em âmbito nacional, incluindo o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. Para tanto, aplicaremos o **questionário em anexo** junto aos Conselheiros deste Conselho, visando conhecer suas opiniões sobre a atuação do Conama.

Gostaríamos de salientar que as **suas respostas a este questionário serão tratadas com confidencialidade** e não haverá qualquer menção a nomes de conselheiros ou da organização a que este pertença, quando da produção dos relatórios de pesquisa. Os questionários serão de acesso e uso exclusivo do IPEA, sendo vedado o acesso aos dados brutos por qualquer outra instituição.

Reiteramos que a sua colaboração é fundamental para que possamos compreender melhor o alcance e as potencialidades da participação social na construção de políticas públicas capazes de responder aos desafios colocados ao desenvolvimento do nosso país.

Este questionário deverá ser respondido pelos conselheiros titulares do Conama. Serão aceitas respostas de conselheiros suplentes, desde que haja uma articulação, dentro de cada representação, entre titulares e suplentes para a definição da melhor forma de preenchimento e evitar dupla resposta. **Os questionários deverão ser entregues na ocasião da 98ª reunião plenária do Conama, a ser realizada no dia 26/05/2010**, para um dos pesquisadores do IPEA, que estarão presentes na reunião.

Os pesquisadores responsáveis pela pesquisa sobre o Conama são: Igor Fonseca (igor.fonseca@ipea.gov.br), Adriana Moura (adriana.moura@ipea.gov.br), Fábio Deboni (fabio.deboni@ipea.gov.br) e Fábio Sá e Silva (fabio.saesilva@ipea.gov.br). Estamos à disposição para dúvidas, críticas, contribuições e comentários acerca deste estudo e, desde já, agradecemos sua valiosa colaboração. Informações adicionais sobre esta pesquisa podem ser obtidas no e-mail pesquisa.Conama@ipea.gov.br ou diretamente com os pesquisadores responsáveis.

Atenciosamente,

Marcio Pochmman

Presidente do IPEA

ANEXO 4

Lista das organizações que responderam o questionário

	Categoria	Organização membro
1	Entidades de trabalhadores e da sociedade civil	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes)
2		Associação Civil Indicada pelo Presidente da República - Associação de Defesa do Meio Ambiente (Adema/SP)
3		Associação Civil Indicada pelo Presidente da República - Instituto O Direito Por Um Planeta Verde
4		Comunidade Indígena
5		Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
6		Entidades Ambientalistas da Região Centro-Oeste - Oca Brasil
7		Entidades Ambientalistas da Região Nordeste (Furpa)
8		Entidades Ambientalistas da Região Nordeste (Ondazul)
9		Entidades Ambientalistas da Região Norte (IFT)
10		Entidades Ambientalistas da Região Norte - Novos Curupiras
11		Entidades Ambientalistas da Região Sudeste - Eco Jureia
12		Entidades Ambientalistas da Região Sudeste - Ponto Terra
13		Entidades Ambientalistas da Região Sul - Mira Serra
14		Entidades Ambientalistas da Região Sul - Sócios da Natureza
15		Entidades Ambientalistas de Âmbito Nacional (Mover)
16		Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN)
17	Entidades empresariais	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)
18		Confederação Nacional da Indústria (CNI)
19		Confederação Nacional da Indústria (CNI)
20		Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)
21		Confederação Nacional do Transporte (CNT)
22		Setor Florestal
23	Governos municipais	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA)
24		Confederação Nacional de Municípios (CNM)
25		Governos Municipais - Região Nordeste
26		Governos Municipais - Região Norte
27		Governos Municipais - Região Sudeste
28		Governos Municipais - Região Sul
29	Governos estaduais	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema)
30		Governo do Estado – Acre
31		Governo do Estado – Alagoas
32		Governo do Estado – Amazonas
33		Governo do Estado – Bahia
34		Governo do Estado – Ceará
35		Governo do Estado – Espírito Santo
36		Governo do Estado – Goiás
37		Governo do Estado – Minas Gerais
38		Governo do Estado – Paraná
39		Governo do Estado – Pará
40		Governo do Estado – Piauí
41		Governo do Estado – Rio de Janeiro
42		Governo do Estado – Rio Grande do Norte
43		Governo do Estado – Rio Grande do Sul
44		Governo do Estado – Rondônia
45		Governo do Estado – Santa Catarina
46		Governo do Estado – Sergipe
47		Governo do Estado – São Paulo
48	Governo federal	Agência Nacional de Águas (ANA)
49		Casa Civil da Presidência da República
50		Comando da Aeronáutica
51		Comando da Marinha
52		Comando do Exército
53		Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
54		Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio)
55		Ministério – Cidades
56		Ministério – Ciência e Tecnologia
57		Ministério – Comunicações
58		Ministério – Cultura

(Continua)

(Continuação)

	Categoria	Organização membro
59	Governo federal	Ministério – Defesa
60		Ministério – Desenvolvimento Agrário
61		Ministério – Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
62		Ministério – Fazenda
63		Ministério – Integração Nacional
64		Ministério – Justiça
65		Ministério – Meio Ambiente
66		Ministério – Minas e Energia
67		Ministério – Saúde
68		Ministério – Transportes
69		Ministério – Turismo
70		Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
71		Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
72		Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
73		Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República
74		Secretaria Geral da Presidência da República
75	Conselheiros sem direito a voto	Ministério Público Federal
76		Ministérios Públicos Estaduais

ANEXO 5

Roteiro de entrevistas

Entrevistado:

Data:

Processo democrático e participativo

1) Qual sua opinião sobre a composição do Conama e sobre a relação de equilíbrio na representação dos setores (número total de conselheiros no conselho; número de conselheiros por setor, etc.)?

2) Qual sua opinião sobre a forma de escolha das entidades representantes e de seus conselheiros?

3) Você considera que a agenda de prioridades, a definição de pauta e o processo decisório do Conama são abertos ou dirigidos por algum(s) setor(es) específico(s)? De que forma é realizado esse direcionamento?

4) Avalie o processo participativo e decisório no âmbito das seguintes instâncias:

a) Grupos de Trabalho

b) Câmaras Técnicas

c) Cipam

d) Preparatória para a plenária

e) Plenária

5) Você acha que os conselheiros, em geral, representam os interesses de seus setores?

6) Avalie o papel de cada segmento em sua atuação no Conama.

a) governo federal

b) governos estaduais

c) governos municipais

d) entidades de trabalhadores

e) Sociedade civil

f) setor produtivo

7) Os assuntos tratados no Conama são facilmente dominados por todos os conselheiros? A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos os conselheiros?

Atos do Conama

8) Na sua opinião, as resoluções estabelecidas pelo Conama possuem qualidade satisfatória? Por quê?

9) Ao seu ver, existe conflito ou extrapolação do papel normativo do Conama? Por quê?

Avaliação do Conama

10) Na sua opinião, qual o principal papel que o Conama desempenha no que se refere à política e gestão ambiental? Esse papel é coerente com as atribuições do Conselho?

11) Na sua opinião, o Conama cumpre com suas atribuições e competências?

12) Quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo Conama?

13) Quais sãos os principais acertos e sucessos obtidos pelo Conama?

14) O que deveria ser feito para o fortalecimento institucional do Conama e para melhorar o processo participativo e decisório do Conselho?

15) Se tudo continuar como está, qual é o futuro do Conama?

ANEXO 6

Lista das organizações entrevistadas

	Categoria	Organização membro
1	Entidades de trabalhadores e da sociedade civil	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
2		Entidades Ambientalistas da Região Nordeste (Furpa)
3		Entidades Ambientalistas da Região Norte - Novos Curupiras
4		Entidades Ambientalistas de Âmbito Nacional (Mover)
5		Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN)
6	Entidades empresariais	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)
7		Confederação Nacional da Indústria (CNI)
8		Confederação Nacional do Transporte (CNT)
9		Setor Florestal
10	Governos municipais	Governos Municipais – Região Sul
11	Governos estaduais	Governo do Estado – Acre
12		Governo do Estado – Piauí
13		Governo do Estado – São Paulo
14	Governo federal	Agência Nacional de Águas (ANA)
15		Casa Civil da Presidência da República
16		Ministério – Ciência e Tecnologia
17		Ministério – Agricultura, Pecuária e Abastecimento
18		Ministério – Meio Ambiente
19		Ministério – Minas e Energia
20		Ministério – Transportes
21		Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República
22	Conselheiros sem direito a voto	Ministério Público Federal
23	Outros atores	Diretor do Departamento de Apoio ao Conama
24		Diretor Adjunto do Departamento de Apoio ao Conama
25		Ex-Diretor do Departamento de Apoio ao Conama
26		Ex-Membro Honorário do Conama

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Marco Aurélio Dias Pires
Everson da Silva Moura

Revisão
Luciana Dias Jabbour
Reginaldo da Silva Domingos
Andressa Vieira Bueno (Estagiária)
Leonardo Moreira de Souza (Estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior
Luís Cláudio Cardoso da Silva
Aline Rodrigues Lima (Estagiária)

Capa
Andrey Tomimatsu

Livraria do Ipea
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo
70076-900 - Brasília - DF
Tel.: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ministério do Meio Ambiente

SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA