

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB**  
**PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

**GABRIEL RINCON SILVESTRIN**  
**LÍVIA BAIÃO PIRES**

**A POLÍTICA AMBIENTAL EDIFICADA NA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL  
DO MEIO AMBIENTE (CONAMA): CONTORNOS DA COMPETÊNCIA COMUM DE  
LEGISLAR SOBRE O MEIO AMBIENTE E OS DESAFIOS DA FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BRASÍLIA**  
**2021**

**GABRIEL RINCON SILVESTRIN**

**LÍVIA BAIÃO PIRES**

**A POLÍTICA AMBIENTAL EDIFICADA NA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL  
DO MEIO AMBIENTE (CONAMA): CONTORNOS DA COMPETÊNCIA COMUM DE  
LEGISLAR SOBRE O MEIO AMBIENTE E OS DESAFIOS DA FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa.

Orientação: Professor Doutor Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

**BRASÍLIA**

**2021**

## RESUMO

Esta pesquisa analisou a atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) na formulação da Política Ambiental brasileira. Várias pesquisas, no campo das Ciências Sociais e Jurídicas, deparam-se com os desafios da análise da Política Ambiental, contudo, poucos se propõem examinar os meandros da formulação dessa Política. O propósito da pesquisa se deu com análise das resoluções do Conama, com levantamento bibliográfico, com construção de tabelas, gráficos comparativos, bem como com entrevistas realizadas por meio de formulário. Com a confecção dos gráficos, foi possível obter uma linha de atuação de cada governo em relação a cada macrotema abordado nas resoluções do órgão ao longo dos anos, além de quantificar as resoluções propriamente ditas por período de governo. Não obstante, os parâmetros e as tipologias estabelecidas pelos órgãos ambientais e a própria aplicação das Resoluções Conama têm sido objeto de questionamento pela via judicial. Em diversos casos, a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário têm contribuído para adensar o entendimento sobre o papel da Política Ambiental na proteção ao meio ambiente, pois, diante da inércia de alguns entes estaduais, nos mais diversos casos, tais atuações têm permitido alcançar melhores resultados ambientais, apesar de seu alto custo operacional. Conjunturalmente, além de diversas críticas ao próprio órgão vindo de atores que atuam internamente no Conama, restou-se incontroverso, dentre outros desenlaces, haver certamente influência ideológica no conselho do Conama, influência essa que restou ainda mais evidente com a redução do número de conselheiros decorrente do Decreto 9.806/2019. Ademais, comprovou-se haver uma dificuldade de compreensão dentro dos atos do órgão, em razão do excesso na utilização de linguagem técnico-científica e jurídica, o que dificulta a participação de alguns conselheiros. Isso revela-se insustentável, ao legitimar que cada conselheiro mantenha uma assessoria técnica, a fim de que tenha por finalidade prestar esclarecimentos ou que exista uma capacitação dos próprios conselheiros. Observou-se, também, uma carência no monitoramento das resoluções do Conama, o qual se faz necessário para os demais atos do Conselho, dentre eles, as moções, decisões, recomendações e proposições. Em suma, a pesquisa conseguiu alcançar seus objetivos analíticos, realizando profunda pesquisa bibliográfica, documental e empírica da situação da Política Ambiental brasileira e concluiu que as competências do Conama podem ser divididas em dois grandes blocos, sendo o primeiro a competência como órgão normatizador, o qual estabelece critérios e padrões para uma adequada gestão ambiental, e o segundo assumindo papel político-estratégico de articulação de políticas ambientais e de promoção dos objetivos da PNMA.

**Palavras-chave: Política Pública; Direito Ambiental; Conselheiro; Resolução.**

## **LISTAS DE FIGURAS, TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS, SÍMBOLOS E ABREVIações**

### **Abreviações:**

**ACP** - Ação Civil Pública

**ANA** - Agência Nacional de Águas

**AP** - Ação Popular

**APA** - Áreas de Proteção Ambiental

**EIA** - Estudo de Impacto Ambiental

**CEMA** - Conselho Estadual de Meio Ambiente

**CETESB** - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

**CF** - Constituição Federal de 1988

**CIPAM** - Comitê de Integração de Políticas Ambientais

**CODES** - Coordenação de Desenvolvimento Sustentável

**CONAMA** - Conselho Nacional do Meio Ambiente

**CNBS** - Conselho Nacional de Biossegurança

**CT** - Câmaras Técnicas

**DF** - Distrito Federal

**DILIC** - Diretoria de Licenciamento Ambiental

**DIRUR** - Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

**FHC** - Fernando Henrique Cardoso

**FNDF** - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

**IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**ICMBIO** - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**IN** - Instrução técnica

**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**LC** - Lei complementar

**LI** - Licença de Instalação

**LO** - Licença de Operação

**LP** - Licença Prévia

**MMA** - Ministério do Meio Ambiente

**MP** - Ministério Público

**MPF** - Ministério Público Federal

**OEMA** - Órgão Estadual de Meio Ambiente

**OGM** - Organismos Geneticamente Modificados

**PNB** - Política Nacional de Biossegurança

**PNMA** - Política Nacional do Meio Ambiental

**RIMA** - Relatório de Impacto Ambiental

**RI** - Regimento Interno

**RS** - Rio Grande do Sul

**SFB** - Serviço Florestal Brasileiro

**SINAMA** - Sistema Nacional do Meio Ambiente

**SNUC** - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

**STF** - Supremo Tribunal Federal

**TCE** - Tribunal de Contas Estadual

**TRF** - Tribunal Regional Federal

**Imagens e gráficos:**

Imagem 1 - Presidentes do Brasil -

p. 31

Gráfico 1 - Quantidade de revoluções por governo -

p. 32

Gráfico 2 - Áreas temáticas das Resoluções do Conama -

p. 38

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	10
3	MÉTODO	28
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	30
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
	REFERÊNCIAS	42

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetivou analisar a atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) na formulação da Política Ambiental brasileira. Várias pesquisas, no campo das Ciências Sociais e Jurídicas, deparam-se com os desafios da análise desta Política Ambiental, contudo, poucos se propõem a examinar os meandros da formulação da política ambiental. Esta pesquisa assumiu como pressuposto que a política pública se formula na construção de uma agenda e nas alternativas políticas colocadas (RUA, 2014; CAPELLA, 2013, SOUZA, 2007; BUCCI, 2006; KINGDON, 2003). Podemos assumir que o mesmo ocorre com a Política Ambiental no Brasil. Apesar de toda a complexidade específica da questão ambiental e de sua transversalidade, esta pesquisa elegeu o Conama como *locus* privilegiado para se refletir sobre a Política Ambiental. Portanto, a pesquisa examinou o Conama como espaço de deliberação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

A Lei 6.938/1981 instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e a Lei Complementar 140/2011 dispôs sobre a estrutura legislativa que dinamiza a criação do Conama, sendo este órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, conforme disciplinado no Decreto 9.672/2019. O Conama possui papel central na modelagem da proteção ambiental e na figuração da Política Nacional do Meio Ambiente (LIMA, 2016). Conforme o artigo 6º, inciso II, da Lei 6.938/91, o Conama finda assessorar, estudar e propor ao Governo Federal diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente, além de tratar de aspectos relacionados aos recursos naturais e estabelecer diretrizes compatíveis com o meio ambiente (SOUZA, 2000; SANTOS, 1993).

De acordo com o Novo Regimento Interno (RI) do Conama (Portaria MMA nº 630/2019), as finalidades e competências instituídas pela Lei nº 6.938/1981, são regulamentadas pelo Decreto nº 99.274/1990 e pela Lei nº 9.985/2000, e integram a estrutura do SISNAMA e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. As Resoluções do Conama, segundo o artigo 9º do RI, são atos de deliberação “vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais”. Há muito debate acerca do caráter

normativo/administrativo das Resoluções editadas pelo Conama (ANTUNES, 2019) e o Conselho é alvo de críticas na medida em que em algumas ocasiões invadiu atribuições típicas do parlamento e das competências concorrentes dos Estados e dos Municípios.

Em pesquisa realizada com os Conselheiros do Conama (BRASIL, 2011), na regência do antigo Regimento Interno (Portaria MMA nº 452/2011), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) concluiu que o Conselho possui legitimidade em suas Resoluções, sendo democrático e participativo, além de influenciar as políticas públicas ambientais e promover a integração do SISNAMA. No presente trabalho com base em levantamento de dados semelhante, sob a égide do novo Regimento Interno (Portaria MMA nº 630/2019), procurou-se replicar o mesmo experimento, a fim de comparar os resultados.

No geral, observou-se que, apesar de editar resoluções próprias para matéria ambiental, o arranjo institucional do Conama não consegue torná-las eficazes, visto a dificuldade de implementar em âmbito nacional ou mesmo de construir consensos entre os entes da federação. Isso faz com que o Conama, objetivando a proteção do meio ambiente, careça ainda de ampliação de suas atividades administrativas e legais, para suprir as deficiências da Política Ambiental. Assim, com esta pesquisa, restou evidenciada a necessidade de reformulação das competências do Conama e de maior integração entre os entes federados na formulação e implementação das Resoluções do Conselho, expondo a fragilidade institucional das Políticas Ambientais.

Em tese, a conjunção de interesses diversos, representados por segmentos da sociedade (entes federativos, entidades empresariais, ambientalistas etc), converge na edição de Resoluções do Conama. Contudo, a pesquisa observou que há fragilidades nessa composição, havendo déficit de representatividade. Diante disso, a pesquisa concluiu que a atuação do Conama não consegue endereçar as divergências de interesses entre União, Estados e Municípios, a fim de dar efetividade às competências comuns dos entes na edição das Resoluções. Portanto, a pesquisa conclui que a qualidade dos macrotemas das Resoluções não refletem os interesses legítimos dos entes federados, tendo regulação mais pautada por interesses conjunturais da União. Tais conclusões são pautadas na mensuração extensiva das Resoluções do Conama ao longo das últimas 5 décadas (1980, 1990, 2000, 2010 e 2020).

## **OBJETIVOS**

A presente Pesquisa de Iniciação Científica objetivou examinar os seguintes pontos: (a) efetividade da implementação da Política Ambiental e a atuação do Conama; (b) eficácia da estruturação legislativa da Política Ambiental e a delimitação das atribuições dos órgãos previstos na Lei 6.938/81; (c) os conflitos de competências entre a atuação legislativa do Conama e a competência dos entes federados; e (d) a legitimidade do Conama para tratar de matérias presentes em suas resoluções.

Os objetivos específicos foram os seguintes: (a.1) esclarecer a efetividade da implementação da Política Ambiental e a atuação do Conama; (b.1) analisar a eficácia da estruturação legislativa da Política Ambiental e a delimitação das atribuições dos órgãos previstos na Lei 6.938 de 1981; (c.1) avaliar os conflitos de competências entre a atuação legislativa do Conama e a competência dos entes federados; (d.1) examinar a legitimidade do Conama para tratar de matérias presentes em suas resoluções. Coloca-se a questão se o poder de emitir resoluções não deve ser realizado com o intuito de alterar o ordenamento jurídico, devendo se limitar a assuntos técnicos ambientais. Muito ainda há de se analisar nas resoluções e se realmente isso ocorre.

Assim, a pesquisa objetivou avaliar a formulação da política ambiental no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Em outras palavras, analisar a atuação do Conama e verificar em termos a efetividade do Conselho na condução, formulação e execução da política ambiental. Portanto, levantar a relevância da participação dos segmentos que compõem o Conselho nos debates e os fins de tal participação, se por mero requisito de formalidade ou se promoveu o equilíbrio federativo nas decisões colegiadas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1. Dimensão histórico-conceitual da Política ambiental brasileira

O Brasil é um país intermediário quando se trata de aplicação de instrumentos de política ambiental. Mesmo não tendo um sistema de proteção ambiental tão antigo e organizado quanto de alguns países desenvolvidos, o Brasil é um dos principais precursores dentre os países em desenvolvimento, possuindo sistema superior aos existentes na maioria deles (SOUZA, 2000; CIRNE, 2013; MEDEIROS, 2018). O maior gargalo está na execução das políticas ambientais. Há muitas pontes entre a agenda Ambiental brasileira e a agenda de segurança e defesa nacional. A PNMA objetiva preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Atualmente, um dos maiores instrumentos para a execução do PNMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Por um lado, há cada vez mais indícios de que a atuação humana altera o equilíbrio ecossistêmico, por outro lado, há cada vez mais a necessidade de expansão econômica para promover a produção de riqueza com distribuição de renda e inclusão social (MOURA, 2016; SACHS, 2018; MEDEIROS, 2018; JATOBÁ, 2009; BURSZTYN, 2013; FOLADORI e TAKS, 2004; DESCOLA, 2001; DIEGUES, 2001; LEFF, 2001), entretanto, pouco se faz para pensar nas alternativas de Políticas Ambientais. Uma das medidas mais utilizadas pelo Estado é a edição de normas com finalidade de regulamentação das questões ambientais, tais como leis, decretos e resoluções (MACHADO, 2015; SILVA, 2013; MILARÉ, 2008; ANTUNES, 2014; FIORILO, 2013; LEMOS, 2013; GRANZIERA, 2014; AUGUSTIN e STEINMETZ, 2011; RECH, 2011; CIRNE, 2013). Um dos primeiros instrumentos legais que procurou estruturar a política ambiental brasileira, em âmbito nacional, foi a Lei nº 6.938/1981, buscando respaldo nas discussões internacionais e na Convenção de Estocolmo de 1972. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao meio ambiente status de direito fundamental para as presentes e futuras gerações, deixando a cargo do Estado e da coletividade a preservação e conservação. É nesse contexto legislativo que o Conama é parte integrante de uma estrutura

político-administrativa que busca formular uma política ambiental e que este projeto de pesquisa analisou.

A diversidade de temas e de atividades ambientais carentes de aprofundamento jurídico-profissional transformou o Conama em gabinete de formulação de políticas ambientais (LEMOS, 2013; ZAHARIADIS, 2016; NETO, 2007; GUERRA, 2012). O Conama faz parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938/1981. Há pouca efetividade no SISNAMA, contudo, o Conama parecer ser a parte do sistema que melhor funciona na formulação de regulamentação técnica. Apesar do ônus de aplicar as normas instituídas pelas resoluções do Conama serem quase em sua integralidade de responsabilidade dos Estados, Municípios e Privados, o Governo Federal possui uma preponderância numérica e temática no Conselho. Há nítido desequilíbrio de poder (LEMOS, 2013; ZAHARIADIS, 2016; NETO, 2007; GUERRA, 2012). Esta pesquisa questionou se pelo critério da extensão territorial do Brasil, a gestão ambiental descentralizada permitiria aos Estados, Distrito Federal e Municípios, responsáveis pela regionalização da aplicação das regulamentações emanadas do Conama, dar efetividade às políticas ambientais.

O artigo 6º, inciso II, da Lei nº 6.938/81, traz a competência de atuação do Conama e suas particularidades, a saber:

Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. (BRASIL, 1981).

O Conama destaca-se pela competência de editar resoluções de matéria ambiental. Coloca-se a questão se o poder de emitir resoluções não deve ser realizado com o intuito de alterar o ordenamento jurídico, devendo se limitar aos assuntos técnicos ambientais. Muito ainda há de se analisar nas resoluções e se realmente isso ocorre. Esse será um dos objetivos desta pesquisa. De acordo com os preceitos da Constituição Federal (1988), à União cabe editar normas gerais, não excluindo a possibilidade dos Estados e Municípios de legislar supletivamente, sem contrapor às normas gerais (MACHADO, 2015; SILVA, 2013; MILARÉ, 2008).

Algumas discussões acadêmicas abordam a relação entre legalidade e poder

regulamentar do Conama nas mais diversas temáticas ambientais (MACHADO, 2015; SILVA, 2013; MILARÉ, 2008; LEMOS, 2013). O princípio da legalidade relaciona-se, nos mais variados níveis, com o princípio da segurança jurídica, tendo em vista que só é possível alcançar a segurança jurídica, se as garantias individuais forem respeitadas, vedando o emprego de arbitrariedade e imposições indevidas aos indivíduos, tornando possível a concretização da segurança jurídica se houver a observância do princípio da legalidade (MACHADO, 2015; SILVA, 2013; MILARÉ, 2008; LEMOS, 2013). O Poder regulamentar do Conama advém da indicação expressa em lei. Por intermédio de atos administrativos normativos, o conselho exerce seu poder regulamentar.

As discussões acerca da usurpação de competência pelo Conama de atribuições legislativas dos entes federativos apontam para cenários do direito ambiental com diversas falhas na regulamentação de políticas públicas (BELTRÃO, 2014; MILARÉ, 2008; LEMOS, 2013). Nesse contexto, é fundamental delimitar a atuação dos órgãos competentes e o exercício das Políticas Ambientais. Percebe-se que atualmente em matéria de Política Ambiental no Brasil, há a delimitação, mas não existe a atuação (BELTRÃO, 2014; MILARÉ, 2008; LEMOS, 2013). Diante disso é que o Conama, por meio de suas resoluções, legisla sobre matéria ambiental sem que ao menos possua competência para tal atividade. Entretanto, se faz necessário ponderar a necessidade da normatização e a ausência de manifestação dos órgãos competentes. No presente trabalho, foram examinadas as resoluções do Conama sobre as matérias ambientais que afetam diretamente todo o território nacional.

Nesse contexto, parece ser necessário refletir sobre a harmonização legislativa nos diversos níveis hierárquicos, visando compreender as políticas públicas pertinentes ao meio ambiente. Pesquisas anteriores, partindo do pressuposto de que o Conama é competente para expedir resoluções, por se inserir no chamado poder regulamentar do executivo, visando sempre complementar a ordem jurídico-legislativa, em concordância com o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (SARLET, 2008; LEMOS, 2013), concluíram que as resoluções do Conama possuem constitucionalidade garantida para algumas temáticas, desde que não contestem a lei, sendo complementar ao que a lei dita (SARLET, 2008; LEMOS, 2013).

Em geral, a doutrina, as pesquisas acadêmicas e a jurisprudência (MACHADO, 2015;

SILVA, 2013; MILARÉ, 2008; SARLET, 2008; LEMOS, 2013; ADI nº 4.615) entendem que as resoluções do Conama regulamentam matérias amparadas por lei federal, ou seja, não podem inovar. Entretanto, na medida em que essas resoluções se afastam dos pressupostos gerais, criando sanções, multas e medidas não previstas em lei, essa atuação pode extrapolar o limite da competência do Conselho. A extensa gama de temas objeto das resoluções do Conama leva a um emaranhado de resoluções assistemáticas e não uniformes, causando distorções normativas no mundo real. Esta pesquisa propõe analisar esse emaranhado de normas infraconstitucionais, a fim de compreender o contexto sociojurídico das Políticas Ambientais.

## **2.2. Cooperação e concorrência entre União, Estados, DF e Municípios em ações ambientais de competência comum**

Com relação a efetividade das Resoluções do Conama referente ao licenciamento ambiental, Paulo Campanha Santana (2019), em tese de doutorado, destaca que a Lei Complementar nº 140/2011 possui previsão de que os empreendimentos e atividades sejam licenciados ou autorizados por um único ente federado, podendo os demais entes manifestarem ao órgão responsável de forma não vinculante. Ele sustenta que o procedimento de licenciamento ambiental tem sido alvo de diversas críticas, por conta da sua morosidade, ausência de padronização e alto índice de judicialização decorrente de discordância de licenças e autorizações dos órgãos ambientais. Isso faz com que sua flexibilização ou até mesmo sua desconsideração seja pauta de propostas legislativas, segundo afirma Santana (2019).

Entende o autor que a maior parte dos processos são de responsabilidade dos estados, ficando os conselhos ambientais dos referidos entes responsáveis pela definição da tipologia local para que os municípios licenciem atividades e empreendimentos. Sustenta que a vulnerabilidade da proteção do meio ambiente decorre da complexidade e precariedade de inúmeros entes federativos.

Santana (2019) destaca, para a avaliação de impacto ambiental, que o órgão do meio ambiente deve conter no planejamento por meio de um documento denominado de Termo de Referência. Em âmbito nacional, o Conama editou a Resolução nº 1 em 1986, na qual

estabeleceu-se “definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental como um dos mencionados instrumentos da PNMA” (SANTANA, 2019, p. 122). O primeiro artigo da referida resolução definiu o impacto ambiental como sendo:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I) a saúde, a segurança e o bem estar da população; II) as atividades sociais e econômicas; III) a biota; IV) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e V) a qualidade dos recursos ambientais. Este conceito é similar ao de poluição, previsto no inciso III do artigo 2º da PNMA. (SANTANA, 2019, p. 122).

Já em se tratando de poluição, ressalta Paula Santa (2019) que seu tratamento em cada elemento da natureza requer legislação específica, sendo essencial que estas dimensões sejam integralizadas, a fim de se regularem as atividades e empreendimentos eventualmente poluidores. Esse autor pontua os princípios e objetivos da PNMA quanto aos licenciamentos de competência federal:

Para os licenciamentos de atividades de competência federal, o estudo de impacto deve atender aos princípios e objetivos da PNMA, cumprindo as seguintes diretrizes gerais (Art. 5º desta Resolução): a) contemplar as alternativas tecnológicas e de localização do projeto. Inclusive, confrontar com a possibilidade de o projeto não ser executado; b) identificar e avaliar de forma sistemática os impactos ambientais das fases de implantação e operação da atividade; c) definir os limites da área geográfica que serão afetadas direta ou indiretamente pelos impactos, que seja influenciada pelo projeto, considerando a bacia hidrográfica que está localizada; e d) considerar os planos e programas governamentais, que estão propostos ou estejam sendo implantados na mencionada área de influência. (SANTANA, 2019, p. 123)

Explícita, posteriormente, o autor que a referida resolução especifica quais as atividades dependeriam de estudo de impacto ambiental (EIA) e de eventual relatório de impacto ambiental (RIMA). A normativa prevê que o estudo deve ser feito por equipe multidisciplinar habilitada, a qual não deve depender direta ou indiretamente do proponente do projeto. O autor esclarece a letra do artigo 8º da resolução nº de 1986, na qual se verifica que todos os valores referentes ao estudo são por conta de quem propôs o projeto.

A resolução estabelece a realização de audiência pública, caso necessário, ao determinar a execução do RIMA. A realização das audiências no procedimento de licenciamento ambiental está prevista na Resolução do Conama nº 9, de 1987. A audiência

pública não é instrumento de convencimento da opinião pública sobre as eventuais vantagens de determinado projeto. O próprio empreendedor desconhece se o empreendimento é ou não viável para a concessão da licença. Ou seja, as audiências não podem servir de arena de disputas de interesses sobre o empreendimento, por isso a presença da equipe técnica é imprescindível. É nesse contexto que se discute a importância da edição da Resolução nº 237, de 1997, a qual objetivou a revisão de procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, buscando efetivar o sistema de licenciamento de gestão ambiental previsto na PNMA. O real objetivo da norma foi incorporar os instrumentos de gestão ambiental ao sistema de licenciamento ambiental, de modo que houvesse um desenvolvimento sustentável e melhoria progressiva.

A referida norma contém o conceito de licença ambiental, sendo (Resolução Conama 237 de 1997, artigo 1º):

ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Além disso, a resolução dispõe a respeito das atividades e empreendimentos que serão licenciados pelo IBAMA, em seu artigo 4º; pelos Estados e Distrito Federal, em seu artigo 5º e pelos Municípios, em seu artigo 6º, os quais serão licenciados em um único patamar de competência. Há três tipos de licenças: prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO), sendo que a licença prévia é concedida na fase preliminar para aprovação do local e da concepção da atividade (obra), atestando ou não a viabilidade ambiental para as próximas fases de sua implementação. A licença de instalação autoriza a instalação de empreendimento ou atividade na medida das especificações.

De acordo com Santana (2019), a licença ambiental tem duas consequências: uma para o particular, o qual vai depender da licença para fruir de sua propriedade, caso seja obrigatória e outra para o administrador, que não irá suportar a realização de algumas atividades sem que haja a concessão, uma vez que não estará no campo de discricionariedade exigí-la ou não. A renovação das licenças é algo usual quando relacionadas com atividades poluidoras ou meramente potenciais poluidoras. Caso a licença

se refira a licenciamento de obras, a renovação não é necessária, visto que ao finalizar a obra, a vistoria é realizada automaticamente, verificando-se o cumprimento das normas ambientais.

Santana (2019) discute que a lei complementar 140/2011, ao prever ações administrativas da união, dispõe que a ela fica responsável pela promoção do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos: a) com localidade ou desenvolvido conjuntamente no Brasil e em país que faz fronteira com o estado brasileiro; b) no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva; c) em terras indígenas; d) em unidades de conservação instituídas pela União, com exceção às APAs; e) localizados ou desenvolvidos em 2 ou mais estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, conforme ato do executivo previsto no preparo e emprego das forças armadas, previsto na LC 97/1999; g) empreendimentos e atividades destinados a pesquisar, produzir, dentre outras funções, material radioativo em qualquer estágio, ou que utilize energia nuclear em qualquer forma de aplicação; h) que atendam tipologia estabelecida pelo executivo, considerando-se os critérios de porte, potencial poluidor e natureza do empreendimento ou atividade.

Esclarece Santana (2019) que a Instrução normativa do Ibama nº 184, de 2008, alterada pela Instrução Normativa Ibama nº 14, de 2011, os procedimentos para o licenciamento ambiental seguem algumas etapas, quais sejam: instauração do processo, licenciamento prévio, licenciamento de instalação e licenciamento de operação. Comparativamente com o volume total de licenciamentos dos Estados, do DF e dos Municípios, há um pequeno quantitativo de licenças concedidas pela União. Isso destaca que a União possui atuação em nível mais estratégico para o país. A LC 140/2011 estabelece esse nível mais estratégico da União. Com relação ao âmbito dos Estados e DF, o artigo 8º da LC 140/2011 dispõe a respeito das ações administrativas estatais, prevendo a promoção do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que utilizariam de recursos ambientais, poluidores ou potencialmente poluidores, de qualquer forma capaz de causar malefícios ao meio ambiente. Destaca o autor que a atuação é residual e que o licenciamento ocorre também em unidades de conservação instituídas pelo Estado, com exceção das áreas de proteção ambiental. Ressalta que no caso do DF, o distrito exerce as atribuições dos Estados e dos Municípios previstas no artigo 10.

É interessante trazermos aqui a experiência de pesquisa exposta por Santana (2019) em sua tese de doutorado. Ele encontra um fator comum para encontrar o conhecimento de como o tema de licenciamento ambiental é tratado no âmbito estatal e qual o quantitativo de procedimentos realizados nos referidos entes federativos, realizando-se pedidos de informação aos órgãos estaduais do meio ambiente, solicitando os dados seguintes:

- a. Qual a legislação que regula o licenciamento e a autorização ambiental no âmbito do Estado?
- b. Quais e quantas atividades e empreendimentos foram licenciados ou autorizados por esse Estado, nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017? Se era possível informar o quantitativo por área licenciada ou autorizada, sem a necessidade de descrever um a um?

Já em relação ao âmbito dos Municípios, o inciso XIV do artigo 9º da LC 140/2011 prevê que eles devem promover o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades, observando as atribuições dos outros entes da federação:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)

Por isso, os municípios realizam o licenciamento quando competentes, pelo impacto analisado ser de ordem meramente local, por assim ter sido definidos pelos respectivos conselhos, sendo também opção licenciar quando por convênio ou em natureza suplementar. Além disso, o autor entende que o CEMA define a tipologia para o licenciamento em âmbito local, o que varia de Estado para Estado. Em se tratando de normas ambientais no âmbito municipal, vários aplicam as legislações nacional e estadual, quanto ao próprio município poder legislar para atender ao interesse local. A pesquisa do autor é exhaustiva em cada região do país, podendo construir um panorama de como é realizado o licenciamento no país, realizando-se uma pesquisa em todos OEMAs, ao se perguntar se os conselhos estaduais do meio ambiente haviam definido tipologia para licenciar atividades e empreendimentos com impacto de ordem meramente local e quais municípios realizavam esta atividade.

Percebeu-se que o crescente número da possibilidade de licenciar pode tornar a proteção do meio ambiente mais vulnerável, pela precariedade na estrutura, assim como pela ausência de controle das atividades realizadas. Tal pauta se agrava, tendo em vista que, em todo país, o autor somente identificou que o TCE/RS realizou auditoria operacional ambiental no âmbito municipal, de todos os órgãos de controle interno. Quanto à atuação supletiva e subsidiária dos entes federativos no licenciamento ambiental, o artigo 2º da LC nº 140/2011, segundo o autor, a primeira é a ação que se substitui ao ente da federação originariamente possuidor das atribuições, nas nuances previstas na lei complementar. Já a subsidiária é a ação que tem por objetivo auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando requisitado por ente federativo originariamente detentor das atribuições previstas na LC. Segundo o Santana (2019):

A atuação subsidiária dos entes federativos está prevista no artigo 16 da LC 140/2011, que prevê que ela ocorrerá por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação. O parágrafo único deste artigo dispõe que a ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição prevista nesta lei complementar.

Santana (2019), para analisar a aplicabilidade de sua tese e verificar a ocorrência das atuações no âmbito dos entes da federação, utilizou-se de pesquisa em todos os âmbitos, quais sejam da União, Estados e no DF. Uma das perguntas realizadas foi em relação a própria Lei Complementar, no sentido de que: “desde a entrada em vigor da LC 140/2011, a União já atuou supletiva ou subsidiariamente, no âmbito do Estado ou de algum município, nas hipóteses previstas nos artigos 15 e 16”(SANTANA, 2019, p. 172). Já para os entes estaduais, o questionamento englobou se eles já haviam atuado de forma supletiva ou subsidiária em algum município do estado, assim como se a união atuou nos respectivos entes estaduais, nas hipóteses dos artigos 15 e 16 supramencionados.

Alega Santana (2019) que o Ibama informou que, por parte da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC), a União não teria atuado de maneira supletiva ou subsidiária no âmbito estadual. Quanto aos Estados, afirma o autor que teria havido questionamento de que se a união atuou nos estados e se os estados teriam atuado no âmbito municipal, tendo obtido respostas de alguns que o pedido de informação e outros não, conforme cada região abordada:

Na Região Norte, o estado do Acre não respondeu o pedido de informação; o estado do Amapá destacou que a União não atuou naquele ente, mas que atua em grande parte do estado, pois grande parte dos municípios não está adequado para atuar; o estado do Amazonas informou que não há registros da participação da União no âmbito do Estado, nem deste no âmbito dos Municípios; o estado do Pará não respondeu se a União já agiu, mas destacou que atuou diversas vezes no âmbito dos municípios; o estado de Rondônia não respondeu sobre a atuação da União no Estado, mas que este já agiu nos municípios; o estado de Roraima não respondeu sobre eventual atuação da União e do Estado; e o estado de Tocantins não soube informar sobre a União no Estado, mas que este atua nos municípios até capacitá-los.

Na Região Nordeste, o estado de Alagoas, Piauí e Sergipe não responderam o pedido de informação; o estado da Bahia não identificou atuação da União, sendo que ele atua supletivamente, em relação aos municípios que não licenciam; o estado do Ceará ressaltou que a União já participou subsidiariamente no estado, e este nos municípios que não estão aptos a licenciar; no estado do Maranhão, a União não agiu, tendo a União delegado ao ente estadual atribuição para licenciar em situações pontuais, tendo o estado atuado onde o município não está apto a atuar; o estado do Paraíba não identificou a atuação da União, mas, em casos específicos, o órgão oficiou o IBAMA que delegasse ao estado licenciamento de sua competência originária, tendo o órgão estadual atuado supletivamente nos municípios; em Pernambuco, a União não exerceu atividade no Estado, mas este agiu nos municípios; e o estado do Rio Grande do Norte não informou sobre a União no estado, mas destacou que este atua nos municípios.

Na Região Centro-Oeste, o estado de Goiás não respondeu o pedido de informação; o estado do Mato Grosso não respondeu sobre a União no estado, mas esclareceu que este age nos municípios que não estão aptos a atuar; no estado do Mato Grosso do Sul, o órgão desconhece atuação da União no âmbito do Estado, mas que este atua na esfera municipal; e no Distrito Federal não houve necessidade da participação da União.

Na Região Sudeste, o estado do Espírito Santo não informou sobre a União no âmbito Estadual, mas esclareceu que este participa no âmbito dos Municípios que não licenciam; no estado de Minas Gerais, não houve ação da União, e o estado atua nos municípios; o estado do Rio de Janeiro não soube responder sobre a União no estado, nem deste nos municípios; e o estado de São Paulo não soube informar sobre a União no estado, e nada informou sobre a atuação deste nos municípios.

Na Região Sul, no estado do Paraná não houve atuação da União no estado, nem deste nos municípios; no estado do Rio Grande do Sul, a União não participou; e o estado de Santa Catarina informou que não realiza controle sobre qualquer participação dos entes da federação. (SANTANA, 2019, pp. 172/174)

O encerra o capítulo afirmando que, em que pese tenha sido prevista, a atuação subsidiária praticamente não ocorre nos estados federativos. O Estado do Ceará foi o único a declarar que a união já atuou de forma subsidiária no âmbito daquele ente. Já nos municípios, a atuação supletiva ocorre em razão de vários ainda não estarem preparados para o licenciamento ambiental, não se identificando qualquer atuação subsidiária por parte estatal. Contudo, em se tratando da não solicitação estatal, a União tem licenciado empreendimentos e atividades por determinação judicial, conforme o autor demonstra em tópico subsequente.

No capítulo que aborda o entendimento jurisprudencial, o autor inicia expondo que nos casos de licenciamento ambiental, o MP desempenha papel primordial nos casos de irregularidade e omissão, atuando através de ações civis públicas e outros instrumentos. A atuação do *parquet* é norteadada pelo artigo 127 da Constituição Federal, a qual dispõe ser um órgão essencial à função jurisdicional do Estado.

Após averiguação de decisões judiciais no âmbito dos TRFs, o autor identificou diversas ações civis públicas em se tratando de defesa do meio ambiente, envolvendo questões de licenciamento ambiental. Além da busca citada, o autor realizou pedido de informação frente ao IBAMA, questionando se o órgão teria sido acionado para licenciar atividade ou empreendimento decorrente da inércia de algum Estado. Os resultados foram categóricos (citação):

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF/1), identificou-se a ação no 0025632-95.2016.4.01.3300. O MPF e o MPBA propuseram Ação Civil Pública (ACP) perante à Justiça Federal para a anulação do Decreto Estadual da Bahia no 19.936/2016, que flexibilizou, de forma ilegal, o licenciamento para atividades agrossilvipastoris. Esta ação foi proposta por dependência à outra contra o Estado da Bahia e o INEMA que, por outro decreto, dispensou ilegalmente o licenciamento ambiental. Por esse Decreto (2016), o empreendimento ou atividade agrossilvipastoril, independentemente da natureza ou localização está dispensado de realizar estudo ambiental ou vistoria prévia, seja qual for o porte.

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF/3), identificou-se as seguintes ações:

a. Apelação/Remessa Necessária (ApReeNec) – 189619/SP – 0000008-05.2012.4.03.6121, onde foi proposta Ação Popular (AP), pois foi realizada uma licitação para empreendimento de transmissão de energia elétrica, em lotes, modificando a competência original do IBAMA para o CETESB. A parte autora alega que a divisão em lotes não descaracteriza o todo, pois a referida transmissão está

inserida na rede básica do sistema interligado nacional. (Relatora: Desembargadora Federal Diva Malerbi, Sexta Turma, Data do julgamento: 03/05/2018, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 11/05/2018).

b. Apelação Cível (AC) – 1526350/SP – 0001063-45.2008.4.03.6116, onde foi o MPF ajuizou ACP contra licença concedida por órgão estadual, alegando a competência supletiva do IBAMA. Na decisão, destacou-se que a presença do MPF é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal, conforme jurisprudência sedimentada no STF. Entretanto, no mérito, decidiu-se que a competência do IBAMA para licenciar queima da palha da cana-de-açúcar apenas ocorreria, se o impacto direto ultrapassar os limites do país ou de um ou mais Estados. (Relator: Desembargador Federal Carlos Muta, Terceira Turma, Data do julgamento: 14/12/2017, e-DJF3 Judicial DATA: 22/01/2018).

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF/4), identificou-se a seguinte ação:

- Agravo de Instrumento (AI), Processo 5039381-48.2018.4.04.0000, em que o MPF ajuizou ACP para impugnar a validade de licenças ambientais para implantação de campo de golfe profissional e dois setores habitacionais em área particular, no município de Floiranópolis/SC. (Relatora: Vivian Josete Pantaleão Caminha, Quarta Turma/SC, Data da decisão: 28/11/2018).

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF/5), identificou-se a seguinte ação:

- Agravo de Instrumento (AG), Processo 081112264220174050000, em que a ADEMA recorre, em razão da determinação de se abster de conceder nova licença ambiental ou congênere, para ampliar, realizar manutenção, instalar, construir, reconstruir e funcionar qualquer empreendimento no local objeto da ação. O MPF, o IBAMA e a União propuseram ACP em face de um José de Jesus e da ADEMA, para impedir que ele continuasse a realizar atos de desmate de mangue e da atividade de carcinicultura, em manguezal, no povoado Aratu/SE.

- AG, processo 08018459620164050000, que foi interposto contra decisão em que foi deferida medida antecipatória em ACP ajuizada pelo MPF para que a ADEMA deixasse de conceder qualquer licença ambiental ou congênere, que implantasse atividade de carcinicultura.

Por fim, cumpre destacar que a descentralização do licenciamento é algo necessário, diante da dimensão continental do país. Entretanto, os parâmetros, tipologias estabelecidas pelos órgãos ambientais e a própria concessão da licença têm sido objeto de questionamento pela via judicial. Em diversos casos, a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário têm contribuído para a proteção do meio ambiente, pois, diante da inércia de alguns Estados, nos mais diversos casos, como os já mencionados, tais atuações têm permitido a atuação efetiva na proteção do meio ambiente. Exemplo disso, foi a pretensa

flexibilização do licenciamento de atividades e empreendimentos, bem como a concessão indevida de licença.

### **2.3. Dados colhidos nesta pesquisa e comparação com estudo do IPEA**

Em entrevista realizada com os conselheiros do Conama, se objetivou analisar de que forma se daria a dinâmica do órgão, a imagem que os próprios conselheiros possuem do conselho, bem como verificar de que forma o órgão vem cumprindo o seu papel, tal como objetivou a pesquisa intitulada Processo Político e Decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente, realizada pela Coordenação de Desenvolvimento Sustentável (Codes) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea no ano de 2010.

Na pesquisa ora em discussão foram distribuídos, via e-mail, questionários a todos os 23 conselheiros, bem como aos seus respectivos suplentes, obtendo-se o retorno de 06 formulários. Tanto a pesquisa em referência quanto a presente pesquisa foram realizadas sem a identificação da identidade dos conselheiros, a fim de afastar qualquer receio desses quanto às respostas formuladas.

Na pesquisa do IPEA, obteve-se a realização de 26 entrevistas com conselheiros, ex-conselheiros e atores-chaves relacionados ao conselho. 66% participantes do questionário ocupavam o cargo de Conselheiro e 44% o cargo de Suplente de Conselheiro. 100% dos participantes entraram no órgão até 2019 e 66% integravam o Conama há mais de 10 anos, sendo que os demais integravam o órgão há pelo menos um ano e meio.

No que tange ao funcionamento da dinâmica do Conama quanto a elaboração das pautas do Conselho, os participantes se dividiram nas respostas no sentido da (i) pauta ser definida pelo Ministério do Meio Ambiente; (ii) a pauta se define pelo pleito dos próprios interessados; (iii) a pauta pode ser proposta por qualquer conselheiro; (iv) a secretaria executiva define a pauta; e (v) segue-se o regimento interno em conjunto com as demandas.

Quanto às temáticas mais relevantes no âmbito do Conama, para os entrevistados, esses entenderam como temas mais relevantes (i) a regulamentação para atualização de temas e inserção de novas normativas; (ii) é competência do Conama deliberar somente sobre normas e padrões ambientais, desde que em observância à legislação ambiental existente. Nesse sentido, a agenda de Qualidade Ambiental tem naturalmente uma

preponderância entre os temas a serem tratados pelo colegiado; (iii) definição de padrões de qualidade ambiental; (iv) temáticas relativas ao controle de poluentes e contaminantes, bem como as temáticas relativas a licenciamento ambiental; e (v) mudanças climáticas, desmatamento e questões sociais.

Relativo à qualidade das decisões, questionou-se na ocasião se com a experiência dos entrevistados seria possível observar se as Resoluções estabelecidas pelo CONAMA são efetivas. 50% dos participantes entenderam que sim ou que a maior parte das resoluções sim, são efetivas. Os demais participantes entenderam que (i) “como toda normativa estabelecida no país, observamos a falta de monitoramento e fiscalização quanto à sua efetiva implementação. No caso das resoluções Conama, a situação se repete em alguns casos. Lembro, entretanto, que a fiscalização não é papel do colegiado”; (ii) “para serem realmente efetivas, como quaisquer outras regulamentações, requerem fiscalização pelos órgãos competentes”; (iii) “são inúmeras as resoluções, pergunta impossível de responder” (IPEA, 2011).

Referente à participação dos conselheiros nas resoluções, 50% entenderam que há efetiva participação, enquanto 16% entendem que algumas entidades não têm o preparo adequado para contribuir de maneira efetiva nas discussões que, em sua grande maioria, são eminentemente técnicas. Por falta de qualificação, muitas vezes os debates são direcionados a aspectos ideológicos e políticos. Outros 16% entendem que a participação é proporcional ao interesse do conselheiro e à sua capacidade técnica para compreensão do que está sendo discutido. E por fim, quanto ao ponto, 16% entendem que só há participação efetiva nos grupos de trabalho, portanto percebe-se que para 32% há falta de preparo técnico aos conselheiros.

Nesse mesmo sentido, buscou-se a opinião dos entrevistados quanto aos votos e as falas dos conselheiros, se essas seriam qualificadas, 50% entenderam que sim, são qualificadas, enquanto 16% entenderam que com a redução do número de conselheiros, houve uma melhora considerável nas falas e votos, tornando-os mais técnicos e menos panfletários e, finalmente, 32% entenderam que nem sempre as falas são qualificadas.

Questionou-se também sobre a influência da Constituição Federal de 1988, sendo que para essa indagação 50% afirmou não saber, os demais entrevistados emitiram as seguintes respostas (i) “valorizando a proteção do meio ambiente”; (ii) “A CF 88 fala da

preocupação com o Meio Ambiente e as gerações futuras no seu Art. 225. O Conama foi instituído pela Lei 6938 de 1981, anterior à CF. Não observo alguma influência relevante.”; e (iii) “A CF 88 foi criada após a PNMA (Lei 6.938/81), que dispõe sobre o CONAMA. Talvez eu não tenha entendido a pergunta” (IPEA, 2011).

Para a indagação “É possível observar uma mudança na atuação do órgão com as alterações de governo? Há influência ideológica dos governos no CONAMA?” (IPEA, 2011) 100% dos entrevistados entendem que há alguma influência, política ou ideológica. Eis o que se colhe como respostas: (a) sim, o CONAMA sempre esteve sob a influência ideológica do IBAMA e das ONG ambientalistas; (b) sempre existiu interferência ideológica em algum grau. **Com a redução no número de conselheiros (Decreto 9.806/19), essa interferência ficou mais evidente;** (c) não se trata de influência ideológica, mas sim uma influência política que é natural das transições de governo. Em geral, as posições não variam muito, pois os conselheiros oriundos do governo são funcionários técnicos, na maior parte de carreira, e os conselheiros da sociedade civil costumam ter as posições bastante consistentes; e (d) sim, cada governo influencia pela dinâmica e articulações.

Quanto à preocupação do órgão em discutir o pacto federativo, 83% entendem que não diretamente, mas tão somente quando do advento de alguma norma conflitante, visto que não seria competência do Conama discutir o pacto federativo e 16% entendem que sim.

Para 100% dos entrevistados, o Conama é a instância adequada para tratar e formular normas ambientais, desde que atue dentro das suas competências previstas em lei específica. Quanto à usurpação de competência do poder legislativo ao fixar normas por meio de suas Resoluções, 50% entendem que não há usurpação de competência, 16% entendem que “as competências para deliberar sobre normas e padrões ambientais são dadas pela Lei 6938/81. Sempre existe algum movimento para se extrapolar esse campo regulatório e passar a atuar na esfera legislativa. Daí a importância da Conjuração do MMA e do CIPAM, como instância deliberativa quanto à admissibilidade das matérias propostas.” (IPEA, 2011); 16% que cabe ao Conama estabelecer padrões e critérios, mas não criar obrigações não previstas em lei; e outros 16% que há usurpação de competência em algumas situações.

Ato contínuo, realizou-se a seguinte pergunta: “Na sua opinião e experiência, o CONAMA se mostra ser um órgão influenciado pelo lobby da iniciativa privada e pela mídia?”, 100% dos entrevistados possuem a opinião de que sim, o órgão é influenciado por

outros campos.

Por fim, questionou-se: “Na prática, a Política Nacional do Meio Ambiente é plenamente observada quando da formulação das Resoluções? Tendo em vista que se trata de uma Lei extremamente garantista.” Diante desta indagação, obteve-se as seguintes respostas: “sim, o Conama segue rigorosamente as legislações vigentes e seu regimento interno”; “Alguns objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente são extremamente genéricos e, muitas vezes, subjetivos quanto à viabilidade de sua materialização. Devem ser norteadores, considerando-se o Desenvolvimento Sustentável como um caminho a ser percorrido, dependente de recursos financeiros e de viabilidade técnica -econômica, sem perder de vista outros desafios associados ao bem-estar da população, como a geração de emprego e renda.”; “Nenhuma lei é automaticamente seguida, cabe ao cidadão e às instituições zelarem pelo seu cumprimento.”; “Existem lacunas na execução da PNMA que o CONAMA busca, eventualmente, acomodar atendendo ao melhor interesse da preservação do meio ambiente.”; e “Lei extremamente garantista é seu ponto de vista. Se houver contradições de leis será judicializada.”.

Em comparação à supracitada pesquisa realizada pelo Ipea, na qual analisou-se as dimensões do Conama a respeito do 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, verificou-se que, à época da pesquisa, 62% dos conselheiros consideravam que o número total de integrantes do colegiado é muito satisfatório ou satisfatório, contudo, em entrevistas, restou demonstrado por esse mesmo grupo, de modo geral, que o número de membros na composição é excessivo. Observou-se que 61% dos conselheiros consideram insatisfatório ou pouco satisfatório o número de conselheiros em cada setor.

Ainda foi identificado que as principais críticas quanto à composição do Conama seriam: (i) falta de equilíbrio entre entidades governamentais e não governamentais no Conama; (ii) sobrerrepresentação do governo federal e a uma sub-representação dos conselheiros do setor produtivo e das entidades de trabalhadores e da sociedade civil, quanto a essa há debates quanto à representatividade dos conselheiros deste setor, já que as representações são vistas pelos conselheiros como muito díspares entre si.

Neste ponto, destaca-se que, com o advento do Decreto 9.806/19, a composição do

órgão colegiado foi reduzida de 96 conselheiros para 23 e que dos entrevistados na presente pesquisa 16% entenderam que com a redução do número de conselheiros, houve uma melhora considerável nas falas e votos, tornando-os mais técnicos e menos panfletários.

O Ipea identificou, também, que há uma dificuldade de compreensão dentro dos atos do órgão, em razão do excesso na utilização de linguagem técnico-científica e jurídica, o que dificulta a participação de certos conselheiros, o que torna útil a possibilidade do Conama poder manter uma assessoria técnica aos conselheiros, que tenha por finalidade prestar esclarecimentos ou que exista uma capacitação dos conselheiros.

Para 88% dos conselheiros entrevistados pelo Ipea, os assuntos abordados não eram plenamente compreendidos e para 74% a linguagem utilizada não é plenamente compreendida. Observa-se que na pesquisa realizada neste projeto, a falta de compreensão técnica por parte dos Conselheiros continua sendo um ponto arguido pelos entrevistados.

Ainda na pesquisa realizada pelo Ipea, 94% da Secretaria Executiva aprovou a estrutura administrativa e organizacional do Conama, enquanto o regimento interno foi considerado pouco satisfatório ou insatisfatório por 63% dos conselheiros. Observou-se que 75% dos conselheiros declaram manter contato frequente com uma base de apoio formada pelo grupo de pessoas representadas pelo conselheiro. Por fim, 61% dos conselheiros consideram que a atuação dos seus pares no colegiado reflete os interesses de seus respectivos setores.

Nesta pesquisa, quanto às influências para atuação do Conama, percebeu-se que para 100% dos conselheiros há influências ou de lobby ou da mídia ou da iniciativa privada, além de ser possível a influência dos interesses dos próprios conselheiros em se tratando da determinação das pautas.

Naquela pesquisa, para 93% dos conselheiros, o Conama exerce influência muito significativa ou significativa nas políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente. Contudo, consideram que o Conama exerce pouca influência sobre a percepção da opinião pública e a agenda do Congresso Nacional. 85% dos conselheiros consideram que as resoluções do Conama têm uma qualidade técnica satisfatória ou muito satisfatória e que estas possuem um efeito concreto para a melhoria da gestão ambiental no país. Enquanto nesta pesquisa, para 50% dos participantes as decisões do Conama são efetivas.

Ainda segundo a pesquisa do Ipea, 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.

Com a pesquisa, o Ipea observou que para a maioria dos conselheiros, as decisões do conselho são atos também considerados como efetivos na melhoria da gestão ambiental no Brasil e os demais atos do Conama, quais sejam moções, recomendações e proposições, são considerados pouco efetivos. Há, ainda, um considerável grau de desconhecimento dos conselheiros sobre os efeitos das decisões e das proposições.

Naquela pesquisa, foram elencados pontos fortes e fracos, tendo sido apontadas 23 questões como as principais dificuldades enfrentadas pelo Conama, sendo que as três opções mais citadas foram: 54% das respostas consideram que a principal dificuldade do órgão é no que tange às "questões políticas alheias à agenda do conselho", ou seja, questões não pertinentes às competências finalísticas do conselho que estariam ocupando tempo excessivo dos debates e discussões travados nas diversas instâncias; a segunda opção é a "divergência nas opiniões dos conselheiros" (36%); e a terceira a "pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência" (28%).

Em comparação às entrevistas realizadas nesta pesquisa, observa-se que a questão das influências alheias ao órgão já era algo observado à época, tal como restou apontado pelos entrevistados neste feito.

Os pontos fortes mais citados na pesquisa do Ipea foram: o Conama é forte devido às suas resoluções e por ser um conselho legítimo, democrático e participativo; 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. Os conselheiros também apontaram sugestões de melhoria, sendo as cinco mais citadas: 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.

Para parte dos conselheiros, o Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam) cumpre em parte suas competências, esse não estaria contemplando as atribuições de dirimir conflitos entre matérias de interesse de várias CTs e de articular-se para evitar conflitos e sobreposições.

Por fim, o Ipea verificou uma carência no monitoramento das resoluções do Conama, o qual se faz necessário para os demais atos do Conselho, quais sejam: moções, decisões, recomendações e proposições. Bem como que as competências do Conama podem ser divididas em dois grandes blocos, o primeiro é a competência como órgão normatizador, que estabelece critérios e padrões para uma adequada gestão ambiental e o segundo seria o papel político-estratégico, de articulação de políticas ambientais e de promoção dos objetivos da PNMA. Em relação à atuação do Conama dentro desses blocos, os conselheiros se dividem quanto a qual deve ser prioridade.

### **3 MÉTODO**

Trata-se de pesquisa realizada em três etapas, a saber: revisão bibliográfica, entrevista por intermédio de questionário e levantamento de dados.

A primeira etapa foi realizada por meio de revisão bibliográfica, tendo sido realizada a análise de estudos anteriores pertinentes ao tema, de decisões proferidas por tribunais e de trabalhos acadêmicos de relevância na área ambiental, em especial da Política Pública e Política Pública Ambiental, com o objetivo de aprimorar as categorias analíticas. Ato contínuo, foram visitadas as Resoluções do Conama, buscando estabelecer critérios de classificação e compreensão de sua extensão normativa. A revisão bibliográfica foi fundamental para alcançar melhor compreensão dos dados empíricos. Isso permitiu interpretação crítica para melhor análise do papel do Conama na edificação da política ambiental brasileira. Deu-se prioridade a bibliografia interdisciplinar que discute tanto aspectos técnicos das próprias matérias ambientais quanto questões jurídicas. Uma parte da revisão bibliográfica serviu para aprimorar categorias analíticas sociojurídicas que serviram para construir uma pesquisa coerente e dialogada.

Na segunda etapa, a fim de atingir o propósito de entender o Conama na visão de seus conselheiros, foi realizada entrevista mediante formulário, sendo que este foi hospedado na plataforma *Forms Office*, da empresa *Microsoft*. O questionário foi enviado

aos conselheiros e aos seus respectivos suplentes, via e-mail. A resposta àquele se deu sem a identificação de quem estava preenchendo o formulário, portanto, verifica-se que o anonimato. Atualmente, o Conama conta com vinte e três (23) conselheiros titulares, com direito a voto, mais um (1) conselheiro do Ministério Público, sem direito a voto, cada um com um ou dois suplentes. Coletamos informação relevante para fazer uma análise empírica da atuação do Conselho na elaboração da Política Ambiental. O supracitado formulário foi composto com 15 perguntas, sendo que as respostas obtidas foram redigidas de forma livre pelos participantes, as indagações realizadas foram as seguintes:

Qual cargo você ocupa dentro do CONAMA?
Desde quando atua no CONAMA?
Há quanto tempo atua no CONAMA?
Como funciona a dinâmica do CONAMA? Como é decidida a pauta do órgão?
Na sua percepção, quais são as temáticas mais relevantes no âmbito do CONAMA?
Pela sua experiência, é possível observar se as Resoluções estabelecidas pelo CONAMA são efetivas?
Há efetiva participação dos Conselheiros nas Resoluções?
O voto e as falas dos Conselheiros são qualificadas?
Como a Constituição Federal de 1988 influenciou nas Resoluções do CONAMA?
É possível observar uma mudança na atuação do órgão com as alterações de governo? Há influência ideológica dos governos no CONAMA?
O CONAMA se preocupa em discutir o pacto federativo?
O entrevistado reconhece o CONAMA como instância adequada para tratar e formular normas ambientais?
Na sua opinião, o CONAMA usurpa ou não a competência do poder legislativo ao fixar normas por meio de suas Resoluções?
Na sua opinião e experiência, o CONAMA se mostra ser um órgão influenciado pelo lobby da iniciativa privada e pela mídia?
Na prática, a Política Nacional do Meio Ambiente é plenamente observada quando da formulação das Resoluções? Tendo em vista que se trata de uma Lei extremamente garantista.

Ante a dificuldade em obter retorno, reiterou-se três vezes aos conselheiros a solicitação de participação na presente pesquisa. Para a realização desta demanda, foram despendidos cerca de seis meses, entre a formulação do formulário, o envio aos conselheiros, a reiteração dos pedidos, a obtenção de preenchimento e a tabulação dos dados.

A terceira etapa consistiu na categorização e tabulação das Resoluções editadas pelo Conama, as quais foram analisadas na primeira etapa, e após a revisão das normas, os temas foram distribuídos dentro de macrotemas e então, com os dados colhidos, realizou-se a elaboração de gráficos que melhor elucidassem os pontos que receberam maior enfoque nos governos brasileiros desde a criação do Conama. As Resoluções foram tabuladas por categorias com base na pesquisa bibliográfica, a saber: (1) licenciamento de empreendimentos; (2) unidade de conservação; (3) gestão territorial; (4) água, irrigação e tecnologia hidráulica; (5) biodiversidade; (6) outros. Lançamos mão de ferramentas do excel para manipular as tabelas e os quadros. Os gráficos foram confeccionados com o programa *Apache Echarts*. Portanto, a fonte dessa terceira etapa da pesquisa foram as próprias Resoluções do Conama. Esta etapa foi fundamental para compreender o escopo normativo do Conselho, assim como sua abrangência temática.

A dinâmica da pesquisa se desenvolveu com divisões pontuais realizadas pelo professor orientador e pelo compromisso de entregas de produtos por parte dos alunos. A divisão permitiu que ambos os alunos tivessem contato com todo o trabalho realizado, dessa forma, a execução se deu por produtos e etapas, sendo que a execução dos produtos e etapas foram divididas entre os alunos.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 Histórico das Resoluções do Conama no Contexto da Presidência da República**

A análise dos governos ao longo das últimas quatro décadas nos revela informações importantes para melhor compreensão da política ambiental no Brasil, razão pela qual se buscará demonstrar a atuação dos governos desde 1981 até os dias atuais. O engajamento com questões ambientais foi mensurado como os reflexos na produção de resoluções dentro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Para fins didáticos, colaciona-se linha do

tempo do período de cada governo, desde Figueiredo, passando por Sarney, Collor, Itamar, FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro:



Imagem 1 - Presidentes do Brasil

Após levantamento quantitativo das resoluções do Conama, confeccionou-se o seguinte gráfico demonstrando a quantidade de resoluções por período de governo.

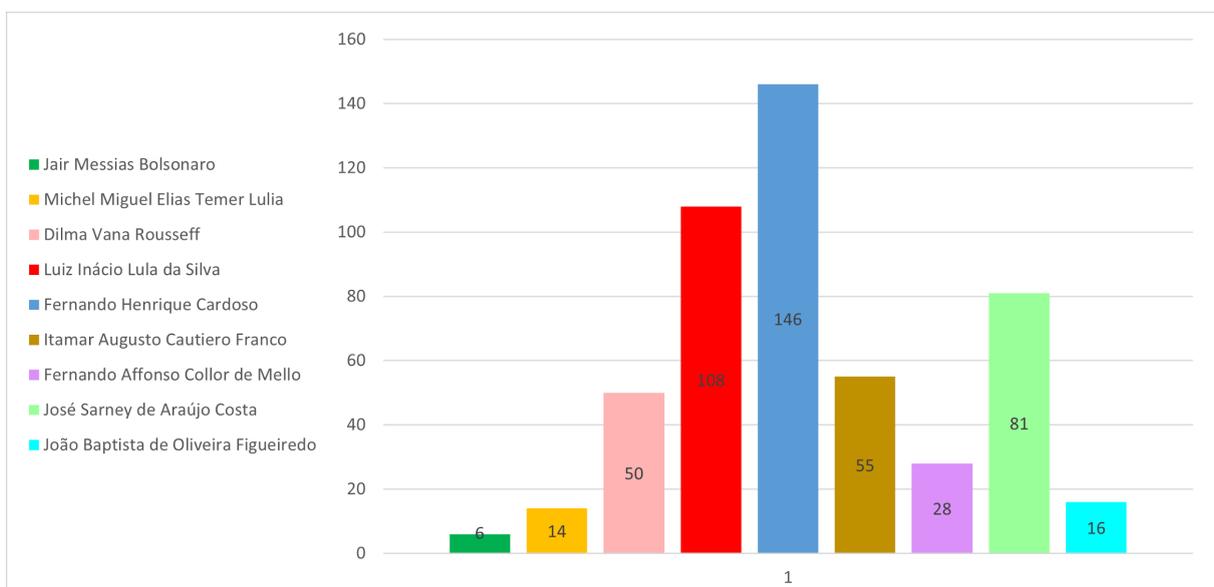


Gráfico 1 - Quantidade de revoluções por governo

Em 1981, por meio da Lei nº 6.938, o governo do ex-presidente da República Federativa do Brasil, João Baptista de Oliveira Figueiredo, criou a Política Nacional do Meio Ambiente, na qual foram criados o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A supracitada lei foi considerada inovadora à época por se tratar de um tema pouco debatido e por possuir um caráter descentralizador (MOURA, 2016). Logo, verifica-se que o primeiro governo que atuou perante o Conama foi o do João Figueiredo. Em tabulação realizada no presente trabalho, se verificou que durante o referido período de governo foram produzidas dezesseis resoluções, conforme se constata do gráfico acima apresentado.

No governo seguinte, de 1985 a 1990, do ex-presidente José Sarney, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, por meio do Decreto nº 91.145/1985, tal Ministério tinha por função definir políticas e coordenar as atividades governamentais no que tangia ao meio ambiente. Destaca-se que o governo do José Sarney se deu em uma situação onde se buscava a democracia no Brasil, visto que se estava saindo do período de regime militar. Foi ainda, nesse governo, que se deu a Assembléia Nacional Constituinte de 1987 a 1988.

Por meio do movimento ambiental restou consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil proteções ao meio ambiente, as quais podem ser observadas ao longo do texto constitucional em diversos artigos, bem como no capítulo VI, denominado “Do meio ambiente”. Além dos referidos atos de grande relevância para o meio ambiente, durante o governo de José Sarney ocorreu ainda a produção de 81 resoluções do Conama, sendo de destaque a atuação do governo quanto ao tema de gestão ambiental.

No governo seguinte de 1990 a 1992, do atual senador, Fernando Affonso Collor de Mello, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, “tendo em vista que a questão ambiental ficou em alta com a perspectiva de se organizar a Rio-92 no Brasil” (MOURA, 2016). Na Rio-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foram assinados acordos ambientais que possuem influência e reflexos inclusive na atualidade, quais sejam i) as Convenções do Clima e da Biodiversidade; ii) a Agenda 21; iii) a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento; e iv) a Declaração de Princípios para as Florestas (MOURA, 2016). Em 1991, nesse mesmo governo, o Programa Nacional do Meio Ambiente

(PNMA) foi inserido na estrutura do então Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, a atuação do PNMA se deu nesse mesmo ano. No ano seguinte, 1992, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi criado e durante esse governo de 1991 a 1992, foram realizadas 28 resoluções dentro do Conama.

O então presidente Collor sofreu um impeachment, o qual se deu em razão do Plano Collor, que consistia em um plano econômico que tinha por objetivo controlar a inflação no Brasil, contudo ao colocar o plano em prática realizou a retenção da poupança daqueles que possuíam depósitos acima de 50.000 cruzeiros novos, a então moeda do Brasil, o que gerou uma onda de protestos em todo o país, nos quais os protestantes pleitearam o afastamento do então Presidente. Apesar do impeachment, Collor deixou o cargo de presidente por meio da renúncia, em 29 de dezembro de 1992, e não em decorrência do processo expurgatório.

No período de governo seguinte, do ex-presidente Itamar Franco, com início em 1992 e término em 1995, destaca-se que o Itamar Franco só atuou de fato a partir de 1993, visto que o Fernando Collor renunciou ao cargo somente em 29 de dezembro de 1992.

No âmbito ambiental foi dada continuidade ao que já havia sido estabelecido no governo anterior, contudo foram produzidas 55 resoluções dentro do Conselho Nacional do Meio Ambiente, havendo destaque na gestão ambiental.

Durante o governo de 1995 a 2003, do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi criado o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) por meio da Lei nº 9.985/2000, o qual contribuiu para organizar e uniformizar as categorias de Unidades de Conservação e os instrumentos de proteção (MOURA, 2016) e no mesmo ano, 2000, deu-se início a segunda etapa do Programa Nacional do Meio Ambiente, a qual durou até 2006 e atuou em duas linhas, a primeira apoiou projetos de melhoria de qualidade ambiental em áreas prioritárias e na segunda se atuou no desenvolvimento institucional dos estados (MOURA, 2016).

Ainda no governo FHC, em 2002, foi realizada a Conferência Ambiental Rio+10, na qual se focou nas questões das mudanças climáticas e sobre fontes energéticas renováveis (MOURA, 2016). Nesse mesmo ano foi lançada a Agenda 21, a qual começou a ser produzida

em 1997, e criada a Agência Nacional de Águas (ANA) vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, essa possuía por objetivo implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, política essa que foi instituída pela Lei nº 9.433/1997 em que se regulamentou o inciso XX do artigo 21 da Constituição Federal. Por meio da Lei nº 9.433/1997 estabeleceu-se ainda fundamentos que norteiam os recursos hídricos.

Por meio da Lei nº 9.605/1998, o governo FHC estabeleceu sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, realizando um marco de extrema importância quanto as pessoas jurídicas ao estabelecer que poderá “ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente”. Ainda, promulgou-se a Lei nº 9.795/99, a qual dispõe sobre a educação ambiental e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, nesta lei se atribuiu uma definição à educação ambiental estabelecendo que essa é um componente essencial e permanente da educação nacional, permitindo a definição de políticas públicas pelo Poder Público.

Com a Lei nº 9.966/2000 dispôs sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por óleo e outras substâncias nocivas em águas sob jurisdição nacional e por fim, com a Lei nº 10.650/2003 versou sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Ademais, durante esse governo se verifica o maior número de resoluções dentro do Conama em toda a sua história, totalizando 146 resoluções.

De 2003 a 2011, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, observa-se um grande empenho do governo federal a respeito de matéria ambiental. No governo em questão, criou-se o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o qual é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e que surgiu a partir do desmembramento do Ibama (MOURA, 2016). O ICMBio surgiu para responder pelo gerenciamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), enquanto o Ibama passou a ter uma atuação mais focada nas ações de licenciamento e fiscalização.

O governo federal regulamentou os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabeleceu normas de segurança e mecanismos de fiscalização de

atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados, criou o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestruturou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispôs sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB), tudo isso por meio da Lei nº 11.105/2005.

Legislou-se sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; instituiu, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); bem como criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) com a Lei nº 11.284/2006. No mesmo ano, em 2006, tratou sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006).

Ainda no governo Lula, foram estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, o que se trata de de um marco importante no país, visto o alcance dessa norma e as garantias que ela prevê, como a universalização do acesso e a efetiva prestação do serviço de saneamento básico (Lei nº 11.445/2007).<sup>9</sup>

Foi regulamentado o procedimento para o uso científico de animais (Lei nº 11.794/2008), as medidas tributárias aplicáveis a doações destinadas à prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento (Lei nº 11.828/2008), foi criado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114/2009), instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e regulamentada a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei nº 11.959/2009).

Dentro do governo em comento, foram editadas 108 resoluções dentro do Conama, as quais referiam-se, em grande parte, sobre gestão territorial, como será demonstrado no capítulo a seguir. O governo de Dilma Vana Rousseff durou de 2011 a 2016, com o advento de seu impeachment, a ex-presidente teve o seu mandato cassado e não foi possível cumprir o segundo mandato, para o qual havia se reelegido.

Ainda assim, em seu governo foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), fixada a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao

combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (Lei Complementar nº 140/2011), instituído o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Lei nº 12.512/2011), feita disposição sobre a proteção da vegetação nativa (Lei nº 12.651/2012) e instituída a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos; e criada a Comissão Nacional de Combate à Desertificação (Lei nº 13.153/2015).

Além disso, foram realizadas 50 resoluções dentro do Conama, conforme se atesta no gráfico inicialmente apresentado. Com o impeachment sofrido por Dilma, o seu então vice-presidente assumiu o maior cargo do executivo no país. Michel Miguel Elias Temer Lulia esteve à frente do país da segunda metade de 2016 até o início de 2019. No seu governo, Temer editou 14 resoluções do Conama, dentre as quais poucas se destinam a temas efetivos de direito ambiental. Ainda assim, em seu governo criou a sua primeira unidade de conservação marinha, criou a Reserva de Vida Selvagem dos Alcatrazes (INSTITUTO, 2016), além disso triplicou a Estação Ecológica do TAIM (MESQUITA, 2019), assinou o Decreto nº 9.179/2017, o qual instituiu o Programa de Conversão de Multas Ambientais, criou duas unidades de conservação marinhas, são essas as ilhas de Trindade e Martim Vaz e o arquipélago de São Pedro e São Paulo (MESQUITA, 2019), sancionou a MP nº 759/2016, a qual dispunha sobre (i) a regularização fundiária rural e urbana; (ii) liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; (iv) e instituiu mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências (BRASIL, 2016).

A presente pesquisa limitou-se a análise das resoluções do Conama editadas até 26/06/2019, o que engloba a Resolução nº 493/2019, editada já no governo Bolsonaro. Diante desse recorte, observa-se que o atual governo, iniciado em janeiro de 2019, editou o total de seis resoluções, as quais versaram sobre biodiversidade, licenciamento de empreendimento e unidade de conservação, conforme será melhor averiguado no tópico a seguir.

## 4.2 As Áreas Temáticas das Resoluções do Conama

O gráfico abaixo colacionado mostra a relação entre a quantidade de resoluções por tema em relação a cada governo federal. É importante ressaltar que o tema enquadrado como “outros”, refere-se a resoluções meramente administrativas, como: ajuste de calendário, criação de câmaras técnicas, agendamento de reuniões, alteração do regimento interno, etc.

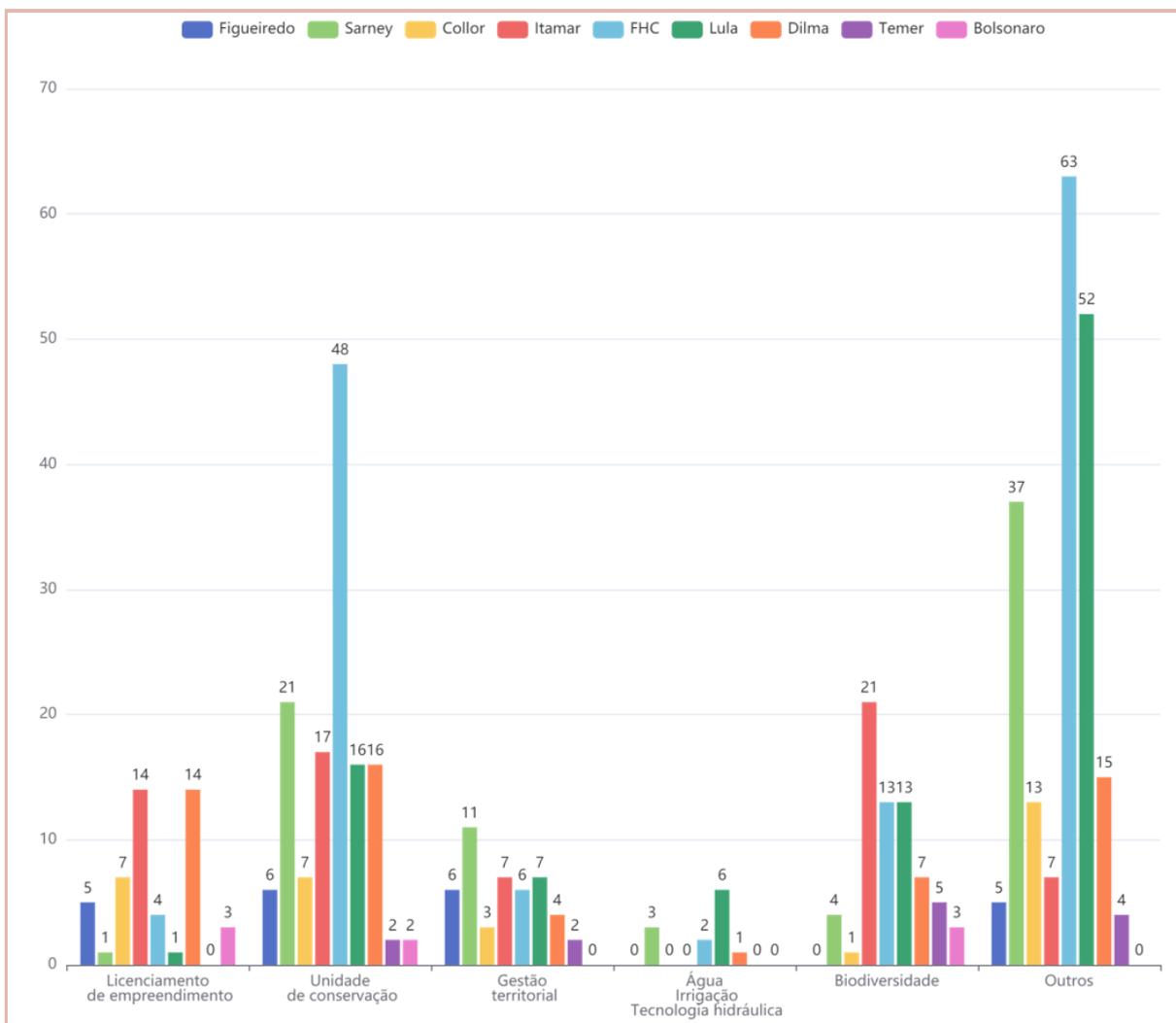


Gráfico 2 - Áreas temáticas das Resoluções do Conama

Assim, para fins de análise, deve-se desconsiderar este campo, por não se tratar de matéria de direito ambiental propriamente dita, o que resultaria em resultados não

condizentes com a verdade, visto que as resoluções meramente administrativas causariam discrepância nas conclusões obtidas.

a) Licenciamento de empreendimento:

O licenciamento ambiental é um instrumento de fiscalização e prevenção instituído pela PNMA, o qual consiste em procedimento administrativo pelo qual o órgão competente licencia o local, instalação, operação e ampliação de empreendimentos ou atividades que possam causar poluição ou degradação ambiental.

Tendo isso como ponto de partida, pode-se passar para a análise do gráfico quanto ao tema, o qual demonstra que os governos Lula e FHC foram os que mais versaram sobre a matéria de licenciamento ambiental, seguidos do governo Dilma, Sarney, Collor, Itamar Franco, respectivamente, ficando empatados, com o menor número de resoluções, os governos Bolsonaro e Temer. Esclarece-se que não houve resoluções sobre o tema durante o período de governo do Figueiredo Teixeira.

b) Unidade de conservação:

É a denominação dada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) às áreas naturais passíveis de proteção por suas características especiais. Observa-se, nesse ponto, a liderança incontestada do governo de FHC, com 48 resoluções a respeito do tema. Logo atrás, governo de Sarney com 21 resoluções, seguido de, quase empatados, dos governos de Itamar Franco, Lula e Dilma. O governo Collor e Figueiredo fecham o tema com o menor número de resoluções sobre unidade de conservação, 7 e 6, respectivamente.

c) Gestão territorial:

Em se tratando da presente temática, deve-se pensar na “gerência plena de um território em todos os aspectos que o constitui: sociais, ambientais, políticos, culturais e econômicos” (CARDOSO, 2012). Quanto ao tema, da análise do gráfico, pode-se verificar um grande destaque do governo FHC, responsável pela edição de mais do que o dobro de resoluções em relação ao segundo período de governo, Sarney. Atrás desses, vêm os governos Itamar Franco, Lula e Dilma, com quase o mesmo número de resoluções em

relação à gestão territorial. Os demais governos seguem com um número inferior a 10 resoluções quanto ao tema.

d) Água/irrigação/tecnologia hidráulica

Quanto ao tema relacionado à água, irrigação e tecnologias hidráulicas, deve-se verificar que as resoluções do Conama visam tratar de mecanismos e tratativas que possibilitem a equalização de economia e melhor distribuição dos recursos hídricos em geral. O gráfico mostra que as resoluções por período de governo sobre o tema é o mais páreo entre os presidentes, liderado pelo governo Sarney com 11 resoluções.

e) Biodiversidade:

As resoluções sobre biodiversidade em geral são as que menos foram editadas ao longo dos anos em que o Conama está operante. Resoluções mais específicas foram mais presentes no governo Lula, com apenas 6 resoluções, tendo os demais governos abordado menos o tema, ou sequer editado qualquer resolução em relação à biodiversidade em geral.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por meio das etapas da pesquisa aqui realizadas, conseguiram-se estabelecer alguns parâmetros conceituais sobre a implantação da Política Ambiental e a operabilidade do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Descrever-se-á as conclusões enumerando-as em seis pontos específicos que se identificam com numeração romana ao longo da conclusão.

A pesquisa das Resoluções por tema e por governos resultou em representação gráfica que reverberará em futuras sínteses analíticas para a compreensão das Políticas Ambientais no Brasil. A pesquisa alcançou alguns objetivos analíticos dos quais destacam-se: (i) compreender aspectos da efetividade da implementação da Política Ambiental e da atuação do Conama na formulação da Política; (ii) analisar a estruturação legislativa da Política Ambiental e as atribuições dos órgãos previstos na Lei 6.938 de 1981; (iii) avaliar, em caráter parcial, alguns conflitos de competências entre a atuação legislativa do Conama em concorrência com os Estados e os Municípios.

(iv) Evidentemente que uma pesquisa de apenas um ano não conseguiria avaliar a eficácia e a eficiência definitiva da Política Ambiental brasileira, contudo, houve progresso significativo que contribuirá para futuras análises. (v) A tabulação das resoluções Conama e das entrevistas de Conselheiros permitiu verificar o modo de tratamento administrativo e político dos temas ambientais e a incidência dos mesmos por período de governo. Uma das possíveis conclusões da pesquisa é que a dinâmica da máquina burocrática que movimenta a Política Ambiental em nível da União, dos Estados e dos Municípios despende mais energia com os procedimentos administrativos internos do que com a finalidade da Política Ambiental. Talvez esse mal esteja presente em qualquer empreendimento técnico-burocrático. A pesquisa constatou que a fragilidade operacional do órgão para remanejamento de competências funcionais, a fim de alcançar maiores níveis de efetividade. Posto isso, ainda não foi possível verificar os conflitos de competência dos entes federados. A pesquisa está averiguando os trâmites de implementação de grupo tripartites entre municípios, Estados, DF e União, a fim de verificar caminhos de impugnação de objeto regulamentado por Resolução Conama.

(vi) A atual pesquisa, infelizmente, não conseguiu endereçar toda a discussão em torno das incertezas jurídicas e administrativas sobre os conflitos de competências. Isso deverá ser tema de próximas pesquisas, a fim de levantar acórdãos nos Tribunais Superiores sobre os conflitos de competências que envolvam o Conama e os entes federados. Parte dessas controvérsias em torno das competências legislativas do Conama já foram objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal (STF). A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.615 do Ceará, sob relatoria do Ministro Roberto Barroso, com Acórdão publicado no DJE do dia 28/10/2019, dispõe “sobre procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo”. O Ministro Relator afirma que o artigo 8º da Lei nº 6.938/81 concederia ao Conama o poder de estabelecer normas referentes a licenciamento de atividades poluidoras.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará defendeu que a lei referendada estava em conformidade com o artigo 24, §2º da Constituição Federal. Suportou também que a Lei nº 6.938/81 e a Lei estadual nº 14.882/2011 não se confrontam, uma vez que a lei federal

trata de política nacional do meio ambiente, enquanto que a lei estadual apenas condiciona alguns critérios a serem seguidos por estabelecimentos que podem causar degradação ambiental. A conclusão parcial é que o STF estabeleceu que a matéria ambiental possui competência concorrente, restando à União o dever de legislar as normas gerais, enquanto aos Estados caberia suplementar tal norma federal dentro do necessário. Portanto, este trabalho conseguiu concluir que a diversidade de temas e de atividades ambientais carentes de aprofundamento técnico-jurídico-ambiental fez com que o Conselho ultrapassasse seus limites de competência, atribuindo assim às resoluções um caráter normativo geral.

Em suma, a atual pesquisa conseguiu alcançar seus objetivos analíticos, realizando profunda pesquisa bibliográfica, documental e empírica da situação da Política Ambiental brasileira. Ao eleger o Conama como *locus* privilegiado para se refletir sobre a Política Ambiental, a pesquisa assumiu o desafio de encontrar alternativas interpretativas capazes de melhor compreender a situação ambiental do aparato técnico-jurídico das Políticas Ambientais. Os pesquisadores envolvidos tiveram ganhos significativos em suas formações e em suas trajetórias acadêmicas.

## REFERÊNCIAS

AGENDA-SETTING. In: Di Giovanni, G.; Nogueira, M.A. (orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. O que é e para que serve o CONAMA? Direito Ambiental – abr. 2019. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/o-que-e-e-para-que-serve-o-conama/>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson. Direito Constitucional do Ambiente. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BELTRÃO, A. F. G. Curso de direito ambiental. [s. l.], 2014. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000005987&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BELTRÃO, Antonio. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Método, 2008.

BESSA, Paulo Antunes. Direito Ambiental. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL, Medida Provisória nº 759. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://marsemfim.com.br/o-legado-ambiental-do-governo-temer/>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4.615/CE. 1. Relator Min. Luís Roberto Barroso, publicado em 28/10/2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341579166&ext=.pdf>. Acesso em: 28 de abr. de 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARDOSO, T. M.; PINHEIRO, M. B. (Org.). Araguaikã: Plano de Gestão Territorial do Povo Pataxó de Barra Velha e Águas Belas. Brasília: FUNAI, UNESCO, 2012

CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. Revista de Direito Ambiental, vol. 72, p. 67-113, 2013.

COSTA, Flávio Dino de Castro e et al. Crimes e infrações administrativas e ambientais: comentários à Lei Federal 9605/98. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DESCOLA, Philippe & PÁLSSON, Gisli (eds.). 2001. Naturaleza y sociedad: perspectivas antropológicas. (Colección Ambiente y Democracia) México: Siglo XXI, 2001)

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'ana. 2001. O mito moderno da natureza intocada. 3ª edição. São Paulo: Hucitec/ Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB)/USP)

FARIAS, Paulo José Leite. Competência federativa e proteção ambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FOLADORI, Guillermo; TAKS, Javier. Um olhar antropológico sobre a questão ambiental. Mana, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 323-348, Oct. 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132004000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132004000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 Maio 2020.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. Crimes contra a natureza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. FREITAS. Gilberto Passos de. Crimes contra a Natureza 9ª ed. São Paulo: RT, 2012.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. Direito fundamental ao ambiente. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2005.

GRANZIERA, Maria Luiza. Direito Ambiental. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GUERRA, Glauco Martins. Princípio da Legalidade e Poder Normativo: dilemas da autonomia regulamentar. 2004. Disponível em: <[http://www.mng.com.br/pdf/02\\_Artigos-MNG-Legalidade\\_PoderNormativo.pdf](http://www.mng.com.br/pdf/02_Artigos-MNG-Legalidade_PoderNormativo.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2012.

GUERRA. Sidney. Curso de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

INSTITUTO Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. Governo cria o Refúgio de Vida Silvestre de Alcatrazes. Brasília, 02 ago. 2016. Disponível em:

<<https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8056-governo-cria-o-refugio-d-e-vida-silvestre-de-alcatrazes>> Acesso em: 11 ago. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): relatório 1: o Conama na visão dos seus conselheiros. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7961>> Acesso em: 09 ago. 2021.

JATOBÁ, S. U. *et all.* Ecologismo, Ambientalismo e Ecologia Política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.

KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

LEFF, Enrique. 2001. Epistemologia Ambiental. São Paulo: Cortez.

LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEMOS, André Fagundes. A (in)competência do CONAMA para edição de normas sobre licenciamento ambiental: análise de sua juridicidade. Revista Brasileira de Políticas Públicas; Brasília Vol. 3, Ed. 2, (2013).

LIMA, José Leonidas Bellem de. Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do CONAMA. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, maio/jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240597>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 20ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental Brasileiro. 19ª ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 23ª. ed. São Paulo: editora Malheiros. 2015

MARÇAL, Thaís. Poder regulamentar do CONAMA: Limites e possibilidades. Revista Eletrônica OAB/RJ / Edição Especial – Direito Ambiental, p. 105/113, nov. 2017.

MESQUITA, João Lara. O legado ambiental do Governo Temer. Estadão, 02 jan. 2019. Disponível em: <<https://marsemfim.com.br/o-legado-ambiental-do-governo-temer/>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

McCORMICK, J.. Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará,1992.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. Meio ambiente: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2004.

MEDEIROS, R. A. L. Decodificando a Internacionalização da Amazônia: análise de uma geopolítica ambiental. Brasília: Trampolim, 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 16. ed. São Paulo

MALHEIROS, M. Regulamento e princípio da legalidade. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 96, 1990.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário 8ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo : RT, 2013.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MILARÉ. Édis. Direito do Ambiente. 7ª ed. São Paulo: RT, 2011.

MOLINARO, Carlos Alberto. Direito ambiental: proibição de retrocesso. Porto Alegre, 2007.

MOURA, A. (org.) Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2016.

MOURA, Adriana Maria Magalhães; FONSECA, Igor de Ferraz da. Conselho Nacional de Meio Ambiente: análise e recomendações de aperfeiçoamento. In: *FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira; GASQUES, José Garcia; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata de. [et. Al]. Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade. Brasília: IPEA, 2016. Brasília: Ipea, 2016. p. 59-89.*

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas, p. 13-43, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajeto%C3%B3ria%20da%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2021

NETO, Antônio Zanollo et al. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras Henriques; CAZETTA, Ubiratan. (Orgs.). Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n.6.938/81. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 81-94.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Municípios e meio ambiente: necessidade de uma gestão urbana ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). Direito ambiental em evolução nº 4. Curitiba: Juruá, 2005.

RECH, Adir Ubaldo. Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: Educs, 2011.

RUA, M, G. Políticas públicas. Especialização – Módulo Básico. Políticas Públicas - Análise. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: 2014. 130 p.

SACHS, I. Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

SANTANA, Paulo Campanha. A (des)articulação institucional para proteção do meio ambiente no suposto federalismo cooperativo brasileiro: Lei Complementar 140/2011 e sua efetividade. 2019. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, 2019.

SANTOS, M. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Editora HUCITEC, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang, A eficácia dos direitos fundamentais. 9. ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. As resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-25, abr./maio, 2008. Disponível em: [www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Atuação supletiva e subsidiária do IBAMA em face dos órgãos ambientais estaduais: reflexões à luz da Lei Complementar nº 140/2011. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 15, n. 86, mar./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240138>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Malheiros: São Paulo, 2011.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 10ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2013

SOUZA, C. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. In: HOCHMAN, G. (org.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, R. Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro et al. Responsabilidade pós-consumo: ação civil pública para impor aos fabricantes de lâmpadas fluorescentes a responsabilidade por sua destinação final. Revista de Direito Ambiental, ano 12, n. 47, jul./set. 2007.

ZAHARIADIS, N. (org.). Handbook of public policy agenda setting. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016..