

UFRRJ

**INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

DISSERTAÇÃO

**Os Limites e Possibilidades da Participação Social na Gestão
Ambiental Pública Brasileira: Um Estudo de Caso sobre
Extinção e Reestruturação dos Colegiados da Administração
Pública Federal**

Juliana Cerqueira Pamplona Silva

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA BRASILEIRA. UM ESTUDO
DE CASO SOBRE EXTINÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DOS
COLEGIADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

JULIANA CERQUEIRA PAMPLONA SILVA

Sob a orientação da Prof^a. Dr^a.

Cristiane Cardoso

Dissertação submetida como requisito parcial
para obtenção do grau de **Mestre**, no Curso de
Pós-Graduação em Práticas de
Desenvolvimento Sustentável.

Seropédica, RJ
Julho de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586l

Silva, Juliana Cerqueira Pamplona , 1974-
Os limites e possibilidades da participação social
na gestão ambiental pública brasileira: Um estudo de
caso sobre extinção e reestruturação dos colegiados da
administração pública federal. / Juliana Cerqueira
Pamplona Silva. - Rio de janeiro, 2019.
236 f.: il.

Orientadora: Cristiane Cardoso.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em
Práticas de Desenvolvimento Sustentável, 2019.

1. Participação Social;. 2. CONAMA; . 3. Democracia
. 4. Representação. 5. Governo Bolsonaro. I. Cardoso,
Cristiane, 1977-, orient. II Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em
Práticas de Desenvolvimento Sustentável III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

JULIANA CERQUEIRA PAMPLONA SILVA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre**, no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 30/07/2019.



Cristiane Cardoso. Prof.^a Dr.^a - UFRRJ
(Orientadora)



Celso Sánchez Pereira. Prof. Dr. - PUC/RJ
(Membro Externo)



Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues. Prof.^a Dr.^a - UFRRJ
(Membro Interno)

AGRADECIMENTOS

Quero expressar meus agradecimentos a algumas pessoas que foram essenciais para a concretização deste trabalho.

Primeiramente à querida Professora Cristiane Cardoso pelo acolhimento, empatia e confiança ao me orientar pelos caminhos dessa pesquisa.

Ao Professor Celso Sanchez pela disponibilidade, por suas sugestões desde a banca de projeto, qualificação e defesa, que se mostraram fundamentais para o desenvolvimento desta dissertação e para ressignificar nosso encontro.

À Professora Camila Rodrigues que gentilmente aceitou o convite para compor a banca avaliadora, pelo olhar atento e as preciosas críticas e contribuições.

Ao Professor Estefan Monteiro, Leonardo Lima e toda equipe do Departamento de Geologia da Universidade Federal Fluminense pelo inestimável apoio e cujas experiências compartilhadas aprofundaram ainda mais meu interesse pela pesquisa sobre participação social na gestão ambiental pública.

Aos professores, funcionários e aos queridíssimos colegas da sétima turma de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Práticas de Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, especialmente ao meu afortunado grupo, Thábata Ribeiro e Lula pela amizade, troca de experiências e pelos ricos momentos de aprendizado.

Aos meus pais Maria Ely e José Penha Pamplona pelo apoio incondicional de todas as horas. À minha irmã, Mariana, maior amor da vida e meu cunhado Carlos André que me abrigaram com carinho na reta final.

À minha amada filha Flora, que me enche de coragem para realizar esse e outros tantos desejos e desafios diários.

A todos os mestres que me conduziram até aqui e aos amigos que ficaram na torcida, me apoiaram.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

SILVA, Juliana Cerqueira Pamplona. **Os limites e possibilidades da participação social na gestão ambiental pública brasileira: um estudo de caso sobre extinção e reestruturação dos colegiados da administração pública federal.** Dissertação (Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável). Programa de Pós-Graduação em Práticas de Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

A política ambiental no Brasil tem como marco institucional a Lei Nº 6938, de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. A partir desta lei foi estabelecido o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), composto por um órgão superior (Conselho de Governo), um órgão central (Ministério do Meio Ambiente); órgãos setoriais (nos Estados); órgãos executores (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) e um órgão consultivo e deliberativo (Conselho Nacional do Meio Ambiente Conama). O presente trabalho tem como objetivo analisar os limites e possibilidades dos conselhos, em especial do Conama, enquanto espaço de participação social na Gestão Ambiental Pública Brasileira com a publicação dos Decretos Nº 9.759/19 e Nº 9.806/19. Este trabalho analisa as alterações de estrutura e composição do CONAMA em diálogo com a teoria, em uma reflexão sobre a importância da sociedade civil na gestão ambiental pública.

Palavras-chave: Participação Social; CONAMA; Democracia e Representação.

ABSTRACT

SILVA, Juliana Cerqueira Pamplona. **The limits and possibilities of social participation in Brazilian environmental management. A case study on the extinction and restructuring of federal public administration collegiate.** Dissertation (Master's in Sustainable Development Practices). Post Graduate Programme in Sustainable Development Practice, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

The environmental policy in Brazil has as institutional framework Law No. 6938 (1981), which instituted the National Environmental Policy. Within this law was established a National Environmental System (SISNAMA), composed by a higher body (the Government Council), central body (Environment Ministry), state environmental agencies, executive organ (IBAMA/ICMbio) and a consulting and deliberating organ, National Environmental Council (CONAMA). The aim his study was to analyze the limits and possibilities of These Councils, especially CONAMA, as a space for social participation in Brazilian Public Environmental Management after Decree-Law no. 9.759/19 e no 9.806/19. This study was makes analyzes the structure and composition of CONAMA with a dialogue with the theory by a reflection on the importance of civil society in public environmental management.

Key-words: Social participation; council; Democracy and representation

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese Correntes Teóricas da Democracia.	27
Quadro 2 – Escada de Participação Cidadã.	33
Quadro 3 – Concepções de Projetos de minipúblicos segundo.	34
Quadro 4 – Conjunto de variáveis do desenho institucional.	36
Quadro 5 – Tipos de conselhos nacionais.	43
Quadro 6 – Alterações de composição do Conama ao longo dos anos.	59
Quadro 7 – Competências do Conama.	62
Quadro 8 – Partidos Políticos e adesão à agenda verde.	70
Quadro 9 – Proposições da Equipe de Evaristo Miranda para o Sisnama.	75
Quadro 10 – Propostas da equipe de transição Coordenada por Eduardo Miranda ao MMA.	76
Quadro 11 – Ações propostas de para incorporação do ICMbio pelo Ibama.	77
Quadro 12 – Corte de Orçamento na área Ambiental – abril 2019.	79
Quadro 13 – Cronologia dos Atos Normativos.	83
Quadro 14 – Quadro Comparativo Estrutura CONAMA antes e após DECRETO Nº 9.806/2019.	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Variantes de Democracia. Fonte: Held, 1987.	20
Figura 2 – Cubo Democrático. Fonte: Fung (2006, p.19).	35
Figura 3 – Estrutura Sisnama. Fonte: Adaptado de MMA (2019).	56
Figura 4 – Fluxo de Elaboração das Resoluções Conama. Fonte: IPEA (2011).	61
Figura 5 – Fragmento do Plano de Governo da Candidatura de Jair Bolsonaro. Fonte: Bolsonaro (2018).	67
Figura 6 – Fragmento do Plano de Governo da Candidatura de Jair Bolsonaro. Fonte: Bolsonaro (2018).	68
Figura 7 – Capa do Plano de Governo. Fonte: Bolsonaro (2018).	91
Figura 8 – Pesquisa Eleitoral – Intenção de voto por Religião. Fonte: Datafolha (2018).	93
Figura 9 – Percentual de membros do setor público na composição do Conama. Fonte: Autoria Própria (2019).	98
Figura 10 – Análise comparativa das alterações do Desenho Institucional do Conama.	103

SIGLAS

A3W	<i>Amazon Third Way</i>
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CCMA	Conselho Consultivo de Meio Ambiente da Secretaria Especial do Meio Ambiente
CGen	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CGFlop	Comissão de Gestão de Florestas Públicas
CIEC	Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte
CNCD	Comissão Nacional de Combate à Desertificação
CNEA	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CNSeg	Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização
Conaflor	Comissão Nacional de Florestas
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conamaz	Conselho Nacional da Amazônia Legal
CT	Câmara Técnica
EIA	Estudos e o Relatório de Impacto Ambiental
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio
FNRB	Fundo Nacional para Repartição de Benefícios
Gari	Grupo Assessor de Revisão do Regimento Interno
Gite	Grupo de Inteligência Territorial Estratégica
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
MEB	Movimento Endireita Brasil
Minter	Ministério do Interior
MMA	Ministério do Meio Ambiente

MP	Ministério Público
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PBMC	Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMA/P	Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	18
1.1 Teoria democrática	18
1.1.1 Democracia Elitista	20
1.1.2 Democracia Pluralista	22
1.1.3 Democracia Participativa	24
1.1.4 Democracia Deliberativa.....	25
1.2 A operacionalização da democracia deliberativa.....	27
CAPÍTULO II - PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA	31
2.2 Escada de participação cidadã de Arnstein.....	32
2.3 Cubo democrático de Fung	34
CAPÍTULO III - A TRAJETÓRIA DEMOCRÁTICA BRASILEIRA.....	37
3.1 Os ciclos de participação social.....	38
3.2 Espaços de participação instituídos no Brasil, a partir da democratização	42
3.3 Os espaços de participações institucionalizados na área ambiental.....	45
3.3.1 As Críticas e Desafios às instâncias de participação institucionalizadas	47
CAPÍTULO IV - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NO BRASIL	50
4.1 A questão ambiental: contexto histórico e político	50
4.2 A Criação da Política Nacional do Meio Ambiente	52
4.3 O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA	55
4.4 O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA	57
4.4.1 A Busca pelo equilíbrio: Representação do Setor Público e da Sociedade Civil	58
CAPÍTULO V - DAS PROMESSAS E RECUSAS DE CAMPANHA ÀS AÇÕES DE GOVERNO	66
5.1 A temática ambiental na campanha eleitoral de Bolsonaro em 2018.....	66
5.2 A transição.....	71
5.3 O governo Bolsonaro: os primeiros seis meses da política ambiental.....	77
5.3.1 A Extinção dos Colegiados em prol da eficiência.....	84
RESULTADOS E DISCUSSÃO	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

ANEXOS	114
Anexo 1 – Plano de Governo - “O caminho da prosperidade”	114
Anexo 2 – Proposta Equipe de Transição - SISNAMA-MMA.....	114
Anexo 3 – Notas sobre o SISNAMA e sobre a estrutura do IBAMA	114
Anexo 4 – Ofício Circular N°1/2019	114

INTRODUÇÃO

A história da institucionalização da política ambiental no Brasil está fortemente implicada com o processo de redemocratização. Seu principal marco, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), foi instituída pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ainda durante o governo militar. Esta lei definiu as diretrizes nacionais para a condução da gestão ambiental pública no país, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O Sisnama foi concebido para fazer funcionar esta legislação ambiental, e desde a sua origem previu em sua estrutura um órgão colegiado representativo com participação da sociedade civil, de caráter consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

Desta forma, o espaço da sociedade civil na gestão ambiental pública brasileira está legitimado na norma desde seu marco inicial. Poucos anos depois, com a Constituição Federal de 1988, a participação social na gestão ambiental pública alcançou um status normativo em nível constitucional, consagrando o princípio democrático, o que se evidencia no artigo 225, o qual estabelece uma série de deveres que buscam efetivar a participação, a exemplo do dever de cooperação entre estado e sociedade (art. 225, caput).

Na década seguinte, em 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente ¹(MMA), como órgão responsável pela condução das políticas ambientais no país e com a missão de formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos e a sociedade para o desenvolvimento sustentável. A missão do MMA reafirmou o espaço de participação social na gestão ambiental pública.

Em quase 40 anos, em um caminho de muitos avanços e alguns retrocessos, a composição e o funcionamento do Conama evoluíram com mudanças de governos e o processo e amadurecimento da jovem democracia brasileira. Entre 1999 e 2001 o trabalho de reestruturação foi batizado de "Repensando o Conama". O Conselho que então era composto de 72 conselheiros passou a contar com mais de 100 conselheiros, em um movimento para ampliar a participação dos Estados e Municípios e da Sociedade.

As medidas iniciais do governo do Presidente Jair Bolsonaro alteraram a estrutura do Conama. O Decreto Nº 9.806, de 28 de maio de 2019 reduziu o número de conselheiros do Conama, de 96 para 23 membros.

Os estados perderam representação. Na composição anterior havia uma cadeira para cada um dos 26 estados e uma para o Distrito Federal. Após o referido decreto, são cinco cadeiras que serão representadas por um estado de cada região geográfica. Da mesma forma os municípios que possuíam oito membros, passam a ser representados apenas dois membros. A representação da sociedade civil foi reduzida de 23 representantes para 4 membros.

Esse trabalho procura analisar os limites e possibilidades do Conama, enquanto espaço

¹ Estes temas estão relacionados no histórico do MMA, como áreas de atuação do ministério. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/>

de participação social na Gestão Ambiental Pública Brasileira com a publicação dos Decretos Nº 9.759/19 e Nº 9.806/19 que impõe uma reestruturação deste conselho.

Cabe esclarecer que se considerou o conceito definido por Quintas de Gestão Ambiental Pública, como o processo de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal (QUINTAS, 2005, p. 31).

Ainda que não seja a primeira vez que o Conama passa por uma reestruturação. As promessas de campanha e as ações realizadas nos primeiros seis meses do Governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, sinalizam para grandes retrocessos na política ambiental, em especial nos espaços de participação constituídos ao longo do recente período democrático brasileiro.

Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa é verificar os limites e possibilidades atuais do Conama, enquanto espaço institucional de participação social na Gestão Ambiental Pública Brasileira. Na busca do objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Descrever o contexto histórico e político da institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente;
- Apresentar o cenário geral das medidas do Governo Federal relacionadas a Gestão Ambiental Pública Brasileira;
- Verificar as alterações na estrutura do Conama a partir do decreto, indicando os atores que permanecem e os excluídos;
- Analisar se as alterações propostas de extinção e reestruturação dos colegiados da administração pública federal comprometem ou fragilizam a viabilidade de um modelo de democracia deliberativa.

O problema desta investigação será verificar as alterações nas estruturas de participação social na gestão ambiental pública brasileira e os possíveis comprometimentos da viabilidade democrática.

A abordagem metodológica desta pesquisa é um estudo de caso, de natureza exploratória e abordagem qualitativa, utilizando revisão bibliográfica e análise documental. A opção pela metodologia exploratória buscou uma análise que alcançasse compreender o momento histórico e os atuais limites do Conselho Nacional de Meio Ambiente enquanto espaço participativo da gestão ambiental pública no Brasil.

O estudo exploratório partiu de uma revisão bibliográfica sobre teoria democrática, participação social e sobre institucionalização da Política Ambiental no Brasil, o que serviu para a compreensão mais ampla do ambiente em que surgiu o fenômeno estudado.

Em seguida, foi feito um levantamento de referências sobre política ambiental do governo Jair Bolsonaro, os atores envolvidos, as ações empreendidas e os conflitos presentes.

Os documentos foram selecionados considerando das seguintes fontes de dados

secundários: Normativos legais publicados; Diários Oficial; publicações de campanha, plano de governo e do gabinete de transição; registros na imprensa online; publicações diversas e ata de reunião do Conama. As informações levantadas foram analisadas tomando como referência analítica as variáveis sugeridas por Fung (2004) em no modelo do “Cubo Democrático” e a da “Escada de Participação Cidadã” de Arnstein (1969).

A pesquisa teve recorte histórico-temporal o período entre agosto 2018 e junho de 2019², o que inclui o período de campanha eleitoral, gabinete de transição e o primeiro semestre do governo do presidente da república Jair Messias Bolsonaro.

O presente trabalho é composto de cinco capítulos, além desta introdução, resultados e discussões e da conclusão.

O capítulo 1 apresenta uma exposição da teoria democrática contemporânea, passando por quatro modelos normativos de democracia representativa, nas variantes teóricas contemporâneas serão observadas a Democracia Elitista; Democracia Pluralista; Democracia participativa e a Democracia Deliberativa.

O capítulo 2 trata da participação social na Teoria Democrática a partir da revisão feita pela autora Carole Pateman, em sua obra Participação e Teoria Democrática (1992), seguida da Teoria da Escada de Participação Cidadã de Sherry Arnstein (1969) e do modelo analítico de Archon Fung (2004).

O capítulo 3 aborda mais especificamente da trajetória da democracia brasileira e seus espaços de participação social.

O capítulo 4 apresenta uma retrospectiva histórica sobre a institucionalização da política ambiental no Brasil o contexto de sua criação, sua concepção e estrutura. Descreve o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e a Representação do Setor Público e da Sociedade Civil dentro das estruturas da gestão ambiental.

O capítulo 5 trata de um levantamento de informações sobre a política ambiental do governo iniciando pelo discurso de campanha durante o período eleitoral entre agosto de 2018 e outubro de 2018, passando ao período de transição, a partir da nomeação do gabinete em 1 de novembro de 2018, e por fim, as ações e medidas de governo, formalizadas a reestruturação do Conama.

Ao final são analisadas as alterações de estrutura e composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente em consequência dos Decretos Nº 9.759/19 e Nº 9.806/19 em diálogo com a Teoria Democrática. Buscando avaliar a partir do modelo de Fung (2004), o que essas mudanças no desenho institucional do Conama indicam sobre caráter democrático da Gestão Ambiental Pública Brasileira no primeiro semestre do Governo de Jair Bolsonaro.

² Em dia 16 de agosto de 2018, passou a ser permitida a realização de propaganda eleitoral, relativa à campanha presidencial de 2018. Conforme TSE. In: <http://www.tse.jus.br>

CAPÍTULO I - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Este capítulo, apresenta uma revisão bibliográfica da teoria democrática contemporânea, uma vez que neste estudo, procura-se fazer um trabalho de articulação entre os princípios da teoria democrática e a análise das medidas de reestruturação dos colegiados da gestão ambiental pública brasileira, implementadas durante o primeiro semestre do governo de Jair Bolsonaro, o que compreende o período de janeiro a junho de 2019.

Para a discutir os espaços de participação na gestão ambiental pública buscou-se entender as origens da proposta democrática e suas nuances teóricas uma vez que o conceito de democracia não pode ser compreendido com um único significado, posto que ao longo do século XX houve uma intensa disputa teórica e conceitual sobre a temática da democracia, na parte inicial deste capítulo, buscou-se apresentar quatro modelos normativos de democracia representativa, todas variantes contemporâneas: O modelo hegemônico, conhecido como Democracia Elitista; Democracia Pluralista; Democracia Participativa e a Democracia Deliberativa. A escolha considerou os modelos hegemônicos e contra hegemônicos³, e baseou-se na maior aderência à discussão sobre participação social na gestão pública.

1.1 TEORIA DEMOCRÁTICA

O conceito de democracia admite uma pluralidade de significados e interpretações, de forma que a maioria das sociedades ocidentais se considera democrática, ainda que seus regimes políticos sejam bem diferentes. Não há um conceito teórico sobre democracia aceito de forma absoluta e consolidada. Não há um conceito monolítico.

Há pouco mais de duzentos anos, foi iniciado um movimento de transformação dos sistemas políticos. Um processo histórico que mobilizou o debate teórico, acerca dos modelos de democracia. Este ciclo ocorreu a partir de uma realidade de alta concentração de poder nas mãos de imperadores, reis ou czares e se desenvolveu na busca por um modelo político, no qual população tivesse capacidade cada vez maior de interferir na administração do Estado. Entretanto, ao longo deste período, o ideal democrático sofreu avanços e retrocessos, em uma série de interpretações e questionamentos em relação ao modelo hegemônico de democracia. (HELD, 1987; MANIN, 1997; SANTOS e AVRITZER, 2002).

Os conceitos de Democracia e Representação não nascem juntos. Democracia aparece pela primeira vez com os gregos, com base na democracia direta ateniense, não havendo nenhuma relação com representação. Hanna Pitkin (2006) apresenta as diferentes origens históricas dos dois conceitos. Representação, enquanto prática política, teria vindo de um período mais moderno na teoria política segue, a partir de Hobbes, com o clássico *Leviatã*, em um longo caminho que tem como pano de fundo os acontecimentos históricos, como as grandes revoluções. Segundo a autora, etimologicamente, a palavra representar ganha o

³ Esta classificação é utilizada por autores como: SANTOS e AVRITZER, 2002

significado de atuar em nome de outros. Essa definição é de grande importância porque já denota uma espécie de autorização do poder.

Schumpeter, a partir de uma concepção de democracia representativa dirá que o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, que cabe ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir essa vontade (SCHUMPETER, 1961, p.305).

Urbinati (2006) ao discutir o que torna a representação democrática dirá que a representação política é um processo circular (susceptível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não seria nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar.

Bobbio (1986) afirma que não existe somente uma democracia representativa possível e apenas uma democracia direta possível, pois é difícil de dizer onde uma termina e a outra começa. Segundo o autor, o processo de democratização consiste não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, ou da democracia política para a democracia social, mas na extensão do poder ascendente, para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações. Quando a expressão “democracia representativa” é utilizada, significa genericamente que as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que fazem parte, mas por pessoas que são eleitas para esta finalidade.

Nesta pesquisa, quatro modelos normativos de democracia representativa, nas variantes teóricas contemporâneas serão observadas a Democracia Elitista; Democracia Pluralista; Democracia Participativa e a Democracia Deliberativa.

Segundo Boaventura Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002), o século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Para os autores, essa disputa, travada ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da guerra fria, envolveu dois debates principais: na primeira metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia. Se, por um lado, tal debate foi resolvido, em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica, ao final das duas guerras mundiais, implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas, em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral, para a formação de governos, no modelo de Democracia elitista de Schumpeter. Essa foi a forma hegemônica de democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização (SOUZA SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 41).

Na obra “Modelos de Democracia”, David Held (1987) faz uma ampla análise dos modelos de democracia, desde a Grécia Antiga. Ao inventariar os modelos contemporâneos apresenta os principais teóricos e as características em torno de cinco grandes concepções: elitista, pluralista, legalista, participativa e deliberativa. Indicando em cada corrente teórica como se dá a relação com o surgimento de novos espaços de participação e deliberação. Podemos agrupa-los em duas grandes categorias: as de democracia direta e participativa (um

sistema de tomada de decisão sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos) ou a democracia liberal ou representativa (sistemas de governo que envolve os eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos). A Figura 1 Apresenta as variantes de democracia na concepção de Held (1987).

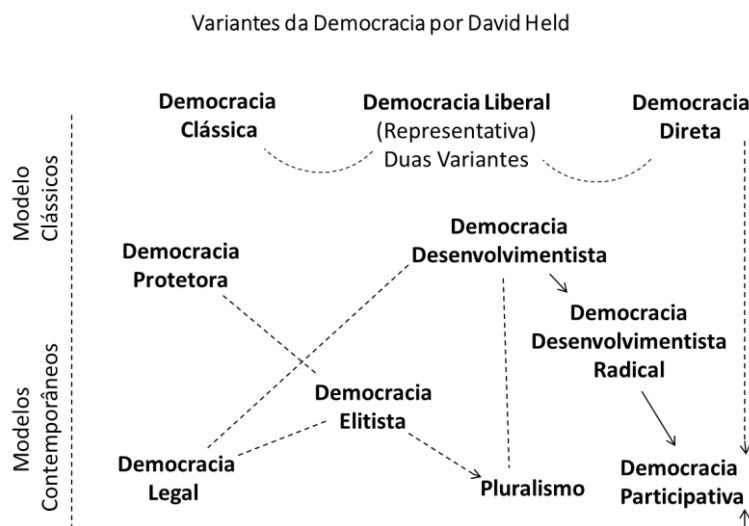


Figura 1 – Variantes de Democracia. Fonte: Held, 1987.

1.1.1 Democracia Elitista

A concepção de “Democracia Elitista” tem como principais teóricos Max Weber e Joseph Schumpeter. Essa concepção se consolida no pós-guerra, elaborada a partir de uma crítica à doutrina clássica, que tem como uma referência Jean Jacques Rousseau. Na concepção clássica de democracia há a ideia do protagonismo central do povo, soberano e capaz de produzir uma vontade coletiva. O governo do povo, para o povo e pelo povo. Essa concepção clássica está vinculada à tradição da democracia de assembleia ou Democracia Direta cujos fundamentos político-filosóficos remontam à polis grega e à conceituação de soberania popular (HELD, 1987).

A Democracia Elitista faz uma crítica ao modelo clássico, considerando que haveria uma inviabilidade dessa forma de democracia, nas sociedades modernas, por serem sociedades complexas. A Democracia Direta não faria sentido e não seria possível o povo ter um papel central na tomada de decisões, como indicou Rousseau. Nas sociedades modernas haveria pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento da noção de coletividade. Os elitistas compreendiam a democracia enquanto forma de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisão e formas de estabelecer parâmetros de controle ao exercício do poder político, administrativo e burocrático.

Nesta concepção a burocracia seria indispensável. O Estado, dependeria cada vez mais de procedimentos, padrões e normas racionais, para um desempenho eficiente de suas funções administrativas. Com isso, os mais capacitados a operar o aparato público burocrático possuiriam uma condição de liderança na gestão pública e seriam escolhidos por meio do

voto. Nesse arranjo não haveria espaço para uma democracia direta, modelo que levaria a uma administração ineficiente e a um sistema político instável.

Para Weber (1946) as formas complexas de administração poderiam prescindir de elementos participativos e argumentativos. O autor irá propor um conceito de complexidade administrativa no qual a participação popular somente poderia se constituir em obstáculo. Desta forma, a argumentação ou a participação seriam completamente contraproducentes, no sentido de darem resultados ou mais racionais ou mais eficientes.

O modelo elitista de democracia possui três elementos principais: (i) a ideia de soberania popular enquanto o evento da eleição (democracia entendida como procedimento); (ii) a divisão dos cidadãos entre ativos, isto é, aqueles que participam efetivamente da política por meio de uma competição por votos, e passivos, cujo papel reduz-se à escolha por meio do voto; e (iii) um sistema representativo monopolista, que tem no parlamento sua instância legítima exclusiva de deliberação e tomada de decisões políticas (AVRITZER, 2000; HELD, 1987).

Segundo Weber (1946), a democracia em sociedades modernas seria uma democracia plebiscitária de liderança: longe de ser um sistema de desenvolvimento da cidadania, ou de participação direta do eleitorado na política e nos partidos, seria um mecanismo de escolher as elites políticas, as lideranças partidárias que competem por votos, um elitismo competitivo.

Nesse contexto, o papel desempenhado pelo eleitorado é apenas o de legitimar elites políticas na função de governar. Para Schumpeter (1961), o eleitorado seria incapaz, restando-lhe apenas escolher entre elites capazes de gerir a máquina administrativa, inexistindo um processo de participação pela argumentação racional. Os partidos, nesse contexto, teriam o propósito de competir pelo poder mediante a disputa de votos, e o eleitor, um sujeito isolado e desconectado dos espaços de poder e participação.

Para Joseph Schumpeter não é possível determinar aquilo que seria o bem comum, pelo fato de que para diferentes indivíduos o bem comum pode significar coisas diferentes.

Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas (SCHUMPETER, 1961, p.301).

Assim como para Weber, para Schumpeter, as questões culturais e as concepções da boa vida devem estar fora da política democrática. Porque nossas concepções sobre o que é a vida e a sociedade estariam além do alcance da lógica. Nesse sentido, o problema da diferença não irá encontrar, na teoria democrática da primeira parte do século XX, uma resposta. A concepção de deliberação em Weber e Schumpeter propõe uma forma de decisão que prescinde dessa dimensão.

Dois elementos serão reforçados pelas formulações de Schumpeter: a rejeição de formas públicas de discussão e a identificação das práticas decisórias com o processo de escolha de governantes. Schumpeter (1961) irá descartar os elementos argumentativos da democracia. Para ele, tais elementos foram desaparecendo no século XX em virtude de dois

processos: a integração do homem comum à política e o desenvolvimento dos meios de comunicação de massas. Ambos os processos teriam contribuído para que os processos argumentativos deixassem de ter centralidade na democracia. Schumpeter critica a ideia de que a vontade dos indivíduos exista como algo ordenado. Para ele, tais vontades não passariam de impulsos vagos operando em relação a slogans disponíveis e impressões falsas.

Para argumentar que a vontade do cidadão per se é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de slogans e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser complementada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os que não estão (SCHUMPETER, 1961, p.304).

A democracia nesse contexto "elitista" serviria para afastar os mais fracos e estabelecer aqueles mais competentes (uma elite) em disputar votos e poder.

Leonardo Avritzer⁴(2000), apresenta as características para entender a concepção da democracia elitista weberiana agrupando-as em dois elementos fundamentalmente decisionísticos (i) o ceticismo em relação a debates envolvendo tradições culturais distintas; e (ii) a percepção de que a complexidade administrativa é incompatível com a participação e com a argumentação.

Um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos. Em oposição a esse modelo, alguns autores procuraram pensar uma nova forma de regime democrático com outras esferas de debate e tomada de decisão, contribuindo para a reformulação das concepções sobre democracia.

1.1.2 Democracia Pluralista

Na análise de David Held (1987) a teoria de Schumpeter não daria quase nenhuma atenção aos grupos intermediários existentes entre o cidadão individual e o Estado, tais como: associações comunitárias, grupos religiosos ou sindicatos. Os teóricos democráticos chamados empíricos ou pluralistas irão se ater à dinâmica das políticas dos grupos sociais. Observando as interconexões entre a dinâmica eleitoral e esses grupos de interesse, enfocando principalmente a relação entre indivíduos e os partidos.

Robert Dahl, principal nome desta corrente, irá partir da teoria de Schumpeter, para formula a primeira síntese do que chamou Teoria Pluralista da Democracia. O Trabalho de Dahl tinha por objetivo ampliar a Teoria Elitista. A síntese de sua teoria seria que os recursos que contribuem para o poder estão distribuídos entre diferentes grupos. E que o poder seria partilhado entre esses grupos e os interesses externos que exercem pressão sobre eles. Esta abordagem fornece uma descrição dos processos de decisão e de análise

⁴ AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova, 2000

das influências individuais de grupos ou organizações sobre os processos políticos (COSTA, 2013, p. 220).

Avritzer (1996) situa o pensamento de Robert Dahl em um lugar intermediário entre o ‘elitismo democrático’ e uma concepção normativa e participativa de democracia. De sua obra seria possível extrair um conjunto importante de contribuições acerca da relação entre o acesso à informação e os processos de democratização política.

Na concepção pluralista o exercício do poder é fruto de um processo constante de barganha, negociação, composição e competição entre os diversos grupos de interesse. Embora também possua um viés monopolista deliberativo, como na concepção elitista, aqueles que exercem o poder também atuam como representantes de um pluralismo de vontades e não somente aos seus próprios interesses. Essas representações se dariam via partidos políticos, sindicatos, grupos étnicos, entidades organizadas, uniões, federações, clubes, associações etc.

A competição dinâmica entre os grupos de interesse teria um papel de estabilidade do regime democrático. Esse equilíbrio se daria pela alternância advinda da capacidade dos grupos mobilizarem recursos e articularem-se em torno de temas diversos. As decisões não emanariam de uma elite com muita concentração de poder, e sim, de um processo de constante negociação.

Robert Dahl defende o que ele chama de “poliarquia”, um governo de minorias, não de elitista. A Democracia Poliárquica seria um sistema político dotado de seis características essenciais: os funcionários são eleitos pacificamente, de maneira frequente, em eleições conduzidas com limpeza, onde não haja coerção; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas, ou seja, garantia de direitos dos cidadãos de ter fontes de informações alternativas que não estejam monopolizadas pelos governos e/ou por nenhum outro grupo; autonomia dos indivíduos para formarem associações e cidadania inclusiva (COSTA, 2013, p. 222).

Na definição de Robert Dahl, poliarquia são sistemas políticos com sufrágio amplo e garantia das liberdades e oportunidades individuais que protegem a liberdade de expressão, a liberdade de associação, o acesso à informação, a existência de eleições livres e a competição eleitoral ampliada (AVRITZER, 1996; COSTA, 2013, HELD, 1987).

David Held (1987) apresenta uma crítica à noção de poder e participação na teoria pluralista, para ele, existem muitas fragilidades no modelo pluralista clássico “todas as quais parecem derivar de uma compreensão inadequada da natureza e distribuição do poder”. Para o autor a existência de muitos centros de poder, dificilmente, garante que o governo possa ouvir a todos igualmente, “fazer alguma coisa que não seja comunicar-se com os líderes de tais centros; ser suscetível à influência de qualquer um que não sejam aqueles que ocupam posições de poder e fazer qualquer coisa sobre as questões em discussão”. Held dirá que mesmo os melhores modelos contemporâneos de democracia partilham algumas limitações que surgem do fato de se concentrarem, acima de tudo, nas relações Estado-economia, o que os limitaria. Para o autor a exclusão das relações “privadas”, com suas demandas e

oportunidades “radicalmente assimétricas para os cidadãos” são uma lacuna deixada pelos pluralistas.

1.1.3 Democracia Participativa

Na década de 1970, Crawford Brough Macpherson e Carole Pateman, publicaram as respectivas obras: “A democracia liberal: origens e evoluções⁵ e Teoria e participação democrática⁶”. A ideia de democracia participativa surge originalmente com os movimentos estudantis nos anos 1960, espalhando-se nos anos seguintes junto à classe trabalhadora em razão da crescente insatisfação com a estrutura social e as práticas políticas dominantes naquele contexto (Pateman, 1992, p.9).

A abordagem de Macpherson e Pateman, vai ao encontro da visão dos Democratas Deliberativos, no sentido de que democracia não deva limitar-se à escolha de líderes políticos pelo voto, em uma competição entre elites, mas que deveria abarcar a participação dos cidadãos nas decisões coletivas. E a crítica ao fato de que na democracia contemporânea o que importa é a participação de uma elite minoritária e que a não-participação do homem comum é vista como a salvaguarda da estabilidade do sistema político.

Macpherson (1978) argumenta em favor de um modelo de governo que combine partidos competitivos com organizações de democracia direta. A base para instaurar uma democracia participativa residiria no fortalecimento da participação direta dos indivíduos em organizações locais e coletivas, e no estabelecimento de um diálogo constante entre essas unidades associativas e as instâncias da administração pública.

Com base no estudo do modelo de democracia liberal, Macpherson elabora sua crítica, afirmando que esse modelo acarretaria maior passividade do cidadão em relação ao contexto político porque as decisões ficam a cargo dos políticos. Os políticos teriam a responsabilidade de melhorar a vida dos cidadãos, e isso desvirtuaria o ideal de uma democracia efetiva. A solução apontada como alternativa à democracia representativa seria a de democracia participativa.

A concepção participativa preconiza que as instituições de representação e o governo devem ser entendidos como forma de realização da vontade dos cidadãos, em que as ações dos governantes devem refletir o desejo dos governados. Carole Pateman (1992), refuta a tese de que os cidadãos seriam igualmente livres e iguais como preconizado pela teoria liberal. Ao contrário, argumenta que na prática os indivíduos manteriam interações baseadas em

⁵ O livro “A democracia liberal: origens e evoluções” de Macpherson, teve sua edição original de 1977 - *The Life and times of liberal democracy*.

⁶ *Participation and democratic theory* de Pateman, Carole foi publicado em 1970 pela Cambridge University. Publicado em português como *Participação e teoria democrática*.

profundas desigualdades relacionadas a gênero, classes de trabalhadores, grupos étnicos, e outros aspectos, sendo insuficiente a existência de um reconhecimento formal de igualdade.

Para Pateman (1992), o próprio Estado seria uma fonte de desigualdade, uma vez que este não seria imparcial ou separado da sociedade – e, portanto, seria uma ilusão pensar que os indivíduos seriam todos tratados como livres e iguais. Ao contrário, propõe que a esfera privada dos indivíduos está de muitas formas envolvida, relacionada, submetida ao aparato do Estado, restando aos indivíduos muito poucas áreas, espaços, liberdades, ainda não submetidas ao Estado ou à vida política.

A democracia participativa, se fundamentam na apatia política da maioria, mostrando como ela não é casual, portanto, é produzida pelo próprio sistema político, quando há desigualdade social. A desigualdade social cria a apatia política. Para Macpherson (1978), a liberdade e o desenvolvimento individual só podem alcançar-se plenamente com a participação direta e contínua dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado.

Pateman (1992) irá propor novas formas de participação política, por considerar que apenas as eleições seriam insuficientes como forma de participação e controle dos governos e governantes. E pressupõe-se que essas instâncias de participação democrática é que permitiriam concretizar uma igualdade de liberdades e de desenvolvimento pessoal.

Para que os indivíduos exerçam o máximo de controle sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente, as estruturas de autoridade nessas áreas precisam ser organizadas de tal forma que eles possam participar na tomada de decisões (PATEMAN, 1992, p.61).

Souza Santos e Avritzer (2002) ao discutir a concepção hegemônica da democracia na segunda metade do Século XX, dirão que o debate sobre a democracia foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente. De um lado, a concepção que C.B. Mac Pherson batizou de liberal-democracia (MacPherson, 1966) e de outro uma concepção marxista de democracia que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte de cidadãos entendidos como indivíduos-produtores (Pateman, 1970). Desse enfrentamento surgiram as concepções hegemônicas no interior da teoria de democracia que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. Essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala (SOUZA SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 43-44).

1.1.4 Democracia Deliberativa

A Democracia Deliberativa está fundamentada na possibilidade de justificação política em um processo de argumentação pública entre iguais, tendo como requisito essencial para a legitimidade deste processo o respeito aos procedimentos imparciais de deliberação e como pressuposto, a participação de todos aqueles afetados por suas consequências.

Esta concepção de democracia preocupa-se com a legitimidade das decisões nas sociedades complexas. Dando especial ênfase à qualidade dos debates que a antecedem as deliberações, ou seja, não se trata apenas da forma como se delibera, mas das oportunidades de debater, participar, expondo os argumentos, ao longo do processo de tomada de decisão. Para a Democracia Deliberativa as decisões políticas só serão legítimas quando decorrem de processos de deliberação pública com a participam todos os que serão afetados pela decisão.

Segundo Farias (2000), esta vertente da teoria democrática descreve a possibilidade de se operacionalizar o ideal da soberania popular enquanto a expressão da deliberação de todos. Sem abrir mão dos procedimentos próprios da organização do poder - regra da maioria, eleições periódicas e divisão de poderes - a teoria democrática deliberativa afirmará que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação.

A corrente deliberativa critica a percepção da democracia como simples método para a agregação de preferências individuais e propõe uma democracia em que as preferências sejam construídas e reconstruídas pelos cidadãos por meio de debates na esfera pública. Nesta concepção a comunicação e o discurso serão os meios para a tomada de decisões no âmbito coletivo. Onde a participação e a autonomia compõem os valores fundamentais para a construção de um projeto político democrático (MIGUEL, 2005)

Jürgen Habermas, apresenta uma teoria que enfatiza os mecanismos da prática política, ao considerar que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, tal como supôs Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral. Mas também, estaria ligada a um processo de deliberação coletiva, que acontece com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por essas decisões políticas. A elaboração dessa posição leva Habermas à elaboração do assim chamado princípio D: "Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional (HABERMAS, 1995 apud. AVRITZER, 2000).

Para Avritzer (2000) duas características do princípio D merecem ser destacadas para a discussão sobre deliberação. A mudança na concepção de maioria e de forma de decisão. O princípio (D) não envolve a aferição de vontades, como no modelo de democracia hegemônico, e sim uma discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso das suas razões. Desta forma, não se trata de contagem de votos. Não seria suficientemente legítimo apenas dizer à minoria que ela possui menos votos. Seria necessário chegar a uma posição racional e satisfatória, por meio do debate político. Mudando a relação entre maioria e minoria.

A concepção habermasiana resgata a dimensão argumentativa do discurso pois contesta dois pressupostos do modelo hegemônico representativo: a ideia de vontade da maioria e o pressuposto de que é possível barganhar em torno de interesses pré-estabelecidos. Para Habermas a deliberação argumentativa atribui à esfera pública o papel de local de uma deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais se colocariam em contato, gerando uma rede de procedimentos comunicativos que se aproximaria da realização do princípio (D).

O conceito de esfera pública tem, desde a sua origem, algumas das suas características centrais ligadas ao debate democrático, como a ideia de um espaço para a interação face-a-face diferente do Estado. Um espaço no qual os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões da autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. Para Habermas a publicidade emerge historicamente como o resultado do processo no qual os indivíduos demandam dos governantes justificação moral dos seus atos em público (AVRITZER, 2000).

O modelo deliberativo aprofundaria a democracia, por possibilitar que as decisões sejam submetidas a um exame minucioso, a um processo de justificação, por ter sido legitimada num espaço público de justificação e deliberação, e não por ter sido tomada pela maioria ou por uma elite qualificada. Esses espaços públicos poderiam ir além dos espaços convencionais da política partidária (partidos políticos e câmaras legislativas) espaços reflexivos e inclusivos, que possibilitem uma deliberação com uma participação substantiva.

O desafio da democracia deliberativa está na relação entre essa rede de deliberação pública e os sistemas político e administrativo. Ou seja, qual seria a forma institucional desses arranjos deliberativos.

O **Quadro 1** apresenta uma síntese das quatro correntes teóricas: A Democracia Elitista de Joseph Schumpeter; a Democracia Pluralista de Robert Dahl; a Democracia Participativa e a Deliberativa de Jürgen Habermas.

Quadro 1 – Síntese Correntes Teóricas da Democracia.

CORRENTE	PRINCÍPIOS	TEÓRICO
Elitista	Crítica ao Modelo Clássico (Democracia Direta) Procedimental (Voto) Ativos/Passivos	Joseph Schumpeter
Pluralista	Poliarquia Dinâmica Eleitoral + Grupos de Interesse	Robert Dahl
Participativa	Decisões coletivas Partidos + Democracia Direta Sociedade Desigual	Macpherson e Pateman
Deliberativa	Legitimidade das decisões Deliberação Pública Participam todos os afetados/ Supervisiona e Influência Princípio D	Jürgen Habermas

Fonte: Autoria Própria (2019).

1.2 A OPERACIONALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Será a partir de Habermas, principal teórico da Democracia Deliberativa, que outros dois autores, Joshua Cohen e James Bohrman, irão propor formas para a operacionalização da Democracia Deliberativa. Enquanto Habermas parte de uma democracia discursiva,

cujo foco é a forma dos cidadãos fazerem funcionar a regra do jogo democrático, Cohen irá se preocupar em institucionalizar arranjos que possibilitem uma participação efetiva dos cidadãos, e não somente mera influência. A questão central em Habermas trata do procedimento ideal para deliberação e tomadas de decisão. O argumento habermasiano está baseado na capacidade dos movimentos sociais, dispersos na esfera pública, detectarem preocupações que estão fora da agenda pública, e proporem novas soluções, influenciando o poder legislativo e a administração. A crítica de Cohen ao modelo habermasiano consiste no fato que este sugere, tão somente um poder de influência, enquanto grupos de pressão, provocando quebras ocasionais na rotina do "circuito oficial do poder" (FARIAS, 2000).

Cohen irá explorar as possibilidades de operacionalização do pressuposto deliberativo através do que chamará de Poliarquia Diretamente Deliberativa, enquanto Bohman aponta o caminho de uma Deliberação Dialógica. A ideia central da Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD) é "institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não simplesmente promover a discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal". Na PDD, as decisões coletivas são tomadas através de deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas (FARIAS, 2000).

A Deliberação em Habermas é através da comunicação e em Cohen através da institucionalização da participação. Institucionalizar unidades deliberativas locais, pois essas arenas deliberativas estão mais próximas dos problemas sociais e dos indivíduos do que o próprio legislativo, que muitas vezes toma decisões que não se encaixam na realidade local. Para ele a ideia de fóruns e arranjos deliberativos são caminhos mais seguros para a democracia.

Avritzer (2000) ao tratar dos Fóruns e os Mecanismos de Participação aponta que as obras Joshua Cohen e James Bohman trabalham a questão da deliberação na interseção entre as obras de Habermas e de Rawls. Para ele Cohen transforma o processo de discussão argumentativa proposto por Rawls e Habermas em um processo de deliberação institucional, e define os procedimentos da democracia deliberativa da seguinte forma: "Nesses procedimentos os participantes tratam uns aos outros como iguais; eles têm a intenção de defender e de criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razão para aceitar, dado que o fato que o pluralismo supõe que o outro é razoável. Os indivíduos estão preparados para cooperar e acorda com os resultados dessa discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade." (COHEN, 1997, p.413, apud AVRITZER, 2000).

Para os teóricos da Democracia Deliberativa, em uma condição de pluralismo, supõe-se que os indivíduos serão capazes de chegar a algum tipo de acordo. No entanto, diferentemente de Habermas, Cohen supõe que pode haver decisões que não ocorram por consenso e que, ainda assim, sejam legítimas. Para Cohen, mesmo quando existe discordância e a decisão é tomada pela regra da maioria, a decisão da maioria irá contar como uma razão para aceitar a decisão como legítima. O argumento utilizado por Cohen é de que, se o

processo de decisão, ainda que por maioria, for um processo inclusivo e baseado na troca de razões, tal processo será aceito pela minoria enquanto legítimo.

Bohman (1996), em seu livro *Public Deliberation*, parte da concepção habermasiana de consenso para analisar como as instituições públicas podem tornar-se mais democrática através da qualificação dos métodos e das condições de debate. Tendo como pressuposto que a democracia implica alguma forma de deliberação pública, e que o desafio é mostrar como a legitimidade das decisões de um governo, mesmo em nas sociedades complexas e pluralistas, deriva do julgamento crítico dos cidadãos livres e iguais.

Para Bohman, a deliberação pública seria um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem este processo.

“Com este objetivo em mente, o que se segue é a minha definição inicial de deliberação pública: um processo dialógico de troca de razões com o propósito de resolver situações problemáticas que não seriam resolvidas sem coordenação e cooperação entre as pessoas. Nesta definição, a deliberação não é tanto uma forma de discurso ou argumentação, mas uma atividade cooperativa conjunta” (BOHMAN, 1996, p.27, em livre tradução).

Mesmo quando não existe acordo entre os envolvidos, mas se há interlocução existirá diálogo público. Na visão do autor, a deliberação é menos uma forma de discurso ou argumentação e mais uma atividade cooperativa e pública. É uma perspectiva de construção coletiva.

A proposição de Bohman procura transformar a influência quase fictícia dos públicos no sistema político em uma influência real. Nesse sentido, é possível pensar em um processo público de institucionalização da democracia deliberativa. No entanto, a pergunta que fica é: qual seria a forma e quais seriam os locais da institucionalização da deliberação pública?

Para Avritzer (2000) o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade, sendo que esses espaços pressupõem três características centrais para que a argumentação deliberativa ocorra.

A primeira característica seria a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação. Nesse sentido, tanto a preocupação rawlsiana quanto a preocupação habermasiana parecem estar contempladas, na medida em que se substitui a percepção da falta da legitimidade do processo de escolha de maiorias por um formato institucional no qual maiorias e minorias, podem argumentar sobre as suas posições, algo que a teoria democrática convencional julgava desnecessário. O que torna esses espaços mais democráticos que os arranjos baseados unicamente em maiorias eleitorais, é o espaço para a manifestação de interesses minoritários ou para a justificação de um interesse determinado.

O segundo elemento relevante nos arranjos deliberativos seria a forma como eles tratam a informação, diferente da forma como se lida com a informação nos arranjos decisionísticos, quando se supõem, seguindo a concepção weberiana, que as informações detidas pela burocracia não necessitam de ser dada publicidade. Os

novos arranjos deliberativos se baseiam em duas mudanças em relação a essa concepção de informação. A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisão, e que, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm que ser compartilhadas e discutidas, ou seja, as informações ou soluções mais adequadas não são a priori detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente.

O terceiro elemento é a possibilidade de testar múltiplas experiências. No elitismo democrático as formas da institucionalidade democrática são fixas e qualquer modificação experimental rompe com a racionalidade. Os arranjos deliberativos trabalham com a ideia de que a inovação institucional. De acordo com essa concepção, a racionalidade ou a eficiência é gerada de forma descentralizada, depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. Nesse sentido, o elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não a sua unidade.

As características dos arranjos deliberativos argumentativos, envolvem a oposição entre argumentação e decisão, pluralismo cultural e experimentação administrativa. Quanto mais se fortaleceu na modernidade ocidental a noção da homogeneidade cultural mais também se supôs que a variância administrativa não fazia sentido (AVRITZER, 2000).

Rousseau, Max Weber e Schumpeter são paradigmáticos, e partilham a ideia de que a democracia deve supor um nível de homogeneidade cultural e moral capaz de evitar conflitos permanentes e sociedades parciais. Os arranjos deliberativos argumentativos assumem justamente a hipótese contrária, uma vez que consideram que passamos a viver em sociedades com alto nível de pluralismo. O problema da teoria democrática torna-se incentivar formas de socialização da informação e formas de experimentação que permitam acomodar as diferenças em novos arranjos administrativos. Esses arranjos necessariamente precisam ocorrer, como bem apontam Habermas e Bohman, fora do campo do Estado, em um espaço cedido capaz de dar aos processos argumentativos a flexibilidade que eles requerem. No entanto, os seus resultados, como bem aponta Cohen, devem ser capazes de vincular atores de forma tal que os resultados das suas discussões gerem instituições capazes de acomodar o novo pluralismo próprio às sociedades democráticas do século XXI (AVRITZER, 2000).

CAPÍTULO II - PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA

A participação é um conceito que possui muitas nuances no campo da teoria democrática. São muito diversas as opiniões sobre o alcance, os limites e possibilidades da interferência direta da população em um sistema democrático. Conforme apresentado anteriormente, na descrição das correntes teóricas, alguns modelos argumentam em favor de sistemas de participação e controle social institucionalizados, e defendem a garantia da soberania popular como um direito da sociedade. Outros asseguram que uma participação excessiva, poderia trazer instabilidades ao sistema democrático.

No livro *Participação e Teoria Democrática*, Carole Pateman (1992), apresenta as abordagens de diversos autores sobre a participação em sua concepção teórica. Ao apresentar as teorias democráticas recentes, Pateman, analisa a teoria clássica da democracia de Joseph Schumpeter, segundo a qual “os únicos meios de participação aberto a cidadão são o voto para o líder e a discussão... Na Teoria de democracia de Schumpeter a participação não tem um papel especial ou central” (PATEMAN, 1992, p.14).

Pateman traz outros quatro autores de matriz Schumpeteriana: Bernard Berelson, Robert Dahl, Giovanni Sartori e Harry Eckstein, analisando o lugar da participação na concepção democrática desses autores. Segundo Pateman, assim como Schumpeter, Berelson também não atribui à participação um lugar central em sua teoria democrática uma vez que “os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos e que, além disso, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem papel importante na manutenção da estabilidade do sistema tomado como um todo” (PATEMAN, 1992, p.17).

Na poliarquia de Robert Dahl a ampliação do número de minorias que influenciam nas decisões políticas, pode aprofundar a democracia. Entretanto, para Dahl grupos de condição socioeconômica baixa apresentam com maior frequência posturas autoritárias e na medida em que o aumento da atividade traz esse grupo à arena política, o consenso a respeito das normas pode declinar, declinando, por conseguinte a poliarquia. (PATEMAN, 1992, p.20).

O terceiro teórico ao qual Pateman recorre é Giovanni Sartori, sobre o qual ela dirá que: O medo de que a participação ativa da população no processo político leve direto ao totalitarismo permeia todo o discurso de Sartori (PATEMAN, 1992, p.21).

Pateman irá considerar a concepção Harry Eckstein paradoxal, uma vez que se trata de uma teoria da democracia – é que, para um sistema democrático estável, a estrutura de autoridade do governo nacional não precisa ser, necessariamente, pelo menos ‘de modo puro’, democrática (PATEMAN, 1992, p.24).

Ao articular os quatro autores Pateman dirá que a igualdade política, nesta teoria, refere-se ao sufrágio universal. Uma participação no que diz respeito a maioria, enquanto participação na escolha daqueles que tomam as decisões. E que a função da participação seria apenas de proteção dos indivíduos contra decisões arbitrárias. O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático funcionando.

Ao passar para a análise da abordagem de teóricos clássicos, reconhece em Rousseau o “teórico por excelência da participação”. Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais. Tem um potencial de transformação sobre as pessoas que participam, alimentando e fortalecendo o sistema democrático. (idem, p. 35). Para Rousseau, a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor (PATEMAN, 1992, p.40).

Nos capítulos seguinte, Pateman desenvolve sua concepção de democracia participativa, na qual propõe formas de participação política, que considerem instâncias de participação democrática que permitiriam concretizar uma igualdade de liberdades e de desenvolvimento pessoal.

Os teóricos que advogam em favor de uma democracia deliberativa, como Pateman (1970), defendem a criação espaços de participação, ainda que pequenos, mas que possam servir como “escolas de democracia”, arenas nas quais as pessoas passam se desenvolver habilidades políticas para o exercício da cidadania, ganhando gradualmente habilidades e competências que as tornaria mais conscientes. Esta habilidade cresceria através dos processos de interação entre pessoas no campo político. E para viabilidade democrática, seria necessário compensar ou equilibrar o controle das elites sobre o Estado e incluir de forma ampla novos atores sociais no processo deliberativo.

Alguns autores buscaram desenvolver modelos que podem auxiliar na análise do grau de participação presentes nas sociedades e ou em suas instituições, os modelos de Sherry Arnstein (1969) e Archon Fung (2004).

2.2 ESCADA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DE ARNSTEIN

Uma referência teórica frequentemente adotada para investigar formas de participação da sociedade civil é Sherry Arnstein (1969). Em sua obra, *A ladder of citizen participation*, questiona os limites da democracia representativa e aponta alternativas para o funcionamento da participação dos cidadãos nas tomadas de decisão.

Para Arnstein (1969) a redistribuição do poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos tenham a oportunidade de interferir de fato sobre o futuro da sociedade. Neste sentido, Arnstein elaborou uma tipologia de análise conhecida com Escada de Participação Cidadã que sistematiza a hierarquização dos tipos de participação ou não-participação social. Cada degrau da escada corresponde ao grau de poder de decisão da população. Segundo a autora, nos dois primeiros degraus (manipulação e terapia) não existe participação. Os degraus de números três, quatro e cinco (informação, consulta e pacificação) indicam níveis de concessão mínima de poder. A partir do sexto ao oitavo degrau (parceria, delegação de poder e controle cidadão) verifica-se um poder real de participação do cidadão. O **Quadro 2**, apresenta a Escada de Participação em suas oito etapas.

Quadro 2 – Escada de Participação Cidadã.

Escada de Participação Cidadã em oito etapas	
8. Controle Cidadão (Citizen Control)	Participação Cidadã (Citizen Power)
7. Delegação de poder (Delegated Power)	
6. Parceria (Partnership)	
5. Pacificação (Placation)	Participação Simbólica (Tokenism)
4. Consulta (Consultation)	
3. Informação (Informing)	
2. Terapia (Therapy)	Não Participação (Nonparticipation)
1. Manipulação (Manipulation)	

Fonte: Adaptado de Arnstein (1969).

Arnstein (1969) descreve cada degrau de participação, para o aprofundamento o padrão democrático, conforme descrito a seguir:

Manipulação: tem como objetivo o ajustamento dos valores, os detentores do poder “educam” ou “curam” as pessoas. Manifesta-se em conselhos nos quais os conselheiros não dispõem de informações ou assessoria técnica independentes necessários para tomarem decisões com autonomia e independência.

Terapia: os membros de órgãos públicos usam os conselhos e comitês participativos para diluir suas responsabilidades, evitando assumir seus erros.

Informação: informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidade e opções. Entretanto, trata-se de um fluxo de informação somente de cima para baixo. Onde a população pode ouvir, mais do que ser ouvida.

Consulta: caracteriza-se por pesquisas de participação, reuniões públicas, entre outros. É um subterfúgio que não apresenta efetividade na prática. É um espaço para a população ouvir e ser ouvida.

Pacificação: o cidadão começa a ter certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos decisórios, contudo, não existe a obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouviram. É quando os “sem nada” podem aconselhar os que tem poder de decisão de fato, mas sem garantia de consideração em uma decisão final.

Parceria: o poder é distribuído por uma negociação entre os cidadãos e detentores do poder. Permite uma negociação de igual para igual.

Delegação de poder: cidadãos ocupando a maioria dos assentos nos comitês, com poder para tomar decisões.

Controle do cidadão: cidadãos responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo o completo poder gerencial. (ARNSTEIN, 1969)

O modelo teórico da Escada de Participação Cidadã de Arnstein foi utilizado nas análises desta pesquisa para avaliar os limites da participação social no Conama, instituição estabelecida enquanto instância de participação para a gestão ambiental pública brasileira.

2.3 CUBO DEMOCRÁTICO DE FUNG

As instituições participativas são formas diferenciadas de se incorporar cidadãos ou associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. São exemplos dessas instituições os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências, os formatos participativos para elaboração de planos diretores municipais e orçamento público. Na gestão ambiental pública brasileira o Conama seria uma dessas instituições. Avritzer (2009) considera que estes desenhos institucionais variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

O estudo do desenho institucional ⁷é uma metodologia de análise do alcance de experiências participativas. Ao encontro desta perspectiva, Avritzer (2008) argumenta que o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional em si, mas à maneira como se articulam desenho institucional, as organizações da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos. Ele qualifica os desenhos das instituições participativas brasileiras em três categorias: os desenhos de baixo para cima, os desenhos de partilha de poder e os desenhos de ratificação.

De forma que, os conselhos de políticas, constituiriam desenhos institucionais de partilha do poder, uma vez que são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Já os orçamentos participativos seriam caracterizados como desenho “de baixo para cima”, um formato com um maior potencial democrático relativo, pelas possibilidades mais inclusivas decorrentes do acesso livre e aberto dos participantes. Portanto, é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar.

Estes modelos têm sido utilizado para estudos empíricos e análises dos processos de fortalecimento e declínio das instituições políticas de participação formal ou de engajamento social.

Archon Fung baseia-se na ideia de *minipopulus* de Robert Dahl, para propor o conceito de *minipúblicos*, - instituições concebidas e sustentadas pelo poder público com a finalidade de discutir e deliberar questões pública com a participação sociedade ou do cidadão. Existiriam então, quatro concepções de *minipúblicos*, segundo sua natureza: Fórum Educativo; Conselho Consultivo Participativo; Cooperação para a Resolução participativa de problemas; Governança democrática participativa. Conforme descrito no **Quadro 3**.

Quadro 3 – Concepções de Projetos de *minipúblicos* segundo.

CONCEPÇÃO	CARACTERÍSTICA
I. Fóruns educativos	Espaços condições com ideais para deliberação, para que os cidadãos possam qualificar e elaborar suas opiniões sobre

⁷ Desenho Institucional pode ser definido como a forma como se configuram as instituições políticas do Estado.

CONCEPÇÃO	CARACTERÍSTICA
	determinado tema, por meio do diálogo.
II. Conselho Consultivo Participativo	Avança em relação criação de condições para a deliberação, pois envolve os tomadores de decisão. O Espaço que permite aperfeiçoar o debate e o alinhamento entre as políticas públicas e as ideias e proposições deliberadas. Possibilita um canal direto de comunicação entre tomadores de decisão e sociedade.
III. Cooperação para a Resolução Participativa de Problemas	Prevê um relacionamento contínuo e simbiótico entre o Estado e sociedade destinado à busca de soluções para problemas complexos que não facilmente seriam resolvidos só por especialistas ou a comunidade isoladamente. A deliberação permite inovação na proposição de soluções.
IV. Governança Democrática Participativa	É o padrão mais radical. Incorpora as vozes dos cidadãos de forma direta para definição da agenda de política ⁸ .

Fonte: Adaptado de Fung (2004).

Fung considera que as contribuições dos minipúblicos na gestão pública, seriam determinadas pelos desenhos institucionais. De forma que, diferentes concepções institucionais induziriam diferentes resultados democráticos. Neste sentido, propõe um modelo de análise, denominado Cubo Democrático (Figura 2), para a compreensão das potencialidades e limites da participação social em processos deliberativos, a partir da investigação de três aspectos do desenho institucional: Quem participa? Como eles se comunicam e tomam decisões? E qual a conexão entre as discussões empreendidas e a efetivação políticas públicas? Com base nessas questões é elaborado um diagrama que contém três eixos: Participantes; Autoridade e Poder; e Formas de Comunicação e Processo Decisório (FUNG, 2004; 2006).

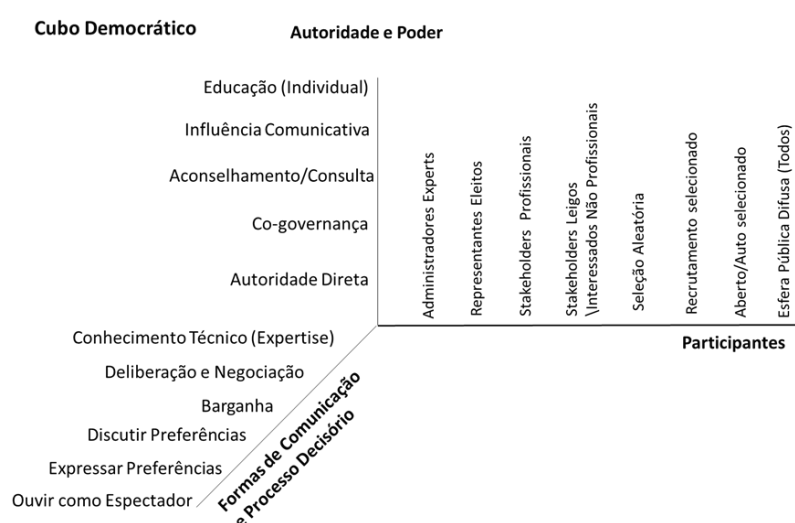


Figura 2 – Cubo Democrático. Fonte: Fung (2006, p.19).

⁸ O exemplo que o autor usa é o do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Para definir um desenho institucional o autor considera que seja necessário se avaliar oito critérios. O primeiro é a concepção do projeto, conforme já apresentado no Quadro 3. Os outros sete critérios seriam: seleção e recrutamento dos participantes; tema e escopo da deliberação; modo deliberativo; recorrência e iteração; apostas; empoderamento; e monitoramento estão sintetizados no **Quadro 4**.

Quadro 4 – Conjunto de variáveis do desenho institucional.

VARIAVEIS	CARACTERÍSTICAS E CONSIDERAÇÕES GERAIS
Seleção e recrutamento dos participantes	<ul style="list-style-type: none"> i) pode variar de acordo com o objeto da deliberação ii) deverá considerar a caráter inclusivo iii) deverá criar estratégias que propiciem a participação dos menos favorecidos
Tema e escopo da deliberação	<ul style="list-style-type: none"> i) a princípio todo e qualquer assunto pode ser objeto de deliberação, posto que qualquer participante é livre para propor um tema a ser deliberado ii) as vantagens comparativas entre os atores envolvidos devem ser consideradas iii) do escopo da deliberação obtém-se diferentes resultados – accountability, decisões compartilhadas, monitoramento de políticas públicas e outros
Modo deliberativo	<ul style="list-style-type: none"> i) discussão pública fundamentada na justificação argumentativa dos participantes ii) processos deliberativos tendem a produzir decisões mais justas e legítimas iii) a inclusão daqueles que normalmente não têm voz deve ser um princípio norteador dos processos deliberativos iv) a adoção de estratégias de capacitação e de compartilhamento de informações poderá promover mais condições de igualdade entre os participantes
Recorrência dos encontros deliberativos	<ul style="list-style-type: none"> i) depende do objeto da deliberação, por exemplo, grupos que se reúnem para deliberar sobre a resolução de problemas deverão se reunir com mais frequência do que outros
Aposta	<ul style="list-style-type: none"> i) tem relação direta com o quanto os participantes sentem-se afetados por aquilo que será deliberado ii) quanto mais afetados se sentem os participantes, mais apostas farão no processo deliberativo
Empoderamento	<ul style="list-style-type: none"> i) somente ocorre o empoderamento quando os resultados deliberativos influenciam as decisões públicas
Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> i) produz aprendizado ii) pode resultar em accountability.

Fonte: Frota, 2014, p.5.

Os modelos de Fung e Arnstein não são excludentes, tanto a ideia de “empoderamento” (ARNSTEIN, 1969) como a abordagem do desenho institucional para aprofundamento da democracia (FUNG 2004) serão utilizados para analisar os limites e possibilidades do Conama enquanto espaço de participação, a partir da reestruturação implementada no governo Bolsonaro.

CAPÍTULO III - A TRAJETÓRIA DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Artigo 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

No Brasil, historicamente, a emergência tanto do tema ambiental, quanto da participação social dialogou diretamente com o processo de democratização, tendo reflexos diretos na formulação e implantação de políticas públicas que integraram a pauta de movimentos sociais e políticos que lutaram contra a ditadura militar, instalada com o Golpe de 1964. Neste contexto, a Constituição de 1988 é apontada como o grande marco, a partir do qual a participação política da sociedade civil se amplia, e com a qual e se observa o surgimento de espaços públicos alternativos de tomada de decisão e consulta pública.

Avritzer (2013) irá descrever o contexto histórico em torno da proposta de convocação uma assembleia exclusiva para a revisão constitucional e falará da orientação participativa que caracterizou o trabalho da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Segundo o autor, ao permitir emendas populares, a ANC desencadeou uma campanha popular para obter assinaturas as mais diversas propostas de políticas públicas. Muitos movimentos da sociedade civil ligados a saúde, os movimentos de reforma urbana e outros importantes atores sociais, como a Central Única de Trabalhadores (CUT) ou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) se mobilizaram em torno de emendas populares. Após um longo período de ditadura, este teria sido o primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas. Avritzer destaca o resultado dessas emendas populares, deram origem a mais de 10 mil conselhos de saúde e assistência social.

Loureiro e Cunha (2008), indicarão que além da necessidade de construção de espaços públicos de definição e execução de políticas públicas em vários setores, a Constituição Federal de 1988 foi um marco, não só da participação social, mas do histórico ambiental brasileiro, quando traz o meio ambiente como direito fundamental, o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

O debate em torno da inclusão da temática ambiental na nova Constituição Federal, iniciou como um movimento da sociedade civil em 1985, quando ecologistas das regiões sul e sudeste do Brasil, se mobilizaram para apresentação e estruturação de uma proposta que levasse a temática para Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que aconteceria em 1987. Desta forma, criou-se uma Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC). O trabalho da CIEC começou com o apoio à candidatos a eleição como constituinte, para formação de um “bloco parlamentar ecologista”. Segundo Silveira, este debate chega ao Conama no ano de 1986⁹. Resultando na edição de uma Resolução do Conama, em 1987, que dispunha sobre a criação da Câmara Técnica *Temas ambientais na Constituinte*, por meio da qual seria formalizado um texto a ser apresentado na Assembleia Nacional Constituinte. O

⁹ O Conama, a partir de 1984, passou a atuar como o órgão responsável pela criação de normas e parâmetros para o controle da utilização dos recursos naturais por meio de resoluções, que ancoradas na Lei Nº 6938/81.

objetivo desta CT foi organizar uma ação do Conama, em articulação com os deputados constituintes, para pautar o meio ambiente na ANC (SILVEIRA, 2017, p.135).

A Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos de cidadania e introduziu novos modelos de gestão e organização nas áreas sociais, através da garantia constitucional da participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações públicas em diferentes níveis. De acordo com a manifestação de Duriguetto a este respeito, passa-se a ter, como foco de convergência, a defesa de que uma nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação, pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação (DURIGUETTO, 2007, p.168).

Segundo Dagnino (1994), esta nova cidadania teria como ponto de partida a concepção de um direito a ter direitos, não se limitando a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta; não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vistas a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política indispensável à instalação do capitalismo.

3.1 OS CICLOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Gohn (2019), ao descrever as formas históricas de participação e democracia no Brasil, identificará cinco ciclos de protestos políticos, movimentos e lutas sociais brasileiras, e as formas de participação da sociedade civil. Compreendendo ciclos de protestos políticos como um período datado onde se observam novos repertórios das formas de ação coletivas. Seja em movimentos de protesto, coletivos ou organizações, seja instituições participativas.

O 1º Ciclo, os anos de 1960, a autora irá dividir em três momentos, um momento inicial no qual se verifica intensa participação de estudantes, trabalhadores e outros grupos em greves e manifestações que antecedem o golpe militar de 1964. Um segundo momento, logo após o golpe, em que setores específicos participam da resistência, com as greves em Osasco e Contagem, movimentos nas artes e cultura e a luta na clandestinidade. O terceiro momento será a partir do AI5, em dezembro de 1968. Gohn registra que ao longo daquela década, também houve participação da população em políticas públicas, em um modelo de participação comunitária, ou participação cívica, para atendimento às carências das populações marginalizadas, em uma estratégia concebida pelo Exército (GOHN, 2019).

O 2º Ciclo, ocorre a partir da década de 70, em uma conjuntura de forte controle social. Nesta etapa, irão emergir os movimentos pela anistia dos exilados e presos políticos, as Comunidades Eclesiais de Base, o novo sindicalismo do ABCD e movimentos com reivindicações por serviços públicos, como creches, serviços de saúde e transporte. Essas diferentes formas de associativismo tinham diferentes visões do processo de transformação social. Uma delas seria os “autonomistas” com uma concepção de que a população deveria se assenhorar de seus meios de vida, a partir de uma vontade coletiva. Neste mesmo período a categoria de participação estimulada por política pública no campo do associativismo civil foi a participação popular em regiões periféricas para reivindicação de direitos sociais básicos.

Neste período, houve uma pluralização dos grupos organizados. Da década de 1970 até o início dos anos 80 as reivindicações tiveram como foco além da luta por direitos básicos, a questão da igualdade e recuperação dos direitos, reconstrução da cidadania e recuperação da democracia (GOHN, 2019).

O 3º Ciclo inicia a partir de 1980, no período de transição democrática, quando ocorre o crescimento dos movimentos populares urbanos, e dos movimentos identitários (mulheres, negros, LGBT¹⁰), as centrais sindicais, os movimentos no campo. É neste ciclo que é criado MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) e que acontece o movimento pelas Diretas Já, em 1984, seguido do período da Constituinte, que foi de 1985 a 1988. É neste contexto, que a institucionalidade democrática passa a ocupar a pauta de discussão. As emendas populares durante a Constituinte serão um instrumento emblemático. Serão elaboradas propostas de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social, em confronto ao autoritarismo e centralismo do Estado Brasileiro. “A chegada dos novos movimentos identitários ao final da década de 1970 e ao longo dos anos de 1980 ajudaram a construir novos significados à política, localizando-a no cotidiano, retirando sua exclusividade no campo do mundo do trabalho assim, como, sua representação institucional do poder enquanto instância centralizada no Estado.” (GOHN, 2019, p. 79-80).

O 4º Ciclo ocorre após a aprovação da Constituição de 1988. O foco se desloca do movimento dos atores da sociedade civil, para a atuação de múltiplos atores nas políticas públicas. Luta-se então, pela implementação dos direitos conquistados. “A autonomia da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática, porque com a saída dos militares e o retorno dos processos eleitorais democráticos, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas.” (GOHN, 2019: 82-83). Na década de 1990 a participação social cidadã será o princípio e o modelo de gestão pública. Desenvolvem-se novos espaços públicos, o que Gohn chama de público não estatal, os fóruns, conselhos, redes e articulações entre sociedade civil e poder público para gestão de setores da administração pública e para o atendimento de demandas sociais. Há uma mudança no modelo de gestão, fruto da demanda por democratizar a gestão da coisa pública.

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação enquanto intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. A sociedade civil não é o único ator social passível de inovação e dinamização dos canais de participação, mas a sociedade política, por meio das políticas públicas, também passa a ser objeto de atenção e análises. Há uma tendência à institucionalização da participação, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por

¹⁰ Neste período ainda não identificado por esta sigla

leis. O que implica a existência do confronto entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas. Os novos sujeitos políticos constroem-se por meio de interpelações recíprocas (GOHN, 2006, p.7)

Na primeira década de 2000, com a ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), são criadas políticas e novos espaços na máquina pública. Verifica-se vários militantes ocupando espaços na estrutura do Estado, o chamado “ativismo institucional”. GOHN (2019) irá afirmar a existência de um pragmatismo, fruto do perfil neoliberal do Estado, desta forma os parâmetros para as práticas, não são as necessidades da população, e sim a lógica financeira. Não há políticas verdadeiramente emancipatórias. Para a autora, o Estado deixa de ter um papel de formulador de políticas públicas, para ser implementador de acordos internacionais de grupos de interesse. Há uma busca pelo controle político, para permanência no poder que suplanta o propósito de transformação social. Neste período, começam a ser incorporadas inovações tecnológicas, com o uso de consultas, votações e manifestações *on line*¹¹.

Ainda que de forma panorâmica, estes elementos da arquitetura da participação no Brasil permitem apontar algumas dinâmicas presentes na política contemporânea. Por um lado, é possível reconhecer que a Constituição Federal de 1988 trouxe novo contexto institucional para a participação política, em especial com a descentralização administrativa. Por outro lado, a estrutura para a gestão da participação no governo Lula sinaliza diferentes formas de conceber a participação. É possível dizer que houve uma multiplicação de espaços, mas sem diretrizes ou sem um diálogo entre as distintas concepções sobre o que se pretendia com eles (TEIXEIRA, 2012, p.14).

As virtudes da democracia participativa e/ou deliberativa, aparentemente não se realizaram ou foram abortadas (GOHN, 2019, p.98), segundo a autora, apesar de se ampliarem os espaços de participação (conselhos e conferências) estes estiveram subordinados à lógica da democracia representativa. Gohn irá concluir afirmando que de um lado várias demandas sociais assumiram o estatuto de direito conquistado, de outro houve perda de autonomia dos movimentos e estabelecimento de estruturas de controle de cima para baixo.

José de Souza Martins (2000) aponta para um diagnóstico de crise, com perda do vigor democrático. Tudo parece indicar que estamos entrando numa fase da história social e política do país marcada por algumas inversões na relação entre a sociedade civil e o Estado. A história do Brasil independente tem sido uma história de tutela do Estado sobre a sociedade, sociedade cujos marcos históricos resultam de processos que fluem lentamente e cujas mudanças apenas lentamente chegam à consciência da maioria de seus membros, mesmo daqueles que na militância política transformadora podem estar mais perto da sua compreensão. Circunstâncias próprias do período ditatorial recente despertaram as possibilidades criativas da sociedade em face do Estado. Disseminaram-se os movimentos sociais e as organizações populares e tudo sugeria, e ainda sugere, uma fase nova de nossa

¹¹ Um dos primeiros exemplos do uso da tecnologia para mobilização social foi a Lei da Ficha Limpa que resultou de uma iniciativa popular com 1,6 milhão de assinaturas em 2010.

história social marcada pelo protagonismo da sociedade. No entanto, essa curta vivacidade social parece estar entrando em crise, diante de um Estado que foi mais ágil na definição das circunstâncias do agir histórico.

O marco inicial do 5º Ciclo de participação será os protestos de junho de 2013. A multidão ausente das ruas desde os anos 1990, retorna às ruas com as manifestações que surgem na esteira de outros “movimentos de indignados” em várias partes do mundo – A Primavera Árabe; Occupy, nos Estados Unidos; os contra e a favor do Brexit, na Inglaterra; os coletes amarelos, na França, etc. O repertório de demandas é bastante diverso, combate à corrupção, defesa da democracia, políticas públicas eficientes, entre outros, mas a forma de estruturação das ações coletivas dos indignados convergem para a mobilização por redes sociais e a grande adesão de jovens (GOHN, 2019).

Alonso (2017) acrescenta em sua análise desta conjuntura, que as novas redes de sociabilidade baseadas em uma lógica do compartilhamento¹², deram as bases organizacionais para os estilos autonomista e liberal de ativismo, refratários ao Estado.

Segundo Gohn (2019) o perfil dos participantes se alterou de militantes para ativistas. A autora esclarece a diferença conceitual: o militante tem compromissos e afiliações com grupos, movimentos e partidos, enquanto o ativista atua em função de causa, muitas vezes de forma individual, não tem um pertencimento fixo, atua mais em coletivos¹³ do que em movimentos já consolidados (GOHN, 2019, p. 110). Entretanto, irá afirmar que as duas categorias estarão em atividade neste 5º Ciclo. Para tratar das manifestações de 2015 e 2016, pró Impeachment da presidente Dilma, ela irá cunhar um novo conceito, que irá chamar de Organizações Movimentalistas, grupos de jovens que se aglutinam ao redor de alguns líderes ou formadores de opinião, os quais elaboram e executam um plano de atividades e executam sob a ótica de uma corporação. Indicando como exemplos o “Vem pra Rua” e o MBL (Movimento Brasil Livre). Estes grupos irão se apresentar como inovações no campo da prática política, e com inspiração na doutrina Liberal. Buscam influenciar a opinião pública para defesa de bandeiras como o combate à corrupção.

Gohn, avalia que este novo ciclo não é homogêneo, ao contrário, abriga vertentes de vários campos: Popular, socialista, autonomista, anarquista, neoliberal, entre outros. E que a partir do impeachment, em agosto de 2016, as manifestações convocadas pelas organizações movimentalistas reduziram-se consideravelmente. Para a autora inicia-se um processo de fragilização da democracia. A Constituição Cidadã começa a ser questionada consideravelmente e desmontada em direitos (GOHN, 2019, p. 145).

Ester Solano (2019) ao analisar a “Bolsonarização do Brasil” dirá que não se trata de um fenômeno regional ou nacional, em vários países ¹⁴a extrema direita ganhou eleições

¹² Produção e acesso compartilhado de tecnologias, posse temporária de objetos (sites de troca e empréstimo), de residência e trabalho (casas coletivas, Airbnb, ateliês, workspaces).

¹³ Os Coletivos são, ao contrário de movimentos, ou outras formas mais tradicionais, são grupamentos fluidos, fragmentados, horizontais, e muitos tem a autonomia e horizontalidade como valores e princípios básicos. Não há, portanto, um modelo único. (GOHN, 2019, p.111)

¹⁴ Donald Trump nos Estados Unidos; Matteo Salvini na Itália; Viktor Orban na Hungria.

capturando o sentimento de frustração e desesperança e se apresentando como renovação, revestidos de uma retórica antissistema.

Estamos diante de uma tendência política que não tem em seu centro questões programáticas ou propositivas, mas é construída a partir da negação: o movimento não é somente antipetista, mas antipartidário, não somente antipartidário, mas antissísmico. É a política dos antagonismos.

A rejeição de alteridades se tornou uma força eleitoral irresistível (SOLANO, 2019, p.309).

Os ciclos descritos acima apresentam uma linha do tempo das formas de participação da sociedade civil no Brasil, dos movimentos de protesto, coletivos, do ativismo e instituições políticas participativas, dos movimentos da rua. Mas a questão que se coloca para esta pesquisa é como essas práticas políticas de participação irão se refletir em espaços institucionalizados de participação social.

3.2 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUÍDOS NO BRASIL, A PARTIR DA DEMOCRATIZAÇÃO

Retomamos aqui a questão trazida: Qual seria a forma e quais seriam os locais da institucionalização da deliberação pública?

A Constituição de 1988, em diversos artigos, definiu a participação social como necessária o que conduziu a institucionalização de espaços para partilha de poder nas mais diferentes áreas. Ao menos 30 artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a Constituição Federal traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1o, 5o, 8o, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231) (TEIXEIRA 2012, p. 10).

Os Conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos (TEIXEIRA, 2012, p.15).

No final dos anos 1980, a crença de que os atores diretamente envolvidos por uma determinada política pública deveriam ter mais acesso aos processos decisórios já estava bem disseminada, o que explica porque legislações em setores tão distintos haviam incorporado a participação como princípio de base. Nesse contexto, conselhos gestores representavam um passo adiante no processo de democratização do país, e não simplesmente um mecanismo de um “bom” (efetivo) governo (ABERS, 2009).

Alguns dos conselhos criados a partir da regulamentação destas políticas constitucionalmente previstas foram: o de saúde, assistência social e direitos da criança e do

adolescente. Com o passar do tempo, outros conselhos, resultaram das demandas por participação, como é o caso da segurança pública.

E pode-se dizer que a expansão de conselhos no país se deu, em parte, como requisito legal para a distribuição de recursos em áreas como assistência social, educação e saúde. De toda maneira, há diferenças na forma de funcionamento desses espaços que variam de acordo com o contexto de institucionalização, com a forma de organização social, com a definição do papel e dos objetivos do colegiado, com a delimitação da competência e das atribuições do conselho (GOHN, 1990).

Estas novas práticas participativas se reportam a construção da esfera pública como um espaço não estatal e democrático. Porém, há que se ressaltar que esta esfera pública é um espaço de contradição entre o Estado e a sociedade civil, como exemplo destes novos canais, podemos colocar os conselhos de gestores de políticas públicas, que nesta perspectiva, somente garantirão o aprofundamento da democracia se, em suas interlocuções, forem fomentados os interesses coletivos das diversas classes sociais, que transformados em direitos contribuirão no enfrentamento das desigualdades sociais (ROSA, 2011, p27).

O número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós 1988 (CRUXÊN, 2013).

O Quadro 5 traz os tipos de conselhos com abrangência nacional, em 2013, organizado em quatro categorias: Políticas sociais; Garantias de direitos; Desenvolvimento econômico e Infraestrutura e Meio Ambiente.

Quadro 5 – Tipos de conselhos nacionais.

Nome	Conselhos	N. de conselheiros	% de conselheiros
Políticas sociais	CNPS (previdência social), CNPC (política cultural), CNAS (assistência social), CNS (saúde), CONADE (direitos da pessoa portadora de deficiência), CONAETI (erradicação do trabalho infantil), CONANDA (criança e adolescente), CONASP (segurança pública), CONJUVE (juventude), CNDI (idosos), CONSEA (segurança alimentar e nutricional), CDDPH (direitos da pessoa humana).	331	43,20%
Garantias de direitos	CNCD/LGBT (combate à discriminação LGBT), CNDM (direitos da mulher), CNPCT (povos e comunidades tradicionais), CNPI (política indigenista), CNPIR (igualdade racial).	115	15,00%
Desenvolvimento econômico	CNES (economia solidária), CNT (turismo), CONAPE (pesca), CONDRAF (desenvolvimento rural).	140	18,30%
Infraestrutura e Meio Ambiente	CONCIDADES (conselhos das cidades), CNRH (recursos hídricos), CONAMA (meio ambiente).	181	23,60%
Total		767	100,00%

Fonte: Alencar, 2013.

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não-governamentais, porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, e não possuem assento institucional junto ao Poder Público. Os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e da sociedade política que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Os conselhos são parte de um novo modo de gestão pública, resultante das reivindicações dos movimentos sociais nos anos 1980 e, ao mesmo tempo, eles são parte da reforma do Estado, ocorrida a partir dos anos 1990. Uma gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação através de sua forma de expressão: a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública através de parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais (GOHN, 2006, p 6-10).

Diferentemente das conferências e das audiências públicas, os conselhos não são abertos à participação de qualquer pessoa. Quem efetivamente pode participar, por meio de fala, e principalmente do voto (as deliberações), são os representantes eleitos ou indicados. Há, em alguns casos, a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate, mas se há necessidade de votações a respeito de algum tema, somente os conselheiros oficialmente eleitos ou indicados podem se manifestar. É mais presente nos conselhos que em outros espaços a necessidade de a pessoa demonstrar conhecimento sobre o que fala, não podendo ser uma pessoa leiga no assunto. Essa característica é muito importante para se entender como se dá a representação política nos conselhos e conferências (TEIXEIRA, 2012, p.15 IPEA).

Nos conselhos, Teixeira (2012) identifica três tipos de atribuições: Os objetivos estratégicos que visam formular um projeto para a política, decidindo seus princípios e seu direcionamento; a assessoria técnica, que emitem pareceres e subsidiam decisões; de coordenação e articulação de atores; e de fomento à participação. Segundo, existem objetivos programáticos, ligados aos programas e projetos do ministério ao qual estão vinculados. São divididos em objetivos de planejamento, em que se apontam propostas para o planejamento anual e plurianual; objetivos de monitoramento e avaliação, em que os programas e políticas de determinado tema são monitorados e avaliados; e de controle, em que o conselho tem o dever de aprovar relatórios de gestão e planos de contas relacionados às políticas em questão. Por fim, encontram-se objetivos e atribuições operacionais que são relacionados a tarefas do dia a dia do conselho, que podem ser divididas em tarefas de normatização, de orientação de diferentes públicos e de julgamento de processos relacionados à política (TEIXEIRA, 2012, p.19 IPEA).

3.3 OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÕES INSTITUCIONALIZADOS NA ÁREA AMBIENTAL

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída em 1981 e que estabeleceu as estruturas da gestão ambiental pública brasileira, desde a sua criação incluiu a espaços participação, sendo o principal o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O Conama é o órgão colegiado com função consultiva e deliberativa, com participação de órgãos federais, estaduais e municipais, do setor empresarial e da sociedade civil. O Conama foi criado com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo e aos demais órgãos ambientais diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente.

O Ministério do Meio Ambiente, órgão gestor da política ambiental brasileira é composto por cinco secretarias e nove órgãos colegiados. Os órgãos colegiados vinculados à estrutura do MMA são: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz); Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen); Comissão de Gestão de Florestas Públicas – (CGFlop); Comissão Nacional de Florestas (Conaflor); Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD); Comitê Gestor do Fundo Nacional para Repartição de Benefícios (FNRB).

Loureiro e Cunha (2008) afirmam que uma nova conjuntura política somada do “efeito Rio 92” fez surgir conselhos, comitês de bacias, Agendas 21, coletivos jovens que vêm contribuindo para a capilarização e a consolidação da participação popular nas diversas esferas de consulta e decisão. Entretanto, a construção e o funcionamento desses coletivos impõem os desafios para a efetiva implementação da gestão participativa no uso e na distribuição dos bens naturais, o autor ressalta que no que tange a questão da equitativa e possibilidade de acesso e intervenção dos grupos sociais que têm seus interesses representados ou cujos interesses são atingidos pela discussão.

Loureiro, irá destacar a importância dos conselhos: Entre os diversos meios de participação, os conselhos destacam-se por se constituírem em um dos espaços de maior aceitação para se estabelecer formas de gestão e diálogo entre as organizações da sociedade civil e os governos na configuração do Estado e de políticas públicas específicas (LOUREIRO, 2008).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelece que cada Unidade deve dispor de um Conselho. No caso de Unidades de Conservação de Proteção Integral, esse Conselho será consultivo, constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, proprietários de terra, quando for o caso, e representantes de populações tradicionais, caso nela residam, sempre que possível, paritário, considerando as peculiaridades. Já Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, o Conselho deve ser deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e populações tradicionais residentes na área (SNUC, 2000).

Os conselhos das Unidades de Conservação, quando funcionam de forma participativa, como prevê o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), têm resultado em experiências positivas, tanto no relacionamento dos órgãos gestores com as comunidades do entorno das unidades, como no cumprimento do seu objetivo principal – a conservação da natureza (QUADROS, 2015).

Os conselhos foram incorporados como espaços de consulta ou deliberação nas Unidades de Conservação, formalizando uma instância de gestão participativa para essas áreas protegidas. Segundo Loureiro e Cunha (2008), após sua regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, pelo decreto 4340/2002, iniciativas vêm sendo realizadas, no sentido de dar materialidade ao disposto na lei. Nesse âmbito, relatam que as dificuldades na efetivação e no funcionamento dos conselhos, vão desde a ambiguidade ou a omissão da lei, referente a algumas categorias de UCs, à falta de procedimentos claramente definidos que impeçam a utilização desse instrumento como um espaço que apenas refere interesses de grupos específicos, sem representar um local de construção da cidadania, entendida como condição efetiva de participação, deliberação e apropriação do que é socialmente produzido.

Após sua regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, pelo decreto 4340/2002, iniciativas vêm sendo realizadas, no sentido de dar materialidade ao disposto na lei. Nesse âmbito, relatam que as dificuldades na efetivação e no funcionamento dos conselhos, vão desde a ambiguidade ou a omissão da lei, referente a algumas categorias de UCs, à falta de procedimentos claramente definidos que impeçam a utilização desse instrumento como um espaço que apenas refere interesses de grupos específicos, sem representar um local de construção da cidadania, entendida como condição efetiva de participação, deliberação e apropriação do que é socialmente produzido (LOUREIRO e CUNHA, 2008).

Outro exemplo de espaço de participação na área ambiental são os Comitês de Bacias Hidrográficas. A Política Nacional de Recursos Hídricos, também chamada Lei das Águas (Lei N° 9.984 de 1997) instituiu o sistema de gestão participativo, com a instalação de comitês de bacias hidrográficas que une poderes públicos nas três instâncias, usuários e sociedade civil. Em 2015, havia 218 comitês de bacia hidrográfica estaduais (MESQUITA, 2018 p.61).

A ambiguidade do papel do Estado que, por um lado, deve promover o crescimento econômico e conseqüentemente a degradação dos recursos naturais e, por outro, gerir e fomentar os aparatos de controle da degradação produzida. Faz da temática ambiental um lugar propício à institucionalização da participação.

O processo de institucionalização de políticas e da gestão ambiental no Brasil experimentou avanços consideráveis, sobretudo nos aspectos institucionais e legais, na tendência à descentralização política no sentido do deslocamento de atribuições e de poderes para os níveis estaduais e municipais e no sentido do compartilhamento de aspectos da gestão ambiental com entidades da sociedade civil e do setor privado.

3.3.1 As Críticas e Desafios às instâncias de participação institucionalizadas

Alguns estudiosos defendem que os conselhos são espaços onde grupos sociais historicamente excluídos do processo político formal teriam oportunidade de se manifestar, deliberar e participar do processo decisório. Outros autores, por sua vez, questionam a instituição conselho enquanto legítima forma de participação social, na medida em que seus integrantes muitas vezes pertenceriam a elites que sempre estiveram no poder (ALENCAR, 2013).

Para Abers, A ideia de espaços participativos como promotores da inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados na política é quase unânime nas análises sobre conselhos gestores. Contudo, avaliar se a inclusão foi alcançada, ou não, não é uma tarefa fácil. Neste sentido, foram crescentes as críticas às instancias participativas da gestão pública quanto à efetividade destes espaços, a legitimidade, uma vez que os processos de escolhas dos participantes são variados. Há ainda críticos que apontam para reprodução de desigualdades no interior das instâncias participativas, ou do trânsito dos quadros técnicos das organizações da sociedade civil em postos do governo.

Após 30 anos do boom das experiências participativas em nível mundial, a euforia inicial sobre o sucesso de tais experiências é abalada e várias críticas são feitas à forma como a ideia de participação foi promovida nos diversos contextos nacionais e locais. Alguns autores afirmam que a participação foi promovida de modo esvaziado e descolado das realidades específicas em que tais experiências foram implementadas. Para esses autores, a ideia de participação tornou-se uma *buzzword*¹⁵ (CLEAVER, 2001; CORNWALL & BROCK, 2005; FONSECA, 2010, APUD FERRAZ DA FONSECA, 2012).

Abers (2011) irá apresentar alguns argumentos que problematizam as relações entre movimentos sociais e Estado, uma vez que frequentemente essas relações extrapolariam esses encontros em espaços decisórios formais. Seu estudo identifica padrões de intersecção entre movimentos sociais e o Estado ao longo das duas últimas décadas, com a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado.

Em alguns casos, o rompimento desta fronteira entre Estado e sociedade, geraria ativismo em prol dos movimentos sociais a partir do próprio Estado. No contexto de um crescente interesse na democracia e na participação em processos decisórios, os ativistas, frequentemente, cruzariam a fronteira entre o Estado e a sociedade, trabalhando em alguns momentos em organizações da sociedade civil e em outros momentos em órgãos estatais. Abers (2011) apresenta como caso exemplar o primeiro Secretário Nacional de Meio Ambiente, Paulo Nogueira Neto, que tomou posse em 1973, tinha sido previamente um ativista de uma organização conservacionista.

¹⁵ *Buzzword* é uma expressão em língua inglesa que representa uma palavra ou expressão que estaria na moda, mas cujo significado original foi perdido e cujo uso corrente foi banalizado. A utilização de uma *buzzword* tem mais efeito no nível da retórica do que na aplicação prática

De acordo com Alonso et al (2007), ativistas do movimento ambientalista se engajaram na criação de órgãos ambientais governamentais e, muitas vezes, quando conseguiam criá-los, ocuparam postos-chave, inclusive durante o regime autoritário. Vários órgãos ambientais, como, por exemplo, o Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, foram ocupados por ambientalistas da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza. A incorporação de ativistas no governo continuou no período mais recente. Por exemplo, no governo Lula, os dois ministros do Meio Ambiente (Marina Silva e Carlos Minc) tinham uma trajetória anterior de ativistas (ABERS e BULOW, 2011).

Pires (2013) afirma que, apesar do intenso processo de disseminação das formas de participação social na gestão governamental, uma série de fatores tem demandado um balanço crítico da experiência acumulada no sentido de tentar viabilizar no país a “participação como método de governo”. Neste sentido, ao avaliar efetividade das instituições participativas irá identificar que de forma geral, os conselhos nacionais têm apresentado dificuldades de inclusão de atores sociais e de representação de uma diversidade de interesses nas suas discussões e processos de tomada de decisão. Ainda sobre a efetividade dessas instituições o autor afirma tanto há casos decisões de conselhos e conferências nacionais ou discussões e audiências públicas que têm pautado a agenda do governo federal, como também se observa em muitos outros casos uma distância enorme entre as discussões e deliberações dos espaços de participação e a atividade governamental.

É possível apontar as perspectivas da participação social no Brasil a partir destas breves reflexões. Em primeiro lugar, podemos dizer que há um modelo claro de participação vinculado às gestões do PT que se esgotou. Este modelo inclui orçamento participativo, conselhos e conferências no nível local e nacional e exclui infraestrutura e políticas ambientais. Ele se esgotou porque de um lado, o orçamento participativo e os conselhos serviram como portas de entrada para a participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, mas que acabaram cumprindo um papel pequeno ou foram deslocado pelas novas políticas de infraestrutura. Diversos exemplos podem ser dados em diferentes partes do país: as obras de infraestrutura viária em Belo Horizonte e a redução da centralidade do OP; a desocupação da cracolândia em São Paulo e desrespeito das leis na construção do acesso ao estádio em Fortaleza e a construção do canteiro de obras de Belo Monte. Todas essas ações romperam com um paradigma de participação nas políticas urbanas no Brasil. (AVRITZER, 2013, p.18)

É importante lembrar que o associativismo civil tem tido nas ruas um dos espaços e *modus* de existência de maior visibilidade e de contribuições para formação da opinião pública, nos termos citados por Habermas (1997b), na apresentação do livro. O associativismo advindo da participação em estruturas institucionalizadas, estatais ou não, composto por conselhos, câmaras e grandes conferências nacionais; assim como políticas específicas para mulheres, juventude, afrodescendentes ou áreas temáticas como alimentação etc..., entrou em crise e provavelmente, será a forma de sofrerá as maiores alterações no cenário brasileiro a partir de 2019. Para GOHN (2019), o ano de 2013 passou ao largo das formas de participação institucionalizadas.

Um segundo conjunto de sinais de esgotamento diz respeito a um possível descolamento entre as práticas atuais de mobilização e militância social e o funcionamento interno dos espaços institucionalizados de participação. As manifestações recentes deixaram

claras a importância e a presença de novas formas de atuação política dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. A crescente utilização das redes sociais para ampliação dos debates e mobilização para a ação política, a negação às estruturas verticalizadas de poder e o recurso a variadas formas de expressão vêm questionar a organização vigente dos processos participativos, os quais ainda aproveitam pouco os potenciais das tecnologias de informação e recorrem frequentemente a padrões hierárquicos e burocráticos de funcionamento (PIRES, 2013).

Alencar, ao investigar a Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais, irá concluir que em detrimento das críticas à essas estruturas de participação verificam-se claramente avanços no sentido de maior inclusão política e, conseqüentemente, de redução de desigualdades. Desta forma, para a pesquisadora, ainda que submetidos a algumas limitações, conselhos têm oportunizado arenas políticas de acesso mais ampliado, quando comparadas a outros canais de relação política entre Estado e sociedade. Portanto, a existência deles e seu contínuo aperfeiçoamento seriam portadores de promessas importantes para o aprofundamento da democracia brasileira (ALENCAR et al, 2013).

CAPÍTULO IV - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NO BRASIL

“A governança socioambiental no Brasil está sendo desmontada, em afronta à Constituição.

Estamos assistindo a uma série de ações, sem precedentes, que esvaziam a sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente...

...Nas últimas três décadas, a sociedade brasileira foi capaz, através de sucessivos governos, de desenhar um conjunto de leis e instituições aptas a enfrentar os desafios da agenda ambiental brasileira nos vários níveis da Federação...

...É urgente que o Brasil reafirme a sua responsabilidade quanto à proteção do meio ambiente e defina rumos concretos que levem à promoção do desenvolvimento sustentável e ao avanço da agenda socioambiental, a partir de ação firme e comprometida dos seus governantes.”¹⁶

A citação que abre este capítulo foi extraída do “Comunicado dos ex-ministros de estado do meio ambiente”, uma carta aberta, assinada por todos os oito ex-ministros do meio ambiente, divulgada no dia 8 de maio de 2019, no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, em uma entrevista coletiva à imprensa. A iniciativa inédita e histórica constitui um ato exemplar de expressão democrática, em defesa da “governança ambiental”, com uma crítica aberta as medidas instituídas pelo Governo Bolsonaro, ainda em seu primeiro trimestre.

Para compreender o atual momento histórico e político da gestão ambiental pública no Brasil e o lugar da participação social neste contexto, é necessário observar o percurso de construção da Política Nacional do Meio Ambiente seus institutos e estruturas.

Desta forma, neste capítulo, serão apresentados aspectos históricos e conceituais com referência à questão ambiental no Brasil. Relacionando o processo de democratização, com a emergência do movimento ambientalista e a institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) que estabeleceu as diretrizes e as estruturas da gestão ambiental pública o que incluiu a criação de espaços participação.

4.1 A QUESTÃO AMBIENTAL: CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO

A busca por um modelo que possa compatibilizar o desenvolvimento econômico-social, com a preservação da qualidade do meio ambiente, tem sido construída em um longo processo histórico e político, cujos avanços se concretizam na institucionalização da política e da gestão ambiental pública.

¹⁶ Trechos extraídos do Comunicado dos ex-ministros de estado do meio ambiente, de 8 de maio de 2019, assinados por todos os ex-ministros: ex-ministros Rubens Ricupero (1993-1994), Gustavo Krause (1995-1998), José Sarney Filho (1999-2002 e 2016), José Carlos Carvalho (2002), Marina Silva (2003-2008), Carlos Minc (2008-2010), Izabella Teixeira (2010-2016) e Edson Duarte (2018). Fonte: www.iea.usp.br/noticias/reuniao-ex-ministros-de-meio-ambiente#comunicado, acesso em 22/06/2019

Neste sentido, toma-se o conceito de Política Ambiental apresentado por Barbieri (2006), que a define como o conjunto de diretrizes, objetivos e instrumentos de ação que o poder público utiliza para produzir efeitos desejáveis sobre o meio ambiente.

Na Europa do século XIX, a industrialização era considerada a solução para o fim da escassez, e o meio ambiente era tratado como uma fonte inesgotável de recursos naturais. As questões ambientais, especialmente as ideias relacionadas com o esgotamento dos recursos naturais, só ganharam um espaço crescente no debate político internacional a partir da segunda metade do século XX.

Neste contexto, em abril de 1968 nasceu o chamado Clube de Roma, quando um grupo de trinta pessoas entre cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais e funcionários públicos, de dez diferentes países, reuniram-se na Academia dei Lincei, em Roma, na Itália, com o propósito de discutir os dilemas presentes e futuros, da humanidade, utilizando modelos matemáticos do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT). A iniciativa foi do empresário e economista italiano Aurélio Peccei. Ao final do encontro, o grupo chegou à conclusão de que o Planeta Terra não suportaria mais o crescimento populacional devido à pressão sobre os recursos naturais e energéticos e o aumento da poluição, mesmo considerando o avanço das tecnologias

Nesta época, ocorreu um processo de maturação do debate político ambientalista o que resultou na ação do Estado através da institucionalização de políticas públicas, no caso dos Estados Unidos, por exemplo, em 1969 foi criada a Lei de Política Nacional Ambiental Americana, ou NEPA – National Environmental Policy Act. Esta lei instituiu pela primeira vez a AIA - Avaliação de Impacto Ambiental - um instrumento fundamentado no princípio da precaução. A AIA tornou-se uma condição a ser cumprida para obtenção de concessões para implantação de projetos possivelmente nocivos ao meio ambiente.

Pouco depois, em 1972, aconteceu a Conferência de Estocolmo, considerada um marco histórico para o surgimento de políticas de gestão ambiental. Quando, pela primeira vez, foi proposta a redução das atividades industriais, consideradas as principais fontes poluidoras. O evento teve a participação de 113 países. O Brasil participou da conferência, mas se alinhou ao grupo de países que não aprovaram as decisões de reduzir as atividades industriais, pelo fato de terem a base econômica focada no processo de industrialização. Os Estados Unidos foi o primeiro a aderir à redução das atividades industriais. O país contou com a liderança do Instituto de Tecnologia de Massachusetts. O MIT havia feito estudos sobre as condições da natureza, denominado “desenvolvimento zero “. Entretanto, a posição do Brasil de não alinhamento à proposta de redução das atividades industriais gerou repercussão negativa. O que em seguida, levou à criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973.

Segundo Diniz (2017) é neste mesmo período, que se pode verificar as primeiras denúncias e mobilizações no Brasil de comunidades atingidas por acidentes ou por problemas ambientais como a poluição atmosférica e a contaminação de água e solo por agrotóxicos. Em resposta à estas mobilizações da sociedade é que gestores públicos começam a tomar medidas de proteção. Em dezembro de 1973, o governador do Rio Grande do Sul fechou por 15 dias a fábrica da *Riocel*, em função de odores emanados que preocuparam moradores.

Praias da Baía de Guanabara foram interditadas, em março de 1975. Em agosto de 1975, a fábrica de cimento *Itaú* foi fechada pelo prefeito de Contagem, em Minas Gerais. Em 1976 os seringueiros do Acre deram início a um movimento de resistência à expansão da fronteira agropecuária na Amazônia. 1978 marca as primeiras mobilizações de resistência dos atingidos por Barragem na construção da UHE de Sobradinho, no Rio São Francisco e UHE de Itaipu, do Rio Paraná.

Desenvolve-se em um movimento ambientalista multissetorial constituído por organizações da sociedade civil; instituições científicas, organizações dos setores produtivos com foco na eficiência no uso dos recursos naturais, conservação da energia e controle da poluição, agências e tratados internacionais relacionados as questões ambientais.

Castells (1999, p.143) irá definir como movimento ambientalista todas as formas de comportamento coletivo que tanto em seus discursos como em sua prática, visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional atualmente predominante.

No Brasil e no mundo, o movimento social avançava para um questionamento mais amplo ao modelo de desenvolvimento. São marcos históricos da discussão ambientalista o lançamento do livro “Nosso Futuro Comum”, mais conhecido como Relatório Brundtland, em 1987, foi que cunhou o conceito do desenvolvimento sustentável e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a Eco 92.

A emergência da temática ambiental no Brasil, se refletiu na formulação e implantação de uma política pública, que dialogou diretamente com o processo político interno de democratização do país, integrando a pauta de movimentos sociais que ganhavam o espaço público. Somou-se a este contexto político particular o engajamento em um movimento internacional, no qual o Brasil pode ocupar um ponto de destaque, o que em determinado momento fortaleceu a construção dos instrumentos que hoje constituem a política ambiental brasileira.

4.2 A CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

No início da década de 1980, durante o governo do General João Batista Figueiredo foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), por meio da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que em seus 21 artigos, definiu os mecanismos e instrumentos de proteção do meio ambiente no Brasil. Este marco legal ampliou o tratamento dado ao tema ambiental ao definir as diretrizes nacionais para a condução da gestão ambiental pública, estabelecendo toda uma estrutura que organiza esta proposta de gestão por meio do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O objetivo geral da PNMA é apresentado no caput do art. 2º da Lei nº 6.938/81: “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981).

Da mesma forma os objetivos específicos estão no art. 4º da Lei. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III – ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnológicas nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (BRASIL, 1981).

Oliveira Júnior (2006), afirma que Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é fonte imediata do direito ambiental, na qual foi prevista desde princípios norteadores das políticas públicas, objetivos e instrumentos capazes de implementá-la – através do Sisnama - Sistema Nacional do Meio Ambiente. Segundo o autor, foi a primeira vez em que se instituiu no Brasil um mecanismo formal de tutela jurisdicional do meio ambiente, incumbindo o Ministério Público (MP), em suas instâncias estadual e federal o poder e o dever de resguardar estes interesses, inclusive através de uma ação penal, nos casos das infrações penais ambientais (crimes ou delitos ou ilícitos penais e contravenções penais) e a proposição de ação civil pública. O autor faz referência a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972, como pressuposto para a publicação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Segundo Paulo Nogueira Neto¹⁷ um dos méritos da Lei nº6938/81 está no fato dela ter aperfeiçoado o tratamento de assuntos de meio ambiente, já que as legislações anteriores eram esparsas e não havia poder de polícia para coibir os crimes ambientais. Dando destaque ao papel dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Os instrumentos são os mecanismos utilizados pela Administração Pública para atingir os objetivos da PNMA.

¹⁷ Paulo Nogueira Neto foi o primeiro titular da Secretaria Especial do Meio Ambiente, SEMA, ligada ao governo federal, no período de 1974 a 1986. <http://www.ambientelegal.com.br/25-anos-a-lei-que-implantou-nossa-politica-ambiental-atinge-a-maturidade/>

As legislações anteriores como o Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934); Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934); Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/67) e o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67) eram pontuais, pois tratavam de temas específicos. A atuação do Estado tinha um objetivo circunscrito à regular o uso dos recursos naturais com valor econômico.

Para José Afonso da Silva (2003) esses instrumentos podem ser agrupados três categorias:

- A primeira dos instrumentos de intervenção ambiental, que são os mecanismos condicionadores das condutas e atividades relacionadas ao meio ambiente;
- A segunda categoria é a dos instrumentos de controle ambiental, que são as medidas tomadas pelo Poder Público no sentido de verificar se pessoas públicas ou particulares se adequaram às normas e padrões de qualidade ambiental, e que podem ser anteriores, simultâneas ou posteriores à ação em questão;
- E a terceira dos instrumentos de controle repressivo, que são as medidas sancionatórias aplicáveis à pessoa física ou jurídica.

Lima (2011) ao analisar a institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil dirá que as políticas ambientais avançaram relativamente, sobretudo, em aspectos legais e institucionais, em uma tendência à descentralização; na difusão da informação sobre os problemas ambientais no interior da sociedade e na construção da noção de desenvolvimento sustentável como recurso discursivo e político de conciliação dos conflitos entre meio ambiente e desenvolvimento.

Para Scardua e Bursztyn (2003) a Política Nacional de Meio Ambiente desde sua concepção previu um sistema descentralizado de gestão ambiental. Ou seja, ao repasse de atribuições e responsabilidades em matéria de política e gestão ambiental às Unidades da Federação, por meio do Sisnama. Estes autores dirão que ainda em sua origem, anteprojeto de Lei nº 6.938/1981, foi elaborado pelo Ministério do Interior (MINTER) e encaminhado pelo governo para a Câmara onde foi montada uma comissão mista para avaliá-la. Essa comissão trabalhou em conjunto, governo e oposição, no sentido de analisá-la, tendo sido aprovada por voto de liderança. O MINTER não se opunha à descentralização da gestão ambiental, tendo em vista que ele próprio já executava ações descentralizadas. A Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), por sua vez, tinha como objetivo descentralizar para os Estados as ações ambientais, pois já havia percebido que a atuação local era a mais efetiva no trato da questão ambiental. Assim, a concepção da própria lei já apresentava o espírito extremamente descentralizado.

A discussão das questões referentes à centralização versus descentralização da política ambiental brasileira – é fruto de intenso processo de desenvolvimento da sociedade brasileira, que atingiu um amadurecimento refletido na atual Constituição, avançada sob o ponto de vista de meio ambiente, porém, com grandes desafios para sua implementação.

Ao longo das décadas de implementação da PNMA é marcado por períodos de avanços e retrocessos. Nos primeiros anos, observou-se uma série de posturas por parte do órgão central, no sentido de descentralizar ações, mesmo no período da ditadura militar. Na década de 1980, a política ambiental ainda era vista como uma limitação ao modelo de desenvolvimento do país. Já na década de 1990, várias mudanças foram se processando.

4.3 O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – SISNAMA

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) foi concebido com a função de estruturar a Política Nacional do Meio Ambiente. Ele articula os órgãos e instituições em âmbito federal, estadual e municipal para o cumprimento das normas de proteção ambiental. Instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentado pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990. Tendo sofrido alterações na redação da norma pelas Leis 8.028, de 12 de abril de 1990 e 7.804, de 18 de julho de 1989. A estrutura do Sisnama está organizada em seis categorias, a saber:

I - Órgão Superior: O Conselho de Governo tem a função de assessorar a Presidência da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente. Reúne a Casa Civil e todos os ministros;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) tem como função assessorar, estudar e propor ao Conselho Superior diretrizes 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;

III - Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem a finalidade de coordenar, executar e fazer executar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, e a preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos ambientais. Quando da instituição, pela Lei 6.938/81, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema, foi designada como o órgão central do Sisnama.

IV - Órgãos Executores: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio). São os órgãos ou entidades integrantes da administração federal direta e indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

V - Órgãos Seccionais: As secretarias estaduais de meio ambiente. São os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

VI - Órgãos Locais: As secretarias municipais de meio ambiente. São órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Desde a sua concepção o sistema apresenta uma proposição de articulação dos órgãos ambientais em todas as esferas da Administração Pública de forma descentralizada. Há um nível de autonomia dos órgãos seccionais e locais para conduzir, instruir e fiscalizar os procedimentos jurídicos específicos na proteção do meio ambiente. Cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a regionalização das medidas emanadas do Sisnama, elaborando normas e padrões supletivos e complementares. No entanto, a legislação estadual e municipal jamais poderá ser mais permissiva do que a legislação federal. A Figura 3 apresenta a estrutura do Sisnama.

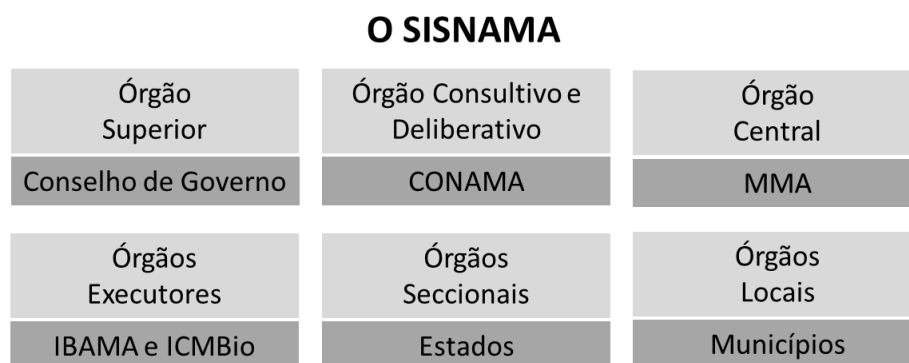


Figura 3 – Estrutura Sisnama. Fonte: Adaptado de MMA (2019).

O conceito de descentralização está presente na estrutura do Sisnama e é compatível com a competência constitucional comum. Ou seja, a legislação prevê que a gestão ambiental no Brasil seja distribuída a todos os entes da federação de forma capilar (DE CARLO, 2005, p. 91).

Desde o início do processo de elaboração da PNMA tem havido uma atitude governamental voltada à descentralização, ou seja, ao repasse de atribuições e responsabilidades em matéria de política e gestão ambiental às Unidades da Federação (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 303).

Um dos aspectos importantes em uma estrutura de gestão complexa e descentralizada como o Sisnama é a necessidade de um fluxo contínuo de informações, incluindo comunicações, deliberações, a partir dos sistemas estaduais e municipais de meio ambiente. Na dinâmica atual os Órgãos Seccionais devem prestar informações sobre os seus planos de ação e programas em execução, em relatórios anuais, posteriormente consolidados pelo Ministério do Meio Ambiente, e consolidados em um relatório anual sobre a situação do meio ambiente no País, publicado e submetido à consideração do Conama, no ano subsequente.

A descentralização como estratégia operacional que molda o *modus operandi* de uma nova concepção de políticas públicas, tem sido associada a mecanismos também inovadores, como a abertura de canais de participação dos atores sociais envolvidos (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p.2).

Para Souza e Novick (2010, p 2) embora a PNMA estivesse pautada no princípio do compartilhamento e da descentralização das responsabilidades pela proteção ambiental, não

apenas entre os entes federados, mas também em relação à sociedade civil, a União passará, em larga medida, a centralizar a regulação das questões ambientais no país. A ação regulamentadora dos Estados e Municípios assumirá caráter supletivo e complementar em relação à União.

A atuação do Sisnama se dará mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas as agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama.

4.4 O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é o órgão consultivo e deliberativo do Sisnama com a função de assessorar, propor diretrizes, estabelecer normas e padrões técnicos para as políticas governamentais relativas à exploração e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. Trata-se de um colegiado representativo com participação de órgãos federais, estaduais e municipais, do setor empresarial e da sociedade civil.

A primeira organização de colegiado, com aderência à temática ambiental, foi o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, criado em 1967, ou seja, quatorze anos antes da Política Nacional do Meio Ambiente. O órgão era subordinado ao Ministério da Saúde, e foi revogado no mesmo ano pela Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967 (SILVEIRA, 2017 p.32).

Anos depois, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, foi instituído o Conselho Consultivo de Meio Ambiente. O CCMA era composto por membros do Ministério do Interior e ambientalistas, entretanto, seus poderes eram bastante limitados, especialmente quanto aos mecanismos de fiscalização das normas proteção ambiental. A pouca possibilidade de ser efetivo teria gerado o desinteresse de seus membros e à sua consequente extinção (MMA, 2019; IPEA 2011; SILVEIRA, 2017).

Em 1981, na publicação da Lei Nº 6938, foi prevista a estrutura institucional para efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente com o Sisnama e o Conama:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, assim estruturado (...)

Art. 7º - É criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo...

As atividades do Conama iniciaram efetivamente três anos após sua criação, com a regulamentação pelo Decreto no 88.351/83. Quando se reuniu pela primeira vez com regimento interno sendo publicado em junho de 1984.

O Conama foi primeiro conselho federal com composição efetivamente híbrida entre governo e sociedade que colocou o governo federal como minoria, de acordo com estudo realizado pelo IPEA (2011).

A primeira reunião do Conama, realizada em 05 de junho de 1984, marcou o início da execução Política Nacional do Meio Ambiente. O evento aconteceu em Brasília, no auditório do Ministério do Interior, com a participação de 34 membros entre representantes dos governos federal e estadual e da sociedade civil. Estiveram presentes na ocasião, representantes do governo federal (os treze ministérios); de 11 governos estaduais 18; da Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio; da Confederação Nacional da Agricultura; da Confederação Nacional dos Trabalhadores do comércio e da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura. O setor da sociedade civil no conselho foi composto também pelas seguintes Organizações Não Governamentais – ONGs: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; Associação de Defesa e Educação Ambiental do Paraná e Sociedade Brasileira de Direito Florestal (SILVEIRA, 2017).

O Conama em sua origem esteve vinculado ao extinto Ministério do Interior (MINTER), depois passou à Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMA/PR) e ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), até ser vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), sua estrutura atual.

4.4.1 A Busca pelo equilíbrio: Representação do Setor Público e da Sociedade Civil

Ao longo de mais de três décadas, o Conama passou por alterações em sua composição. Essas mudanças são formalizadas institucionalmente em seu regimento interno. O Quadro 6, apresenta a síntese das alterações de composição ao longo dos anos o que evidencia o desequilíbrio na composição conselho quanto aos segmentos - organizações não governamentais, setor empresarial e setor governamental.

Ao observar as alterações de composição do Conama verifica-se que sua composição inicial de 1983, os segmentos não governamentais (federal, estadual e municipal) detinham, juntos 62 % dos representantes, na composição atual chegou aos 74%. Nos anos 90, com o Decreto no 99.274/90 e a Lei no 8.490/92 a composição passou a um total de 67 membros, já no período posterior, no início dos anos 2000 os representantes não governamentais aumentaram pouco sua representação (28,7%).

Para Jacob (2003) quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, maior a legitimidade das decisões. A prevalência das decisões definidas pela presença majoritária da representação governamental aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados.

O **Quadro 6** mostra o crescimento contínuo do número de conselheiros sem que tenha havido uma alteração que levasse a um equilíbrio entre a participação do governo e da sociedade, especialmente ao consideramos as três instancias governamentais (federal, estadual e municipal).

Quadro 6 – Alterações de composição do Conama ao longo dos anos.

SETOR	SEGMENTO	1983		1990		1999		2010		2019	
Governamental	Governo federal	14	48%	23	34%	28	39%	39	36%	10	43%
	Estados	4	14%	27	40%	27	38%	27	25%	5	22%
	Municípios	0	0%	1	1%	1	1%	8	7%	2	9%
Setor produtivo	Entidades empresariais	3	10%	4	6%	4	6%	8	7%	2	9%
	ONGs e/ou associações civis	3	10%	8	12%	8	11%	15	14%	4	17%
	Sindical	4	14%	4	6%	4	6%	4	4%	0	0%
Não governamental (exceto entidades empresariais)	Acadêmico	1	3%	0	0%	0	0%	1	1%	0	0%
	Comunidades indígenas/tradicionais	0	0%	0	0%	0	0%	2	2%	0	0%
	Conselheiros honorários	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%	0	0%
Outros – sem direito a voto	Câmara dos Deputados	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%	0	0%
	Ministério Público (federal e estadual)	0	0%	0	0%	0	0%	2	2%	0	0%
TOTAL		29	100	67	100	72	100	108	100	23	100

Fonte: Adaptado de Diniz (2010); Conama (2010); IPEA (2011); MMA (2019).

Paulo Nogueira Neto apud Silveira (2017) afirma que uma condição imposta pelo governo para o conselho de meio ambiente em sua criação, em 83, foi a restrição do número de membros, que se refletiu na não-inclusão de representantes de todos os estados. A composição da primeira formação do Conama, foi negociada diretamente com o presidente da República. Tanto os representantes estaduais como o setor da sociedade civil foram definidos pelos militares. A justificativa dada pelo governo na regulamentação do conselho para a seleção dos estados e não de outros para compor o Conama, foi a de que integrariam os estados que apresentavam áreas de poluição consideradas críticas (SILVEIRA 2017 p.62).

Em 1999 o Ministério do Meio Ambiente institui um Grupo de Trabalho que elabora o diagnóstico “Repensando o Conama”, como resultado deste processo o conselho amplia a participação dos municípios, da sociedade civil e do setor empresarial. Segundo o estudo elaborado pelo IPEA (2011) a intensão com a iniciativa era reduzir o número de conselheiros, mas houve resistências por parte do governo federal e dos estados, o que resultou em uma ampliação de 72 para 101 conselheiros no plenário.

Entre 2004 e 2005 novas discussões foram realizadas com as alterações que se encontram no atual regimento (Portaria 168/2005). Em 2010 as entidades ambientalistas já haviam dobrado a participação, incluindo a representação de comunidades indígenas e tradicionais, que foram incluídas pela primeira vez, nesta fase o número de conselheiros ultrapassou a centena. Destaca-se que os Estados, antes com apenas três representantes, passam a ser representadas individualmente, com 27 posições.

O Decreto nº 9.806 de 28 de maio de 2019 alterou para 23 integrantes. Não só da sociedade civil, notadamente Órgãos como Agência Nacional das Águas (ANA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) não compõem mais o Conama. Também foram reduzidos os assentos dos governos estaduais e de representantes de organizações da sociedade civil.

No que diz respeito à composição por setor, destacam-se as críticas quanto à falta de equilíbrio entre entidades governamentais e não governamentais no Conama. Há críticas quanto a uma sobre representação do governo federal e a uma sub-representação dos conselheiros do setor produtivo e das entidades de trabalhadores e da sociedade civil. Internamente à sociedade civil, há debates quanto à representatividade dos conselheiros deste setor, já que as representações são vistas pelos conselheiros como muito díspares entre si (IPEA, 2011 p.9).

Segundo Quintas (2005), não é possível visualizarmos, numa sociedade democrática, a prática da gestão ambiental sem a presença do Estado e da sociedade civil. O autor tem convicção de que, no terreno da gestão ambiental, Poder Público e sociedade civil não se opõem, mas se complementam. Portanto, devem trabalhar preferencialmente em ações compartilhadas, a partir de objetivos comuns (QUINTAS, p. 10).

As instâncias do o Conama são o Plenário, o Comitê de Integração de Políticas Ambientais - CIPAM, as Câmaras Técnicas, os Grupos de Trabalho e Grupos Assessores, conforme dispõe o art. 4º do Decreto 99.274/90.

As Câmaras Técnicas (CTs) são as instâncias encarregadas de elaborar, examinar, discutir e encaminhar ao Plenário propostas de diretrizes e normas técnicas e padrões ambientais para que este delibere. Pelo Regimento Interno as Câmaras Técnicas, compostas por 10 Conselheiros, com participação das diferentes categorias representadas no Plenário. O Conama possui atualmente 7 Câmaras Técnicas, a saber: Câmara Técnica de Biodiversidade; Câmara Técnica de Controle Ambiental; Câmara Técnica de Florestas e Demais Formações Vegetacionais; Câmara Técnica Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos; Câmara Técnica de Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável; Câmara Técnica de Gestão Territorial, Unidades de Conservação e Demais Áreas Protegidas e Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos.

As matérias são levadas a discussão com base em pareceres documentais e a escuta dos órgãos técnicos do MMA, do Ibama ou da ANA, entre outros. Uma vez aprovadas, as matérias são encaminhadas para a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, que delibera sobre a legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa das propostas de resoluções, a qual, normalmente, é a última etapa antes do Plenário.

Além das Câmaras Técnicas existem Grupos de Trabalho, que são criados por tempo determinado para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência.

O Plenário é instância máxima do Conama, delibera sobre as propostas de resolução encaminhadas pelas Câmaras Técnicas, assim como sobre propostas de recomendação, proposição, moção e decisão.

Pelo regimento o Plenário reúne-se, ordinariamente, pelo menos uma vez a cada 3 meses, mediante quórum de, no mínimo, metade mais um do total dos seus membros, e deliberando sob a maioria simples, metade mais um dentre os conselheiros presentes. Uma vez aprovadas, as Resoluções são publicadas no Diário Oficial da União, sendo que os demais atos do CONAMA devem ser publicados no Boletim de Serviço do MMA. A Figura 4 apresenta o fluxo de elaboração das Resoluções no Conama.

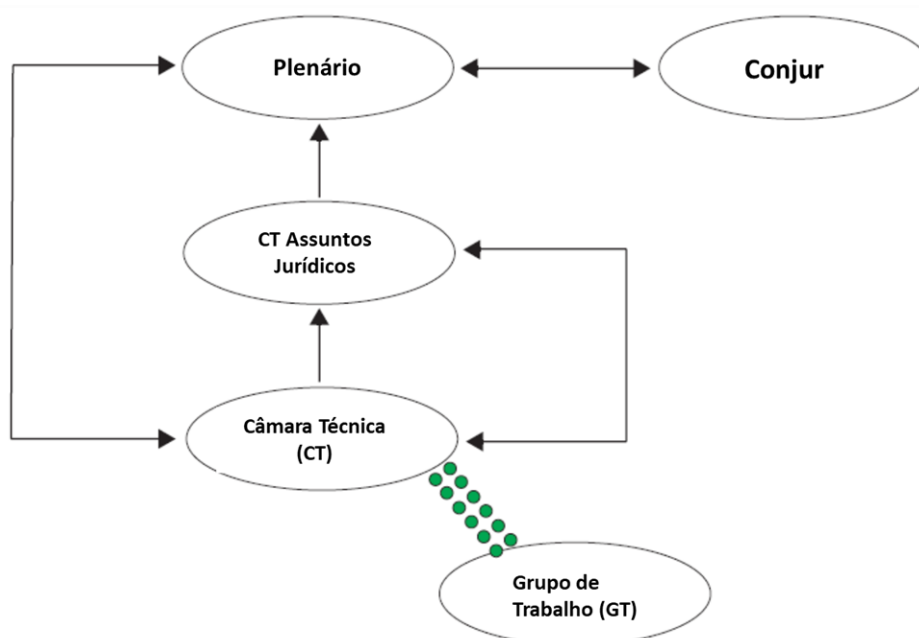


Figura 4 – Fluxo de Elaboração das Resoluções Conama. Fonte: IPEA (2011).

Cada área ou grupo dentro do Conama tem atribuições específicas, a saber:¹⁸

Conjur/MMA: Verificação final quanto a técnica legislativa, constitucionalidade e legalidade, antes da publicação.

Plenário: Instância deliberativa. Funções: Aprovação, modificação ou reencaminhamento da proposta.

Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ): Instância deliberativa preliminar com 10 Conselheiros Funções: Apreciação sobre técnica legislativa, constitucionalidade e legalidade, com eventuais modificações.

¹⁸ Descrição elaborada com base no Site do MMA, 2019; IPEA, 2011.

Câmara Técnica (CT): Instância deliberativa preliminar com 10 Conselheiros
Funções: Apreciação e deliberação sobre a proposta de resolução

Grupo de Trabalho (GT): Instância consultiva de Câmara Técnica, com participação aberta e decisões consensuais. Funções: Proposição e aprimoramento técnico da proposta de resolução.

A reuniões ordinárias do Conama devem ser realizadas a cada três meses em Brasília, presididas pelo ministro do Meio Ambiente. Eventualmente pode-se realizar reuniões extraordinárias fora do Distrito Federal, convocadas pelo presidente do Conselho ou por requerimento de dois terços dos membros. Estas reuniões são públicas e abertas ao público. As sessões devem contar com a presença, pelo menos, da maioria absoluta dos seus membros, e as decisões devem ser atingidas por maioria simples dos membros com direito a voto, cabendo ao presidente da sessão, além do voto pessoal, o de qualidade na hipótese de empate.

A primeira reunião do Conselho Nacional do Meio Ambiente presidida pelo ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, foi em 20 março de 2019, sendo 59ª Reunião Extraordinária, em 24 de abril aconteceu a 132ª Reunião Ordinária.

O Quadro 7 apresenta as competências do Conama segundo Decreto 99.274/90, alterado pelo Decreto nº 3.942, de 2001 e mais recentemente pelo Decreto nº 9.806, de 2019.

Quadro 7 – Competências do Conama.

COMPETÊNCIAS DO CONAMA (DECRETO 99.274/90 E SUAS ALTERAÇÕES)
I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto;
II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;
III - decidir, após o parecer do Comitê de Integração de Políticas Ambientais, em última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA; <i>(Revogado pelo Decreto nº 9.806, de 2019).</i>
IV - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
V - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
VI - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;
VII - assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais;
VIII - deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
IX - estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;

COMPETÊNCIAS DO CONAMA (DECRETO 99.274/90 E SUAS ALTERAÇÕES)
X - acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC, conforme disposto no inciso I do art. 6o da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000;
XI - propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;
XII - incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
XIII - avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País;
XIV - recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental, previsto no art. 9o inciso X da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981;
XV - estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos;
XVI - promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente;
XVII - elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação;
XVIII - deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente; e
XIX - elaborar o seu regimento interno.

Fonte: Brasil (1990).

Para Diniz (2010), o percurso histórico do Conama apresenta três períodos principais, conforme explicitado a seguir:

O período inicial, entre 1983 e 1984, ainda no governo militar, o Conama foi criado com poder deliberativo e participação social. Isto teria sido possível porque, na época, os militares ainda não dispensavam maior atenção à política pública ambiental. O foco político estava na campanha pelas eleições diretas e na emergência de novos movimentos sociais (NETO, 2006).

O segundo período é na segunda metade da década de 80, durante e após o processo eleitoral para a Constituinte. O processo de redemocratização do Brasil teve profundos impactos nas políticas de conservação da biodiversidade. O artigo 225 da Constituição Federal ¹⁹representou o marco de uma nova mentalidade ao atribuir ao poder público e à coletividade o dever compartilhado de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Com isso, abriu-se um campo de possibilidades para a participação popular na gestão ambiental pública.

Neste mesmo período, o Conselho aprovou um dos normativos mais importante, a Resolução nº01/86, que estabeleceu os procedimentos de avaliação para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto, os Estudos e o

19 "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Relatório de Impacto Ambiental (EIA). E a criação do IBAMA, que levou a alterações de competências do Conama. A Lei 7804/89 passou o Conselho de órgão superior do Sisnama, para um órgão de assessoria a um Conselho Superior de Meio Ambiente, composto apenas por ministérios federais, que depois tornou-se apenas Conselho de Governo.

De acordo com Acselrad (1996), neste período o Conama vive um dos mais sérios reflexos de sua história, tendo diminuído seu potencial como formulador de diretrizes políticas para o meio ambiente. As entidades ambientalistas, no entanto, ampliaram sua representatividade. A partir de 1992 o Conama passa a ser vinculado ao MMA. Argumenta-se que, neste segundo período, o conselho perdeu peso político, tanto por falta de uma articulação transversal temática e setorial quanto pelo fato de deixar de ser o órgão superior do Sisnama e repartir funções com as novas instituições criadas – o Ibama em 1989 e o MMA, em 1992.

O terceiro período ocorre a partir do final dos anos 1990. Momento em que a agenda ambiental se expande e, conseqüentemente, os conflitos e a disputa de interesse se intensificam e emerge o diálogo e negociação entre esta política e o novo ciclo de desenvolvimento nacional.

Diniz (2010) destaca dois acontecimentos que levaram o conselho a uma maior evidência junto à opinião pública: a Medida Provisória 2166, referente ao Código Florestal e derramamento de óleo na Baía da Guanabara em 2000. É neste contexto que o conselho promoveu um processo denominado “Repensando o Conama”, definindo, por meio de um Grupo de Trabalho, consultas e por debates em plenário, ampla mudança de regimento e de composição dos segmentos.

Para assegurar um planejamento mais democrático das atividades e pautas do Conselho e enfrentar a desarticulação com os colegiados criados nos anos 90, foi criado o Comitê de Integração de Políticas Ambientais – CIPAM, reunindo um representante dos cinco segmentos, secretários executivos dos demais colegiados (CNRH, Conabio etc.) e presidentes das câmaras técnicas.

Com a elaboração de novos marcos legais pelo Congresso Nacional, a atuação do Conama enfatiza sua função normativa, produzindo inúmeras resoluções de regulamentação e detalhamento técnico da legislação recente. A agenda ambiental se expande e, conseqüentemente, os conflitos e a disputa de interesse se intensificam. Destacam-se discussões e regulamentos voltados ao código florestal e à indústria petrolífera. Neste período o conselho promove um processo denominado “repensando o Conama” (1999-2001). Na ocasião, um grupo de trabalho realizou consultas e debates em plenário, promovendo uma ampla mudança de regimento e composição de segmentos. Ressalta-se, também, a criação do Cipam, com a missão de promover o planejamento e a articulação entre as políticas do conselho. Desde 2008, um novo processo de revisão do regimento interno se iniciou com a criação do Grupo Assessor de Revisão do Regimento Interno (Gari). Neste momento, o Cipam discute a proposta apresentada pelo grupo assessor.

A retrospectiva histórica sobre a institucionalização da política ambiental no Brasil pari passu ao processo de democratização, e a concepção do Conama enquanto espaço

institucionalizado da Sociedade Civil dentro das estruturas da gestão ambiental pública brasileira apresentada neste capítulo circunscreve o objeto a que se quer pesquisar. E a compreensão de quais conceitos e valores constituem a democracia deliberativa e o entendimento de que não há uma única via ou modelo consolidado de democracia, como foi apresentado nos capítulos 1 e 2 orientam as análises que serão apresentadas ao final.

No capítulo que se segue serão apresentados os dados levantados trata de um sobre a política ambiental do governo Bolsonaro e as medidas implementadas para reestruturação do Conama.

CAPÍTULO V - DAS PROMESSAS E RECUSAS DE CAMPANHA ÀS AÇÕES DE GOVERNO

Neste quinto capítulo é apresentado o levantamento de informações sobre a política ambiental do governo iniciando pelo discurso de campanha durante o período eleitoral entre agosto de 2018 e outubro de 2018, passando ao período de transição, a partir da nomeação do gabinete em 1 de novembro de 2018, e por fim, as ações e medidas de governo, formalizadas pelos atos normativos no período de janeiro a junho de 2019.

Ao fim deste capítulo trata das medidas relativas à extinção de órgãos colegiados da administração pública federal e das alterações na composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

5.1 A TEMÁTICA AMBIENTAL NA CAMPANHA ELEITORAL DE BOLSONARO EM 2018

A candidatura “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” da chapa formada pelo deputado e capitão reformado do exército, Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL) e o candidato à vice-presidente, o general da reserva Antônio Hamilton Martins Mourão do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) lançou em agosto de 2018 o documento denominado “O caminho da prosperidade” (BOLSONARO, 2018) que consiste no plano de governo. A leitura do plano revela o espaço atribuído à temática ambiental na proposta apresentada e alguns indícios da visão deste grupo político para o tema.

No item intitulado “Energia de problema à solução” o texto afirma que os últimos governos provocaram uma grave crise setorial, com uma judicialização causada por decisões arbitrárias, e que é preciso um choque liberal no setor. Segundo a publicação, caso nada seja feito, o setor de energia será novamente um gargalo ao crescimento econômico no início da próxima década. A página destaca (Figura 5) como exemplo de entrave para o setor de energia “as barreiras quase intransponíveis no licenciamento ambiental de Pequenas Centrais Hidrelétrica” e ao final apresenta a proposta de redução do prazo de licenciamento ambiental de obras para o máximo de três meses ²⁰(BOLSONARO, 2018, p. 71).

²⁰ Segundo a Resolução Conama Nº 237, de 19 de dezembro de 1997 o prazo máximo para obtenção da licença é de seis meses, ou quando houver necessidade de estudo e relatório de impacto ambiental ou realização de audiência pública, ele se estende para 12 meses (BRASIL, 1997).

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS

ENERGIA

de problema à solução

As últimas gestões provocaram grave crise setorial, com judicialização causada por decisões arbitrárias, sucateamento da Eletrobrás e subsidiárias, conflitos de interesses, ineficiências na geração, excessivos encargos tributários e influência política. Além de tudo isso, o setor é extremamente centralizado e dependente de ações e decisões do governo. É preciso um choque liberal no setor.

Caso nada seja feito, o setor de energia será novamente um gargalo ao crescimento econômico no início da próxima década. Crescendo de 3% a 4% ao ano, chegaremos em 2021-22 altamente dependentes da geração termelétrica a óleo e carvão, elevando preços e ocorrências de blecautes (apagões)

Transformaremos o setor elétrico, do atual quadro de judicialização generalizada e baixa confiança dos investidores, em um dos principais vetores de crescimento e desenvolvimento do Brasil. A oferta de energia precisa ser confiável, a preços justos e competitivos internacionalmente, além da geração de oportunidades a pequenos empreendedores e criação de centenas de milhares de empregos qualificados no Brasil.

UM EXEMPLO: As Pequenas Centrais Hidrelétricas têm enfrentado barreiras quase intransponíveis no licenciamento ambiental. Há casos que superam os dez anos. Faremos com que o licenciamento seja avaliado em um prazo máximo de três meses.

BOLSONARO2018

Figura 5 – Fragmento do Plano de Governo da Candidatura de Jair Bolsonaro. Fonte: Bolsonaro (2018).

Na única referência direta à área ambiental encontrada no plano de governo da chapa PSL/PRTB ela é tratada como um entrave ao desenvolvimento. Uma segunda referência, desta vez bem pontual, é encontrada no item “Agricultura uma proposta de mudanças” que apresenta o modelo institucional para setor de agricultura na estrutura do governo federal. Segundo a proposta apresentada (Figura 6), entre as atribuições da nova estrutura federal agropecuária haveria uma área dedicada aos recursos naturais e meio ambiente rural (BOLSONARO, 2018 p.68).

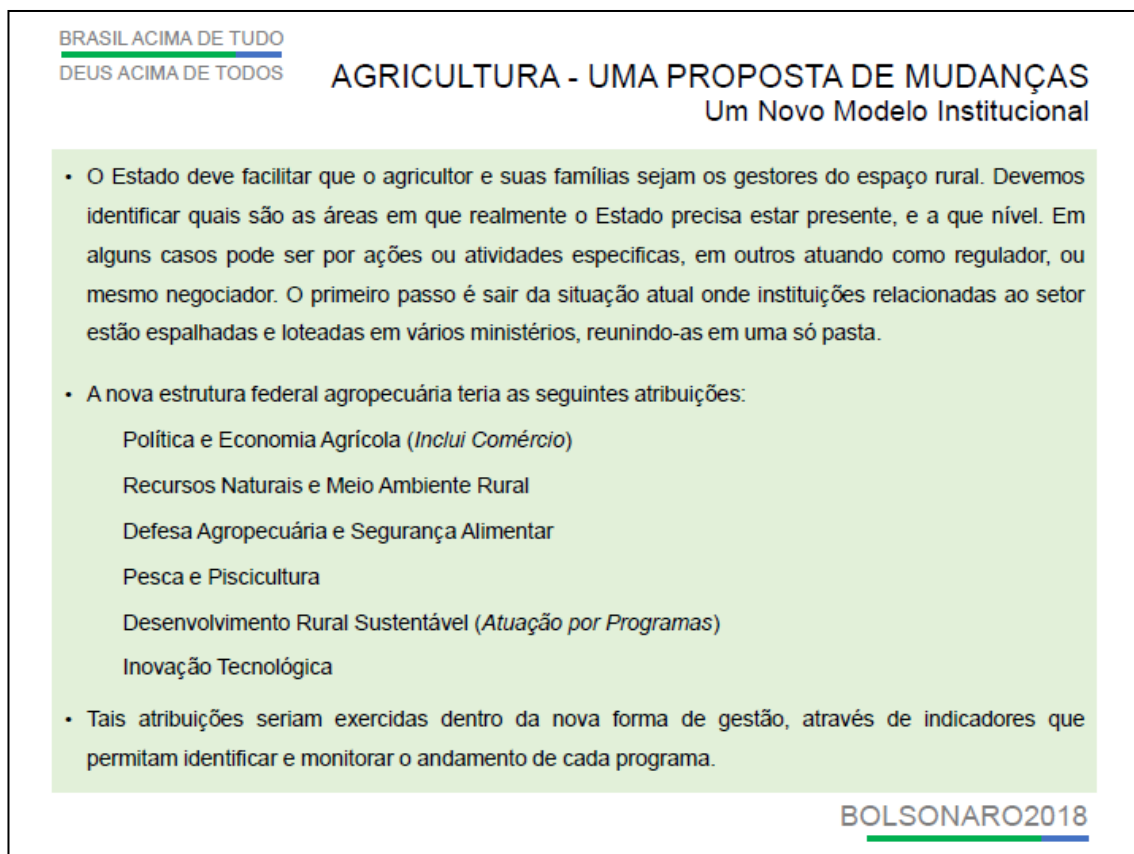


Figura 6 – Fragmento do Plano de Governo da Candidatura de Jair Bolsonaro. Fonte: Bolsonaro (2018).

O que se constata na leitura do plano de governo da candidatura de Jair Bolsonaro, é a ausência de uma proposta de política ambiental, ou mesmo a indicação de ações pontuais. Pelo menos, não há propostas documentadas no plano. Esta constatação nos remete a análise de Solano (2019), apresentada no capítulo anterior que indica uma tendência política arquitetada a partir da negação e não em questões programáticas ou propositivas.

As propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República são relevantes ainda como estratégia de competição eleitoral, pois as agremiações competem enfatizando temas diferentes. Assim, cada partido seleciona questões de uma agenda universal para concentrar atenção e esforços de campanha, formular propostas de políticas e priorizar nos governos. Logo, cada partido escolheria enfatizar aquelas questões em que seu desempenho tem mais credibilidade, estabelecendo suas preferências ideológicas e pragmáticas em seus documentos programáticos (TAROUCO e MADEIRA, 2013, p.153 Apud BARROS, 2018).

Se por um lado o tema ambiental foi pouco explorado no plano de governo. Por outro, as declarações sobre o tema estiveram presentes durante a campanha. Em 03 de setembro de 2018, durante um almoço com empresários do setor de seguros liderados pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg), no Rio de Janeiro, Jair Bolsonaro declarou que poderia retirar o

Brasil do Acordo de Paris²¹, em sua fala afirmou ser desfavorável ao acordo, justificando que o Brasil teria que pagar um preço caro para atender às exigências e que o acordo fere a soberania do país. "O que está em jogo é a soberania nacional, porque são 136 milhões de hectares que perdemos ingerência sobre eles"²² (GAIER, 2018).

No mesmo evento Bolsonaro disse pretender levar ao Congresso um debate sobre a demarcação de terras indígenas e autorização para a titularização das terras e exploração comercial de áreas protegidas que são ocupadas por indígenas e quilombolas. "Tem muita reserva superdimensionada e os índios querem fazer na terra o que os fazendeiros fazem na deles. Queremos titularizar áreas indígenas e quilombolas também" (GAIER, 2018).

Ainda durante a campanha, Bolsonaro declarou que acabaria com o Ministério do Meio Ambiente, em uma proposta de incorporar à pasta da Agricultura.

“O futuro do Ministério da Agricultura, que é importantíssimo, a Agricultura tá levando o Brasil nas costas. E olha os problemas que esse pessoal do campo está tendo, além do MST, além do problema do Funrural, 23o problema da Lei Kandir. As multagens (sic), é um absurdo o que estão fazendo, as multagens (sic) que estão fazendo junto aos produtores, em especial os do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, também no Pará estão fazendo a mesma coisa, no Brasil todo, mas nesses estados com muito mais força. Querem matar o homem do campo. Nós inclusive pensamos em fundir o Ministério da Agricultura com o Meio Ambiente. Aí vai acabar a brincadeira, vai acabar a brincadeira dessa briga entre ministérios. E quem vai indicar vão ser os homens do campo, são as entidades que vão indicar”²⁴

Em entrevista, concedida à José Luiz Datena, da Rede Bandeirantes de televisão, no dia 28 de setembro de 2018, Bolsonaro criticou a política ambiental e indigenista e defendeu a expansão de hidrelétricas na Amazônia.

“Por que que Roraima não consegue ir pra frente? problema ambiental e indigenista. Cê (sic) tem que resolver este assunto. Você tem 12 quilômetros do vale do rio Cotíngo, uma queda de 600 metros, onde você pode ter energia para Roraima e sobra ainda para exportar para a periferia toda ali. Não pode por quê? questão indigenista. Daí a gente vai e conversa com índio. O índio quer ganhar royalties da energia elétrica nossa. Por que não fazer uma hidrelétrica então lá?”²⁵

Barros (2018) ao analisar o perfil e as propostas dos partidos políticos brasileiros classifica o PSLe PRTB, partidos da coligação da candidatura de Bolsonaro como partidos que não aderiram à agenda verde. O Quadro 8 apresenta a lista dos partidos e seus posicionamentos com relação à “agenda verde”.

²¹ O Acordo de Paris foi aprovado por 195 países em 2015 e tem como uma de suas principais metas reduzir a emissão de gases do efeito estufa, de forma a evitar o aquecimento global.

²² Bolsonaro diz que pode retirar Brasil do Acordo de Paris se eleito. Jornal O Globo, 03 set. 2018

²³ FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural.

²⁴ Vídeo disponível no YouTube, Bolsonaro: economia, agricultura e meio ambiente, 14 de março de 2018

²⁵ Entrevista concedida à José Luiz Datena, Rede Bandeirantes de televisão, 28 de setembro de 2018

Disponível em: <https://noticias.band.uol.com.br/brasilurgente/videos/16549419/datena-entrevista-bolsonaro-na-uti-%E2%80%93-parte-1.html>

Quadro 8 – Partidos Políticos e adesão à agenda verde.

SIGLA	LEGENDA	REGISTRO	ESPECTRO IDEOLÓGICO
Ambientalistas Liberais			
1PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	30.6.1981	Centro
2 PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	3.11.1981	Centro
3 PT	Partido dos Trabalhadores	11.2.1982	Esquerda
4 DEM	Democratas	11.9.1986	Direita
5 PSB	Partido Socialista Brasileiro	1.7.1988	Esquerda
6 PPS	Partido Popular Socialista	19.3.1992	Esquerda
7 PP	Partido Progressista	16.11.1995	Centro
8 PSDC	Partido Social Democrata Cristão	5.8.1997	Direita
9 PRB	Partido Republicano Brasileiro	25.8.2005	Centro
10 PSD	Partido Social Democrático	27.9.2011	Centro
11 PROS	Partido Republicano da Ordem Nacional	24.9.2013	Direita
12 SDD	Solidariedade	24.9.2013	Centro
13 PEN	Partido Ecológico Nacional	19.6.2012	Direita
Ambientalistas Radicais			
1 PDT	Partido Democrático Trabalhista	10.11.1981	Esquerda
2 PC do B	Partido Comunista do Brasil	23.6.1988	Esquerda
3 PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	19.12.1995	Esquerda
4 PCB	Partido Comunista Brasileiro	9.5.1996	Esquerda
5 PCO	Partido da Causa Operária	30.9.1997	Esquerda
6 PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	15.9.2005	Esquerda
Ecologistas Sistêmicos			
1 PV	Partido Verde	30.9.1993	Centro
2 REDE	Rede Sustentabilidade	22.9.2015	Centro
Partidos Que Não Aderiram À Agenda Verde			
1 PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	24.8.1989	Centro
2 PTC	Partido Trabalhista Cristão	22.2.1990	Direita
3 PSC	Partido Social Cristão	29.3.1990	Direita
4 PMN	Partido da Mobilização Nacional	25.10.1990	Centro
5 PRP	Partido Republicano Progressista	29.10.1991	Centro
6 PT do B	Partido Trabalhista do Brasil	11.10.1994	Centro
7 PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	28.3.1995	Direita
8 PHS	Partido Humanista da Solidariedade	20.3.1997	Centro
9 PTN	Partido Trabalhista Nacional	2.10.1997	Centro
10 PSL	Partido Social Liberal	2.6.1998	Centro
11 PR	Partido da República	19.12.2006	Centro
12 PPL	Partido Pátria Livre	4.10.2011	Esquerda
13 NOVO	Partido Novo	15.9.2015	Direita
14 PMB	Partido da Mulher	29.9.2015	Centro

Fonte: Barros (2018).

- a) **Ambientalistas liberais:** partidos que defendem o desenvolvimento sustentável, com base na conciliação entre desenvolvimento econômico e exploração dos recursos naturais, com ênfase na sustentabilidade econômica.

- b) **Ambientalistas radicais:** partidos que criticam o uso da natureza como fonte de recursos econômicos e que consideram o ecologismo inconciliável com a economia de mercado, com ênfase na sustentabilidade ecológica.
- c) **Ambientalistas sistêmicos:** partidos que se situam em um campo intermediário entre o ambientalismo liberal e o radical, eles defendem o desenvolvimento sustentável e a economia verde, mas de forma integrada. com outras dimensões da sustentabilidade e da cidadania ecológica, como o combate à pobreza, o respeito aos direitos humanos e a participação democrática nos processos decisórios relacionados à agenda verde (BARROS 2018, p. 126).

De acordo com a pesquisa de Barros (2018) os Ambientalistas Liberais são o discurso predominante entre os partidos políticos brasileiros atualmente, pautados na retórica do crescimento econômico sustentável. Em outras palavras, o ambientalismo liberal defende a economia verde como solução para a crise ambiental. Segundo o autor trata-se de uma visão conciliadora entre economia de mercado e política ambiental, pautada no discurso da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável. Em tal perspectiva, o bem de todos, inclusive o bem relativo ao meio-ambiente natural, deve ser promovido e garantido por meio da livre operação da economia de mercado e da teoria política liberal.

A ausência de proposições para a agenda verde no programa de governo e o discurso que coloca a política ambiental em oposição ao setor produtivo, negando a possibilidade de conciliação evidencia a falta de aderência com a agenda verde e não com os ambientalistas liberais ou qualquer outra vertente verde.

Cabe ressaltar que essas categorias são propostas por Barros (2018), como o que ele chama de radicais, liberais ou sistêmicos, não encontra ressonância no debate ambientalista, o qual consagrou conceitos como, ecologia social, ecomarxismo, ecologia profunda (BOOKCHIN, 2010; CAPRA, 1997; DIEGUES, 2008). Tais conceitos foram cunhados no diálogo com a gestão pública e ciência política, o que nos ajuda a entender os posicionamentos em relação a pauta ambiental no Brasil no contexto eleitoral.

A eleição presidencial ocorreu em dois turnos, o primeiro em 7 de outubro de 2018, o segundo em 28 de outubro, quando Jair Bolsonaro foi eleito presidente com 57,8 milhões de votos. A onda bolsonarista atropelou a política brasileira com uma força inesperada. Jair Bolsonaro ganhou as eleições com oito segundos de campanha televisiva, conseguiu que o até então insignificante PSL obtivesse 52 deputados e pôs o número 17 na boca da população, desafiando as análises clássicas da ciência política, as quais assumiam categoricamente, que sem tempo suficiente no horário eleitoral gratuito e sem um partido político expressivo não havia chance nenhuma do candidato chegar ao planalto (SOLANO, 2019, p.307).

5.2 A TRANSIÇÃO

Após o resultado das eleições, em 1º de novembro de 2018, foi assinado, um decreto nomeando Onyx Dornelles Lorenzoni, para o cargo de Ministro de Estado Extraordinário, destinado à coordenação da equipe de transição do Presidente da República eleito. Em 05 de

novembro foi publicada a portaria com a nomeação de vinte e sete integrantes da equipe de transição, para o Cargo Especial de Transição Governamental (CETG, nível IV). Destaca-se no grupo o número significativo de economistas e de militares (LABOISSIÈRE, 2018).

A nomeação de Lorenzoni e a publicação da portaria formaliza a constituição do governo de transição.

Em 8 de novembro de 2018 foi publicada a Portaria Nº 2, tratando da organização interna e o funcionamento do Gabinete de Transição e estabelecendo uma composição que trazia o Conselho de Transição Governamental; Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário Coordenador do Gabinete de Transição; Secretaria-geral e dez Grupos Técnicos. A equipe de transição teve 53 dias de trabalho até a posse, no dia 1º de janeiro.

Os Grupos Técnicos instituídos foram: Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Defesa; Desenvolvimento Regional; Economia e Comércio Exterior; Educação, Cultura e Desporto; Infraestrutura; Justiça, Segurança e Combate à Corrupção; Modernização do Estado; Produção Nacional Sustentável; Saúde, Previdência e Desenvolvimento Social.

Ismael Nobre foi o indicado como Coordenador Ambiental entre os nomeados para a equipe de transição. Nobre era colaborador da equipe de Bolsonaro antes mesmo do começo da campanha eleitoral, tendo participado de reuniões de formulação promovidas pelos generais da reserva Augusto Heleno e Oswaldo Ferreira, em Brasília. (SHALDERS; MAGENTA, 2018).

Nobre é biólogo formado pela Universidade Federal de São Carlos, com Doutorado em Dimensões Humanas dos Recursos Naturais pela Colorado State University e Pós-doutorado em Estudos de População pela Universidade Estadual de Campinas. Tem atuação profissional em Bioeconomia da Amazônia; Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável, sociopsicologia das relações ambiente-sociedade, planejamento de turismo de natureza, planejamento e manejo de áreas protegidas. Atuou como pesquisador no projeto Amazon Third Way (A3W), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas (INCT-MC) (LABOISSIÈRE, 2018; SHALDERS; MAGENTA, 2018).

Segundo Nobre (2018) a melhor forma de preservar a floresta é ganhar dinheiro de modo sustentável com ela. E dá para ganhar, dinheiro de verdade, usando tecnologia de ponta para produzir e transportar produtos, derivados de espécies da fauna amazônica.

Ainda que Ismael Nobre tenha sido formalmente nomeado e indicado para liderar os assuntos da área ambiental no gabinete de transição, Onyx Lorenzoni convidou uma segunda equipe para desenvolver uma proposta para área ambiental em paralelo, esta equipe foi coordenada pelo agrônomo Evaristo Eduardo Miranda, pesquisador e Chefe Geral da Embrapa Territorial.

A equipe de Miranda recebeu a missão de elaborar um diagnóstico e indicar uma proposta de ação sobre o funcionamento do Ministério do Meio Ambiente. Ao mesmo tempo que o grupo de Nobre trabalhava na proposição de novos caminhos para a política ambiental

se reunindo com representantes do Ministério do Meio Ambiente e agências do setor, Miranda preparava um diagnóstico paralelo.

O trabalho do grupo paralelo, comandado por Evaristo Miranda foi realizado em três etapas: Na primeira, foi elaborado um diagnóstico da situação do Ministério do Meio Ambiente, Ibama, ICMBio e demais órgãos do setor. No qual foram analisadas questões administrativas, institucionais, operacionais e técnicas. A segunda etapa fez uma análise das demandas, problemas e oportunidades do setor de meio ambiente e das interfaces com as outras áreas do governo como agricultura, infraestrutura, transporte, uso da água, cidades e outros. Na terceira etapa foram elaboradas sugestões de possíveis encaminhamentos e medidas, passíveis de solução em curtíssimo, curto e médio prazo (MIRANDA, 2018).

Apesar de Miranda declarar que se tratava de um trabalho técnico de contribuição para o futuro Ministério do Meio Ambiente. Na mesma entrevista o agrônomo explica que a dinâmica de seu trabalho era que: a cada etapa elaborada, o estudo seria apresentado à futura ministra da agricultura Tereza Cristina e ao ministro Onyx Lorenzoni, futuro Chefe da Casa Civil.

Nas declarações à imprensa Miranda apresentou críticas à estrutura e a forma de gestão do MMA, tendo como os principais pontos apontados o tamanho da estrutura de gestão ambiental pública no Brasil, o mal-uso dos recursos e os conflitos com os interesses econômicos do setor produtivo.

O diagnóstico realizado pelo grupo de Miranda apontou um grande desperdício de recursos no Ministério do Meio Ambiente. Uma vez que boa parte do dinheiro seria dirigido à repasses para as organizações não-governamentais (ONGs) e para atividades meio, como despesas com viagens, em vez de atividades fim. Segundo o estudo haveria uma “hipertrofia” do MMA, com sobreposição de funções e órgãos redundantes. Na avaliação de Miranda, haveria muito recurso dispendido na estrutura e atividades meio e pouco para as atividades fim. Outro foco do diagnóstico foi a identificação e o detalhamento dos conflitos entre os Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura para propor o encaminhamento de medidas e eliminar os enfrentamentos entre as duas áreas (MIRANDA, 2018).

Na avaliação de Miranda a agricultura tem sido muito e injustamente penalizada pela indústria da multa. “Vivemos em um império de arbitrariedade. É possível terminar com atos discricionários de agentes do Ibama, por exemplo, com o simples cumprimento da lei ambiental.” Para reverter tudo isso, o grupo comandado pelo pesquisador preparou uma série de medidas e propostas para melhorar a execução da legislação e dar mais segurança aos produtores. São mais de 60 ações, entre atos, normativas, portarias e outros instrumentos, apenas para a área da agricultura (MIRANDA, 2018).

O documento denominado “Notas sobre o Sisnama e sobre a estrutura do Ibama”, elaborado pela equipe de Miranda apresenta alguns apontamentos frutos do diagnóstico, seguidos de sugestões de encaminhamento.

De acordo com documento (PEDRO, 2018) o Sisnama permanece sem o Órgão Superior - o Conselho de Governo e a falta desse órgão, presidencial, teria gerado uma desconexão da Política Nacional do Meio Ambiente com as demais políticas públicas

ambientais relacionadas ao desenvolvimento econômico e infraestrutura (Saneamento, Resíduos Sólidos, Mudanças Climáticas, Biodiversidade, florestas e Recursos Hídricos). No documento são indicadas duas possibilidades para resolução da questão: o conselho superior contar com uma câmara interministerial de sustentabilidade, secretariada pelo MMA, cumprindo com a lei ambiental. Ou criar por decreto um Conselho de Governo do Sisnama, formado por um grupo de conselheiros próximos ao presidente. Especialmente a segunda opção, que propõe maior mudança, vai pôr um caminho de redução da autonomia do MMA (MIRANDA, 2018).

No documento, o fato do Conama se tratar de um conselho consultivo e deliberativo, que define diretamente as diretrizes do Sisnama é apontado como um problema. Cujas soluções seriam reposicionar o conselho, alterando sua composição e estrutura, por decreto. O documento recomenda que o Plenário do Conama seja reduzido a um número pequeno de conselheiros nomeados, indicados periodicamente pelo executivo, e com mandato, com menor vínculo político e maior vínculo técnico, podendo haver eventuais participações de outros organismos de governo nas Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assesores (MIRANDA, 2018).

O diagnóstico teria apontado que o Ministério do Meio Ambiente estaria sobrecarregado de atribuições implementadoras redundantes e sobrecarregado por atribuições executivas, para as quais não teria perfil estrutural ou implementador, dando como exemplo a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e a Agência Nacional de Águas (ANA).

“O inchaço do ministério, de fato, não o aproxima, mas, sim, o distancia da Presidência da República (onde deveria estar, por força da necessidade de secretariar o Conselho de Governo). Essa disposição estratégica o torna um “obstáculo” horizontal no caminho dos demais organismos de primeiro escalão e transforma-o numa espécie de “rival” burocrático das próprias agências, que deveriam implementar e administrar as políticas públicas por ele articuladas. Isso, de todo modo, fragiliza o controle e fiscalização da PNMA.” (Pedro, p.2 2018).

Para o grupo de Miranda (2018), o MMA ganhará eficácia se seu papel for o planejamento, eliminando secretarias executivas com atribuições originárias de outras pastas ministeriais competentes, devendo devolver atribuições para as agências executivas e reguladoras, extinguindo secretarias e assessorias igualmente redundantes.

A crítica mais veemente, trazida no documento, é relativa à Política Nacional Sobre Mudança do Clima “o quadro é absolutamente doentio e caótico”. Segundo o diagnóstico, nada ficaria diretamente a cargo do MMA e sim com Casa Civil e Ministério de Ciência e Tecnologia. Os órgãos colegiados: Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC); Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais e Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) seriam um sistema sujeito a lobbies de toda ordem, fora do controle da autoridade ambiental e alimentado por interesses setoriais. Segundo, Pedro (2018) um dos maiores cabides de empregos redundantes da área governamental.

Em um segundo documento “Proposta Equipe de Transição” (2018), elaborado pela equipe de Miranda. É expressa a seguinte recomendação:

“Vale a pena reestruturar a Política Nacional de Mudança do Clima—desautorizando organismos incontroláveis (como observatórios) e trazendo para mais próximo do controle ministerial os demais órgãos do Sistema (Comissão Interministerial e Fórum).” (MIRANDA, 2018)

O Quadro 9 apresenta a sistematização de informações apresentadas no documento “Proposta Equipe de Transição Sisnama-MMA” elaborado pela equipe de Evaristo Miranda, nas páginas 2 e 3 que trazem propostas para o Sisnama e as propostas específicas do tema “Clima”.

Quadro 9 – Proposições da Equipe de Evaristo Miranda para o Sisnama.

	PROPOSTA	INSTRUMENTO
SISNAMA	1. Instituir um conselho de governo	Decreto
	2. Reformatar o CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente	Decreto
	3. Definir atribuições do Ministério do Meio Ambiente	Já está na Lei
	4. MMA deve delegar funções executivas ao IBAMA	Portaria MMA
	5. Inserir a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento governamental	Portaria MMA /Decreto
	6. Reunificar o órgão de execução do SISNAMA	Medida Provisória
CLIMA	1. Reposicionar estruturalmente toda a Política Nacional Sobre Mudanças Climáticas	Decreto
	2. Redefinir atribuições dos órgãos de execução na Política do Clima	Portaria MMA/Portaria Interministerial

Fonte: Adaptado de MMA (2018).

Segundo Miranda (2018) a estratégia do governo na área ambiental é de transversalidade. Criar uma sinergia como nunca houve entre os ministérios no que diz respeito às questões ambientais, reduzindo os conflitos. Para ele 2019 será um ano muito bom para o meio ambiente, e que ele vai ganhar um status que nunca teve no Brasil. Passará a ser uma questão de Estado, transversal, não só restringida a um grupo à parte. Deixando de ser usado por pessoas para se promoverem, e manterem seus discursos e suas viagens internacionais, suas ONGs.

Haverá um grande ganho para o meio ambiente no Brasil no ano que vem. A falência do sistema atual, da política ambiental brasileira atual é evidente. Não pode continuar assim. A agricultura tem sido muito e injustamente penalizada. Doravante, o ministério da agricultura caminhará junto com o MMA. Haverá sinergia entre eles. As coisas andarão, porque o Ministério da Agricultura também cuidará do meio ambiente. Isso diminuirá os atritos, e no MMA haverá uma orientação mais adequada quanto tema da agricultura brasileira e do desenvolvimento sustentável (MIRANDA, 2018).

O diagnóstico e as proposições da equipe de Miranda (apresentado no Quadro 10) direcionam um forte enxugamento do Ministério do Meio Ambiente. Indicando que o Ministério ganhará eficácia se retomar seu papel de proposição e planejamento, eliminando secretarias executivas com atribuições originárias de outras pastas ministeriais competentes,

devolver atribuições para as agências executivas e reguladoras, extinguindo secretarias e assessorias igualmente redundantes (MIRANDA, 2018 p. 6).

Quadro 10 – Propostas da equipe de transição Coordenada por Eduardo Miranda ao MMA.

PROPOSTAS PARA O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
1. Instituir um conselho de governo
2. Reformatar o CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
3. Definir atribuições do Ministério do Meio Ambiente
4. MMA deve delegar funções executivas ao IBAMA
5. Inserir a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento governamental
6. Reunificar o órgão de execução do SISNAMA
1. Reposicionar estruturalmente toda a Política Nacional Sobre Mudanças Climáticas
2. Redefinir atribuições dos órgãos de execução na Política do Clima
1. Secretaria de Mudança do Clima e Florestas terá parte de suas atribuições no Ministério da Ciência e Tecnologia
2. Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental passa a denominar-se Secretaria de Qualidade Ambiental
3. Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável terá parte de suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Agricultura e outra parte pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (combate à desertificação)
4. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental passa denominar-se Secretaria de Articulação Institucional
5. Secretaria Executiva passa a contar com uma Coordenação de Avaliação Ambiental Estratégica
6. Serviço Florestal Brasileiro terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Agricultura
7. Departamento de Gestão Ambiental Territorial terá suas atribuições pelo Ministério da Integração Nacional
8. Departamento de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos terá suas atribuições absorvidas pelo CONAMA e pelos órgãos executivos do SISNAMA
9. Departamento de Recursos Hídricos terá suas atribuições absorvidas pelos órgãos executivos do SISNAMA
10. Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas e Acesso à Água terá parte das suas atribuições absorvidas pelos órgãos executivos do SISNAMA e parte pelo Ministério da Integração Nacional
11. Departamento de Educação Ambiental terá suas atribuições absorvidas preponderantemente pelo Ministério da Educação e de forma transversal em todos os demais
12. Departamento de Desenvolvimento, Produção e Consumo Sustentáveis terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Economia
13. Conselho Nacional da Amazônia Legal terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério de Desenvolvimento Regional
14. Companhia de Desenvolvimento de Barcarena deve ser avaliada para eventual estadualização ou privatização
15. Conselho de Gestão de Florestas Públicas terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Agricultura
16. Comissão Nacional de Florestas terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Agricultura
18. Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia
19. Conselho Nacional de Combate à Desertificação terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Integração Nacional e do Ministério de Desenvolvimento Regional
20. Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro passará a compor a estrutura do Ministério de Ciência e Tecnologia

Fonte: Adaptado de MMA (2018).

Ambos os documentos apontam ainda uma redundância de atuação entre IBAMA e ICMBio. A equipe de Miranda indica a extinção do ICMBio, apresenta uma proposta de reestruturação com a incorporação do ICMBIO pelo IBAMA. Na qual as atribuições do ICMBio passariam a ser executadas pela Diretoria de Biodiversidade e Gestão de Unidades de Conservação. O Quadro 11 apresenta propostas da equipe de transição para incorporação do ICMBio pelo Ibama.

Quadro 11 – Ações propostas de para incorporação do ICMBio pelo Ibama.

DIRETRIZ	PROPOSIÇÕES
1. Introduzir nova doutrina	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar Manuais de procedimentos • Máquina administrativa para a obtenção de resultados técnicos eficazes • Novos parâmetros hermenêuticos e exegéticos -Decreto-Lei 4.657 de 1942, modificado pela Lei 13.655 de 2018 • Fiscalização articulada com os estados, para maior integração e menor ocorrência de conflitos • Racionalidade e tecnologia de monitoramento
2. Organograma Racional	<ul style="list-style-type: none"> • Regimento Interno do IBAMA • racionalizar cargos, direções e funções, eliminando redundâncias • primeira medida: construir um organograma e organizar os fluxogramas das principais funções • fazer o <i>roadmap</i> estratégico
3. Memória Operacional /Acervo Técnico/ Jurisprudência Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação de jurisprudência administrativa para orientar a consulta de empreendedores e interessados • Publicação de notas técnicas, regularmente para orientar funcionários na resolução de conflitos

Fonte: Adaptado de MMA (2018).

Em 13 de dezembro 2018 foi publicada a Portaria Nº 49, sobre a composição dos Grupos Técnicos, unidades integrantes do Gabinete de Transição Governamental. A portaria alterou o Grupo de Desenvolvimento Sustentável, de forma que todo que estavam na área ambiental desde o início da fase de transição foram afastados e assumiram três pessoas: o Ricardo Salles, que viria a ser o futuro ministro do Meio Ambiente; Evaristo de Miranda, e o advogado Gilson Machado Guimarães Neto.

5.3 O GOVERNO BOLSONARO: OS PRIMEIROS SEIS MESES DA POLÍTICA AMBIENTAL

O marco inicial do governo de Jair Bolsonaro acontece em 1º de janeiro de 2019 com a posse e a publicação da Medida Provisória nº 870, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

O nome escolhido para estar à frente do Ministério do Meio Ambiente foi do Ricardo de Aquino Salles, advogado, ex-secretário de Estado do Meio Ambiente de São Paulo, de 2016 a 2017.

Ao longo da campanha eleitoral e durante o período de transição de governo, Jair Bolsonaro e sua equipe anunciaram a intenção de fundir o Ministério do Meio Ambiente com o da Agricultura. A proposta encontrou resistência e foi criticada pelos prejuízos ambientais e comerciais que poderia trazer. Apesar de ter recuado sobre a proposta de extinção do MMA, as medidas iniciais do Governo Bolsonaro sinalizaram um evidente o esvaziamento da pasta ambiental, conforme será demonstrado, mais adiante (BOLSONARO, 2018, BRAGANÇA, 2018; MIRANDA, 2018, STACHEWSKI, 2019).

A Medida Provisória nº 870, seguida dos Decretos nº 9672/19 e 9667/19 formalizaram a extinção e a transferência de diversas estruturas até então ligadas ao MMA. Foram extintas a Secretaria de Mudanças do Clima, a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, e Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental e foi transferida para o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) a Agência Nacional de Águas, a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Serviço Florestal Brasileiro passou para o comando do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Em sua posse, em 02 de janeiro de 2019 o Ministro Ricardo Salles (2019) disse que o momento presente representava uma parceria entre todos os diversos segmentos que querem um meio ambiente saudável e um país sustentável, que se desenvolva economicamente. O ministro afirmou que não há desenvolvimento na área ambiental sem que haja, também, sustentação econômica.

Após a transmissão de cargo, em entrevista coletiva, Salles (2019) afirmou que o Brasil continuará, a princípio, no acordo de Paris. Entretanto, uma série de medidas sinalizaram uma mudança de rumo, com o enfraquecimento do papel de liderança histórica do Brasil, na pauta de mudanças climáticas. Antes mesmo de sua posse, ainda em 2018, Jair Bolsonaro, na condição de presidente eleito, desistiu que o Brasil fosse a sede da COP-25²⁶. Logo em seguida, em seu primeiro ato do governo extinguiu a Secretaria de Mudanças do Clima. Três meses depois, foram bloqueados parte dos recursos destinados à implantação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (SPRING, 2019).

Em 22 de abril de 2019 o governo federal informou um contingenciamento de R\$ 2,181 bilhões no orçamento para o ano de 2019. Na área ambiental os repasses ao IBAMA inicialmente previstos em R\$ 368,3 milhões, foram reduzidos para R\$ 279,4 milhões, o que representou um corte de 24%. Dos R\$ 11,8 milhões que seriam usados em 2019 na Política Nacional sobre Mudança do Clima, R\$ 11,3 milhões foram contingenciados, ou seja 96% do valor previsto, sobrando apenas R\$ 500 mil para a implementação das ações da área.

O Quadro 12 apresenta informações sobre os Corte de Orçamentários da área Ambiental – abril 2019

²⁶ O Brasil era cotado para sediar o evento, mas retirou sua candidatura alegando restrições fiscais e orçamentárias, marcando uma mudança histórica em sua trajetória de liderança climática. Com isso, o Chile será o país-sede da COP25, de 11 a 22 de novembro de 2019.

Quadro 12 – Corte de Orçamento na área Ambiental – abril 2019.

ATIVIDADE IMPACTADA	% DE CORTE	MONTANTE
Ações da Política Nacional sobre Mudança do Clima	Corte de 96% do previsto	R\$ 11,3 milhões
Ações da Política Nacional de Resíduos Sólidos	Corte de 83% do previsto	R\$ 6,4 milhões
IBAMA		
Gestão do uso sustentável da biodiversidade	Corte de 47% do previsto	R\$ 18,7 milhões
Construção da sede de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais	Corte de 50% do previsto	R\$ 1,08 milhão
Licenciamento ambiental federal	Corte de 43% do previsto	R\$ 3,3 milhões.
ICMBio		
Apoio à criação e gestão das unidades de conservação	Corte de 26% do previsto	R\$ 45 milhões
Administração da unidade sede	Corte de 22% do previsto	R\$ 15,1 milhões
Pesquisa e conservação de espécies e do patrimônio espeleológico	Corte de 19% do previsto	R\$ 3,6 milhões bloqueados
Prevenção e combate a incêndios florestais	Corte de 20% do previsto	R\$ 5.482.012

Fonte: Borges (2019).

Em 14 de maio de 2019, Salles teria anunciado o cancelamento da Semana Climática América Latina e Caribe, um evento preparatório da Conferência do Clima (COP-25), organizado pela Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). A Semana Climática estava programada para acontecer em Salvador. O ministro Ricardo Salles havia afirmado que o governo Bolsonaro decidiu cancelar o evento pois o Brasil já havia desistido de sediar a Conferência do Clima da ONU, dando a seguinte declaração:

“Vou manter um encontro que vai preparar um outro, que não vai acontecer mais no Brasil, por quê? Não faz o menor sentido, vai para o Chile! Vou fazer uma reunião para a turma ter oportunidade de fazer turismo em Salvador? Comer acarajé?” (SALLES, 2019).

Após o ministro anunciar o cancelamento, o prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto²⁷, se posicionou a favor da manutenção do evento, se articulando politicamente, o prefeito chegou a dizer que que buscaria representantes da ONU para tentar manter o evento na cidade independentemente do governo federal. A Frente Nacional de Prefeitos formalizou um pedido o apoio do governo federal à realização do evento. A repercussão e a pressão política fizeram o MMA recuar (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019; ROSA, 2019).

²⁷ ACM Neto além do fato de ser prefeito de Salvador, é presidente do Democratas, partido que tem as presidências da Câmara e do Senado.

"A realização desta Conferência em Salvador é muito importante para a economia da cidade e para mostrarmos os programas que estamos desenvolvendo dentro da agenda climática". (Rosa, 2019)

Ao voltar atrás, em 19 de maio o Ministério do Meio Ambiente, divulgou nota confirmando a participação na Semana do Clima da América Latina e Caribe.

Na nota de apoio ao evento, o MMA propõe participar do encontro em Salvador dando ênfase à “agenda de Qualidade Ambiental Urbana e no Pagamento por Serviços Ambientais “. Segundo o comunicado, ideia é discutir “instrumentos financeiros que visem dar efetividade econômica às atuais e futuras ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Brasil” (ROSA, 2019).

Ainda em maio de 2018 o Ministério do Meio Ambiente exonerou o Coordenador Executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Alfredo Sirkis. Além de ameaçar cancelar a Semana Climática América Latina e Caribe (SPRING, 2019).

Alfredo Sirkis foi afastado duas semanas depois de organizar um evento na sede da Federação das Indústrias do Estado do Rio (Firjan), no qual 12 governadores se manifestaram publicamente contra o aquecimento global, se comprometendo a agir conjuntamente para reduzir as emissões de gases estufa. O evento não teve a participação representantes do Governo Federal (SPRING, 2019).

Além das perdas para a agenda de mudanças climáticas, uma série de medidas do governo Bolsonaro evidenciam a opção pelo enfraquecimento e a perda de autonomia do Ibama e ICMbio:

A Transferência do Serviço Florestal ²⁸e do Cadastro Ambiental Rural (CAR) Brasileiro para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Denotam o enfraquecimento e perda de autonomia dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A escolha indica o afastamento do critério ambiental no controle nas operações de fiscalização, sobre as áreas de reserva legal e as áreas de preservação permanente das propriedades rurais do país. O CAR possibilita saber quem tem passivo ambiental e quem está cumprindo o que determina o Código Florestal Brasileiro. Em 07 de janeiro de 2018, a então presidente do Ibama, Suely Guimarães de Araújo pediu exoneração após declarações do presidente da república e do ministro do Meio Ambiente na qual ambos criticavam um contrato de R\$ 28,7 milhões para alugueis de 393 caminhonetes para o órgão. Os veículos eram utilizados para a fiscalização ambiental (MAZUI, 2019).

Em outro incidente, Ricardo Salles recriminou publicamente fiscais que destruíram equipamentos usados por criminosos para retirar madeira ilegal de uma Unidade de Conservação no Pará, apesar de um decreto federal autorizar esse procedimento (TRIGUEIRO, 2019).

²⁸ O Serviço Florestal foi criado em 2006 para gerir a concessão de florestas públicas. Tem como atribuição o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro eletrônico obrigatório para os proprietários de imóveis rurais. É um dos instrumentos de implementação do Código Florestal. O CAR identifica as áreas de reserva legal e as áreas de preservação permanente das propriedades rurais do país.

Em 16 de abril de 2019, o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Adalberto Eberhard, pediu exoneração após três meses no cargo. A decisão se deu após o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, ter anunciado a abertura de um processo disciplinar contra servidores do ICMBio que estavam ausentes a um encontro com ruralistas no município de Tavares, no Rio Grande do Sul. Em seguida a presidência do ICMBio foi ocupada pelo comandante da Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo, coronel Homero de George Cerqueira.²⁹ (MAZUI, 2019).

Ainda em março o Ministério do Meio Ambiente proibiu as áreas de comunicação do IBAMA e do ICMBio de divulgarem qualquer informação sem prévia autorização do MMA. A comunicação direta com jornalistas foi proibida.

Um dos assuntos mais abordados por Bolsonaro durante a campanha eleitoral foi o que o então candidato chamou de “Indústria da Multa”. Neste sentido, em 11 de abril de 2019 foi publicado o Decreto Nº 9.760 que altera o Decreto Nº 6.514 de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. A norma institui o Núcleo de Conciliação Ambiental, com a função de arbitrar sobre sanções aplicadas por fiscais, desautorizando a atuação independente desses funcionários. O documento, também alterou as regras de conversão de multa em projetos executados por Organizações Não-Governamentais.

O Núcleo de Conciliação criado por Bolsonaro ficou responsável por analisar, mudar o valor ou anular uma multa aplicada por um fiscal. Uma das críticas à proposta questiona a viabilidade executiva, uma vez que o IBAMA aplica cerca de 14.000 multas por ano nas 27 superintendências do país. Como seria possível realizar essas 14.000 audiências. O decreto indica que essas audiências também poderão ser realizadas por meio eletrônico. Ainda assim, haveria a necessidade de no mínimo dois servidores efetivos, sendo ao menos um deles integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração (como IBAMA e ICMBio), mas os trabalhos deverão ser presididos por pessoas de fora. Além disso, os membros do núcleo deverão ser designados pelo Governo Federal. Ou seja, não há estrutura para operacionalização imediata do sistema (BETIM, 2019).

O outro ponto alterado pelo Decreto Nº9760, diz respeito à conversão de multas. Desde 2008 há a modalidade, em que o dinheiro da sanção pode ser convertido em serviços ou projetos ambientais. Sendo possível duas modalidades para conversão das multas, a modalidade indireta, em que o autuado ganha um desconto de 60% na sanção e passa esse dinheiro diretamente para projetos estruturantes do setor público nos quais atuam também ONGs, escolhidas a partir de um chamamento público feito pelo IBAMA. E a direta, em que a

²⁹ O diagnóstico realizado pela equipe de transição indicou que há estados em que as polícias só fazem o policiamento ambiental, sem tratar da fiscalização administrativa. Noutros, a PM apoia o IBAMA em ações fiscalizações. Há estados em que a fiscalização é civil. No Estado de São Paulo não haveria nenhuma articulação com o IBAMA, pelo menos no âmbito da Polícia Ambiental. (Proposta Equipe de Transição SISNAMA-MMA, p. 25, 2018)

empresa autuada ganha um desconto de 35% na multa e fica responsável por realizar os serviços e projetos (BETIM, 2019).

Bolsonaro passou a criticar a modalidade indireta por considerar que esta financia ONGs ambientalistas. "Estão chegando informações que aproximadamente 40% das multas aplicadas aos produtores rurais vão para ONGs. E isso é um decreto presidencial. Não sei se é verdade. Mas, se for, vocês já sabem o que eu vou fazer" (BETIM, 2019; MMA, 2019).

O Decreto N° 9.669 de 02 de janeiro de 2019 criou a Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriações, no âmbito da Presidência da República, com função de apoiar o Licenciamento Ambiental de obras estratégicas do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), um núcleo estratégico da administração federal que cuida de concessões e privatizações na área de infraestrutura. Rose Hofmann assumiu a secretaria com a missão de diminuir o potencial de conflito entre a área ambiental e os empreendimentos.

Rose Hofmann era Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados na Área de Meio Ambiente e foi Especialista em Regulação da ANTAQ e Analista Ambiental do IBAMA, anteriormente. Em 2016-2017, ocupou o cargo de Diretora de Licenciamento Ambiental no IBAMA.

Instrução Normativa N° 8 de 20 de fevereiro 2019, publicada pelo IBAMA disciplina a delegação dos processos de licenciamento ambiental a cargo do IBAMA. Estabelecendo as condições e os processos que precisam ser cumpridos para que o licenciamento ambiental de competência federal possa ser delegado para os órgãos estadual ou municipal de meio ambiente, conforme previsto na Lei Complementar n° 140, de 2011 (BRASIL, 2011).

No Brasil, desde 1981, com a institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente, o Licenciamento Ambiental tornou-se obrigatório em todo o território nacional. A partir de então, empreendimentos que funcionem sem a Licença Ambiental estão sujeitos às sanções previstas em lei tais como advertências, multas, embargos, paralisação temporária ou definitiva das atividades (BRASIL, 1981; FIRJAN, 2004).

A questão da obrigatoriedade é regida pela Resolução 6938 de 1981 e o Decreto 99.274 de 1990 dá poderes ao CONAMA³⁰ – Conselho Nacional do Meio Ambiente para estabelecer normas e critérios para o Licenciamento. Na prática são as resoluções CONAMA que normatizam as ações administrativas dos processos de licenciamento ambiental.

A participação social na tomada de decisões é uma das características mais importantes do licenciamento ambiental, assim, abriram-se canais de interlocução como o caso de Audiências Públicas e da Conferência Nacional de Meio Ambiente ampliando a discussão acerca da formulação e implementação de políticas públicas. Portanto, a abertura de canais de interlocução é um instrumento de democratização, dando ênfase ao povo como titular do poder (art. 1º, parágrafo único da CF).

³⁰ O CONAMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Assim como outros conselhos, caracteriza-se como colegiado representativo, de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil. O CONAMA é composto por Plenário, CIPAM, Grupos Assesores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho, e é presidido pelo Ministro do

De janeiro a maio de 2019 o número de multas aplicadas pelo IBAMA por desmatamento ilegal foi o mais baixo em 11 anos. A queda foi de 34%. Em diferentes situações, a fiscalização vem sendo desprestigiada pelo governo (TRIGUEIRO, 2019).

O ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, anunciou a revisão de todas as 334 Unidades de Conservação do país, desde o Parque Nacional de Itatiaia (criado em 1934) até o Refúgio da Vida Silvestre da Ararinha Azul (criado em 2018). Segundo o ministro, as unidades foram feitas "sem critério técnico" e poderão ter os traçados revistos ou serem até extintas. (BRAGANÇA, 2019; TRIGUEIRO, 2019)

O Quadro 13 apresenta a sistematização cronológica dos normativos – decretos, portarias, medida provisória, publicados desde o resultado da eleição e que tiveram papel importante na estruturação da política ambiental do Governo Bolsonaro.

Quadro 13 – Cronologia dos Atos Normativos.

NORMATIVO	DATA	TEOR
Decreto (Atos do Poder Executivo)	1º de novembro de 2018	Nomear Onyx Dornelles Lorenzoni, para exercer o cargo de Ministro de Estado Extraordinário, destinado à coordenação da equipe de transição do Presidente da República eleito.
Portaria	5 de novembro de 2018	Nomear os vinte e sete integrantes da equipe de transição, para o Cargo Especial de Transição Governamental (CETG, nível IV).
Portaria Nº 2	8 de novembro de 2018	Organização interna e o funcionamento do Gabinete de Transição e estabelecendo uma composição com Conselho de Transição Governamental.
Medida Provisória nº 870	01 de janeiro de 2019	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.
Ofício Circular nº 1/2019/CC/PR	08 de março de 2019	Avaliação para extinção, adequação ou fusão de colegiados.
Decreto Nº 9672	02 de janeiro de 2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.
Decreto Nº 9667	02 de janeiro de 2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança
Decreto Nº 9.760	11 de abril de 2019	Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.
Decreto Nº 9.669	02 de janeiro de 2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.
Decreto Nº 9.759	11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Decreto Nº 9.784	7 de maio de 2019	Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos (<i>Extingue 55 colegiados</i>).
Decreto nº 9.806	28 de maio de 2019	Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama

Fonte: Autoria Própria (2019).

5.3.1 A Extinção dos Colegiados em prol da eficiência

Em 8 de março de 2019, o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, enviou ao Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles o Ofício Circular nº 1/2019/CC/PR, cujo assunto era “Avaliação para extinção, adequação ou fusão de colegiados”. O conteúdo do documento lista 23 conselhos, comitês, comissões e grupos de trabalho e outros colegiados, sobre os quais Lorenzoni solicita que haja uma avaliação para sua “extinção, adequação ou fusão”, com o objetivo de “aumentar a eficiência das atividades desempenhadas pelo governo federal”. Propondo ao ministério “o encerramento dos colegiados que se encontrem inativos ou que não tenham realizado pelo menos uma reunião nos últimos 30 meses (paralisados)”.³¹

Das 23 instâncias colegiadas listadas no referido Ofício, duas se encontravam na situação de inatividade³². Entretanto, o documento também propõe que deva ser avaliada a possibilidade de extinção daqueles classificados como ativos, “caso a temática possa ser conduzida pelo órgão responsável sem necessidade de envolvimento permanente de outros ministérios e entidades. Dentre os outros 21 colegiados estão o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+ (CONAREDD+); o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC); a Comissão Executiva Unificada dos Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e Cerrado (PPCerrado); o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e sua respectiva Comissão (CONAVEG); e o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen³³) (LISBOA, 2019).

O Ofício indica um prazo de vinte dias para resposta: “Dada a relevância do tema para a racionalização das atividades da Administração Pública Federal, solicito a Vossa Excelência envidar esforços para apresentar o resultado de suas avaliações a esta Casa Civil até o dia 28 de março de 2019.” O decreto não contempla colegiados previstos em regimento interno ou

³¹ Fragmento do texto do Ofício Circular nº 1/2019/CC/PR

³² Os colegiados que se encontravam há mais de 30 meses sem registro de reunião foram o Comitê Gestor do Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (PLANAFE), criado pelo Decreto nº 9.334, de 5 de abril de 2018, e o Subgrupo de Trabalho de Responsabilização Ambiental, do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, que tem a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visem a redução dos índices de desmatamento nos Biomas brasileiros, criado pelo Decreto s/nº, de 6 de dezembro de 2007.

³³ Em anexo ao Ofício Circular nº 1/2019/CC/PR

estatuto de instituição federal e aqueles criados a partir do primeiro dia do mandato de Bolsonaro.

Em 11 de abril de 2019 foi publicado o Decreto Nº 9.759, que extingue, a partir de 28 de junho, colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, incluindo grupos instituídos via decreto, ato normativo inferior ao decreto e ato de outro colegiado. O documento conceitua enquanto colegiado os conselhos; comitês; comissões; grupos; juntas; equipes; mesas; fóruns; salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado. O Decreto estabelece o prazo de até 28 de maio de 2019 para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional encaminhem a relação dos colegiados que presidem, coordenem ou de que participem à Casa Civil da Presidência da República. O normativo também revogou o Decreto Nº 8.243/2014 que Instituiu a Política Nacional de Participação Social.

Em de 7 de maio de 2019, antes mesmo do final do prazo estabelecido pelo Decreto Nº 9.759/2019, para que os órgãos apresentassem sua relação de colegiados, a presidência publicou o Decreto Nº 9.784, extinguindo 55 colegiados que contavam com a participação da Casa Civil. Segundo o órgão, esses colegiados foram considerados inativos, paralisados, com escopo exaurido.

Em 22 de abril de 2019, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou ao Supremo Tribunal Federal (STF) um pedido de liminar de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI Nº6121, para suspender os efeitos e questionar sobre a extinção de colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e aqueles incluídos por lei. A ação argumenta ofensa aos princípios republicano, democrático e da participação popular, uma vez que o art. 5º do Decreto nº 9.759/2019 "extingue um sem-número das instâncias representativas populares que são os colegiados da administração pública federal" (BARBIERI; OLIVEIRA, 2019).

No dia 8 de maio de 2019 todos os oito ex-ministros do meio ambiente (desde que a pasta foi criada, no ano de 1992) reuniram-se em São Paulo e assinaram um comunicado no qual acusaram o Governo de Jair Bolsonaro de colocar em prática uma "política sistemática, constante e deliberada de desconstrução e destruição das políticas meio ambientais" implementadas desde o início dos anos de 1990, além do desmantelamento institucional dos organismos de proteção e fiscalizadores, com o Ibama e o ICMBio. Para além das diferenças ideológicas, Rubens Ricupero, Gustavo Krause, José Sarney Filho, José Carlos Carvalho, Marina Silva, Carlos Minc, Izabella Teixeira e Edson Duarte endossaram documento.³⁴(BELESSA, 2019).

Frente à ADI 6121, apresentada ao Supremo pelo PT, a Defensoria Pública da União (DPU) se manifestou favorável à manutenção dos conselho federais extintos por decreto pelo presidente Jair Bolsonaro. Em nota técnica anexada ao processo, o órgão afirma que o decreto "viola direitos constitucionais garantidos à participação popular na produção de políticas públicas". Na nota a defensoria argumenta que os órgãos colegiados criados por lei

³⁴ Comunicado, Ex-ministros do meio ambiente, 8 de maio de 2019, Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/reuniao-ex-ministros-de-meio-ambiente#comunicado>

"só poderiam ser extintos por outra lei" e não por um decreto. E defende a manutenção dos conselhos destacando o importante papel dos colegiados na "democratização da construção/efetivação de políticas públicas".

O Decreto N° 9.672, assinado em 28 de maio de 2019, alterou composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), reduzindo o número de conselheiros de 96 para 23 membros.

O plenário passou a ser presidido exclusivamente pelo presidente do IBAMA. Desde 2009, a regra era a que o plenário fosse presidido por "um representante do IBAMA e um do Instituto Chico Mendes".

Os estados perderam espaço de representação. Anteriormente havia um assento para cada um dos 26 estados e um para o Distrito Federal. Passou-se para cinco assentos representados por um estado de cada região geográfica. Os municípios não serão mais representados por 8 membros, e sim por 2 membros, estes membros terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio. No modelo anterior cada ministério e secretaria tinha direito a um representante. A partir do decreto o Conama terá a participação de 6 pastas especificamente: Os Ministérios da Economia (ME), Infraestrutura (MI), Agricultura (MAPA), Minas e Energia (MME), do Desenvolvimento Regional (MDR), Casa Civil e secretaria de governo da presidência da República.

A representação da sociedade civil possuía 23 representantes, o que incluía os ambientalistas, representantes dos trabalhadores rurais, dos povos indígenas, dos povos tradicionais, dos policiais militares e corpos de bombeiros e da academia. Passou há 4 membros. O novo decreto também excluiu as representações regionais. Os novos membros serão escolhidos por sorteio e terão mandato de apenas um ano. O decreto veta que um conselheiro da sociedade civil seja reconduzido.

O Decreto também acabou com a Câmara Recursal. A Câmara Especial Recursal é a instância administrativa do CONAMA responsável pelo julgamento, em caráter final, das multas e outras penalidades administrativas impostas pelo IBAMA. As decisões da Câmara terão caráter terminativo.

A participação proporcional de representantes do governo federal saiu de 29,5% para 41%. Já a representação da sociedade civil caiu 4 pontos percentuais, de 22% para 18%.

Entidades sociais que atuam para a preservação ambiental e servidores do Ministério do Meio Ambiente se reuniram em 4 de junho de 2019, em Brasília, em um ato para ressaltar a importância do tema. A mobilização reuniu cerca de 250 pessoas que deram um abraço simbólico no prédio da pasta. O grupo manifestou preocupação com as mudanças na estrutura do CONAMA, instituídas pelo Decreto nº 9.806/2019

O Deputado Alessandro Molon, presidente da Frente Parlamentar Ambientalista e líder da oposição na Câmara, apresentou um Projeto de Decreto Legislativo para sustar o decreto que muda o Conama. Segundo o deputado, o decreto representa um "ataque às instituições e mecanismos de elaboração, fiscalização e monitoramento do meio ambiente" (MOLON, 2019).

Em 13 de junho de 2019 o Supremo Tribunal Federal decidiu conceder uma liminar para limitar o alcance do Decreto nº 9.759/2019. Para a maioria do Supremo, a medida presidencial só não é válida para colegiados previstos em lei, incluindo aqueles criados por decreto, mas mencionados em lei posterior. Em relação aos colegiados criados por decreto ou outro ato normativo infralegal, o STF julgou que não existe impedimento para que o chefe do Executivo determine, também por meio deste mecanismo, sua extinção (BARBIÉRI; OLIVEIRA, 2019).

Quadro 14 – Quadro Comparativo Estrutura CONAMA antes e após DECRETO Nº 9.806/2019.

	ANTES	APÓS
Composição	I - Plenário; II - Câmara Especial Recursal; III - Comitê de Integração de Políticas Ambientais; IV - Câmaras Técnicas; V - Grupos de Trabalho; VI - Grupos Assessores.	I. Plenário; II. Comitê de Integração de Políticas Ambientais; III. Câmaras Técnicas; IV. Grupos de Trabalho; V. Grupos Assessores. (<i>Extinguiu a Câmara Especial Recursal</i>)
Quem Preside	O ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;	Não se alterou
Secretário Executivo	o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo;	Não se alterou
Federal	III. um representante do Ibama e um representante do ICMBio	o Presidente do Ibama;
Federal	IV. um representante da Agência Nacional de Águas (ANA);	-
Federal	V. um representante de cada um dos ministérios, das secretarias da Presidência da República e dos comandos militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;	IV - um representante dos seguintes Ministérios, indicados pelos titulares das respectivas a) Casa Civil da Presidência da República; b) Ministério da Economia; c) Ministério da Infraestrutura; d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e) Ministério de Minas e Energia; f) Ministério do Desenvolvimento Regional; e g) Secretaria de Governo da Presidência da República;
Estadual	VI. um representante de cada um dos governos estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; (27)	V - um representante de cada região geográfica do País indicado pelo governo estadual; (5)
Municipal	VII. oito representantes dos governos municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, sendo: a) um representante de cada região geográfica do país; b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA); e c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional.	VI - dois representantes de Governos municipais, dentre as capitais dos Estados;
Sociedade Civil - Não governamental (exceto)	VIII. vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das regiões	VII - quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional

	ANTES	APÓS
entidades empresariais)	<p>geográficas do país;</p> <p>b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;</p> <p>c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do presidente da República;</p> <p>d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes);</p> <p>e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana – (Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC) –, escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;</p> <p>f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG);</p> <p>g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais (CNPT);</p> <p>h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB);</p> <p>i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC);</p> <p>j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG); e</p> <p>l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN).</p>	<p>de Entidades Ambientalistas -Cnea, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama;</p>
Setor Produtivo	<p>XI. oito representantes de entidades empresariais, sendo:</p> <p>a) três representantes indicados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI);</p> <p>b) um representante indicado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA);</p> <p>c) dois representantes indicados pela Confederação Nacional do Comércio (CNC);</p> <p>d) um representante indicado pela</p>	<p>VIII - dois representantes indicados pelas seguintes entidades empresariais:</p> <p>a) Confederação Nacional da Indústria;</p> <p>b) Confederação Nacional do Comércio;</p> <p>c) Confederação Nacional de Serviços;</p> <p>d) Confederação Nacional da Agricultura; e</p> <p>e) Confederação Nacional do Transporte.</p>

	ANTES	APÓS
	Confederação Nacional do Transporte (CNT); e e) um representante indicado pelo setor florestal.	
Honorário	X. um membro honorário indicado pelo plenário;	
Outros – sem direito a voto	XI. integram também o plenário, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto: a) um representante do Ministério Público Federal; b) um representante dos ministérios públicos estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça; e c) um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.	

Fonte: Aatoria Própria (2019).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da Reestruturação do Conama, em consequência dos Decretos Nº 9.759/19 e Nº 9.806/19, apresentada neste trabalho, foi feita com base no referencial teórico sobre democracia e participação. Utilizou-se uma abordagem analítica a partir do estudo do desenho institucional. O olhar sobre o formato institucional possibilita analisar o caráter democrático de espaços públicos de participação, tendo em vista a necessidade de compreender os limites e possibilidades desta participação enquanto geradoras de impactos reais nas políticas públicas.

As conclusões apresentadas, basearam-se na avaliação dos documentos de campanha, dos documentos produzidos pela equipe de transição dedicada a temática ambiental, os normativos (decretos e portarias), na leitura da ata³⁵. As análises são elaboradas com base em teorias formuladas sobre participação social, buscando-se compreender até que ponto alterações nas estruturas do Conama, comprometem a viabilidade democrática na implementação de políticas públicas na área ambiental.

Buscar compreender de forma mais ampla os aspectos conjunturais e como se constrói o discurso que sustenta tais proposições serão apresentadas inicialmente algumas considerações sobre o discurso de campanha e as propostas apresentadas pela equipe de transição.

A pesquisa não se propõe a fazer uma análise exaustiva de todas as ações do governo Bolsonaro na área ambiental ou mesmo durante à campanha e transição, buscou-se um recorte para as questões com implicações para um referencial de democracia participativa.

É preciso salientar que um dos fatores limitadores deste estudo foi o curto período analisado, os seis meses iniciais do governo de Jair Bolsonaro, e os seis meses que precedem a sua posse, e constituem a campanha eleitoral e o gabinete de transição, um total de 11 meses³⁶. Este curto intervalo impõe cuidado especial nas análises. Por outro lado, permite que se formulem considerações que podem beneficiar maior efetividade dos espaços participativos que podem surgir no Brasil para a gestão ambiental pública.

Este limitador também justifica a opção metodológica pelo modelo de Fung, uma vez que não seria possível avaliar alterações nas atividades do conselho, será dado foco as mudanças estrutura.

Para análise do primeiro recorte temporal, o período de campanha eleitoral, foram utilizadas basicamente dois tipos de fonte de informação o Plano de Governo e as declarações de Jair Bolsonaro apreendidas vídeos, e notícias divulgadas na imprensa e nas redes sociais.

O Plano de Governo, apresentado na forma de um documento de oitenta e uma páginas, intitulado “O Caminho da Prosperidade - Proposta de Plano de Governo”, apesar do número de páginas, o conteúdo é bastante esparso e pouco consistente, não se aprofunda no

³⁵ No primeiro semestre do governo Bolsonaro só houve duas plenária dos CONAMA, a 59ª Reunião Extraordinária do CONAMA em 20 de março de 2019 e a 60ª Reunião Extraordinária, em 17 de julho de 2019

³⁶ de agosto 2018 a junho de 2019

detalhamento das propostas. O documento é diagramado em um formato de “*slides*”, como se utiliza habitualmente para apresentações expositivas, quando a fala complementa o conteúdo apresentado. De forma análoga podemos desenvolver a análise compondo o conteúdo do Plano com as falas de Jair Bolsonaro durante a campanha, apreendida nas publicações da grande imprensa e nas redes sociais, característica marcante deste pleito eleitoral.

A capa do Plano, conforme apresenta a Figura 7, nos apresenta uma síntese da mensagem de campanha, e indiretamente, poderia nos indicar também, o lugar da pauta ambiental no governo de Jair Bolsonaro. A frase de maior destaque na capa do documento é “O Caminho da Prosperidade”, logo abaixo as palavras: “Constitucional” “Eficiente” e “Fraterno”.

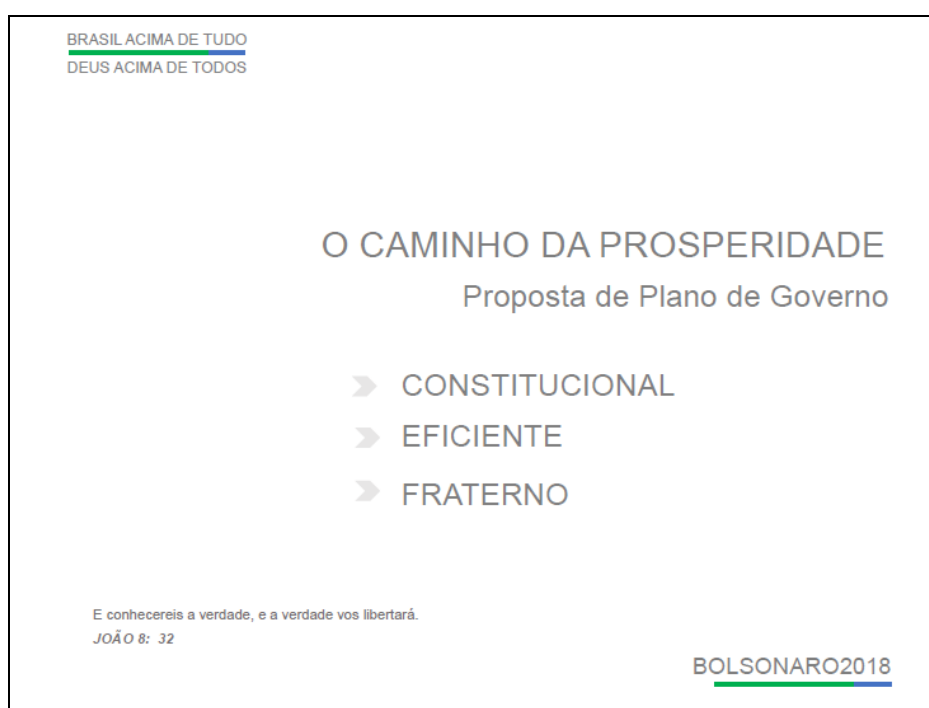


Figura 7 – Capa do Plano de Governo. Fonte: Bolsonaro (2018).

Se avançarmos para a página 71, do Plano, vamos chegamos ao item intitulado “Energia de problema à solução”. Nesta página é descrito um cenário de grave crise no setor de energia e apresentada como solução para essa crise uma política liberal “É preciso um choque liberal no setor.” Ou seja, se esclarece qual seria esse caminho da prosperidade a que a candidatura se propõe. Não caberia qualquer crítica neste sentido, uma vez que em uma perspectiva democrática, qualquer posicionamento sobre a linha de política econômica seria válido. Entretanto, cabe retomar a informação apresentada no Capítulo 5, de que a única menção a área ambiental de todo Plano de Governo divulgado durante a campanha eleitoral é nesta mesma página.

“Pequenas Centrais Hidrelétricas têm enfrenta do barreiras quase intransponíveis no licenciamento ambiental. Há casos que superamos dez anos. Faremos com que o licenciamento seja avaliado em um prazo máximo de três meses” (BOLSONARO, 2018, P.71).

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Ele aparece no Plano de Governo como entrave ao desenvolvimento, ou seja, uma contraposição entre Política Ambiental e o “Caminho de desenvolvimento”.

Recuperando a análise de Solano (2019) sobre a eleição de Bolsonaro, na qual ela afirma que estamos diante de uma tendência política que não tem em seu centro questões programáticas ou propositivas, mas é construída a partir da negação e da política dos antagonismos, fica claro que a pauta ambiental está ocupando este lugar do outro, do obstáculo, no limite, do inimigo.

Outro aspecto que cabe pontuar é o fato ser atribuição do Conama, “estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”³⁷ O Plano de Governo fala em redução do prazo de licenciamento ambiental. Se o licenciamento ambiental é o entrave às atividades do setor produtivo, o Conama será o entrave à operacionalização dessa política ambiental. O que talvez justifique, dentro deste projeto de governo, medidas tão imediatas de reformulação do Conselho, sem um prévio debate com os setores diretamente implicados.

Outro elemento em destaque na capa do Plano de Governo é o slogan de campanha “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” e a passagem bíblica “E conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará, João 8:32”.

Almeida (2019), ao analisar os aspectos religiosos na eleição de Bolsonaro irá destacar alguns pontos: o crescimento da população evangélica, que segundo o pesquisador, teria sido fator determinante para o resultado da eleição (**Figura 8**); a emergência de uma onda conservadora, a partir de 2013, que trouxe uma pauta de costumes com foco em conter os avanços do secularismo e a correlação entre agenda econômica ultraliberal e a teologia da prosperidade de origem neopentecostal. O autor conclui sua análise indicando os atributos da opção democrática desta candidatura.

Conforme cresceram demograficamente e atingiram espaços de poder, os vetores mais conservadores do evangelismo brasileiro têm sustentado um entendimento da democracia voltado mais para vontade da maioria do que para a proteção das minorias ou das diferenças (ALMEIDA, 2019 p.48).

³⁷ segundo Decreto n° 99.274/90

Distribuição do eleitorado por tipo de religião e percentagem de intenção de voto, de acordo os dados da pesquisa Datafolha (25/10/2018), aplicado ao total de votos válidos no segundo turno das eleições presidenciais brasileiras						
Religião	Peso da religião amostra	Número de votos válidos por religião	Intenção voto de Bolsonaro	Intenção voto de Haddad	Estimativa de votos válidos Bolsonaro	Estimativa de votos válidos Haddad
Total	100,00	104.838.753	0,56	0,44	58.709.702	46.129.051
Católica	0,56	58.709.702	0,51	0,49	29.941.948	28.767.754
Evangélica	0,30	31.451.626	0,69	0,31	21.701.622	9.750.004
Afro-brasileiras	0,01	1.048.388	0,3	0,7	314.516	733.871
Espiritas	0,03	3.145.163	0,55	0,45	1.729.839	1.415.323
Outra religião	0,01	1.048.388	0,68	0,32	712.904	335.484
Sem religião	0,07	7.338.713	0,45	0,55	3.302.421	4.036.292
Ateu/agnóstico	0,01	1.048.388	0,36	0,64	377.420	670.968

Fonte: Pesquisa Datafolha divulgada 25 de outubro de 2018

Figura 8 – Pesquisa Eleitoral – Intenção de voto por Religião. Fonte: Datafolha (2018).

A análise de Almeida nos dá pistas para compreensão de qual a linhagem democrática estamos tratando e quais os limites e possibilidades desta proposta.

Outro estudo que pode nos auxiliares nesta análise, é a pesquisa realizada sobre as estratégias de campanha de Jair Bolsonaro com o uso das redes sociais³⁸, na qual Vieira e Pereira (2018) apontaram como principal estratégia de Bolsonaro, durante a campanha, a disseminação de seu posicionamento autoritário, principalmente por meio de retórica negativa. Ao avaliar especificamente os conteúdos relativos à Propostas (proposição de projetos de governo), a pesquisa revela que o candidato, não necessariamente apresentou propostas de governo, mas sim posicionamentos frente aos principais temas eleitorais, como: saúde, educação, segurança e economia. Uma das principais estratégias observadas foi se posicionar de forma polêmica (e, na maioria dos casos até extrema) sobre temas centrais, o que resultou em maior visibilidade ao candidato.

Neste sentido, as principais polêmicas, relacionadas à agenda ambiental, levantadas por Bolsonaro durante a campanha eleitoral foram: A ameaça a retirada do Brasil do Acordo de Paris e a proposta e extinção, ou de fusão do Ministério do Meio Ambiente com o de Agricultura.

"O que está em jogo é a soberania nacional, porque são 136 milhões de hectares que perdemos ingerência sobre eles...Eu saio do Acordo de Paris se isso continuar sendo objeto. Se nossa parte for para entregar 136 milhões de hectares da Amazônia, estou fora sim" (GAIER 2018).

"Ter um superministério para a área [agronegócio], que seria a fusão do Ministério da Agricultura com o do Meio Ambiente. Não haveria mais brigas. Esse ministro, uma pessoa competente, indicada pelo setor produtivo do campo, e aí

³⁸ A pesquisa em questão analisou os conteúdos postados por Jair Bolsonaro (PSL) nas cinco redes sociais mais populares no Brasil hoje são: *Facebook, Whatsapp, Youtube, Instagram e Twitter*

agronegócio e agricultura familiar, será uma pessoa que facilite a vida de quem produz no campo" (MATOS, 2018).

Estes dois temas também tiveram grande destaque no período de transição. No documento emitido “Proposta Equipe de Transição/SISNAMA-MMA” (MIRANDA, 2018) Não há menção ao Acordo de Paris, mas há um item intitulado “SISNAMA-CLIMA” que inicia com a seguinte informação:

“A política do clima é o maior cabide de empregos dissimulado na política governamental – está em todos os órgãos e, ao mesmo tempo, não é determinada por nenhum – isso é fator de risco à soberania do país.” (MIRANDA, 2018, p.3).

Chama atenção a agressividade retórica, para um documento que se apresenta como diagnóstico técnico e proposição de diretrizes no mais alto escalão do governo. Assim como o Plano do Período eleitoral o documento “Proposta Equipe de Transição/SISNAMA-MMA” também é apresentado em formato de slides, com linguagem objetiva sem aprofundamento nas proposições apresentadas. Entretanto, as linhas de ação e diretrizes ficam bem claras.

Na mesma página, cujo título é SISNAMA-CLIMA, o texto prossegue recomendando a reestruturação da Política Nacional de Mudança do Clima e alerta para os organismos incontroláveis, em uma referência à instâncias de participação da sociedade civil.

“Vale apenas reestruturar a Política Nacional de Mudança do Clima – desautorizando organismos incontroláveis (como observatórios) e trazendo para mais próximo do controle ministerial os demais órgãos do Sistema (Comissão Interministerial e Fórum)“

Há um claro direcionamento no sentido de centralização, verticalização de poder e restrição à participação social. Logo na abertura, os dois primeiros parágrafos apresentados são:

- Instituir um Conselho de Governo, cuja composição seria cinco conselheiros, presidente e ministro;
- Reformatar o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), como uma composição de “conselheiros técnicos”.

Um segundo documento da equipe de transição – “Notas Sobre o Sisnama e sobre a Estrutura do Ibama” (PEDRO, 2018) faz também menção a reestruturação do Conama. Inicia afirmando ser um “Sistema sem cabeça”, em referência ao Conselho de Governo acima do Conama. Propõe como alternativa a formação de um pequeno conselho de pessoas próximas ao presidente.

O texto sinaliza como problema o fato de o Conama ser um conselho deliberativo e consultivo. O direcionamento para a reformulação do conselho é apresentado da seguinte forma:

“reposicionar o CONAMA, alterando sua composição e estrutura, por decreto. O Plenário do CONAMA poderia ser reduzido a um número pequeno de conselheiros nomeados, indicados periodicamente pelo executivo, e com mandato, com menor vínculo político e maior vínculo técnico, podendo eventuais

participações de outros organismos de governo ocorrer nas Câmaras técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores.”

Desde a campanha eleitoral pode-se identificar um discurso sobre a desconexão entre a ação do Sisnama e os demais Ministérios. Reforçando a ideia de antagonismo da pauta ambiental com as demais pautas governantas. Há um claro discurso que propõe uma perspectiva da Política Nacional de Meio Ambiente à serviço do governo e não como política de estado.

“A falta de um órgão superior, presidencial, gerou e gera desconexão da Política Nacional do Meio Ambiente com as demais políticas públicas ambientais (Saneamento, Resíduos Sólidos, Mudanças Climáticas, Biodiversidade, florestas e Recursos Hídricos), e destas com as demais Políticas Públicas de Estado, relacionadas ao desenvolvimento econômico e infraestrutura - como é o caso da gestão urbana, energia, agricultura, educação, controle territorial, exploração minerária, etc.”(PEDRO, 2018 – Equipe de Transição).

Esta concepção do Ministério do Meio Ambiente como um órgão não com uma finalidade em si mesmo, mas como um “vetor” para os demais também se revela em outra passagem:

“Poderá integrar com destaque o planejamento do governo, se adotar a Avaliação Ambiental Estratégica, fazendo integrar *upstream* o vetor ambiental nos planos, políticas e programas a cargo dos vários setores governamentais, conferindo-lhes sustentabilidade e, com isso, se antecipando a conflitos e reduzindo judicializações” (MIRANDA, p.6).

Outro tema fortemente trazido durante todo o período de campanha é a ideia de que existe uma “indústria da multa”. Esta fala apareceu em várias declarações ao longo tanto da campanha eleitoral como do período de transição:

"sem critério" por órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). "Todos nós queremos preservar o meio ambiente, mas não aceitamos esse tipo de multa que visa perseguir as pessoas que produzem no Brasil. Multagem nas estradas, pode ter certeza, isso vai mudar. Não vai estar nas mãos de políticos mais não, ok?"³⁹ (MATOS, 2018).

Ao mesmo tempo que se apresenta um discurso crítico ao conselho enquanto espaço para uma gestão ambiental pública participativa, com argumento relativos a eficiência e valorização do caráter técnico para tomada de decisão, há um discurso que confere um viés ideológico a instituições ambientais independentes, de caráter técnico e executivo, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Retomando a ideia de que os órgãos de gestão ambiental estão em oposição ao setor produtivo e as demais áreas da administração pública.

Ou uma outra expressão crítica às instâncias de participação institucionalizadas. Haveria o rompimento da fronteira entre Estado e sociedade, um ativismo em prol dos movimentos ambientalistas a partir do próprio Estado. Uma percepção de que nesses órgãos

³⁹ Declaração dada por Bolsonaro em um evento em agosto de 2018

de caráter técnico da área ambiental, como IBAMA e ICMBio, teriam uma forte presença da militância, que as ações realizadas dentro dessas instituições tivessem um forte viés ideológico e não técnico.

Outra questão que cabe observar é o fato de que, durante o período de transição já havia dois grupos de trabalho para os assuntos da temática ambiental, o grupo oficial, liderado coordenado por Ismael Nobre e o grupo paralelo liderado por Evaristo Miranda denunciou precocemente a divisão interna que seria revelada mais a diante, e que a imprensa passou a chamar de grupo dos Olavistas⁴⁰ e Grupo dos Militares.

Neste caso a derrota foi do grupo ligado aos militares, pois prevaleceu o grupo de Evaristo Miranda, diretor da Embrapa, alinhado ao setor do agronegócio, de onde possivelmente tenha vindo a ideia não de fusão, mas de submissão do Ministério do Meio Ambiente ao Ministério da Agricultura.

Sendo assim, quem assumiu o Ministério do Meio Ambiente foi o Ricardo Salles, um dos membros da equipe de Miranda. As principais ações empreendidas pela gestão de Salles são apresentadas no Capítulo 5.

Como foco de análise deste período trataremos especificamente da proposição de extinção e reestruturação dos colegiados. Tendo como objeto o Conama, buscamos avaliar se as mudanças de estrutura após Decreto Nº 9.806/2019.

Foram utilizados os parâmetros de Archon Fung (2004), para análise de experiências participativas, que o autor designa de “minipúblicos⁴¹”. O modelo constrói um diagrama tridimensional, o Cubo da Democracia, para a analisar as potencialidades e limites da participação social em processos de tomada de decisão, como no caso do conselho deliberativo. A análise proposta irá considerar parcialmente o modelo de Fung, uma vez que alguns desses critérios do modelo não apresentam alteração ou dados suficientes em função do curto intervalo de tempo estudado.

De acordo com o modelo de Fung (2004) existem oito critérios de avaliação. a) concepção do projeto (Tipo); b) Representação e recrutamento dos participantes; c) tema e escopo da deliberação; d) modo deliberativo; e) recorrência e iteração; f) apostas; g) empoderamento; e h) monitoramento. Esses oito parâmetros relacionados ao desenho institucional podem favorecer ou prejudicar a qualidade dos processos participativos e deliberativos.

⁴⁰ Termo utilizado pela imprensa para designar a ala do governo ligada à Olavo de Carvalho.

⁴¹ Os minipúblicos seriam, instituições criadas e sustentadas pelo poder público com a finalidade de discutir e decidir questões práticas com atores da sociedade civil e cidadãos (FUNG, 2004).

a. **Concepção do Projeto ou Tipo:**

Fung (2004) considera que existam quatro modelos ou tipos de minipúblicos, que seriam: Fórum Educativo (FE); Conselho Consultivo Participativo (CCP); Cooperação para a Resolução participativa de problemas (CRPP) e Governança democrática participativa (GDP).

Apesar do Conama ser um conselho, ao fazer uma análise mais abrangente, constata-se que ele poderia ser classificado enquanto “tipo” “cooperação para a resolução participativa de problemas”, entre outros fatores, porque trata-se de um conselho deliberativo. O CRPP é um modelo cujo relacionamento entre Estado e sociedade deve ser contínuo, para identificação e solução de problemas complexos que não seriam resolvidos só com opiniões de especialistas ou da comunidade. Neste “tipo” são constituídas parcerias entre o governo e a sociedade para busca de soluções. (FUNG, 2004). O CRPP indica um caráter simbiótico entre Estado e sociedade. Esta classificação se justifica forma pelo seu papel do Conama dentro do Sisnama, desde a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente e ainda mais a partir de 1990⁴² com o aprofundamento do seu caráter democrático participativo. Entretanto, se considerarmos as medidas do Governo Bolsonaro, especialmente o decreto Nº 9.806/19, que entre outras ações extinguiu a Câmara Especial Recursal⁴³, verifica-se um movimento no sentido de limitar o caráter deliberativo e estratégico do Conselho, o que, se confirmando enquanto tendência redução de efetividade e autonomia, poderia alterar sua tipificação.

Se considerarmos este mesmo critério “Concepção do Projeto ou Tipo” da instituição, mas tomando como referência outro modelo teórico, o da Escada de Participação Cidadã de Arnstein (1969), para avaliar os limites da Participação no Conama, iremos constatar que nos nestes mais de trinta anos o conselho estaria no quinto degrau “Pacificação”, evoluindo no sentido de subir ao sexto degrau, da “Parceria” ou seja estaria caminhando da “Participação Simbólica” para a “Participação Cidadã” segundo os parâmetros da autora.

Um dos fatores que a autora considera para a ascensão na escada de participação é quando os cidadãos ocupam a maioria dos assentos nos comitês, com poder para tomar decisões. Configurando o estágio de “Delegação de Poder”. (ARNSTEIN, 1969) Conforme demonstrado na Figura 9, a composição do Conama sempre contou com maioria do setor governamental, tendo ampliado essa participação na década de 1990 em função e da ampliação da participação dos estados das mudanças na estrutura da gestão ambiental no âmbito federal⁴⁴. Com a alteração recente da estrutura do conselho, verifica-se que apesar do

⁴² Lei nº 8.028, de 1990 detalha o papel do CONAMA órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, 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, 1990)

⁴³ A Câmara Especial Recursal era a instância administrativa do CONAMA responsável pelo julgamento, em caráter final, das multas e outras penalidades administrativas impostas pelo IBAMA.

⁴⁴ Variações no número de Ministério, o que incluiu a criação do Ministério do Meio Ambiente em 1992 e o Ibama em 1989 e o MMA, em 1992.

perfil centralizador do governo Bolsonaro, a participação relativa do setor federal, aumentou apenas 1% em relação à composição anterior.

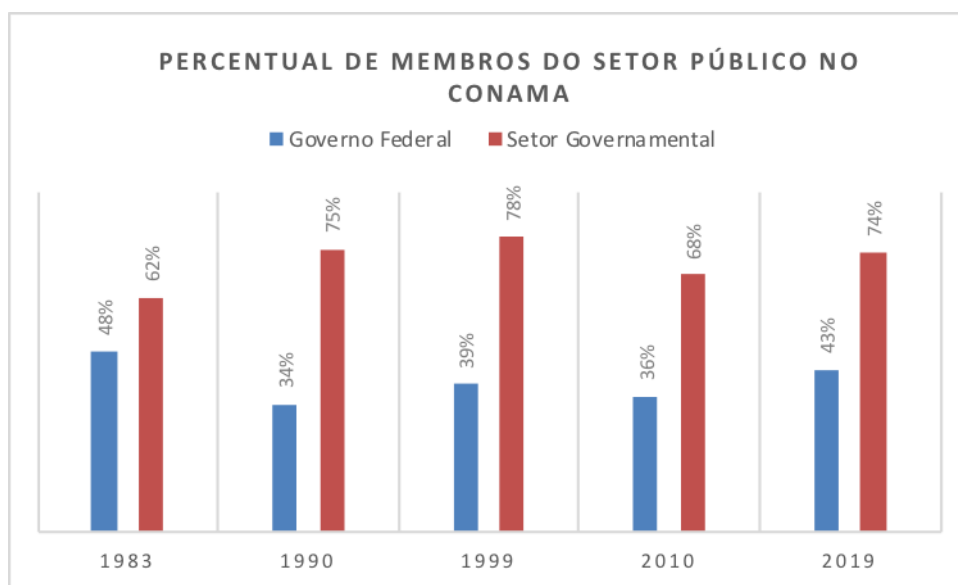


Figura 9 – Percentual de membros do setor público na composição do Conama. Fonte: Autoria Própria (2019).

b. Representação e recrutamento dos participantes:

Neste critério, Fung (2004) considera que um desenho institucional verdadeiramente participativo a seleção dos participantes deve ocorrer de forma voluntária quando a participação for aberta ao público em geral. O problema se dá pela uma assimetria na informação, nem todos tomam conhecimento, para gerar interesse e disponibilidade de participar. O autor dirá que mesmo em processos abertos e legítimos aqueles “que comparecem são tipicamente os que possuem melhores condições de vida – ricos, instruídos e profissionais – em relação à população da qual provêm” (FUNG, 2004, p. 178). Seguindo com sua argumentação, afirma que “praticamente todas as formas de participação política exibem padrões de participação que favorecem pessoas de status elevado, e as formas mais exigentes tendem a exacerbar este viés” (FUNG, 2004, p. 178).

A reestruturação do Conama trouxe poucas alterações do ponto de vista procedimental quanto a seleção dos participantes, os representantes de entidades ambientalistas, assim como antes do decreto Nº 9.806/19, são escolhidos em eleição realizada entre as organizações que constam do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA. As alterações trazidas pelo decreto são a mudança do período de mandato, que foi reduzido de dois para um ano, sem possibilidade de reeleição e número de vagas que caiu de 15 para 04 vagas, além das entidades ambientalistas, foram excluídas outras 04 vagas do setor não governamental (01 de membro honorário, 02 de comunidades indígenas e tradicionais, 01 do setor acadêmico). O setor produtivo que tinha 08 vagas, ficou com 04 também.

Ainda que do ponto de vista da proporcionalidade os cortes não alteram de forma significativa a relação entre as posições do poder público e sociedade civil, houve um

aumento de apenas 6%, conforme apresentado nos Figura 9. Entretanto, de acordo a lógica proposta por Fung (2004), no qual recrutamento de participantes aberto a todos seria o mais participativo, a redução expressiva do número de assentos no conselho, sobretudo sem um amplo debate prévio, é um prejuízo do ponto de vista de democratização da instituição.

Mesmo antes da reformulação do Conama, havia uma percepção por parte dos conselheiros dos setores não governamentais de um desequilíbrio na composição do conselho. Em pesquisa realizada pelo IPEA (2013), os conselheiros consideram que havia uma sobre-representação do governo federal, que contava com 39 conselheiro e uma sub-representação das entidades de trabalhadores e da sociedade civil (22 conselheiros), bem como do setor produtivo (8 conselheiros). Também foram identificadas críticas quanto a tratar entidades de segmentos diversos, como de trabalhadores, populações tradicionais e ambientalistas como um setor único. Uma vez que, cada um teria suas próprias posições, por vezes conflitantes, o que geraria um problema de representatividade. Da mesma forma, identificou-se que o setor produtivo, sentia-se prejudicado com relação ao número de conselheiros deste grupo, por ser bem menor do que o dos outros setores no Conama. Entretanto, a pesquisa verificou que os conselheiros do setor produtivo apresentavam alto grau de articulação entre si e com outros setores, bem como alta qualificação e capacidade técnica o que atenuariam (mas não anulariam) este desequilíbrio no número de conselheiros.

É possível que um novo regimento, traga novas mudanças neste sentido.

c. Tema e escopo de deliberação

De acordo com Fung (2004), a escolha do tema modela consideravelmente o desenho institucional, uma vez que pode indicar limitadores de liberdades de discussão. Em uma perspectiva participativa, todo e qualquer assunto pode ser objeto de deliberação, e qualquer participante é livre para propor um tema para deliberação, entretanto, possíveis vantagens comparativas entre participantes devem ser consideradas. Para Fung (2004), o escopo da deliberação pode gerar diferentes resultados: accountability, decisões compartilhadas, monitoramento de políticas públicas e outros.

Ao longo dos seis meses do Governo Bolsonaro, apenas uma plenária do Conama foi realizada, e antes da reestruturação do conselho, diante deste cenário limitado, não foi possível analisar os critérios temáticos do conselho.

d. Modo deliberativo

O modo deliberativo, trata do “como” se dá a participação democrática. A forma como se opera a deliberação. Essa dimensão se relaciona ao estilo das discussões e à organização do processo deliberativo e com a adoção de estratégias de capacitação e de compartilhamento de informações poderá promover mais condições de igualdade entre os participantes (FUNG, 2004).

A estrutura organizacional do CONAMA é composta por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores. O fluxo de elaboração de resoluções, reflete o processo deliberativo operado no conselho.

As Câmaras Técnicas⁴⁵ são as instâncias encarregadas de elaborar e discutir as temáticas antes de encaminhar ao Plenário para deliberação. Uma vez aprovadas, as matérias são encaminhadas para a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, que avalia os aspectos quanto a legalidade. O Plenário é instância máxima do Conama.

O quórum mínimo é de metade mais um do total dos seus membros, e deliberando sob a maioria simples, metade mais um dentre os conselheiros presentes. Uma vez aprovadas, as Resoluções são publicadas no Diário Oficial da União.

Uma vez que não houve publicação de novo regimento que formalizasse alterações na dinâmica operacional do conselho, bem como não houve atividade da planearia que permitisse analisar qualquer alteração no modo deliberativo do Conama.

Considerou-se que não houve mudança neste critério.

e. Recorrência e interação

Este critério refere-se ao tempo. Quando e com que frequência as reuniões e os encontros deliberativos ocorrem. Para Fung (2004), a ideia de que “mais é melhor” no impulso participativo é equivocada, à medida que a frequência dos encontros para debate e deliberação de um determinado tema deve advir de seus propósitos.

O Plenário que é a instância eminentemente deliberativa do Conselho reúne-se, ordinariamente, pelo menos uma vez a cada 3 meses. Na pesquisa realizada com os conselheiros, 5% dos entrevistados apontaram como uma dificuldade do conselho o excesso de reuniões, outros 17% disseram que consideram as reuniões muito esparsas.

O Plenário, órgão superior de deliberação do CONAMA, reunir-se-á, em caráter ordinário, a cada três meses, no Distrito Federal e, extraordinariamente, sempre que for convocado pelo seu presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos dois terços dos seus membros.

As reuniões serão realizadas, preferencialmente, em dois dias consecutivos. (BRASIL, 2011).

Em 20 de março de 2019, em Brasília, ocorreu a primeira reunião do Conselho Nacional do Meio Ambiente presidida pelo ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. (59ª Reunião Extraordinária). Em 25 de junho de 2019 foi publicado o edital de convocação para a 60ª Reunião Extraordinária do CONAMA – Trata-se de reunião extraordinária de natureza especial, com a finalidade de escolha, por meio de sorteio, da nova composição do conselho.

⁴⁵ Pelo Regimento Interno do CONAMA (Portaria MMA Nº 452, de 17 de novembro de 2011) as Câmaras Técnicas, são compostas por 10 Conselheiros, com participação das diferentes categorias representadas no Plenário

f. Apostas

A aposta é o critério da motivação, do porquê fazer. Ela espelha o grau de interesse ou de envolvimento dos participantes no processo deliberativo e se articula diretamente ao tipo de objeto da deliberação, bem como o grau de efetividade da deliberação, ou seja, se as decisões deliberadas geram resultados efetivos (FUNG, 2004).

Fung (2004) defende que quanto mais apaixonado o engajamento, maior a possibilidade de um trabalho criativo e detalhado. Além disso, a possibilidade de um acompanhamento mais vigoroso e interessado da decisão deliberada, após a implantação, também é maior.

Na segunda metade da década de 1980. Com a criação do Ibama, ao qual passa a ser vinculado, ocorreram iniciativas para a redução de competências do Conama. Por meio da Lei no 7.804/89 o colegiado passou de órgão superior do Sisnama para órgão de assessoria a um Conselho Superior de Meio Ambiente, depois chamado apenas de Conselho de Governo, composto apenas por órgãos federais e praticamente inativos até a atualidade. O clima era de instabilidade e de congestionamento da pauta do conselho com resoluções de alcance pontual. Neste período o Conama viveria um dos mais sérios refluxos de sua história, tendo diminuído seu potencial como formulador de diretrizes políticas para o meio ambiente. As entidades ambientalistas, no entanto, tiveram algum ganho de representatividade, sendo eleitas a cada dois anos com a base no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA). A partir de 1992 o Conama passa a ser vinculado ao MMA. Argumenta-se que, neste segundo período, o conselho perdeu peso político, tanto por falta de uma articulação transversal temática e setorial quanto pelo fato de deixar de ser o órgão superior do Sisnama e repartir funções com as novas instituições criadas – o Ibama em 1989 e o MMA, em 1992 (IPEA, 2011).

Avaliando este trajeto histórico e considerando os movimentos de resistência e oposição à política ambiental do governo Bolsonaro, como a mobilização dos ex-ministros, o posicionamento do STF sobre e Liminar de Ação Direta ⁴⁶.

Seria precipitado qualquer afirmação objetiva, entretanto, ante a essas movimentações de resistência, podemos supor que o arrebatamento com essa reestruturação pode provocar um efeito rebote de grande mobilização para preservação dessas estruturas participativas na gestão ambiental pública.

g. Empoderamento:

Quando os resultados das deliberações de uma dada iniciativa participativa influenciam as decisões públicas, podemos entender que houve um empoderamento (FUNG, 2004).

⁴⁶ Foi apresentado ao Supremo Tribunal Federal (STF) um pedido de liminar de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI Nº6121, para suspender os efeitos e questionar sobre a extinção de colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e aqueles incluídos por lei.

O empoderamento é também um quesito do desenho institucional que guarda significativa relação com a efetividade das instituições participativas. Fung, recorrendo a Nancy Fraser, esclarece que um minipúblico (ou seja, uma instituição participativa) somente é empoderado se “[...] seus resultados deliberativos influenciarem as decisões públicas” (FUNG, 2004, p. 182).

O Conama atuando principalmente na sua função de normatização, por meio da elaboração de resoluções que têm força de lei. Entre as questões que foram objeto de deliberação por parte do conselho, destacam-se as seguintes temáticas: o controle da poluição veicular; a regulamentação das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente; o licenciamento ambiental; o estabelecimento de padrões de qualidade das águas; a proteção dos biomas e a definição de critérios visando à preservação de áreas especialmente protegidas; e as regras para a destinação ambientalmente adequada de resíduos, em especial os provenientes dos serviços de saúde, as pilhas e baterias, os pneus e aqueles provenientes da construção civil (IPEA, 2011).

É fato que o fim da câmara recursal reduziu o poder do Conama.

h. Monitoramento

A última dimensão refere-se ao monitoramento. Segundo Fung (2004), o monitoramento fortalece o processo participativo uma vez que favorece o aprendizado. Os participantes podem ver os resultados da deliberação e aprimorar o processo participativo; e, assim, adquirem ainda um “conhecimento experimentalmente embasado” (FUNG, 2004, p. 183), aprendendo na prática que tipo de decisão funciona ou não. Além disso, outro benefício do monitoramento é um favorecimento da accountability, que pressiona os representantes políticos a agirem com transparência, dando assim mais legitimidade ao processo.

Não é possível se aprofundar na análise sobre monitoramento, em função do período estudado, entretanto, um dos aspectos a se considerar quanto aos ciclos de aprendizagem é que a redução do tempo de mandato poderá ter uma interferência negativa.

i. Cubo da Democracia

Aplicando o modelo do um cubo democrático para análise, podemos comparar os dois momentos para as três questões críticas para o desenho institucional: Quem participa? Como eles se comunicam e tomam decisões? Qual é a conexão entre suas conclusões e opiniões de um lado e de políticas públicas e ação sobre o outro?

Com base nessas questões são elaborados três eixos de análise: Participantes; Autoridade e Poder; e Formas de Comunicação e Processo Decisório.

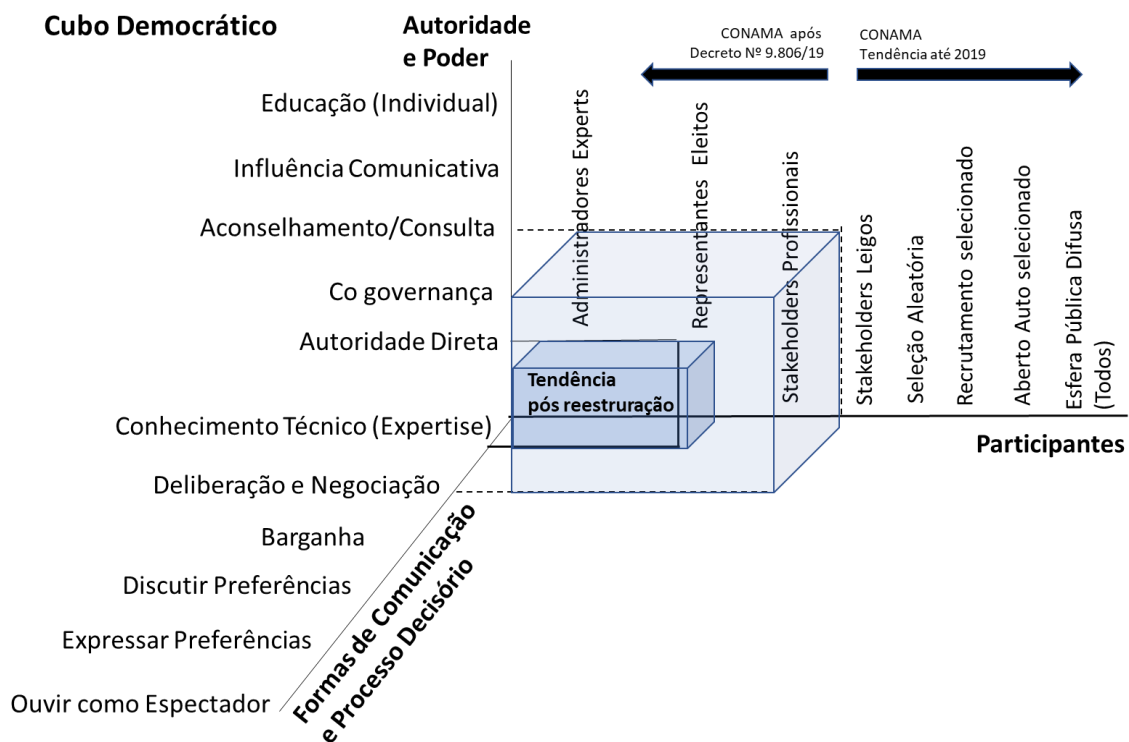


Figura 10 – Análise comparativa das alterações do Desenho Institucional do Conama.
Fonte: Autoria Própria (2019)

O diagrama tridimensional do cubo evidencia uma tendência de redução do caráter democrático do Conama, pela redução da quantidade e diversidade de participantes, uma vez que houve redução do espaço de compartilhamento de poder, indica-se que houve perda, no critério de autoridade e poder, o que é exemplar com a diretriz de valorização do aspecto técnico e a perda da câmara recursal. Sobre as formas de comunicação e processo decisório o fato de a reestruturação ter sido feita por decreto, de forma verticalizada sem um diálogo prévio com o próprio conselho, e de forma mais ampliada com a sociedade, indica retrocesso neste sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou refletir sobre a viabilidade dos espaços públicos de participação, em uma perspectiva de Democracia Deliberativa, em que se articula o procedimentalismo da democracia representativa e as formas participativas da política. O que pressupõe um formato institucional pautado pelo diálogo permanente, por meio de um processo deliberativo com consequências diretas na construção de soluções compartilhadas entre Estado e Sociedade.

Diante deste referencial democrático e do contexto de mudança recente da estrutura do Conselho Nacional de Meio Ambiente, coube verificar os limites e possibilidades atuais deste Conselho, enquanto espaço institucional de participação social na Gestão Ambiental Pública Brasileira.

Não há a pretensão dar conta de todas as variáveis que permitiriam compreender a viabilidade de uma experiência de democracia participativa. A complexidade dos fenômenos político-sociais é demasiado profunda e os fatos observados extremamente recentes. Entretanto, buscou-se fazer o exercício de identificar alguns dos fatores que pareceram relevantes, baseado no referencial democrático escolhido.

O Conama no contexto dos colegiados previstos pelo direito brasileiro, depois da Constituição de 1988 e do processo de redemocratização. Traz algumas particularidades pelo papel exercido dentro da estrutura do Sisnama e pelo caráter deliberativo que indica desde sua origem a opção pelo modelo da gestão compartilhada.

O amadurecimento deste conselho enquanto espaço participativo, seu histórico de evolução, desde a década de 1980, em paralelo à reconstituição da democracia no Brasil e a ampliação do papel protagônico da temática ambiental, que passou a ocupar um espaço relevante na pauta das questões nacionais dão a este colegiado um caráter exemplar dos processos de amadurecimento das instituições democráticas no Brasil.

Apesar da natureza de órgão colegiado de função consultiva e deliberativa, de composição mista com a reunião de diferentes segmentos, apresenta desequilíbrio de forças, não podendo ser definido como paritário, um aspecto há muito questionado pelos seus membros dos setores da sociedade, seja da vertente ambientalista, seja do setor produtivo ou mesmo da administração pública das instâncias municipal e estadual.

A democracia deliberativa constitui um aperfeiçoamento da experiência democrática de viés participativo, pois ela busca a construção consensual das decisões tomadas com base em um discurso livre e racional. Logo, ela conferiria uma maior legitimidade para o processo decisório.

Diante de uma conjuntura que aponta para um diagnóstico de perda do vigor democrático. Indicando algumas inversões na relação entre a sociedade civil e o Estado. Criase um tensionamento entre o avanço da questão ambiental colocada em pauta na história recente do Brasil e no mundo, e a disposição reacionária de setores políticos, ainda que legítimos do ponto de vista de representação.

O conjunto de ações instituídas nestes seis meses de governo, observadas por esta pesquisa contrariam o patrimônio institucional da Política Nacional de Meio Ambiente,

incluindo o Conama, pelo papel central exercido pelo comitê para a concepção e operacionalização das políticas ambientais.

É fato que as medidas instituídas pela gestão ambiental pública brasileira no governo de Jair Bolsonaro, até o momento, indicam uma guinada antipolítica e antidemocrática. Mas também indica caminhos de resistência e a resiliência das instituições democráticas e das forças políticas nacionais e internacionais.

A proposição de mudanças na estrutura dos colegiados não é em si equivocada, os conselhos têm sido alvo de críticas e de questionamentos de sua efetividade, nos últimos anos. Entretanto, a forma autoritária, verticalizada e imediatista, da gestão de mudança por decreto não contribui para o aprimoramento do modelo democrático. Parafraseando Boaventura Souza Santos, resta saber se no Brasil, por hora, ainda é tempo de democratizar a democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa Uon. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?** Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 jul. 2019.

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

_____. *in: Conflitos ambientais e urbanos – debates, lutas e desafios /* organizadores: Carlos RS Machado, Caio Floriano dos Santos...[et al...]. – Porto Alegre: Evangraf, 2013. 280 p.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2007. (Série Polis, 37).

ALENCAR, Joana et al. **Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais**. Sociologias, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, Apr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222013000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 Jul. 2019.

ALONSO, Ângela. **A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer**. Novos Estudos, São Paulo, p. 49-58, 2017

_____; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. **Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 79, p. 151-167, Nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 Jul. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300008>.

ARNSTEIN, Sherry Phyllis. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Planning Association, v. 35, n. 4, p. 216-224, July 1969.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 1996. 168 p.

_____. **Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre**. Manuscrito. 2000

_____. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, 2000

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, June, 2008

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. **Experiência democrática, sistema político e participação popular.** – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BARBIERI, José Carlos **Políticas públicas ambientais.** In: BARBIERI, J. C. *Gestão ambiental empresarial.* São Paulo: Saraiva, 2006.

BARBIERI, Luiz Felipe; OLIVEIRA; Mariana. **STF impede Bolsonaro de extinguir via decreto conselhos federais criados por lei,** Portal G1 e TV Globo, Brasília, 13 jun. 2019, Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/13/stf-conclui-julgamento-e-impede-bolsonaro-de-fechar-conselhos-federais-criados-por-lei.ghtml>

BARROS, Antonio Teixeira de. A Esquerda Verde: Partidos Políticos e Ambientalismo Radical no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 503-540, abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582018000200503&lng=es&nrm=iso>. Consultado em junho 2019

BARROS, Antonio Teixeira de. Ambientalistas acidentais: a adesão dos partidos políticos brasileiros ao liberalismo verde”. *Colombia Internacional* (94): 111-141. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018b>

BELLESA, Mauro. **Ex-ministros do Meio Ambiente condenam 'desmonte da governança socioambiental.** Instituto de Estudos Avançados – USP, São Paulo, 13 mai. 2019 Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/reuniao-ex-ministros-de-meio-ambiente>

BETIM, Felipe. **Bolsonaro neutraliza o papel do Ibama na aplicação de multas ambientais,** El País, São Paulo 8 mai. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/11/politica/1555009346_229285.html

BOLSONARO, Jair Messias. **Bolsonaro: economia, agricultura e meio ambiente.** 14 mar. 2018. (02m01s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=g34GTfcKMbU> Acesso em: 15 jun 2019

_____. **Datena entrevista Bolsonaro na UTI – Parte 1** [Entrevista concedida a] José Luiz Datena, da Rede Bandeirantes de televisão, no dia 28 de setembro de 2018. Disponível em: <https://noticias.band.uol.com.br/brasilurgente/videos/16549419/datena-entrevista-bolsonaro-na-uti-%E2%80%93-parte-1.html> Acesso em: 15 jun 2019

_____. **O Caminho da Prosperidade: Proposta de Plano de Governo** [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 10 de junho de 2019

BOOKCHIN, Murray. **Ecologia social e outros ensaios.** Rio de Janeiro: Achiamé, 2010

BORGES, André. **Ministério do Meio Ambiente quase zera verba de combate à mudança climática,** O Estado de S Paulo, 07 de mai. 2019 Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-do-meio-ambiente-quase-zera-verba-de-combate-a-mudanca-climatica,70002818539> Acesso em: 16 jun. 2019

BRAGANÇA, Daniele. **Bolsonaro defende o fim do Ministério do Meio Ambiente.** O eco. 01 out. 2018. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/bolsonaro-defende-o-fim-do-ministerio-do-meio-ambiente/> Acesso em: 16 jun. 2019

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 1997

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 530p. (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, 2).

COSTA, H. DE O. **Democracia e participação na teoria pluralista**. Revista Cronos, v. 8, n. 1, 9 jan. 2013

CRUXÊN, Isadora Araújo; et. al. **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**, IPEA, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7632>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

DAMASIO, Kevin. **A Amazônia se aproxima do ponto de ruptura, diz Carlos Nobre**. National Geographic. 8 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/entrevista/2019/01/entrevista-carlos-nobre-clima-amazonia-bolsonaro-governo>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

DE CARLO, Sandra. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade**. 2006. 330 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/2982>

DIEGUES, Antônio Carlos. **0 mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996. 169 p.

DINIZ, Nilo Sérgio de Melo **Ambiente e democracia participativa: a experiência do Conama**. Monografia (Especialização) Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, Brasília, 2010

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 jun. 2019.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, June 2012.

FIRJAN. **Manual de Licenciamento ambiental: guia de procedimento passo a passo**. Rio de Janeiro: GMA, 2004

FROTA Haydée da Cunha; BRASIL, Flavia Duque. Uma Experiência participativa e deliberativa no campo das políticas Públicas. *In: Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local frente aos Grandes Desafios de Nosso Tempo*, 4, 2014, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-4/435-4-15-format-forum-de-populacao-de-rua-de-belo-horizonte-fpr-uma-experiencia-participativa/file>. Acesso em: 1 jul. 2019.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

_____. Varieties of participation in complex governance. Harvard University Forthcoming. **Public Administration Review**, v. 66, n. Supplement 1, p. 66-75, 2006.

GARCEZ, Lucas Nogueira. Redes sociais e democracia deliberativa. In: **XXIV Congresso do CONPEDI sob o tema 'Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade'**. 2015, Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15264/Redes_Sociais_e_Democracia_Deliberativa.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. Revista Ciências Sociais Unisinos. Vol 42, jan/abr 2006.

_____. **Participação e Democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos de junho de 2013**. Petrópolis -RJ: Vozes, 2019

HABERMAS, Jürgen **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____, **Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**, Cambridge, Polity Press. 1996

_____. **Direito e democracia. Entre facticidade e validade. V. I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a

_____. **Direito e democracia. Entre facticidade e validade. V. II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b

HELD, David. **Modelos de Democracia**. 1ª. ed. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, 297 p

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Brasil: **Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente** (Conama). Relatório 1.: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA. 2011. Disponível em: <<http://en.ipea.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

JACOBI, Pedro Roberto. (2003). **Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil**. Sociedade e Estado, 18(1-2), 315-338. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922003000100015>

LABOISSIÈRE, Paula. **Conheça a equipe de transição de Jair Bolsonaro**. Agência Brasil, Brasília, 07 nov.2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/conheca-equipe-de-transicao-de-jair-bolsonaro> Acesso em: 12 jun 2019

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, (23), 121-132., 2011.

LISBOA, Carolina. **Casa Civil recomenda extinção de conselhos do Ministério do Meio Ambiente**. O Eco, 26 mar. 2019 Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/casa-civil-recomenda-extincao-de-conselhos-do-ministerio-do-meio-ambiente/>, Acesso em: 16 jun. 2019

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2009. 377 p.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos estud.** CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 115-127, Nov. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 June 2019.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAZUI, Guilherme. **Presidente do Ibama pede exoneração depois de ministro questionar contrato de aluguel de carros**, Portal G1. Globo.com, Brasília. 07 jan. 2019 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/07/presidente-do-ibama-pede-exoneracao-depois-de-ministro-questionar-contrato-de-aluguel-de-carros.ghtml>

MARTINS, José de Souza. **As mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado e a tendência à anomia nos movimentos sociais e nas organizações populares**. Estudos Avançados, 14(38), 268-278. 2000.

MATOS, Thaís. **Saiba mais sobre as propostas de Jair Bolsonaro e Fernando Haddad para o meio ambiente**. Portal G1. Eleições 2018, 18 out.2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/18/saiba-mais-sobre-as-propostas-de-jair-bolsonaro-e-fernando-haddad-para-o-me>. Acesso em: 15 jun 2019

MESQUITA, Luis Fabio Gonçalves. Os comitês de bacias hidrográficas e o gerenciamento integrado na Política Nacional de Recursos Hídricos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [S.l.], v. 45, abr. 2018. ISSN 2176-9109. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/47280/35268>. Acesso em: 14 jul. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v45i0.47280>.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Teoria Democrática atual: esboço de mapeamento**. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 59, semestre 1, 2005.

MIRANDA, Evaristo. **Proposta Equipe de Transição SISNAMA-MMA** [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: 2018. Acesso em: 10 de junho de 2019

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente>. Acesso em: 14 jul. 2019.

MOLON, Alessandro. **Governo cumpre plano e esvazia Conama** [Entrevista concedida a] Daniele Bragança, O Eco, 29 maio 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-cumpre-plano-e-esvazia-conama/>

NETO, Paulo Nogueira. **25 Anos de PNMA – A lei que implantou nossa política ambiental atinge a maturidade**. [entrevista concedida a] Ana Maria Fiori, Graça Lara e Simone Silva Jardim. Revista Ambiente Legal, São Paulo. 2006. Disponível em:

<http://www.ambientelegal.com.br/25-anos-a-lei-que-implantou-nossa-politica-ambiental-atinge-a-maturidade/> Acesso em: 10 jun. 2019

NOVICKI, Victor; SOUZA, Donaldo Bello de. Políticas públicas de educação ambiental e a atuação dos conselhos de meio ambiente no Brasil: perspectivas e desafios. **Ensaio: aval.pol públ.Educ.**, Rio de Janeiro , v. 18, n. 69, p. 711-736, Dec. 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. **A evolução da proteção jurídica do meio ambiente no Brasil: relevância da prevenção.** Boa Vista, 2006. 22 Nov. 2018.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1992. 161 p.

PEDRO, A Fernando Pinheiro. **Notas sobre o SISNAMA e sobre a estrutura do IBAMA.** [S.l.]: [s.d.]. 2018. Acesso em:10 de junho de 2019

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. Lua Nova, São Paulo , n. 67, p. 15-47, 2006 .

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Prefeito contraria Salles e diz que quer manter semana do clima em Salvador** 14 mai. 2019 Disponível em: www.observatoriodoclima.eco.br/prefeito-contraria-salles-e-diz-que-quer-manter-semana-clima-em-salvador/ Acesso em: 16 jun. 2019

QUINTAS, José Silva. **Introdução à gestão ambiental pública** . Brasília : IBAMA, 2005.

ROSA, Ana Beatriz. **Prefeito de Salvador diz que 'não medirá esforços' para realizar Semana do Clima.** Huffpost. 15 mai. 2019 Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/entry/mudancaclimatica_br_5cdc4b2fe4b09d94af5446c4 Acesso em: 16 jun. 2019

ROSA, Carla Buhner Salles; LUIZ, Danuta E. Cantóia. **Democracia: tipologia, relações e expressões contemporâneas.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9737&revista_caderno=27>. Acesso em jun 2019.

ROUSSEAU ALMEIDA, Debora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes.** In:

RUFINO, Belise Meister Arnold. O bem comum como finalidade da democracia liberal. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 122, jan 2014. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14599>. Acesso em jun 2019.

SALLES, Ricardo. **Ministro do Meio Ambiente toma posse e anuncia mudanças.** [Entrevista coletiva concedida a] em 06 jan. 2019 Disponível em: <https://tvterraviva.band.uol.com.br/noticia/100000945030/ministro-do-meio-ambiente-toma-posse-e-anuncia-mudancas.html> Acesso em: 16 jun. 2019

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da política ambiental no Brasil.** Soc. estado, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, Dec. 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SHALDERS André; MAGENTA Matheus. **Governo Bolsonaro: o que defende coordenador ambiental do time de transição**. BBC News Brasil, São Paulo 20 nov. 2018 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46203151> Acesso em: 15 jun. 2019

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVEIRA, Jéssica Garcia da. **Ciência, política e natureza na construção do 'parlamento ambiental' brasileiro: o Conama e a institucionalização do meio ambiente no Brasil (1981 - 1992)**. 2017. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, n. 34, 2017

SOLANO, Esther A **bolsonarização do Brasil. Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. 1ed.São Paulo: Companhia das Letras, 2019, v., p. 307-322.

SOUZA SANTOS, Boaventura e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. (organizado por Boaventura de Souza Santos). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SPRING, Jake. **Bolsonaro exonera coordenador "militante" do Fórum de Mudanças Climáticas**. Agência de Notícias Reuters. 10 mai. 2019 Disponível em: <https://br.reuters.com/article/idBRKCN1SG2HF-OBRTPT> Acesso em: 17 jun. 2019

STACHEWSKI, ANA LAURA. **Bolsonaro mantém Ministério do Meio Ambiente, mas esvazia pasta**. Época Negócios. 22 jan.2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/bolsonaro-mantem-ministerio-do-meio-ambiente-mas-esvazia-pasta.html> Acesso em: 16 jun. 2019

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, et al. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**, In: Textos para Discussão. Brasília: Ipea, 2012.

TRIGUEIRO, André. **15 pontos para entender os rumos da desastrosa política ambiental no governo Bolsonaro** Portal G1. Globo.com, Blog do André Trigueiro, Natureza, 06 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2019/06/03/15-pontos-para-entender-os-rumos-da-desastrosa-politica-ambiental-no-governo-bolsonaro.ghtml>, Acesso em: 16 jun. 2019

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VALENTE, Jonas. **Ministério do Meio Ambiente divulgou nota confirmando a participação na Semana do Clima da América Latina e Caribe**. Agência Brasil, Brasília 19 mai. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2019-05/ministerio-confirma-participacao-em-evento-sobre-mudancas-climaticas>, Acesso em: 16 jun. 2019

VIANA, Maurício Boratto. **Licenciamento ambiental de minerações em Minas Gerais: novas abordagens de gestão**. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, 2007. 305 p.

VIEIRA, Aiane de Oliveira; PEREIRA, Bruna Ferrari. A “nova direita” na corrida presidencial de 2018: o “Mito Bolsonaro” e a (re)ascensão de uma cultura autoritária? In: **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**, 42º, 22 a 26 de outubro de 2018, Caxambu, MG. Anais ISSN 2177-3092

WEBER, Max. 1946. **A ciência como vocação**. in H Ge11h, e C. Wright Mills,. Fro111 Max Weber. New York, Free Press. XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 1996.

ANEXOS

ANEXO 1 – PLANO DE GOVERNO - “O CAMINHO DA PROSPERIDADE”

ANEXO 2 – PROPOSTA EQUIPE DE TRANSIÇÃO - SISNAMA-MMA

ANEXO 3 – NOTAS SOBRE O SISNAMA E SOBRE A ESTRUTURA DO IBAMA

ANEXO 4 – OFÍCIO CIRCULAR N°1/2019

Anexos

Anexo 1

Plano de Governo - “O caminho da prosperidade”
(Campanha Eleitoral 2018)

O CAMINHO DA PROSPERIDADE

Proposta de Plano de Governo

- CONSTITUCIONAL
- EFICIENTE
- FRATERNAL

E conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará.

JOÃO 8: 32

O BRASIL LIVRE

Propomos um governo decente, diferente de tudo aquilo que nos jogou em uma crise ética, moral e fiscal. Um governo sem toma lá-dá-cá, sem acordos espúrios. Um governo formado por pessoas que tenham compromisso com o Brasil e com os brasileiros. Que atenda aos anseios dos cidadãos e trabalhe pelo que realmente faz a diferença na vida de todos.

Um governo que defenda e resgate o bem mais precioso de qualquer cidadão: a Liberdade. Um governo que devolva o país aos seus verdadeiros donos: os brasileiros.

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS



VALORES E COMPROMISSOS



BOLSONARO2018

O FRUTO DA VIDA É SAGRADO!

- Este é um país de todos nós, brasileiros natos ou de coração. Um Brasil de diversas opiniões, cores e orientações.
- As pessoas devem ter liberdade de fazer suas escolhas e viver com os frutos dessas escolhas, desde que não interfiram em aspectos essenciais da vida do próximo.
- Os frutos materiais dessas escolhas, quando gerados de forma honesta em uma economia de livre iniciativa, têm nome: PROPRIEDADE PRIVADA! Seu celular, seu relógio, sua poupança, sua casa, sua moto, seu carro, sua terra são os frutos de seu trabalho e de suas escolhas! São sagrados e não podem ser roubados, invadidos ou expropriados!
- Os frutos de nossas escolhas afetivas têm nome: FAMÍLIA! Seja ela como for, é sagrada e o Estado não deve interferir em nossas vidas.

LIBERDADE E FRATERNIDADE!

- Quebrado o atual ciclo, com o Brasil livre do crime, da corrupção e de ideologias perversas, haverá estabilidade, riqueza e oportunidades para todos tentarem buscar a felicidade da forma que acharem melhor.
- Liberdade para as pessoas, individualmente, poderem fazer suas escolhas afetivas, políticas, econômicas ou espirituais.
- Devemos ser fraternos! Ter compaixão com o próximo. Precisamos construir uma sociedade que estenda a mão aos que caírem. Escolhas erradas ou tropeços fazem parte da vida. Ajudar o próximo a se levantar nos diferencia como humanos.
- Mais importante: uma Nação fraterna e humana, com menos excluídos, é mais forte. Há menos espaço para populistas e suas mentiras. O Brasil precisa se libertar dos corruptos. O povo brasileiro precisa ser livre de VERDADE!

DIREITOS E DEVERES

- A forma de mudarmos o Brasil será através da defesa das leis e da obediência à Constituição, Assim, NOVAMENTE, ressaltamos que faremos tudo na forma da Lei!
- Qualquer forma de diferenciação entre os brasileiros não será admitida.
- Todo cidadão terá seus direitos preservados.
- Todo cidadão, para gozar de seus plenos direitos, deve obedecer às leis e cumprir com seus deveres (não matar, não roubar, não participar de falso testemunho, não sonegar impostos, etc.).
- Qualquer pessoa no território nacional, mesmo não sendo cidadã brasileira , tem direitos inalienáveis como ser humano, assim como tem o dever de obedecer as leis do Brasil.

IMPrensa LIVRE E INDEPENDENTE

- Somos defensores da Liberdade de opinião, informação, imprensa, internet, política e religiosa!
- Liberdade das pessoas e de suas famílias em poder escolher os rumos da vida na contínua busca da felicidade!
- Somos contra qualquer regulação ou controle social da mídia.
- A Liberdade é o caminho da prosperidade. Não permitiremos que o Brasil prossiga no caminho da servidão.
- Nosso povo deve ser livre para pensar, se informar, opinar, escrever e escolher seu futuro.

A NOSSA BANDEIRA É VERDE-AMARELA

- Nos últimos 30 anos o marxismo cultural e suas derivações como o gramscismo, se uniu às oligarquias corruptas para minar os valores da Nação e da família brasileira.
- Queremos um Brasil com todas as cores: verde, amarelo, azul e branco.

PRECISAMOS NOS LIBERTAR!

**VAMOS NOS
LIBERTAR!**

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS



**A NOVA FORMA DE GOVERNAR!
MAIS BRASIL, MENOS BRASÍLIA**



BOLSONARO2018

2019 SERÁ O ANO DA MUDANÇA NOSSA VITÓRIA SERÁ CONTRA A SERVIDÃO!

Faremos os ajustes necessários para garantir crescimento com inflação baixa e geração de empregos.

Enfrentaremos os grupos de interesses escusos que quase destruíram o país.

Após 30 anos em que a esquerda corrompeu a democracia e estagnou a economia, faremos uma aliança da ordem com o progresso: um governo Liberal Democrata.

Segurança, Saúde e Educação são nossas prioridades. Tolerância ZERO com o crime, com a corrupção e com os privilégios.

TUDO SERÁ FEITO DENTRO DA LEI NOSSA CONSTITUIÇÃO PRECISA SER RESPEITADA!

Mesmo imperfeita, Nossa Constituição foi feita por representantes eleitos pelo povo. Ela é a LEI MÁXIMA E SOBERANA DA NAÇÃO BRASILEIRA.

Lamentavelmente, Nossa Constituição foi rasgada nos últimos anos, inclusive por muitos que deveriam defendê-la.

Nosso conjunto de Leis será o mapa e a BÚSSOLA serão os princípios liberais democratas para navegarmos no caminho da prosperidade. Enfrentaremos o viés totalitário do Foro de São Paulo, que desde 1990 tem enfraquecido nossas instituições democráticas.

DESAFIOS URGENTES

CONTRA a criminalidade, corrupção e aparelhamento do Estado para estancar os estragos e iniciar o processo de recuperação do país, da economia e da Democracia.

- Mais de 62 mil homicídios por ano.
- Mais de UM MILHÃO de brasileiros foram assassinados desde a 1ª reunião do Foro de São Paulo.
- Epidemia de crack, introduzido no Brasil pelas filiais das FARC.
- Corrupção generalizada e ameaças às instituições que a estão combatendo.

- Infraestrutura insuficiente e deteriorada.
- Educação e saúde à beira do colapso.
- 13 milhões de desempregados, oficialmente.
- Desrespeito às leis, à vida, à propriedade privada e à Constituição Brasileira!

UM BRASIL EM ROTA FISCAL EXPLOSIVA!

LIBERALISMO ECONÔMICO

As economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social. Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo.

Mesmo assim, o Brasil NUNCA adotou em sua História Republicana os princípios liberais. Ideias obscuras, como o dirigismo, resultaram em inflação, recessão, desemprego e corrupção.

O Liberalismo reduz a inflação, baixa os juros, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidades.

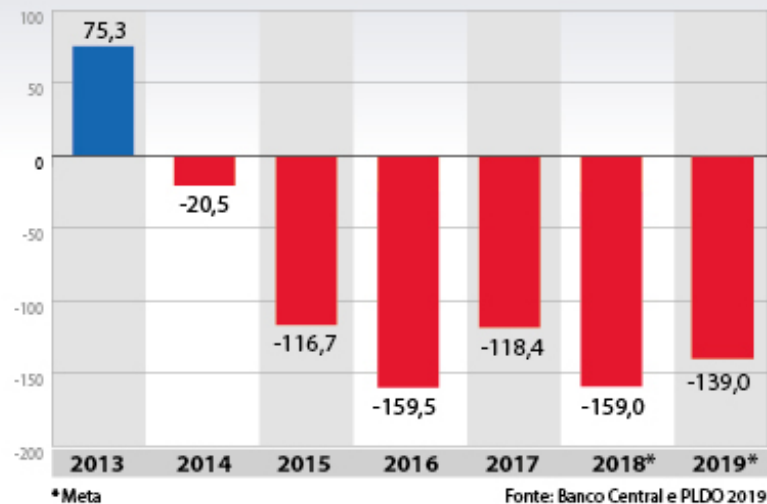
Corruptos e populistas nos legaram um déficit primário elevado, uma situação fiscal explosiva, com baixo crescimento e elevado desemprego. Precisamos atingir um superávit primário já em 2020.

Nossa estratégia será adotar as mesmas ações que funcionam nos países com crescimento, emprego, baixa inflação, renda para os trabalhadores e oportunidades para todos.

O PROBLEMA É O LEGADO DO PT DE INEFICIÊNCIA E CORRUPÇÃO

EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL, EM R\$ BILHÕES

O indicador reúne as contas do Tesouro, Banco Central e Previdência



Está previsto pelo atual governo que para 2019 o Brasil terá déficit primário de R\$ 139 bilhões, que tentaremos reduzir rapidamente. Temos o objetivo de equilibrar as contas públicas no menor prazo possível, buscando um superávit primário que estabilize a relação dívida / PIB. O desafio inicial também será organizar e desaparelhar as estruturas federais,

O déficit nominal de 2019, que inclui os juros da dívida, é previsto em R\$ 489,3 bilhões (6,5% do PIB). O valor das renúncias tributárias é de R\$ 303,5 bilhões (19% da arrecadação). O déficit dos regimes de Previdência Social está previsto em R\$ 288,3 bilhões.

O BRASIL É MAIOR QUE NOSSOS PROBLEMAS

Apesar do momento difícil, é importante não esquecer que **SOMOS MUITO MAIS FORTES** que todos esses problemas.

O Brasil passará por uma rápida transformação cultural, onde a impunidade, a corrupção, o crime, a “vantagem”, a esperteza, deixarão de ser aceitos como parte de nossa identidade nacional, POIS NÃO MAIS ENCONTRARÃO GUARIDA NO GOVERNO.

Importante mencionar novamente: As leis e, em destaque, Nossa Constituição serão nossos instrumentos! Ninguém será perseguido, todos terão seus direitos respeitados. Todavia, investigações não serão mais atrapalhadas ou barradas.

A Justiça poderá seguir seu rumo sem interferências políticas e isso deverá acelerar as punições aos culpados.

A NOVA FORMA DE GOVERNAR!

Estrutura e Gestão

ATUALMENTE TEMOS 29

ESTRUTURAS MINISTERIAIS

23 Ministérios;

2 Secretarias com status de Ministério;

4 Órgãos com status de Ministério;

Fonte: www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros

**O PAÍS
FUNCIONARÁ
MELHOR COM
MENOS
MINISTÉRIOS**

REDUÇÃO DE MINISTÉRIOS

Um número elevado de ministérios é ineficiente, não atendendo os legítimos interesses da Nação. O quadro atual deve ser visto como o resultado da forma perniciosa e corrupta de se fazer política nas últimas décadas, caracterizada pelo loteamento do Estado, o popular “toma lá-dá-cá”.

ORÇAMENTO BASE ZERO

Com o fim do aparelhamento dos ministérios, inverteremos a lógica tradicional do processo de gastos públicos. Cada gestor, diante de suas metas, terá que justificar suas demandas por recursos públicos.

Os recursos financeiros, materiais e de pessoal, serão disponibilizados e haverá o acompanhamento do desempenho de sua gestão.

O montante gasto no passado não justificará os recursos demandados no presente ou no futuro. Não haverá mais dinheiro carimbado para pessoa, grupo político ou entidade com interesses especiais.

Prioridades e metas passam a ser a base do Orçamento Geral da União, para gastar o dinheiro do POVO obtido pelos impostos.

MAIS BRASIL, MENOS BRASÍLIA

Brasília não pode ser o objetivo final de um governo. Quase 99% da população vive nos outros 5.570 municípios do Brasil.

Os ministros passam a ser executivos em suas respectivas áreas, com a missão de coordenar esforços de governadores, prefeitos e seus secretários para o atingimento de metas claras.

Nas últimas décadas, o Governo Federal concentrou a arrecadação de tributos, criando burocracia e ineficiência para controlar os entes federados. Queremos uma Federação de verdade. Os recursos devem estar próximos das pessoas: serão liberados automaticamente e sem intermediários para os prefeitos e governadores. As obras e serviços públicos serão mais baratos e com maior controle social.

UM GOVERNO QUE CONFIAR NOS BRASILEIROS!

Chega de carimbos, autorizações e burocracias. A complexidade burocrática alimenta a corrupção. Faremos um Governo que confiará no cidadão, simplificando e quebrando a lógica que a esquerda nos impôs de desconfiar das pessoas corretas e trabalhadoras. Não continuaremos a tratar a exceção como regra, o que prejudica a maioria dos seguidores da lei.

**O GOVERNO VAI CONFIAR NOS INDIVIDUOS!
O GOVERNO RECUARÁ, PARA QUE OS CIDADÃOS POSSAM
AVANÇAR!**

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS



MAIS BRASIL E MENOS BRASÍLIA LINHAS DE AÇÃO



BOLSONARO2018

LINHAS DE AÇÃO

SEGURANÇA E COMBATE À CORRUPÇÃO : enfrentar o crime e cortar a corrupção.

SAÚDE E EDUCAÇÃO: eficiência, gestão e respeito com a vida das pessoas. Melhorar a saúde e dar um salto de qualidade na educação com ênfase na infantil, básica e técnica, sem doutrinar.

ECONOMIA: Emprego, Renda e Equilíbrio Fiscal. oportunidades e trabalho para todos, sem inflação.

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS



SEGURANÇA E COMBATE À CORRUPÇÃO








SEGURANÇA E COMBATE À CORRUPÇÃO

A Globo, em seu documentário **A Guerra do Brasil** (dezembro de 2017), chama atenção para alguns números:

- 60 mil homicídios por ano, mais que 92 países juntos. Muito acima dos 14 mil homicídios dos EUA, que têm uma população 50% maior que a nossa.
- No Brasil, 786 mil pessoas foram assassinadas entre 2001 e 2015.
- Na Guerra do Iraque, entre 2003 e 2017, foram mortas 268 mil pessoas; Na Síria, de 2011 a 2017: 330 mil.
- Segundo o documentário, os culpados são: as armas de fogo, que causam 7 em cada 10 mortes.
- O documentário indica os 5 primeiros colocados no ranking de piora: Rio Grande do Norte, Maranhão, Pará, Bahia e Ceará, porém, deixa no ar a razão da piora.
- Menciona a melhora substancial que a Colômbia teve, pois reduziu em 70% os homicídios, porém, não diz as causas disso.

CONTRA A ESQUERDA: NÚMEROS E LÓGICA

- As armas são instrumentos, objetos inertes, que podem ser utilizadas para matar ou para salvar vidas. Isso depende de quem as está segurando: pessoas boas ou más. Um martelo não prega e uma faca não corta sem uma pessoa...
- EUA, Áustria, Alemanha, Suécia, Noruega, Finlândia, Israel, Suíça, Canadá, etc, são países onde existe uma arma de fogo na maioria dos lares. Coincidentemente, o índice de homicídios por armas de fogo é muito menor que no Brasil. No Canadá, são 600 homicídios por ano! Em Israel 110 e Suíça 40!
- Peguemos o exemplo de nossos vizinhos: Chile, Uruguai, Argentina e Paraguai. Um tratamento estatístico mostrará uma correlação inversa entre armas nos lares e homicídios!
- Já a Venezuela, que aumentou a restrição às armas da população civil, está com o dobro de homicídios do Brasil: quase 60 por 100 mil. Com 31 milhões de habitantes, matam 17 mil por ano! Seria como 120 mil homicídios no Brasil por ano!

País	Quantidade de armas a cada 100 residentes	Mortes por arma de fogo por 100.000 Habitantes	Ranking Mundial Posse de Armas
 Uruguai	32,0	6,6	8º
 Argentina	12,6	5,8	61º
 Paraguai	17	15,1	37º
 Chile	10,7	5,2	59º
 Brasil	8,8	30,3	75º

VAMOS AOS FATOS

Os 5 primeiros colocados no ranking de piora: Rio Grande do Norte, Maranhão, Pará, Bahia e Ceará, são regiões que passaram a ser governadas pela esquerda ou seus aliados e onde a “epidemia” de drogas não foi coincidentemente introduzida.

Aliás, o avanço das drogas e da esquerda são prevalentes nas regiões mais violentas do mundo: Honduras, Nicarágua, El Salvador, México e Venezuela (onde há forte restrição à população ter armas).

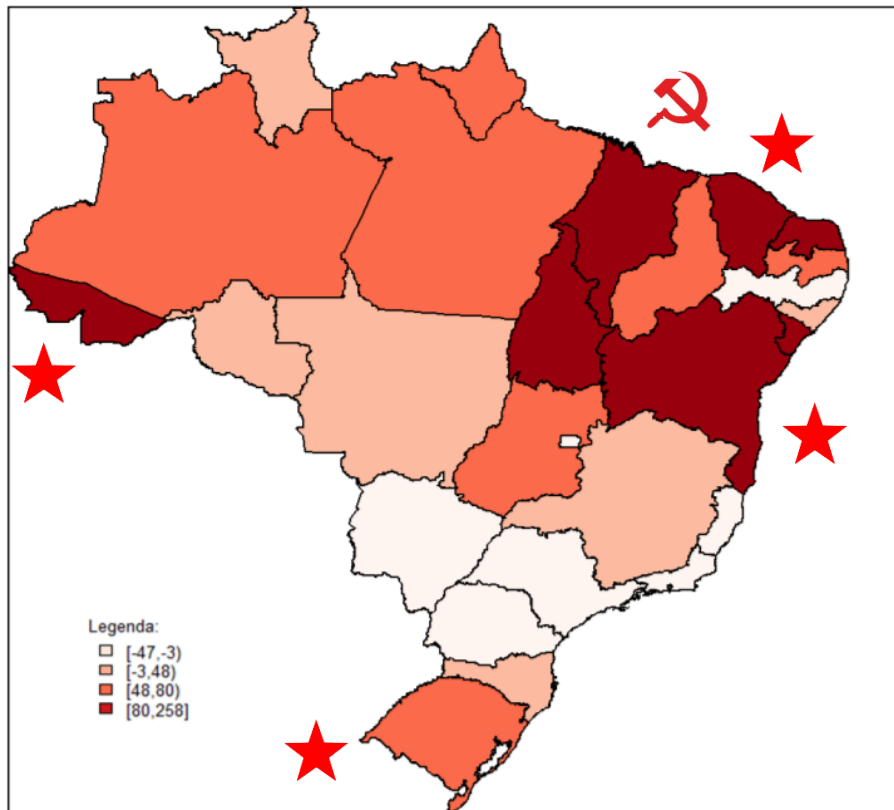
O documentário NÃO menciona que a melhora substancial da Colômbia foi o resultado da derrota das FARC (que abertamente vive do tráfico de drogas). Além disso, as FARC participaram do Foro de São Paulo, fundado pelo PT e pelo ditador cubano. A verdade é que o número de homicídios no Brasil passou a crescer de forma consistente a partir do 1º Foro de SP, no início dos anos 1990.

Houve até “*bolsa crack*” em cidades administradas pela esquerda, como por exemplo em São Paulo.

VAMOS AOS NÚMEROS: ATLAS DA VIOLÊNCIA 2018 DO IBGE

[HTTP://WWW.IPEA.GOV.BR/PORTAL/IMAGES/STORIES/PDFS/RELATORIO_INSTITUCIONAL/180604_ATLAS_DA_VIOLENCIA_2018.PDF](http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/pdfs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf)

Figura 2.1 - Brasil: variação nas taxas de homicídios por Unidade da Federação (2006 a 2016)



Coincidentemente, onde participantes do Foro de SP governam, sobe a criminalidade.

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diest/Ipea e FBSP.

MAIS MENTIRAS DA ESQUERDA

“a polícia é a que mais mata”

- O Brasil está em Guerra. Veja o título do recente documentário da Globo: “A Guerra do Brasil”!
- Segundo o IBGE, criminosos praticaram oficialmente 62.517 homicídios no Brasil em 2016.
- Intervenções policiais legais resultaram em 1.374 mortes em 2016.
- Apenas 2% de mortes violentas no Brasil estiveram associadas com ações policiais.
- Tais ações estão concentradas em dois Estados: Rio de Janeiro, com 538 mortes; e Bahia, com 364 mortes. Juntos, totalizam 66% das mortes! Retirando-se esses dois Estados, em 2016 as mortes violentas no Brasil associadas com ações policiais seriam 472, um número inferior a 1% do total.

- Enquanto a esquerda está preocupada com as mortes associadas a ações policiais, segundo a Ordem dos Policiais do Brasil (OPB), **foram mortos 493 policiais** em 2016! **Em 2017 esse total subiu para 552** e, infelizmente, tudo indica que teremos ainda mais policiais mortos em 2018.
- São Heróis Nacionais que tombaram e foram esquecidos pelos atuais governantes nesta **Guerra do Brasil!** Um dos compromissos será lembrar o nome de cada um desses guerreiros! Suas famílias serão homenageadas e cada um desses heróis terá seu nome gravado no Panteão da Pátria e da Liberdade!

A GUERRA NO BRASIL SERÁ VENCIDA! NOSSOS HERÓIS SERÃO LEMBRADOS!

Nós brasileiros agradecemos aos heróis e suas famílias pela coragem e pelo sacrifício que fizeram! Que seus nomes nunca sejam esquecidos!

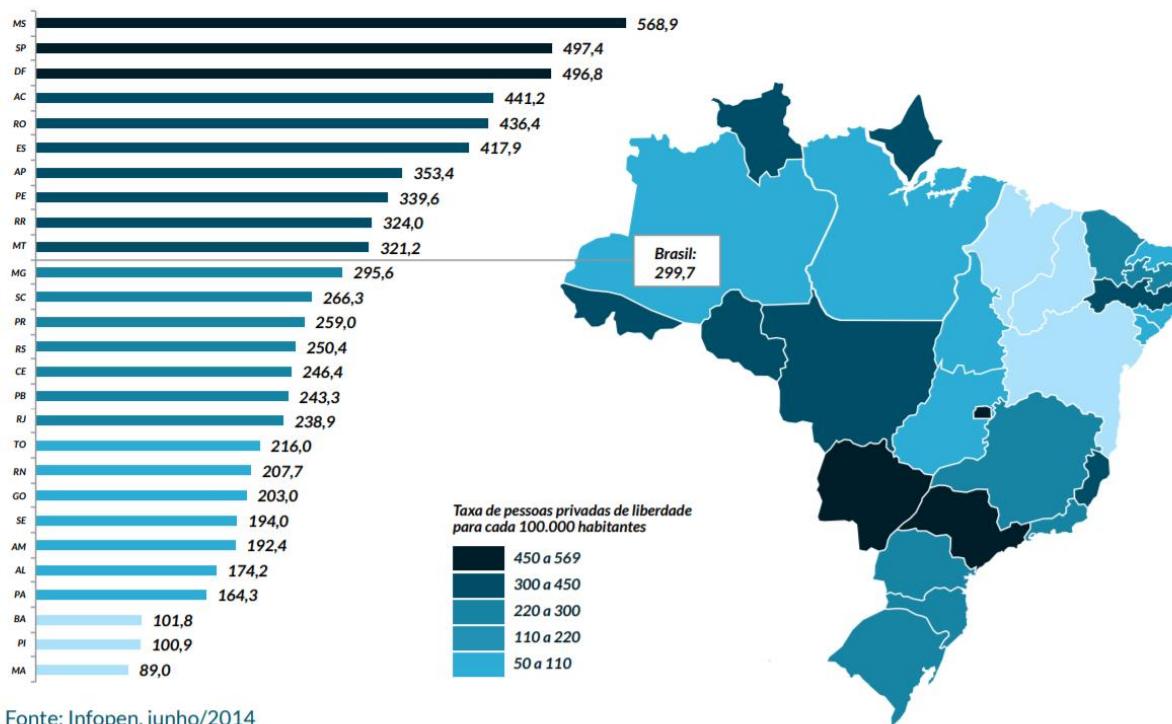


PRENDER E DEIXAR NA CADEIA SALVA VIDAS!

Mato Grosso do Sul, São Paulo e Brasília são os que mais prendem e os que mostram avanços...

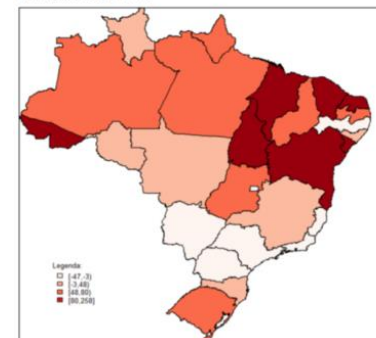
<http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>

Figura 7. Taxa de aprisionamento por Unidade da Federação



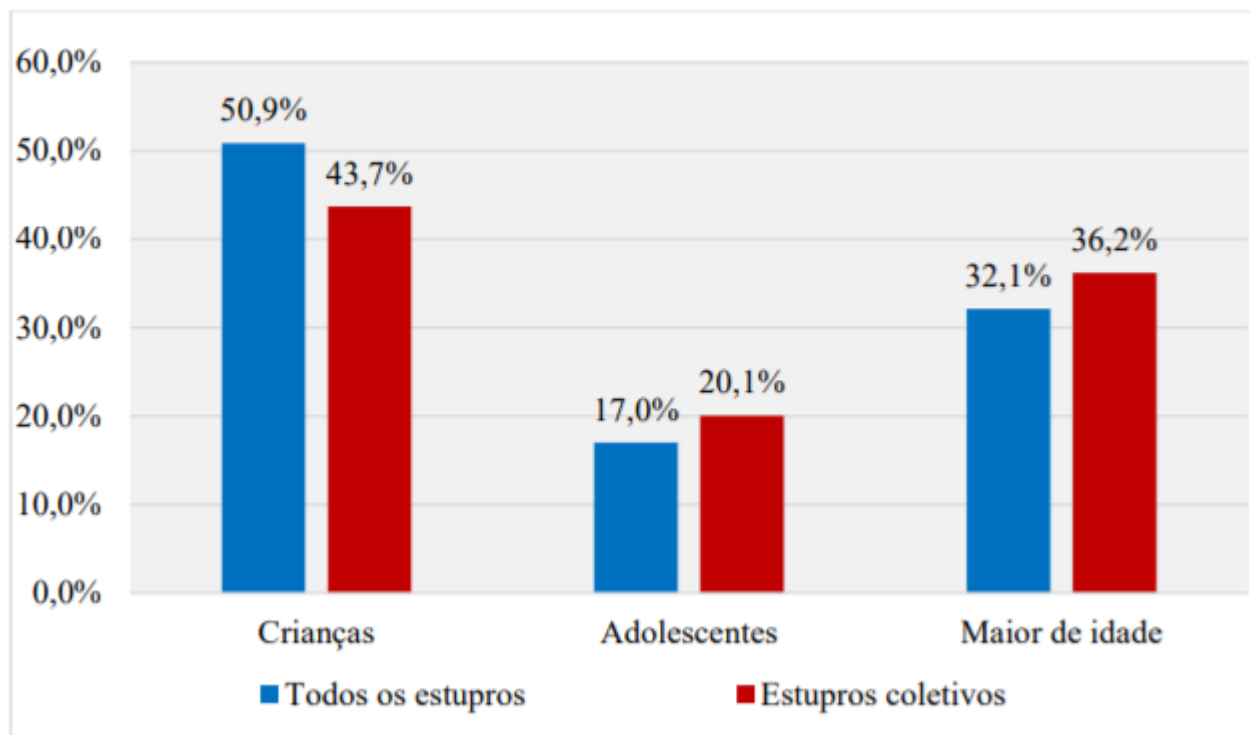
Fonte: Infopen, junho/2014

Figura 2.1 - Brasil: variação nas taxas de homicídios por Unidade da Federação (2006 a 2016)



OUTRO EXEMPLO DE MUDANÇA IDEOLÓGICA Combater o ESTUPRO de mulheres e CRIANÇAS!

Gráfico 6.9 – Brasil: distribuição percentual das vítimas de estupro no total de casos e nos estupros coletivos, segundo fases da vida da vítima (2016)



Fonte: Microdados do Sinan/Dasis/SVS/Ministério da Saúde. Elaboração Diest/Ipea e FBSP.

CONCLUSÃO

Os números comprovam que o extermínio de brasileiros é realizado pelos criminosos!

Para reduzir os homicídios, roubos, estupros e outros crimes:

1º Investir fortemente em equipamentos, tecnologia, inteligência e capacidade investigativa das forças policiais,

2º Prender e deixar preso! Acabar com a progressão de penas e as saídas temporárias!

3º Reduzir a maioria penal para 16 anos!

4º Reformular o Estatuto do Desarmamento para garantir o direito do cidadão à LEGÍTIMA DEFESA sua, de seus familiares, de sua propriedade e a de terceiros!

5º Policiais precisam ter certeza que, no exercício de sua atividade profissional, serão protegidos por uma retaguarda jurídica. Garantida pelo Estado, através do excludente de ilicitude. Nós brasileiros precisamos garantir e reconhecer que a vida de um policial vale muito e seu trabalho será lembrado por todos nós! Pela Nação Brasileira!

6º Tipificar como terrorismo as invasões de propriedades rurais e urbanas no território brasileiro.

7º Retirar da Constituição qualquer relativização da propriedade privada, como exemplo nas restrições da EC/81.

8º Redirecionamento da política de direitos humanos, priorizando a defesa das vítimas da violência.

DEFESA NACIONAL

Garantia da Lei e da Ordem

Dentre instituições, grupos, pessoas ou atividades, que tiveram sua imagem atacada pela doutrinação ideológica de esquerda, certamente as Forças Armadas do Brasil estão entre as que mais sofreram. Houve clara intenção de desconstruir a imagem desta espinha dorsal da Nação, afinal, elas são o último obstáculo para o socialismo.

Saliente-se que as Forças Armadas do Brasil tem uma História que nos orgulha. Por exemplo, heróis brasileiros lutaram contra o Nacional Socialismo na Segunda Guerra Mundial. Fomos o único país da América Latina a lutar contra os Nazistas. Posteriormente, outros heróis impediram a tomada do poder por forças de esquerda que planejavam um golpe comunista no Brasil em 1964, conforme o editorial: Julgamento da Revolução – O GLOBO, 7 de outubro de 1984.

Atualmente, a Nação olha para as Forças Armadas como garantia contra a barbárie.

DEFESA NACIONAL

Segurança das Fronteiras

Devemos recuperar as condições operacionais de nossas Forças Armadas, com a valorização e a proteção de seus integrantes!

Diante das crises, nossos combatentes precisam de equipamentos modernos, não somente de veículos e armas. Ameaças digitais já são presentes. Nossas Forças Armadas precisam estar preparadas, através de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, com a participação das instituições militares no cenário de combate a todos os tipos de violência.

Além disso, no papel de consolidação nacional, devemos lembrar da participação das Forças Armadas no processo de atendimento da saúde e da educação da população, principalmente em áreas remotas do país.

As Forças Armadas terão um papel ainda mais importante diante do desafio imediato no combate ao crime organizado, sendo importante buscar uma maior integração entre os demais órgãos de segurança pública, principalmente na estratégia de elevar a segurança de nossas fronteiras.

Teremos em dois anos um colégio militar em todas as capitais de Estado.

SUFOCAR A CORRUPÇÃO

- Transparência e Combate à Corrupção são metas inegociáveis.
- Como pilar deste compromisso, iremos resgatar “**As Dez Medidas Contra a Corrupção**”, proposta pelo Ministério Público Federal e apoiadas por milhões de brasileiros, e encaminhá-las para aprovação no Congresso Nacional.

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS



SAÚDE E EDUCAÇÃO



BOLSONARO2018

A SAÚDE DEVERIA SER MUITO MELHOR

Com o valor que o Brasil já gasta!

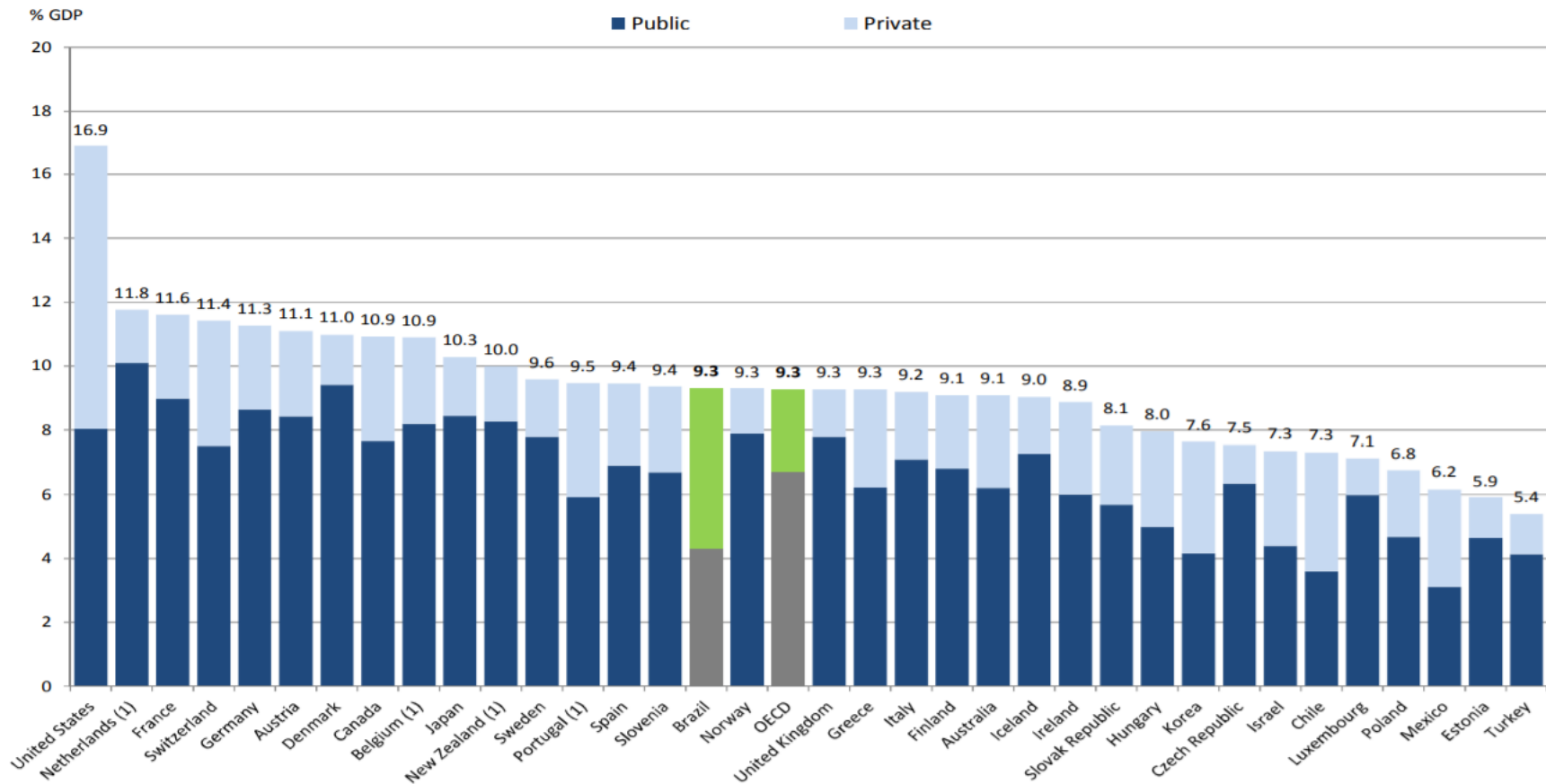
Abandonando qualquer questão ideológica, chega-se facilmente à conclusão que a população brasileira deveria ter um **atendimento melhor**, tendo em vista o montante de recursos destinados à Saúde.

Quando analisamos os números em termos relativos, o Brasil apresenta gastos compatíveis com a média da OCDE, grupo composto pelos países mais desenvolvidos.

Mesmo quando observamos apenas os gastos do setor público, os números ainda seriam compatíveis com um **nível de bem estar muito superior** ao que vemos na rede pública.

É possível fazer **MUITO** mais com os atuais recursos!
ESSE É NOSSO COMPROMISSO!

Health expenditure as a share of GDP, Brazil and OECD countries, 2012 or latest year



1. Total expenditure excluding capital expenditure.

Source: OECD Health Statistics 2014; WHO Global Health Expenditure Database

O **Prontuário Eletrônico Nacional Interligado** será o pilar de uma saúde na base informatizada e perto de casa. Os postos, ambulatórios e hospitais devem ser informatizados com todos os dados do atendimento, além de registrar o grau de satisfação do paciente ou do responsável. O cadastro do paciente reduz custos ao facilitar o atendimento futuro por outros médicos, em outros postos ou hospitais. Além disso, torna possível cobrar maior desempenho dos gestores locais.

Credenciamento Universal dos Médicos: Toda força de trabalho da saúde poderá ser utilizada pelo SUS, garantindo acesso e evitando a judicialização. Isso permitirá às pessoas maior poder de escolha, compartilhando esforços da área pública com o setor privado. Todo médico brasileiro poderá atender a qualquer plano de saúde.

PREVENIR É MELHOR E MAIS BARATO

Mais Médicos: Nossos irmãos cubanos serão libertados. Suas famílias poderão imigrar para o Brasil. Caso sejam aprovados no REVALIDA, passarão a receber integralmente o valor que lhes é roubado pelos ditadores de Cuba!

Médicos de Estado: Será criada a carreira de Médico de Estado, para atender as áreas remotas e carentes do Brasil

Os agentes comunitários de saúde serão treinados para se tornarem técnicos de saúde preventiva para auxiliar o controle de doenças frequentes como diabetes, hipertensão, etc.

UM EXEMPLO DE PREVENÇÃO :
Saúde bucal e o bem estar da gestante. Estabelecer nos programas neonatais em todo o país a visita ao dentista pelas gestantes. Onde isso foi implementado , houve significativa redução de prematuros.

Outro exemplo será a inclusão dos profissionais de educação física no programa de Saúde da Família, com o objetivo de ativar as academias ao ar livre como meio de combater o sedentarismo e a obesidade e suas graves consequências à população como AVC e infarto do miocárdio.

A **EDUCAÇÃO** TAMBÉM DEVERIA SER MELHOR com o valor que o Brasil já gasta!

Na **Educação**, assim como na Saúde, os números levam à conclusão que as crianças e os jovens brasileiros deveriam ter um desempenho escolar muito melhor, tendo em vista o montante de recursos gastos.

Os valores, tanto em termos relativos como em termos absolutos, são incompatíveis com nosso **péssimo desempenho** educacional.

A estratégia educacional do **Japão, Taiwan e Coreia do Sul**, países recentemente visitados por **Jair Bolsonaro**, teve papel chave no desenvolvimento econômico e social. Em uma geração, países pobres ficaram ricos.

Conteúdo e método de ensino precisam ser mudados. Mais matemática, ciências e português, **SEM DOCTRINAÇÃO E SEXUALIZAÇÃO PRECOCE**. Além disso, a prioridade inicial precisa ser a educação básica e o ensino médio / técnico.

**É POSSÍVEL FAZER MUITO MAIS COM OS ATUAIS RECURSOS!
É O NOSSO COMPROMISSO!**

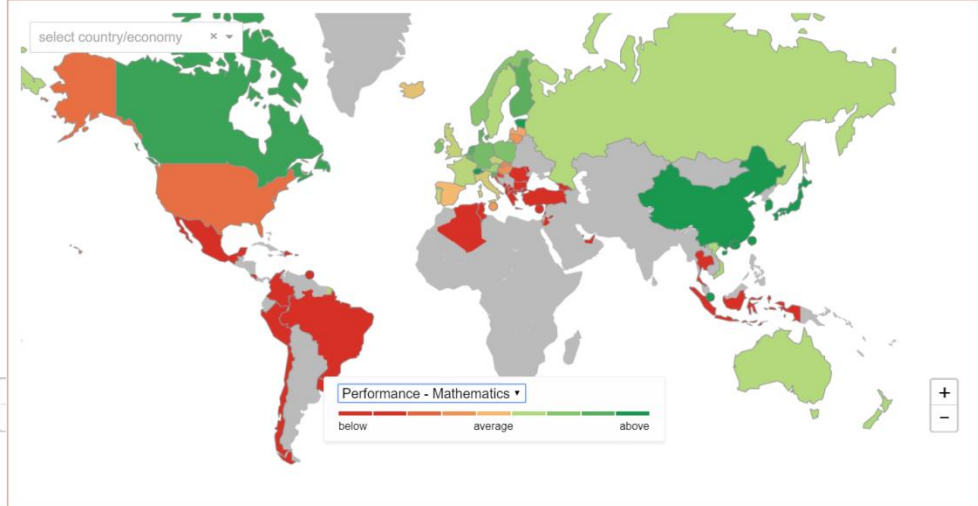
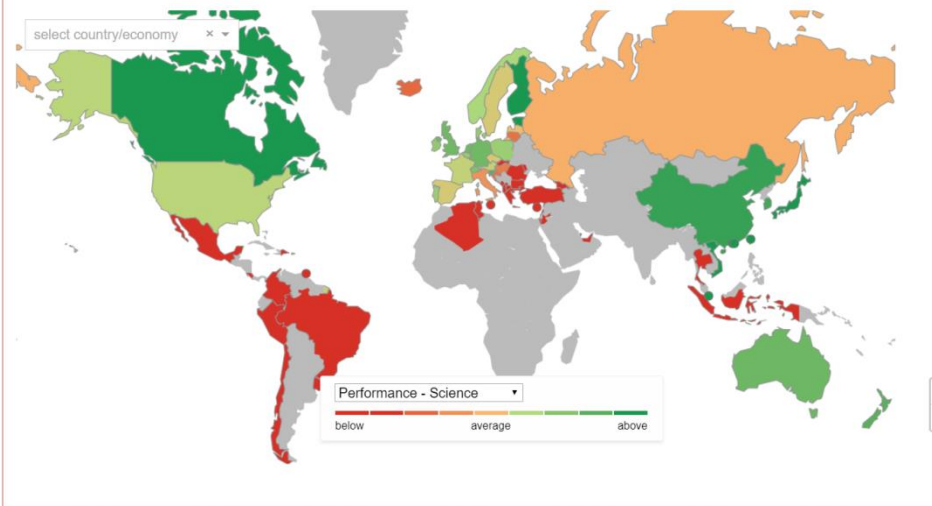
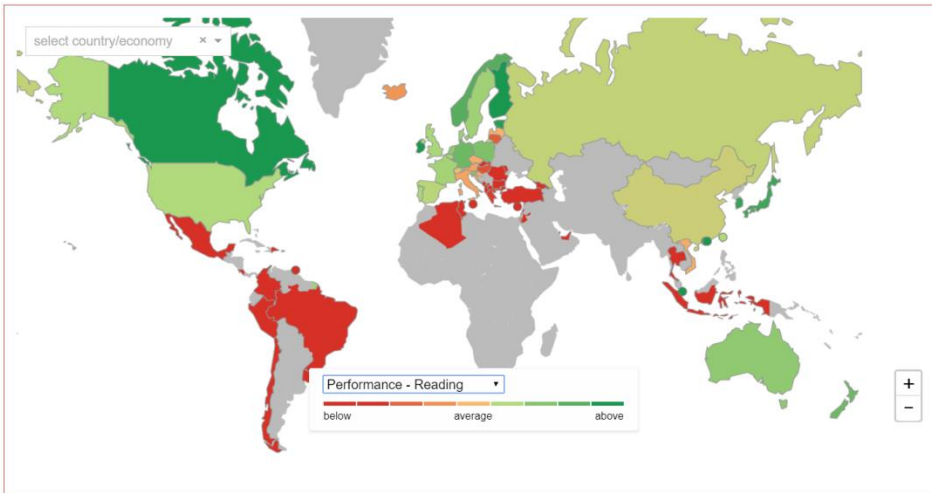
GASTAMOS COMO OS MELHORES!

TABLE 9 Education achievements

HDI rank	Literacy rate			Population with at least some secondary education (% ages 25 and older)	Gross enrolment ratio				Education quality				
	Adult (% ages 15 and older)	Youth (% ages 15–24)			Pre-primary (% of preschool-age children)	Primary (% of primary school-age population)	Secondary (% of secondary school-age population)	Tertiary (% of tertiary school-age population)	Primary school dropout rate (% of primary school cohort)	Primary school teachers trained to teach (%)	Pupil-teacher ratio, primary school (number of pupils per teacher)	Government expenditure on education (% of GDP)	
		Female	Male										2005–2015*
	2005–2015*	2005–2015*	2005–2015*		2005–2015*	2010–2015*	2010–2015*	2010–2015*	2005–2015*	2005–2015*	2010–2015*	2010–2014*	
10	Canada	--	--	--	100.0	74	101	110	--	--	--	5.3	
10	United States	--	--	--	95.3	71	100	98	87	--	15	5.2	
12	Hong Kong, China (SAR)	--	--	--	77.4	109	111	101	89	1.8	96	14	3.8
17	Japan	--	--	--	91.8	90	102	102	62	0.2	--	17	3.8
18	Korea (Republic of)	--	--	--	91.4	92	99	98	95	0.4	--	17	4.6
19	Israel	--	--	--	88.8	111	104	102	66	0.8	--	13	5.9
38	Chile	97.3	99.7	99.0	76.5	128	101	100	87	0.5	--	20	4.6
45	Argentina	98.1	99.5	99.1	62.4	72	111	106	80	5.4	--	--	5.3
54	Uruguay	98.4	99.3	98.5	53.4	70	110	94	63	5.3	--	14	4.4
76	Lebanon	93.9	99.3	98.8	54.2	84	97	68	43	6.7	97	12	2.6
77	Mexico	94.4	98.8	98.7	57.4	69	103	91	30	4.3	96	27	5.2
78	Armenian	99.8	99.9	100.0	95.6	23	106	103	23	2.7	100	13	2.5
79	Brazil	92.6	99.2	98.6	57.5	86	110	102	46	--	--	21	5.9
79	Grenada	--	--	--	--	91	103	101	--	--	63	14	--
Human development groups													
	Very high human development	--	--	--	88.8	84	102	106	75	--	--	14	5.1
	High human development	95.3	99.3	99.2	70.6	74	105	95	43	--	--	18	--
	Medium human development	76.4	88.5	91.5	49.1	34	109	68	23	--	--	29	3.9
	Low human development	60.9	69.1	77.5	20.3	18	98	40	8	42.2	76	42	3.8
	Developing countries	83.3	88.7	91.8	57.7	42	105	71	29	--	--	26	--
Regions													
	Arab States	80.7	91.6	94.6	47.0	37	98	76	30	16.1	85	21	--
	East Asia and the Pacific	95.7	99.0	98.9	68.9	74	106	88	37	--	--	17	--
	Europe and Central Asia	98.1	99.4	99.7	81.7	44	104	98	55	5.2	--	18	--
	Latin America and the Caribbean	93.2	98.4	98.0	58.1	74	107	95	44	--	--	22	5.4
	South Asia	70.3	84.8	89.5	47.9	23	109	65	23	--	--	33	3.4
	Sub-Saharan Africa	64.3	71.1	78.3	29.6	26	100	43	8	41.7	78	43	4.8

EDUCAMOS COMO OS PIORES!

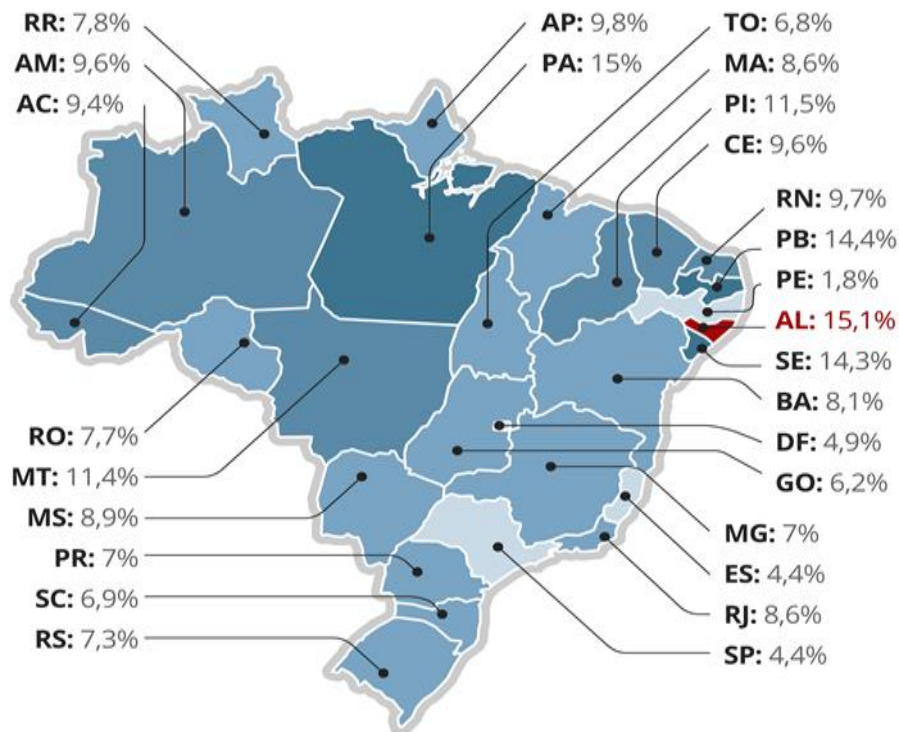
Os dados da ONU indicam que o nível de gastos que o Brasil tem com educação é incompatível com o péssimo nível educacional dos estudantes. Temos figurado ultimamente entre os piores resultados do PISA, feito pela OCDE.



EDUCAÇÃO

Taxa de abandono no Ensino Médio

Alagoas possui a maior taxa do país



Fonte: Censo Escolar 2016 / INEP

Infográfico elaborado em: 17/05/2018

Segundo o Censo Escolar 2016, divulgado pelo Inep, 2,8 milhões de crianças e adolescentes estão fora da escola. A maior parte tem entre 15 a 17 anos. Os dados são corroborados pelo relatório “Cenário da exclusão escolar no Brasil”, divulgado em 2017 pelo Unicef.

O quadro é mais assustador se pensarmos que dos 51,6 milhões de jovens brasileiros entre 14 e 29 anos de idade, quase metade não completou o ensino médio (IBGE, 2017).

A qualificação crescente dos professores deve ser um sinal que o Brasil realmente busca um lugar de destaque entre as nações desenvolvidas.

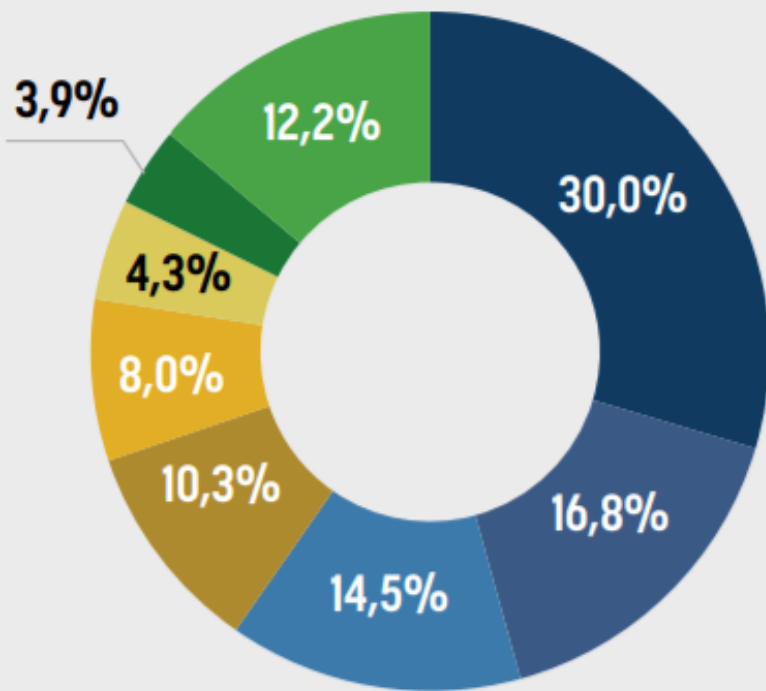
EDUCAÇÃO

R\$ 105,4 bilhões

57,68%
OBRIGATORIAS

19,38%
DISCRICIONARIAS

22,94%
FINANCEIRAS



- Ensino Superior
- Serviços Financeiros
- Transferências para a Educação Básica
- Ensino Profissional
- Assistência Hospitalar e Ambulatorial
- Educação Básica
- Alimentação e Nutrição
- Demais

Precisamos inverter a pirâmide: o maior esforço tem que ocorrer cedo, com a educação infantil, fundamental e média. Quanto antes nossas crianças aprenderem a gostar de estudar, maior será seu sucesso.

GESTÃO É IMPORTANTE, PORÉM, conteúdo, forma e estratégia precisam mudar!

Além de mudar o método de gestão, na Educação também precisamos revisar e modernizar o conteúdo. Isso inclui a alfabetização, expurgando a ideologia de Paulo Freire, mudando a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), impedindo a aprovação automática e a própria questão de disciplina dentro das escolas. Hoje, não raro, professores são agredidos, física ou moralmente, por alunos ou pais dentro das escolas.

Um dos maiores males atuais é a forte doutrinação.

As universidades precisam gerar avanços técnicos para o Brasil, buscando formas de elevar a produtividade, a riqueza e o bem-estar da população. Devem desenvolver novos produtos, através de parcerias e pesquisas com a iniciativa privada. Fomentar o empreendedorismo para que o jovem saia da faculdade pensando em abrir uma empresa. Enfim, trazer mais ideias que mudaram países como Japão e Coréia do Sul.

Educação à distância: deveria ser vista como um importante instrumento e não vetada de forma dogmática. Deve ser considerada como alternativa para as áreas rurais onde as grandes distâncias dificultam ou impedem aulas presenciais

Atualmente os diferentes sistemas de educação do Brasil não conversam entre si. As três instâncias funcionam de maneira isolada: o Governo Federal foca mais no ensino superior, os governos estaduais na educação média/técnica, e os Municípios no ensino fundamental.

Precisamos evoluir para uma estratégia de **Integração**, onde os três sistemas dialoguem entre si.

Com base em avaliações técnicas, a **Integração** permitirá diagnósticos precisos, quer no desempenho dos estudantes ou na qualificação dos professores.

As universidades públicas e privadas contribuirão, nesse novo modelo, na qualificação de alunos e professores nas áreas aonde existam carências.

Será possível detectar e corrigir dificuldades no processo de formação de nossas crianças e jovens. Com isso acreditamos que todos os indicadores irão melhorar, na busca de um jovem melhor preparado para o futuro e para a vida.

INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O modelo atual de pesquisa e desenvolvimento no Brasil está totalmente esgotado. Não há mais espaço para basear esta importante área da economia moderna em uma estratégia centralizada, comandada de Brasília e dependente exclusivamente de recursos públicos.

Estados Unidos, Israel, Taiwan, Coréia do Sul e Japão incentivam estratégias descentralizadas. Criam-se “*hubs*” tecnológicos onde jovens pesquisadores e cientistas das universidades locais são estimulados a buscar parcerias com empresas privadas para transformar ideias em produtos. Isso gera riqueza, bem-estar e desenvolvimento para todos. Jair Bolsonaro pôde constatar isso pessoalmente. Em todos os países visitados há tais centros. Inclusive, nos países que têm liderado tal dinâmica, Japão, Taiwan e Coréia do Sul, há grande ênfase em cursos técnicos e carreiras de exatas.

Nossa intenção é criar um ambiente favorável ao empreendedorismo no Brasil. Assim, valorizaremos talentos nacionais e atrairemos outros do exterior para gerar novas tecnologias, emprego e renda aqui.

INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

As universidades, em todos os cursos, devem estimular e ensinar o empreendedorismo. O jovem precisa sair da faculdade pensando em como transformar o conhecimento obtido em enfermagem, engenharia, nutrição, odontologia, agronomia, etc, em produtos, negócios, riqueza e oportunidades. Deixar de ter uma visão passiva sobre seu futuro.

A pesquisa mais aprofundada segue um caminho natural. Os melhores pesquisadores seguem suas pesquisas em mestrados e doutorados, sempre próximos das empresas. O campo da ciência e do conhecimento nunca deve ser estéril.

Cada região do Brasil deve buscar suas vantagens comparativas: por exemplo, o Nordeste tem grande potencial de desenvolver fontes de energia renovável, solar e eólica. Os países da Ásia têm investido nesta tecnologia. Na agricultura, há espaço para trazer o conhecimento de Israel. Inclusive, Jair Bolsonaro pôde iniciar conversas sobre parcerias nesses países.

O Brasil deverá ser um centro mundial de pesquisa e desenvolvimento em grafeno e nióbio, gerando novas aplicações e produtos. Durante sua visita ao Japão, Jair Bolsonaro conheceu a utilização do grafeno, por exemplo, no desenvolvimento de um submarino nuclear.

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS



ECONOMIA E INFRAESTRUTURA



ECONOMIA

Retomar o Crescimento

Nossa prioridade é gerar crescimento, oportunidades e emprego, retirando enormes contingentes da população da situação precária na qual se encontram.

Nunca haverá estabilidade social na presença de fome, violência, miséria e de altas taxas de desemprego. Todo indivíduo deveria ter as condições de fazer escolhas que permitam preservar sua vida, sua liberdade e buscar sua felicidade, além do conforto de sua família. Uma sociedade justa propicia oportunidades para que todos os seus membros, e não apenas os mais ricos, tenham chances de trilhar o caminho da prosperidade, através de realizações pessoais e familiares. Um país justo deve propiciar aos mais pobres oportunidades para que superem suas dificuldades e prosperem.

ECONOMIA: Garantir Estabilidade Macroeconômica

Para alcançar esses grandes objetivos sociais, nós brasileiros devemos afastar o populismo e garantir que o descontrole das contas públicas nunca seja ameaça ao bem-estar da população. O desequilíbrio fiscal gera crises, desemprego, inflação e miséria. Inflação é o maior inimigo das classes mais desamparadas, pois não apenas empobrece o trabalhador, mas também aumenta a desigualdade de renda, piorando a situação dos mais pobres. Além disso, altos índices inflacionários dificultam o cálculo econômico, o que em última instância diminui o investimento privado, e reduz a produtividade no longo prazo.

ECONOMIA

Reorganização da Área Econômica

A área econômica terá dois organismos principais: o Ministério da Economia e o Banco Central, este formal e politicamente independente, mas alinhado com o primeiro. Para atender ao objetivo de enxugamento do Estado, mas, também, para garantir um comando uno e coeso para a área, o Ministério da Economia abarcará as funções hoje desempenhadas pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio bem como a Secretaria Executiva do PPI (Programa de Parcerias de Investimentos). Além disso, as instituições financeiras federais estarão subordinadas ao Ministro da Economia.

ECONOMIA

Eficiência do Estado e Controle dos Gastos

A administração pública inchou de maneira descontrolada nos últimos anos. Houve uma multiplicação de cargos, benefícios e transferências sem comparação em nossa História. Como resultado, vemos um setor público lento, aparelhado, ineficiente e repleto de desperdícios. Podemos fazer mais com muito menos, partindo de um movimento de gestão pública moderna, baseado em técnicas como o “Orçamento Base Zero”, além do corte de privilégios.

ECONOMIA

Eficiência do Estado e Controle dos Gastos

Daremos especial atenção ao controle dos custos associados à folha de pagamento do Governo Federal. Os cortes de despesas e a redução das renúncias fiscais constituem peças fundamentais ao ajuste das contas públicas. O déficit público primário precisa ser eliminado já no primeiro ano e convertido em superávit no segundo ano.

Quebraremos o círculo vicioso do crescimento da dívida, substituindo-o pelo círculo virtuoso de menores déficits, dívida decrescente e juros mais baixos. Isso estimulará os investimentos, o crescimento e a consequente geração de empregos. Esse processo de redução de dívida será reforçado com a realização de ativos públicos.

ECONOMIA

Redução das Despesas com Juros

Em 2017 os juros nominais nos custaram R\$ 400,8 bilhões (6,11% do PIB), e em 2016, R\$407 bilhões (6,50% do PIB). Ou seja, o Brasil gasta anualmente um Plano Marshall (que reconstruiu a Europa após a 2ª Guerra Mundial) com o pagamento de juros, sem contrapartidas para a população. Nossa proposta de redução de juros passa por duas vertentes, que sempre respeitarão o Estado de Direito e os contratos existentes:

(i) Desmobilização de ativos públicos, com o correspondente resgate da dívida mobiliária federal. Estimamos reduzir em 20% o volume da dívida por meio de privatizações, concessões, venda de propriedades imobiliárias da União e devolução de recursos em instituições financeiras oficiais que hoje são utilizados sem um benefício claro à população brasileira. Algumas estatais serão extintas, outras privatizadas e, em sua minoria, pelo caráter estratégico serão preservadas.

(ii) Redução natural do custo médio da dívida, na medida em que o endividamento total caia, o Brasil voltará a ter grau de investimento e a estabilidade monetária se consolidará.

ECONOMIA

Reforma da Previdência

Há de se considerar aqui a necessidade de distinguir o modelo de previdência tradicional, por repartição, do modelo de capitalização, que se pretende introduzir paulatinamente no país. E reformas serão necessárias tanto para aperfeiçoar o modelo atual como para introduzir um novo modelo. A grande novidade será a introdução de um sistema com contas individuais de capitalização. Novos participantes terão a possibilidade de optar entre os sistemas novo e velho. E aqueles que optarem pela capitalização merecerão o benefício da redução dos encargos trabalhistas.

Obviamente, a transição de um regime para o outro gera um problema de insuficiência de recursos na medida em que os aposentados deixam de contar com a contribuição dos optantes pela capitalização. Para isto será criado um fundo para reforçar o financiamento da previdência e compensar a redução de contribuições previdenciárias no sistema antigo.

ECONOMIA

Reforma Tributária

Nossa reforma visa a unificação de tributos e a radical simplificação do sistema tributário nacional. As propostas incluem:

- a) gradativa redução da carga tributária bruta brasileira paralelamente ao espaço criado por controle de gastos e programas de desburocratização e privatização;
- b) simplificação e unificação de tributos federais eliminando distorções e aumentando a eficiência da arrecadação;
- c) descentralização e municipalização para aumentar recursos tributários na base da sociedade;
- d) discriminação de receitas tributárias específicas para a previdência na direção de migração para um sistema de capitalização com redução de tributação sobre salários;
- e) introdução de mecanismos capazes de criar um sistema de imposto de renda negativo na direção de uma renda mínima universal; e
- f) melhorar a carga tributária brasileira fazendo com que os que pagam muito paguem menos e os que sonegam e burlam, paguem mais.

ECONOMIA

Estabilidade Monetária e Independência do Banco Central

Nosso Programa mantém o tripé macroeconômico vigente: câmbio flexível, meta de inflação e meta fiscal. No entanto, avançamos institucionalmente, com uma proposta de independência formal do Banco Central, cuja diretoria teria mandatos fixos, com metas de inflação e métricas claras de atuação. Além disso, avançamos em maior flexibilidade cambial e mais ortodoxia fiscal. Inflação baixa e previsível será uma das prioridades inegociáveis em nosso governo.

ECONOMIA: Empresas Estatais

A União possui atualmente cento e quarenta e sete empresas estatais. Muitas delas estiveram envolvidas em uma série de escândalos sobre desvios de recursos e ingerência política.

Deste total de empresas, dezoito delas dependem de recursos financeiros (subvenções) do governo federal para pagamento de despesas com pessoal, para custeio em geral ou de capital.

Dezesseis destas empresas são controladas diretamente pela União. Outras duas são ligadas à Comissão Nacional de Energia Nuclear, controladas de maneira indireta. Entre essas empresas estão a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Valec, e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL).

O gasto é altíssimo e crescente e o retorno não é vantajoso. Segundo o relatório do Tesouro Nacional, de 2012 a 2016, o custo total da União com as dezoito empresas dependentes do governo federal foi de R\$ 122,31 bilhões. O retorno, nesse mesmo período, foi de R\$ 89,35 bilhões, 73% do total gasto.

ECONOMIA

Privatizações e Concessões

O debate sobre privatização, mais do que uma questão ideológica, visa a eficiência econômica, bem-estar e distribuição de renda. Temos que ter respeito com os pagadores de impostos. No Brasil, esse debate envolve um elemento extra: o equilíbrio das contas públicas. Em nossa proposta, todos os recursos obtidos com privatizações e concessões deverão ser obrigatoriamente utilizados para o pagamento da dívida pública.

Além disso, devemos ressaltar que a linha mestra de nosso processo de privatizações terá como norte o aumento na competição entre empresas. Esse será nosso foco: gerar mais competição. Afinal, com mais empresas concorrendo no mercado a situação do consumidor melhora e ele passa a ter acesso a mais opções, de melhor qualidade e a um preço mais barato

ECONOMIA

Privatizações e Concessões

Algumas dificuldades políticas que poderiam surgir durante o processo de privatizações poderão ser contornadas, com bem desenhadas “golden shares”, garantidoras da soberania nacional. O BNDES deverá retornar à centralidade em um processo de desestatização mais ágil e robusto, atuando como um “Banco de Investimentos” da União e garantindo que alcancemos o máximo de valor pelos ativos públicos.

ECONOMIA

Programa da Renda Mínima

Acima do valor da Bolsa Família, pretendemos instituir uma renda mínima para todas as famílias brasileiras. Todas essas ideias, inclusive o Bolsa Família, são inspiradas em pensadores liberais, como Milton Friedman, que defendia o Imposto de Renda Negativo. Propomos a modernização e aprimoramento do Programa Bolsa Família e do Abono Salarial, com vantagens para os beneficiários.

Vamos deixar claro: nossa meta é garantir, a cada brasileiro, uma renda igual ou superior ao que é atualmente pago pelo Bolsa Família.

Criaremos uma nova carteira de trabalho verde e amarela, voluntária, para novos trabalhadores. Assim, todo jovem que ingresse no mercado de trabalho poderá escolher entre um vínculo empregatício baseado na carteira de trabalho tradicional (azul) – mantendo o ordenamento jurídico atual –, ou uma carteira de trabalho verde e amarela (onde o contrato individual prevalece sobre a CLT, mantendo todos os direitos constitucionais).

Além disso, propomos a permissão legal para a escolha entre sindicatos, viabilizando uma saudável competição que, em última instância, beneficia o trabalhador.

O sindicato precisa convencer o trabalhador a voluntariamente se filiar, através de bons serviços prestados à categoria. Somos contra o retorno do imposto sindical.

ECONOMIA

Abertura Comercial

Facilitar o comércio internacional é uma das maneiras mais efetivas de se promover o crescimento econômico de longo prazo. A evidência empírica é robusta: países mais abertos são também mais ricos. O Brasil é um dos países menos abertos ao comércio internacional, a consequência direta disso é nossa dificuldade em competirmos em segmentos de alta tecnologia. Do ponto de vista teórico, a dinamização do comércio internacional funciona como um choque tecnológico positivo no país, aumentando sua produtividade e incrementando seu crescimento econômico de longo prazo.

Propomos, assim, a redução de muitas alíquotas de importação e das barreiras não-tarifárias, em paralelo com a constituição de novos acordos bilaterais internacionais.

ECONOMIA

Aumento da Produtividade

As novas tecnologias e demandas da sociedade exigem uma profunda transformação das empresas e das relações de trabalho. Para colhermos os frutos desse movimento, precisamos implementar medidas que acelerem a modernização da nossa estrutura produtiva:

- (i) Desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais.
- (ii) Estímulos à inovação e ao investimento em novas tecnologias por meio de políticas “do lado da oferta”, tais como depreciação acelerada e abertura comercial imediata a equipamentos necessários à migração para a indústria 4.0.
- (iii) Ampla requalificação da força de trabalho para as demandas da “nova economia” e tecnologias de ponta (4ª revolução industrial).
- (iv) Apoio a “*startups*” e “*scale-ups*” de alto potencial, sempre em parceria com instituições privadas do mercado de capitais.

ECONOMIA

Negócios e Empresas

O relatório do Banco Mundial “*Doing Business*”, que mede o ambiente para negócios e compara as regulações em 190 países do mundo, coloca o Brasil na 125ª posição. Esse relatório classifica os países dando notas a vários quesitos como o tempo gasto com impostos, o número de dias para abrir um negócio, a facilidade para conseguir crédito e regras de proteção de acionistas minoritários.

Uma de nossas sugestões é a Simplificação de abertura/fechamento de empresas. Será criado o BALCÃO ÚNICO, que centralizará todos os procedimentos para a abertura e fechamento de empresas. Os entes federativos teriam, no máximo, 30 dias para dar a resposta final sobre a documentação. Caso não dessem a resposta nesse prazo a empresa estaria automaticamente autorizada a iniciar ou encerrar suas atividades.

AGRICULTURA - UMA PROPOSTA DE MUDANÇAS

Um Novo Modelo Institucional

- O Estado deve facilitar que o agricultor e suas famílias sejam os gestores do espaço rural. Devemos identificar quais são as áreas em que realmente o Estado precisa estar presente, e a que nível. Em alguns casos pode ser por ações ou atividades específicas, em outros atuando como regulador, ou mesmo negociador. O primeiro passo é sair da situação atual onde instituições relacionadas ao setor estão espalhadas e loteadas em vários ministérios, reunindo-as em uma só pasta.
- A nova estrutura federal agropecuária teria as seguintes atribuições:
 - Política e Economia Agrícola (*Inclui Comércio*)
 - Recursos Naturais e Meio Ambiente Rural
 - Defesa Agropecuária e Segurança Alimentar
 - Pesca e Piscicultura
 - Desenvolvimento Rural Sustentável (*Atuação por Programas*)
 - Inovação Tecnológica
- Tais atribuições seriam exercidas dentro da nova forma de gestão, através de indicadores que permitam identificar e monitorar o andamento de cada programa.

AGRICULTURA

Grandes Demandas

- Segurança no Campo;
- Solução para a questão agrária;
- Logística de transporte e armazenamento;
- Uma só porta para atender as demandas do Agro e do setor rural;
- Políticas específicas para consolidar e abrir novos mercados externos;
- Diversificação

INFRAESTRUTURA

O Brasil está entre os piores países do mundo

Segundo o Global Competitiveness Report de 2017 do World Economic Forum, a posição do Brasil em relação a de outros 136 países em termos da eficiência de sua infraestrutura é: Ferrovias 88º; Aeroportos 95º; Rodovias 103º; Portos 106º. O ranking Brasileiro de sua qualidade de oferta de energia é 84º.

Desburocratizar, simplificar, privatizar, pensar de forma estratégica e integrada; o setor pode deixar de ser um gargalo para se transformar em solução.

Havendo baixo risco regulatório, o Brasil poderá atrair uma grande quantidade de investimentos, gerando empregos e reduzindo o custo para seus usuários.

As últimas gestões provocaram grave crise setorial, com judicialização causada por decisões arbitrárias, sucateamento da Eletrobrás e subsidiárias, conflitos de interesses, ineficiências na geração, excessivos encargos tributários e influência política. Além de tudo isso, o setor é extremamente centralizado e dependente de ações e decisões do governo. É preciso um choque liberal no setor.

UM EXEMPLO: As Pequenas Centrais Hidrelétricas têm enfrentado barreiras quase intransponíveis no licenciamento ambiental. Há casos que superam os dez anos. Faremos com que o licenciamento seja avaliado em um prazo máximo de três meses.

Caso nada seja feito, o setor de energia será novamente um **gargalo** ao crescimento econômico no início da próxima década. Crescendo de 3% a 4% ao ano, chegaremos em 2021-22 altamente dependentes da geração termelétrica a óleo e carvão, elevando preços e ocorrências de blecautes (**apagões**)

ENERGIA

de problema à solução

Transformaremos o setor elétrico, do atual quadro de judicialização generalizada e baixa confiança dos investidores, em um dos principais vetores de **crescimento e desenvolvimento** do Brasil. A oferta de energia precisa ser confiável, a **preços justos e competitivos** internacionalmente, além da geração de **oportunidades** a pequenos empreendedores e criação de centenas de milhares de **empregos** qualificados no Brasil.

NORDESTE

potência energética

Apesar de acreditarmos que o novo modelo será benéfico para o Brasil como um todo, consideramos que o Nordeste será uma das regiões mais beneficiadas. Com Sol, vento e mão de obra, o Nordeste pode se tornar a base de uma nova matriz energética limpa, renovável e democrática. Expandindo não somente a produção de energia, mas de toda a cadeia produtiva a ela relacionada: produção, instalação e manutenção de painéis fotovoltaicos; parceria com as universidades locais para o desenvolvimento de novas tecnologias; surgimento ou instalação de outras indústrias que sejam intensivas no uso de energia elétrica, etc.

Depois da descoberta do pré-sal, a regulação do petróleo foi orientada pelo estatismo, gerando ineficiências.

A burocrática exigência de conteúdo local reduz a produtividade e a eficiência, além de ter gerado corrupção. Além disso, não houve impacto positivo para a indústria nacional no longo prazo. Assim será necessário remover gradualmente as exigências de conteúdo local.

O emprego na indústria local crescerá nas atividades onde houver vantagens comparativas ou competitividade. Assim, a indústria naval brasileira será compelida a investir e alcançar maiores níveis de produtividade.

PETRÓLEO E GÁS

Petrobras e mercados internos

Os preços praticados pela Petrobras deverão seguir os mercados internacionais, mas as flutuações de curto prazo deverão ser suavizadas com mecanismos de hedge apropriados.

Ao mesmo tempo, deveremos promover a competição no setor de óleo e gás, beneficiando os consumidores. Para tanto, a Petrobras deve vender parcela substancial de sua capacidade de refino, varejo, transporte e outras atividades onde tenha poder de mercado.

O gás natural exercerá papel fundamental na matriz elétrica e energética nacional, propiciando a qualidade e segurança energética para a expansão de forma combinada com as energia fotovoltaica e eólica.

A competição deve ser promovida também no setor de gás, buscando uma ação coordenada entre estados, a quem compete sua regulação por determinação constitucional.

Na formulação do preço da energia, inclusive dos combustíveis, há uma forte influência dos tributos estaduais, que precisará ser rediscutido entre todos os entes federativos, com o objetivo de não sobrecarregar o consumidor brasileiro.

PETRÓLEO E GÁS

Fim do monopólio da Petrobras no Gás Natural

O Gás tem ganho destaque na matriz energética brasileira, contribuindo na transição para reduzir as emissões de CO₂ e ajudar a integrar outras fontes renováveis intermitentes. Para aumentar a importância do Gás Natural no setor, é importante acabar com o monopólio da Petrobras sobre toda a cadeia de produção do combustível, mediante:

- Desverticalização e desestatização do setor de gás natural.
- Livre acesso e compartilhamento dos gasodutos de transporte.
- Independência de distribuidoras e transportadoras de gás natural, não devendo estar atreladas aos interesses de uma única companhia.
- Criação de um mercado atacadista de gás natural.
- Incentivo à exploração não convencional, podendo ser praticada por pequenos produtores.

TRANSPORTES

- Pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) afirma que a qualidade da infraestrutura rodoviária piorou. Em 2017, somente 38,2% dos trechos percorridos foram classificados como bons ou ótimos. Em 2016 esse índice era 41,8%.
- Para se ter uma ideia do montante de investimento nas rodovias, em 2011, o governo injetou R\$ 11,2 bilhões nas estradas, volume que caiu para R\$ 8,61 bilhões em 2016 - mesmo nível de 2008, segundo a pesquisa.
- No Brasil, para cada 1.000 quilômetros quadrados de área temos 3,4 quilômetros de infraestrutura ferroviária. Nos Estados Unidos, o índice é de 22,9 quilômetros e na Argentina, 13,3 quilômetros.
- Os investimentos do governo federal no transporte hidroviário caíram 77% desde 2010. Os valores destinados ao setor, que chegaram ao patamar de R\$ 1,5 bilhão no começo da década, caíram para somente R\$ 300 milhões, em 2016. O levantamento foi feito pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

PORTOS

de Santos a Yokohama

- Segundo dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), somente em 2017, mais de 800 milhões de toneladas de cargas foram movimentadas nos 37 portos brasileiros.
- É necessário melhorar a eficiência portuária e reduzir custos, além de atrair mais investimentos para atender a demanda crescente do país.
- A melhoria neste setor vai além das estruturas portuárias e deve ter integração com uma vasta malha ferroviária e rodoviária ligando as principais regiões, assim como é feito em outros países.
- Devemos ter como meta a redução de custos e prazos para embarque e desembarque. Nosso objetivo é chegar, ao final do Governo, com patamares similares aos da Coreia do Sul (porto de Busan), do Japão (porto de Yokohama) e de Taiwan (porto de Kaohsiung).

AVIAÇÃO CIVIL

Céu de Brigadeiro

- Segundo o último balanço divulgado pela Anac (Agência Nacional de Aviação Civil), foram transportados 98,9 milhões de passageiros em voos domésticos e internacionais em 2017. O número representa uma alta de 2,93% em relação a 2016, quando foram transportados 96,1 milhões de passageiros.
- É necessário atrair investimentos para a modernização e expansão dos aeroportos.
- Nesse sentido, será buscado um modelo de maior participação privada, baseado no interesse público, reduzindo custos e elevando a eficiência. Novamente, os modelos de sucesso do exterior serão fonte de inspiração.

O NOVO ITAMARATY

- A estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de valores que sempre foram associados ao povo brasileiro. A outra frente será fomentar o comércio exterior com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil.
- Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais.
- Além de aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias.
- Países, que buscaram se aproximar mas foram preteridos por razões ideológicas, têm muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura.
- Ênfase nas relações e acordos bilaterais.

PARA FINALIZAR

queremos resgatar o sentimento de
uma nação, justa, livre e fraterna

- Todos esses objetivos não valem sem resgatar a fraternidade, o respeito ao próximo, a cidadania, a responsabilidade com os mais fracos e vulneráveis.
- Fraternidade é lutar por quem não pode se defender dos maus. Brigar para que os jovens tenham um futuro e os idosos não fiquem desamparados por um estado falido, uma educação aparelhada ideologicamente e uma Saúde em frangalhos. É combater o roubo do dinheiro público e não ser passivo ou indiferente com o sofrimento dos brasileiros.

BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS!

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS



ORDEM E PROGRESSO



BOLSONARO2018

Anexo 2
Proposta Equipe de Transição - SISNAMA-MMA
(2018)



**Proposta
Equipe de Transição**

SISNAMA-MMA

Coordenação: Prof. Evaristo de Miranda

**Antonio Fernando Pinheiro Pedro,
Carlos Alberto de Carvalho, , Eduardo
Bim, José Truda Pallazzo, Leonardo
Papp, Lucíola Alves Magalhães,
Ricardo Salles, Rodrigo Justus de Brito,
Ronald Bicca, Rose Hofman**

SISNAMA

1. INSTITUIR UM CONSELHO DE GOVERNO - composição: 5 conselheiros do presidente+ ministro - decreto
2. REFORMATAR O CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente – composição: conselheiros técnicos - decreto
3. DEFINIR ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (planejar, coordenar, supervisionar e controlar) – já está na lei
4. O MMA deve DELEGAR as funções executivas ao órgão executivo do SISNAMA (IBAMA) e ASSUMIR o seu papel integrador NO PLANEJAMENTO DO GOVERNO - portaria MMA
5. INSERIR a AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA no planejamento governamental – portaria MMA agora / decreto a médio prazo
6. REUNIFICAR O ÓRGÃO DE EXECUÇÃO DO SISNAMA – imergir o ICMBio no IBAMA (vide o problema na Portaria 55/2014) – racionalizando a fiscalização, o licenciamento e a administração das Ucs. – Medida Provisória

SISNAMA - CLIMA

A política do clima é o maior cabide de empregos dissimulado na política governamental – está em todos os órgãos e, ao mesmo tempo, não é determinada por nenhum – ISSO É FATOR DE RISCO À SOBERANIA DO PAÍS.

Vale a pena reestruturar a Política Nacional de Mudança do Clima – desautorizando organismos incontroláveis (como observatórios) e trazendo para mais próximo do controle ministerial os demais órgãos do Sistema (Comissão Interministerial e Fórum) – **medida provisória**

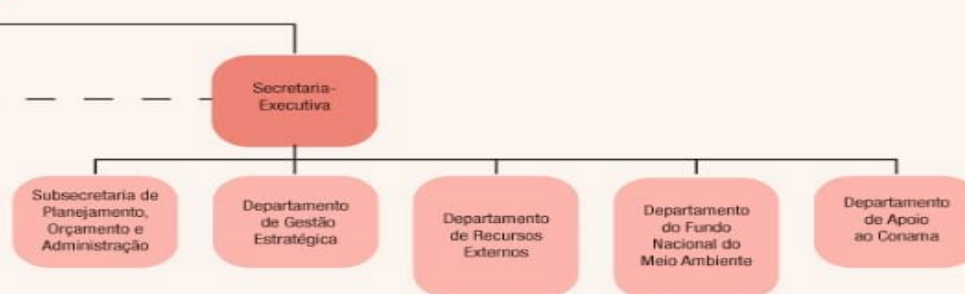
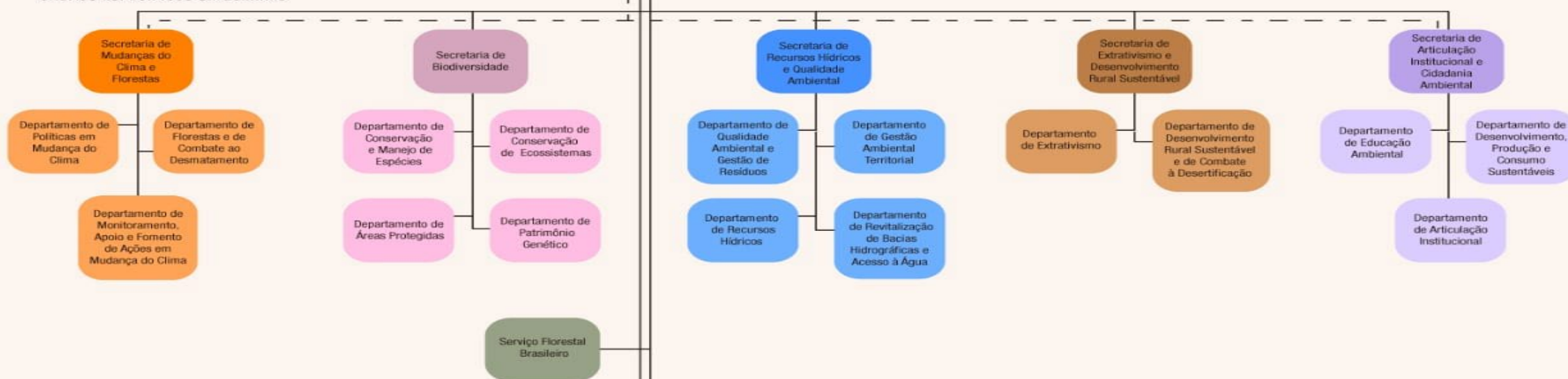
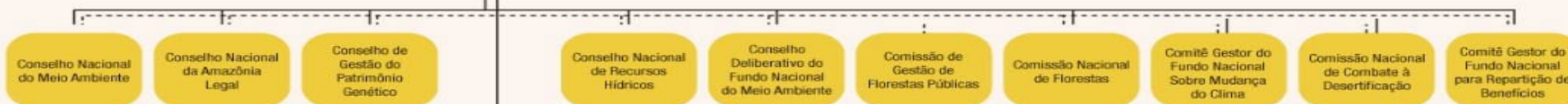
Assim, no âmbito do SISNAMA – o MMA poderá:

1. REPOSICIONAR ESTRUTURALMENTE **TODA A POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS** - **assumindo o que está “espalhado” por todo o governo (sem qualquer efeito prático)** - **decreto**
2. REDEFINIR ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO na Política do Clima - delimitando e **centralizando as ações de execução no IBAMA** e mantendo a **decisão política e integradora no MMA** em consonância com o MRE – **portaria MMA** e portaria interministerial

Ministério do Meio Ambiente

Cenário atual

ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA E IMEDIATA AO MINISTRO DE ESTADO

MINISTRO DE ESTADO

ÓRGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES

ÓRGÃOS COLEGIADOS

ENTIDADES VINCULADAS

Legenda:

SUBORDINAÇÃO: ——— SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO: — — — VINCULAÇÃO: - - - - -

Ministério do Meio Ambiente

- O Ministério ganhará eficácia se retomar seu papel de proposição e planejamento, eliminando secretarias executivas com atribuições originárias de outras pastas ministeriais competentes, devolver atribuições para as agências executivas e reguladoras, extinguindo secretarias e assessorias igualmente redundantes.
- Poderá integrar com destaque o planejamento do governo, se adotar a Avaliação Ambiental Estratégica, fazendo integrar upstream o vetor ambiental nos planos, políticas e programas a cargo dos vários setores governamentais, conferindo-lhes sustentabilidade e, com isso, se antecipando a conflitos e reduzindo judicializações

Ministério do Meio Ambiente

PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO

Alterações estruturais promovidas no MMA

- A Secretaria de Mudança do Clima e Florestas terá parte de suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e, com nova abordagem, será criada uma coordenadoria de mudanças climáticas, como órgão singular (reunindo atribuições dispersas na estrutura federal como um todo)
- A Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental passa a denominar-se “Secretaria de Qualidade Ambiental”
- A Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável terá parte de suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Agricultura e outra parte pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (combate à desertificação)
- A Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental passa denominar-se “Secretaria de Articulação Institucional”, reformulada de forma a interagir com as demais pastas
- A Secretaria Executiva passa a contar com uma Coordenação de Avaliação Ambiental Estratégica, com interação com as demais pastas

Alterações estruturais promovidas no MMA

- A Serviço Florestal Brasileiro terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Agricultura
- O Departamento de Gestão Ambiental Territorial terá suas atribuições pelo Ministério da Integração Nacional
- O Departamento de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos terá suas atribuições absorvidas pelo Conama e pelos órgãos executivos do Sisnama
- O Departamento de Recursos Hídricos terá suas atribuições absorvidas pelos órgãos executivos do Sisnama
- O Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas e Acesso à Água terá parte das suas atribuições absorvidas pelos órgãos executivos do Sisnama e parte pelo Ministério da Integração Nacional
- O Departamento de Educação Ambiental terá suas atribuições absorvidas preponderantemente pelo Ministério da Educação e de forma transversal em todos os demais

Alterações estruturais promovidas no MMA

- O Departamento de Desenvolvimento, Produção e Consumo Sustentáveis terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Economia (que incorporou as atribuições do Ministério da Indústria e Comércio)
- O Conselho Nacional da Amazônia Legal terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério de Desenvolvimento Regional
- A Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – Codebar deve ser avaliada para eventual estadualização ou privatização
- O Conselho de Gestão de Florestas Públicas terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Agricultura
- A Comissão Nacional de Florestas terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Agricultura
- O Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia

Alterações estruturais promovidas no MMA

- O Conselho Nacional de Combate à Desertificação terá suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Integração Nacional e do Ministério de Desenvolvimento Regional
- O Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro passará a compor a estrutura do Ministério de Ciência e Tecnologia



Secretaria
Executiva

Subsecretaria de
Planejamento,
Orçamento e
Administração

Departamento de
Gestão
Estratégica

Departamento do
Fundo Nacional do
Meio Ambiente

Departamento
de Apoio ao
Conama

Coordenação
de Avaliação
Ambiental
Estratégica

Secretaria de Qualidade
Ambiental

Departamento
de Gestão de
Resíduos Sólidos

Departamento
de Economia
Ambiental

Secretaria de Articulação
Institucional e Internacional

Diretoria de Ordenamento
Territorial

Diretoria de Avaliação
de Políticas Públicas

Diretoria de Gestão
da Informação

IBAMA

PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO – INCORPORAÇÃO DO ICMBIO PELO IBAMA

IBAMA +

INTRODUZIR NOVA DOCTRINA -

Elaborar Manuais de procedimentos - objetivos e pouco discursivos

Reciclar, carrear os esforços da máquina administrativa para a obtenção de resultados técnicos eficazes

Novos parâmetros hermenêuticos e exegeticos - Decreto-Lei 4.657 de 1942, modificado pela Lei 13.655 de 2018

Fiscalização articulada com os estados – maior integração = menor ocorrência de conflitos

Racionalidade e tecnologia de monitoramento (drones / satélites / ações concentradas)

ORGANOGRAMA RACIONAL – FLUXOGRAMA OBJETIVO – ROADMAP ESTRATÉGICO

Regimento Interno do IBAMA - Portaria 14 de 2017 x Decreto 8.973 de 2017 = Órgãos mal distribuídos

Racionalizar cargos, direções e funções – eliminando redundâncias

Primeira medida: construir um organograma e organizar os fluxogramas das principais funções

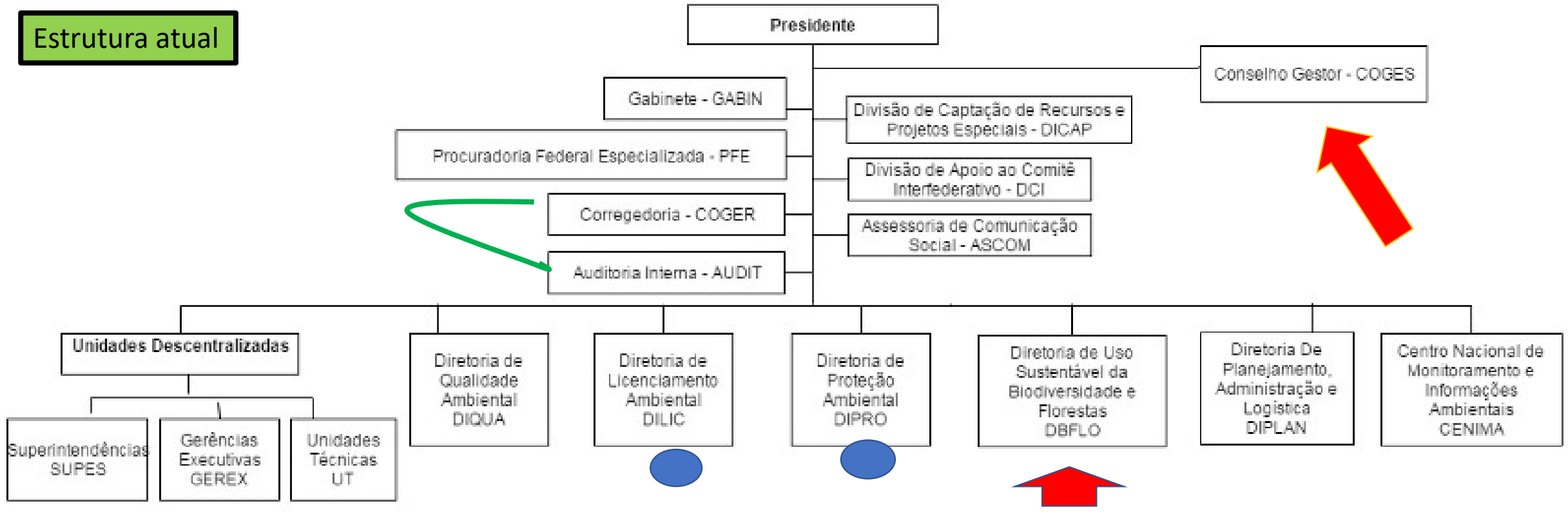
Fazer o roadmap estratégico

MEMÓRIA OPERACIONAL – ACERVO TÉCNICO – JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Publicação de jurisprudência administrativa p/orientar a consulta de empreendedores e interessados

Publicação de notas técnicas, regularmente P/orientar funcionários na resolução de conflitos

Estrutura atual



IBAMA - DIREÇÃO

Portaria 14 de 2017

Presidente - Gabinete, Assessoria Internacional e Parlamentar, Coordenação de Comunicação Social (a Ouvidoria pode ser uma das atividades da comunicação), Procuradoria Federal Especializada, Auditoria, Coordenação das Superintendências

Diretorias:

1. Diretoria de Administração e Gestão,
2. Diretoria de **Licenciamento Ambiental**,
3. Diretoria de Uso Sustentável,
4. Diretoria de **Proteção Ambiental**,
5. Diretoria de Qualidade Ambiental,
6. **Instituto de Gestão de Unidades de Conservação - ICMBio**

estratégico



- 1- Coordenadoria de Mudanças Climáticas
- 2- Coordenadoria de Resíduos Sólidos
- 3- **Coordenadoria de Informação Territorial**

 **Embrapa?**

Centros de Pesquisa - **subordinados a uma das diretorias ou às superintendências estaduais.** Centros de Pesquisa estão localizados nos estados – poderiam ser atribuídos às superintendências

As superintendências regionais devem ser revitalizadas (UCs / redução de quadros Ibama/ICMbio)

IBAMA - novo organograma

PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO – INCORPORAÇÃO DO ICMBIO PELO IBAMA

Presidente

Gabinete

Procuradoria

Corregedoria

Auditoria
interna

Escritório de
Projetos

Assessoria de
Comunicação

Assessoria
Internacional

Assessoria
Parlamentar

Conselho
Gestor

Centro Nacional de
Monitoramento e
Informações Ambientais

Centro de Formação
e Aperfeiçoamento

Diretoria de
Licenciamento
Ambiental

Diretoria de
Proteção
Ambiental

Diretoria de
Qualidade
Ambiental

Diretoria de
Biodiversidade e
Gestão de
Unidades de
Conservação

Diretoria de
Administração e
Gestão

Diretoria de
Regulação e
Normatização

Coordenação das
Superintendências

Alterações estruturais promovidas no Ibama

- As atribuições do ICMBio passam a ser executadas pela Diretoria de Biodiversidade e Gestão de Unidades de Conservação, com a consequente extinção daquele Instituto
- Reformulação da Divisão de Captação de Recursos e Projetos Especiais da estrutura da Presidência do Ibama (DICAP), vinculada à Presidência, que passa a ser denominada “Escritório de Projetos”
- Eliminação da Divisão de Apoio ao Comitê Interfederativo (DCI) vinculada à Presidência, cujas atribuições serão delegadas para a Supes/MG
- A Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO) passa a denominar-se Diretoria de Biodiversidade e Gestão de Unidades de Conservação

Alterações estruturais promovidas no Ibama

- Criação do Centro de Formação e Aperfeiçoamento, vinculado à Presidência
- Criação da Diretoria de Regulação e Normatização

IBAMA +

FISCALIZAÇÃO

- A – UNIDADE DE ATUAÇÃO ESPECIAL – operacional e centralizada em Brasília
- B – Fiscalização articulada com os sistemas estaduais - inclusive por sistema eletrônico
- C – Audiências de instrução e conciliação ambiental
- D- FIM DA CONCORRÊNCIA – IBAMA FARÁ A FISCALIZAÇÃO supletivamente

IBAMA +

FISCALIZAÇÃO ARTICULADA – integração com órgãos seccionais e municipais do Sisnama:

A L6938/81, ao estruturar o Sisnama prevê que **os órgãos seccionais são responsáveis pela fiscalização ambiental**. A LC 140/11 fortalece essa questão. A fiscalização ambiental administrativa está, portanto, embasada em legislação estadual, que por sua vez está ligada à legislação básica federal (L 9605 e D 6514).

Polícias Militares - Há estados em que as polícias só fazem o policiamento ambiental, sem tratar da fiscalização administrativa. Noutros, a PM apoia o Ibama em ações fiscalizações. Há estados em que a fiscalização é civil. No Estado de São Paulo, por exemplo, não há nenhuma articulação com o Ibama, pelo menos no âmbito da Polícia Ambiental. Guardas Municipais dependem da lei local.

A ideia é **reduzir a interferência federal na fiscalização**, para **ganhar maior inteligência territorial**. **Articular informações com a fiscalização dos estados e integrando os dados territoriais das infrações e licenças**. Na prática a interferência federal já é bastante reduzida nos Estados que possuem estrutura de fiscalização. O problema é que as ações locais ou regionais terminam nas fronteiras dos Estados e os problemas ambientais não enxergam esses limites.

A estruturação de um banco de dados nacional de infrações e licenças e a articulação de informações com a fiscalização dos estados seria bastante positiva.

Isso justificaria uma **força de ação nacional**, para uso específico em casos emblemáticos, que traria bons resultados midiáticos, com efeito didático e dissuasório. Por outro lado, a instituição da conciliação permitiria solução mais eficaz na resolução dos conflitos e busca de reparação dos danos imediata.

IBAMA +

LICENCIAMENTO-

A- Licenciamento por lista e escala de magnitude.

B- Instituir um grupo de apoio à Avaliação Ambiental Estratégica – para prestar Suporte ao Ministério e ao Gabinete da Presidência da República (caso de licença de obras estratégicas).

C- Estimular a feitura de Reuniões técnicas entre técnicos do Ibama e dos empreendedores, reduzindo o fluxo de papéis e ampliando a presteza na prestação do serviço público/ atas e relatórios publicados e disponibilizados on line.

D- Implementar as câmaras de conciliação - face a comunidades impactadas e empreendimentos impactantes

E- IMPLANTAR O PROJETO “IBAMA NA TELA DO CIDADÃO” – ao alcance do smartfone do contribuinte, 24 horas.

Anexo 3
Notas sobre o SISNAMA e sobre a estrutura do IBAMA
Equipe de Transição
(2018)

Equipe de transição

Coordenação: Professor Evaristo de Miranda

NOTAS SOBRE O SISNAMA E SOBRE A ESTRUTURA DO IBAMA

Antonio Fernando Pinheiro Pedro

Obs: realce em cinza é sugestão – realce em amarelo é problema

1- Um Sistema Sem Cabeça

Desde sua instituição pela *Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938 de 1981*, o *SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente*, permanece sem o *Órgão Superior - o Conselho de Governo*, cérebro do sistema, encarregado de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e decidir as diretrizes governamentais estratégicas para o meio ambiente.

Há, porém, um *Conselho de Governo* instituído pela *Lei 13.502 de 2017*, que estrutura o atual *Gabinete da Presidência da República*. Esse conselho, então, poderia contar com uma *câmara interministerial de sustentabilidade*, secretariada pelo MMA, cumprindo com a lei ambiental.

Há outra alternativa – criar por decreto um Conselho de Governo do Sisnama, formado por um grupo de conselheiros próximos ao presidente, e secretariado pela pasta correspondente – cinco ou seis membros seriam o suficiente para ditar a orientação da chefia do executivo sobre a política ambiental.

A falta de um órgão superior, presidencial, gerou e gera desconexão da Política Nacional do Meio Ambiente com as demais políticas públicas ambientais (Saneamento, Resíduos Sólidos, Mudanças Climáticas, Biodiversidade, florestas e Recursos Hídricos), e destas com as demais Políticas Públicas de Estado, relacionadas ao desenvolvimento econômico e infraestrutura - como é o caso da gestão urbana, energia, agricultura, educação, controle territorial, exploração mineral, etc.

2- Um conselho confuso

O *CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente*, é designado na Lei 6.938/81, como o *órgão consultivo e deliberativo*, com a finalidade de assessorar, estudar e *propor* ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais. Ele é estruturado pelo *art. 4º do Decreto 99.274 de 1990*.

No entanto, por não haver de fato um Conselho de Governo, o **CONAMA acaba por deliberar diretamente ao SISNAMA as diretrizes**, a título de normatizar normas e padrões de compatibilidade ambiental – muitas vezes ao arrepio de políticas já decididas no âmbito do próprio governo federal.

Inchado e com uma composição de natureza política, o CONAMA termina por atuar emocionalmente, sem a devida técnica, sujeitando-se a interferências de ordem ideológica e corporativista pouco afetas à política de Estado. O resultado é a emissão de normas e padrões distantes da realidade.

O caminho é **reposicionar o CONAMA**, alterando sua composição e estrutura, por decreto. O Plenário do CONAMA poderia ser reduzido a um número pequeno de conselheiros nomeados, indicados periodicamente pelo executivo, e com mandato, com menor vínculo político e maior vínculo técnico, podendo eventuais participações de outros organismos de governo ocorrer nas Câmaras técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores.

3- Um órgão Central com Atribuições executivas

O órgão central é o **Ministério do Meio Ambiente** - nominado, no entanto, na Lei 6.938/81, como Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. Sua finalidade é planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

Porém, o MMA está **sobrecarregado de atribuições implementadoras redundantes** (caso das secretarias e coordenadorias que tratam de florestas, tecnologias, meio urbano, agricultura, pesca, etc), e **sobrecarregado por atribuições executivas, para as quais não tem perfil estrutural ou implementador** – como é o caso da **Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS**, prevista na **Lei 12.305 de 2010**, com estrutura desprovida de agência e conformação “interministerial” – cuja **regulação da economia circular** (sem a qual a PNRS não fica de pé) permanece debilmente definida no **Decreto 7.404 de 2010**, porém devendo ser diretamente implementada pelo SISNAMA – nos termos do **parágrafo único do art. 5º do Decreto 9.177 de 2017** (leia-se IBAMA e sistemas dos estados e municípios).

Por outro lado, o MMA possui outras atribuições complexas, referentes à **Política Nacional de Recursos Hídricos**, regida pela **Lei 9.433 de 1997**. O Ministério abriga todo o sistema, incluso a **Agência Nacional de Águas - ANA, regida pela Lei 9.984 de 2000**, cujas atribuições foram ampliadas, açambarcando a instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, conforme redação dada pela **Medida Provisória nº 844, de 2018**, demandando novas interfaces interministeriais.

O inchaço do ministério, de fato, não o aproxima mas, sim, o distancia da Presidência da República (onde deveria estar, por força da necessidade de secretariar o Conselho de Governo). Essa disposição estratégica o torna um “obstáculo” horizontal no caminho dos demais organismos de primeiro escalão e transforma-o numa espécie de “rival” burocrático das próprias agências, que deveriam implementar e administrar as políticas públicas por ele articuladas. Isso, de todo modo, fragiliza o controle e fiscalização da PNMA.

O Ministério ganhará eficácia se retomar seu papel de proposição e planejamento, eliminando secretarias executivas com atribuições originárias de outras pastas ministeriais competentes,

devolver atribuições para as agências executivas e reguladoras, extinguindo secretarias e assessorias igualmente redundantes.

Poderá integrar com destaque o planejamento do governo, se adotar a **Avaliação Ambiental Estratégica**, fazendo integrar **upstream** o vetor ambiental nos planos, políticas e programas a cargo dos vários setores governamentais, conferindo-lhes sustentabilidade e, com isso, se antecipando a conflitos e reduzindo judicializações.

4- **Relação doentia que revela aparelhismo sistêmico e risco à soberania**

No caso da implementação da **Política Nacional Sobre Mudança do Clima – Lei 12.187 de 2009**, o quadro é absolutamente doentio e caótico. Em que pese **todo** o protagonismo político e material nessa área passar pelo Ministério do Meio Ambiente, de fato, **NADA** fica diretamente a cargo do MMA.

A **estratégia no campo das relações internacionais** – esfera da **Convenção Quadro Mudança do Clima - CQMC**, é expressada de forma soberana pela chefia do executivo e seu **Ministério das Relações Exteriores- MRE**, cumprindo ao MMA prestar toda assessoria técnica disponível.

O **Comitê Interministerial**, autoridade instituída na PNMC e regida pelo **Decreto 6.263 de 2007**, trafega entre Casa Civil e o Ministério de Ciência e Tecnologia.

O **sistema de registros de emissões**, regido pelo **Decreto 9.172 de 2017**, fica hospedado no Ministério de Ciência e Tecnologia, conforme o **art. 11 do Decreto 7.390 de 2010**.

O **Fórum Brasileiro de Mudança do Clima – FBMC**, regido pelo **Decreto 9.082 de 2017**, é um **imbróglio de proselitismos e técnica** similar ao Conama.

O FBMC está apoiado no Ministério do Meio Ambiente. Nele permanecem também pendurados o **Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas - PBMC** e a **Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima**, considerados pelo decreto como *organismos científicos nacionais sobre a mudança do clima*. Porém, na composição legal do Fórum, **NEM O IBAMA, NEM O ICMBio não estão incluídos ou representados** – embora o controle territorial e fiscalizatório pertença ao primeiro e a manutenção das unidades de conservação – beneficiadas em tese pela PNMC, fiquem sob administração do segundo...

Essa caríssima “panaceia multiforme”, resulta em um “placebo” - **um sistema sujeito a lobbies de toda ordem, fora do controle da autoridade ambiental**, alimentado por interesses setoriais muitas vezes díspares e que fomenta, sem qualquer dúvida, **um dos maiores cabides de empregos redundantes da área governamental**.

De fato, por não estar em lugar nenhum, o sistema climático demanda contratações em todos os ministérios, autarquias e conselhos. Justifica contratações de ONGs, consultorias de organismos multilaterais, manutenção de igrejinhas ideológicas, lobbies empresariais e aparelhos acadêmicos de universidades – tudo sem resultado prático até hoje observado no clima brasileiro – **cujas ações territoriais de redução de emissões e controle de desmatamento, porém, ficam a cargo do “excluído, porém hospedeiro” SISNAMA**.

O caos na área do clima, **propicia a interferência internacional nesses assuntos que implicam na soberania do Brasil**.

A questão, portanto mereceria uma **profunda e rápida reformulação**, com delimitação do sistema à área do meio ambiente – sob o agenciamento regulador do MMA e IBAMA - ou no âmbito da ciência e tecnologia, com agência própria.

5- **Órgãos executores que redundam e colidem**

A atribuição bifurcada do órgão de execução do SISNAMA foi inserida **pela Lei 12.856 de 2013** na lei de regência da PNMA. No entanto, foi instituída pela **Lei 11.516 de 2007**, que criou o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Assim, o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA** e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, **dividem atribuições como órgãos executores do SISNAMA, com a mesma finalidade de implementar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente**, de acordo com as respectivas competências.

Ocorre que a própria redação do inciso IV do art. 6º da Lei 6.938/81, já exprime o **pleonasm**o administrativo e a **superposição de atribuições**, iniciada pela Lei 11.516 de 2007, como se o **SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação**, gerido pela **Lei 9.985 de 2000**, não fosse extensão da atividade de controle territorial do próprio IBAMA.

A situação de **conflito de atribuições** foi parcialmente resolvida pela **Portaria 55/2014 do MMA**. Porém a própria normativa expressa a **perda de energia** ocorrente com a **duplicação** de estruturas no sistema – como duas faces de *Janus* (duplicando escritórios regionais, conselhos gestores de unidades de conservação, departamentos... etc.).

Seria o caso de repensar a fusão dos órgãos.

6- **O IBAMA – confusão no organograma e funções administrativas**

O **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA**, deve trabalhar para atingir sua visão de tornar-se referência na implementação da PNMA.

Para tanto é necessário, sobretudo, **resgatar a carreira de especialista em meio ambiente** - Gestor Ambiental, Gestor Administrativo, Analista Ambiental, Analista Administrativo, Técnico Ambiental, Técnico Administrativo e Auxiliar Administrativo - estatuído pela **Lei 10.410 de 2002**, **retirando dela os contornos ideológicos que veio a adquirir nas gestões anteriores**. De fato, a conformação abrangente da carreira de "especialista"... permitiu a inoculação no sistema, de militantes profissionais e não de profissionais militantes. **Esse efeito de "militância", não ocorre, é certo, apenas no IBAMA – Projeta-se também para outros órgãos de acompanhamento externo, como o Ministério Público... e o resultado pode ser visto na impressionante judicialização ocorrente no espaço da gestão ambiental.**

Será preciso trabalhar uma nova doutrina de atuação, introduzir manuais de procedimentos bem objetivos e pouco discursivos, reciclar, carrear os esforços da máquina administrativa para a obtenção de resultados técnicos eficazes, objetivos e moldados nos **novos parâmetros hermenêuticos e exegéticos** estatuídos pelos **artigos 20 a 30 do Decreto-Lei 4.657 de 1942**, modificado pela **Lei 13.655 de 2018**.

A organização e o quadro de pessoal comissionado e de confiança nas unidades do IBAMA, sofreram sensível redução. **O quadro de pessoal comissionado e de confiança foi reduzido de**

499 na gestão Lula, para 276 na gestão Temer. No entanto, O **Regimento Interno do IBAMA**, aprovado pela **Portaria 14 de 2017** ao detalhar os órgãos integrantes da estrutura organizacional prevista no **Decreto 8.973 de 2017**, **misturou colegiados, diretorias, serviços, coordenações, divisões, órgãos singulares, assessorias especiais...** dificultando sobremaneira a construção de qualquer **organograma**.

Essa dificuldade de visualização das relações hierárquicas também obstrui os **fluxogramas** decisórios e torna difícil traçar um **roadmap estratégico** para o sistema.

Se o Decreto não atribuiu quem expede a licença, o regimento atribuiu o ato ao presidente.

O Regimento “diluiu” a presidência, no entanto, em um “colegiado”, distribuiu coordenações afins para diretorias diversas e construiu um labirinto nos processos e procedimentos administrativos de forma que se torna difícil compreender “quem manda” e “quem executa” cada tarefa.

Essa distribuição dificulta sobremaneira compreender o fluxograma interno envolvendo duas instituições básicas, que justificam a própria funcionalidade da autarquia: o processo sancionador e recursal das infrações ambientais e o procedimento de licenças e autorizações das atividades impactantes.

A gestão atual, é certo, construiu um “Mapa Estratégico” 2016/2019, mas não formatou um organograma... Ato necessário para identificar com precisão onde será preciso enxugar a máquina e onde ela está aquém da demanda.

Assim, a primeira medida para que o instituto possa se olhar no espelho e compreender sua forma – é construir um organograma e organizar os fluxogramas de suas principais funções.

Há, também, **perda de memória operacional por faltar um acervo técnico, de relatórios, soluções de conflitos e decisões**, que possa ser consultado e disponibilizado publicamente como forma de antecipar procedimentos e prevenir conflitos.

A publicação de jurisprudência administrativa pode orientar a consulta de empreendedores e cidadãos interessados. A publicação de notas técnicas, regularmente, pode orientar os próprios funcionários na resolução de conflitos similares quando da análise de licenças ambientais.

Anexo 4
Ofício Circular N°1/2019
Casa Civil- Presidência da República
(08 de março de 2019)

Ofício-Circular Nº 1/2019/CC/PR

Brasília, 8 de março de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Ricardo de Aquino Salles
Ministro de Estado do Meio Ambiente
Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 5º andar
70068-900 Brasília/DF

Assunto: Avaliação para extinção, adequação ou fusão de colegiados.

Senhor Ministro,

1. Submeto à avaliação de Vossa Excelência relação de Comissões, Comitês, Conselhos, Grupos de Trabalho e assemelhados listados em anexo, para que seja analisada a extinção, adequação ou fusão desses colegiados, com o objetivo de aumentar a eficiência das atividades desempenhadas pelo Governo Federal.
2. Tal medida se coaduna com o objetivo do Governo relacionado à diminuição da burocracia na Administração Pública, objetiva reduzir níveis e instâncias de decisões para viabilizar a modernização da gestão pública, de maneira a fomentar a eficiência, intensificar as atividades de políticas públicas e fortalecer os princípios administrativos da transparência e da economia processual e procedimental.
3. Como regra geral, propõe-se aos Ministérios o encerramento dos Colegiados que se encontrem inativos ou que não tenham realizado pelo menos uma reunião nos últimos 30 meses (paralisados). Aqueles classificados como ativos também devem ter avaliada a possibilidade de extinção, caso a temática possa ser conduzida pelo órgão responsável sem necessidade de envolvimento permanente de outros ministérios e entidades.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00046.000461/2019-74

Palácio do Planalto - 4º andar – Sala: 426 – Telefone: 61-3411-1121

CEP 70150-900 Brasília/DF – <http://www.planalto.gov.br>

4. Caso seja identificado algum Colegiado da lista em anexo que não esteja sob a responsabilidade desse órgão, solicito que seja encaminhado para avaliação desta Casa Civil com indicação do órgão para o qual a atividade fora transferida.

5. Cabe destacar que a extinção de Colegiados não implicará o encerramento da condução da política pública pelo órgão setorial responsável nem das atividades até então realizadas, as quais deverão ser continuadas pelo órgão responsável pelo tema específico.

6. É importante ressaltar que os Órgãos Setoriais poderão buscar o auxílio da Casa Civil quando necessário ao bom andamento dos trabalhos. Caso se faça necessária a criação de novo Colegiado para discussão da temática, a proposta deve ser encaminhada conforme procedimento disciplinado no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.


7. No caso de proposição desse Ministério pela extinção do Colegiado, solicito adotar as providências visando à concretização do ato, inclusive encaminhamento da proposta de decreto de extinção via Sistema de Geração e Tramitação de Documentos (SIDOF), quando cabível, informando o resultado dessas ações à Casa Civil.

8. No caso de proposição de manutenção do Colegiado, proponho a Vossa Excelência considerar a possibilidade desse Ministério conduzi-lo sem a participação desta Casa Civil. Ademais, orienta-se que seja apresentada exposição de motivos individualizada, contemplando avaliações:

- a) da efetividade de atuação do Colegiado, desde julho de 2016, ou a partir de sua criação, se mais recente, detalhando a periodicidade das reuniões, produtos apresentados e quais projetos ainda demandam conclusão;
- b) da necessidade, sob a ótica desse Ministério, de manutenção do Colegiado;
- c) dos resultados esperados pela atuação do Colegiado, com cronograma de reuniões, prazos, produtos e responsáveis; e
- d) de adequação da composição à nova estrutura do Governo Federal, observados os termos da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

9. Dada a relevância do tema para a racionalização das atividades da Administração Pública Federal, solicito a Vossa Excelência envidar esforços para apresentar o resultado de suas avaliações a esta Casa Civil até o dia **28 de março de 2019**.

Atenciosamente,


ONYX LORENZONI
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

Ministério do Meio Ambiente
Recebido/CGGA/SEPRO

Data: 11/03/19

Camila Riquieiro
Rubrica

11:31

Colegiados – M. Meio Ambiente

SIGLA	DENOMINAÇÃO	ATO DE CRIAÇÃO	SITUAÇÃO
(PPCDAm) (PPCerrado)	Comissão Executiva Unificada dos Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e Cerrado (PPCerrado)	Decreto s/nº, de 15 de março de 2004	Ativo
Bolsa Verde	Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde	Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011	Ativo
CGen	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético	LEI Nº 13.123, DE 20 DE MAIO DE 2015.	Ativo
CG-FNRB	Comitê Gestor do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios	DECRETO Nº 8.772, DE 11 DE MAIO DE 2016	Ativo
CIF	Comitê Interfederativo resultado do Termo e Ajuste e Conduta, firmado entre a União, o Estado do Espírito Santo e a Samarco Mineral, em decorrência do rompimento da barragem de Fundão, localizada em Mariana/MG, ocorrido em 5 de novembro de 2015.	Ofício-SEI nº 52/2017/SAM/CC-PR	Ativo
CIISC	Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis	Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010	Ativo
CIMGC	Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima	Decreto s/nº, de 7 de julho de 1999	Ativo
CIPAM	Comitê de Integração de Políticas Ambientais	Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990	Ativo
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia	Decreto nº 6.527, de 1 de agosto de 2008	Ativo
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente	Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981	Ativo
CONAREDD+	Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono	Decreto nº 8.576, de 26 de novembro de 2015	Ativo

	Florestal – REDD+		
CONAVEG	Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa	DECRETO Nº 8.972, DE 23 DE JANEIRO DE 2017	Ativo
CTAJ-CONAMA	Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conselho Nacional do Meio Ambiente	Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011	Ativo
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudança do Clima	Decreto nº 9.082, de 26 de junho de 2017	Ativo
FNMC	Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009	Ativo
GEx-CIM	Grupo Executivo sobre Mudança do Clima	Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007	Ativo
GTTm	Grupo de Trabalho Temático de Monitoramento do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima	Portaria nº 150, de 10 de maio de 2016	Ativo
Planaveg	Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa	Decreto 8.972/2017	Ativo
Resíduos Sólidos	Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos	Decreto nº 7.404, de 23 de Dezembro de 2010	Ativo
Sem sigla	Grupo Gestor das Ações de Apoio à Comercialização de Produtos Extrativos	PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 311 , DE 19 DE AGOSTO DE 2010	Ativo
	Comitê de Gestão e Avaliação de Respostas à Contaminação Ambiental no Município de Barcarena	Decreto nº 9.316, de 20 de março de 2018	Ativo
PLANAFE	Comitê Gestor do Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas	Decreto nº 9.334, de 5 de abril de 2018	Paralisado
Sem sigla	Sub-Grupo de Trabalho de Responsabilização Ambiental, do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visem a redução dos índices de desmatamento nos biomas brasileiros	Decreto s/nº, de 6 de dezembro de 2007	Paralisado