

# Reflexões sobre o Consema

*Germano Seara Filho*

O Conselho Estadual do Meio Ambiente-Consema, que no dia 26 de abril de 2003 completou 20 anos de existência, é uma realidade. Transformou-se em caixa de ressonância dos problemas ambientais do Estado e tem prestado relevantes serviços em prol do meio ambiente de S. Paulo. É o que se constata a partir do número e da variedade dos assuntos que teve que discutir, analisar, apreciar, e sobre muitos dos quais teve que deliberar, e da visibilidade e credibilidade conquistadas ao longo dos anos. Entretanto, para manter seu dinamismo e adaptá-lo às necessidades do momento, sobretudo depois que a Constituição de 1989 determinou o remodelamento do Sistema de Meio Ambiente do Estado, redefinindo sua estrutura e suas atribuições, alguns ajustes parecem mais do que necessários e urgentes. Em outras palavras, é preciso repensar o Consema<sup>1</sup>. Esta é a questão que aqui se levanta, ao se contar parte da sua história, olhando para o futuro e buscando ressaltar as preocupações comuns, as principais sugestões e questionamentos emersos dos pronunciamentos ocorridos durante a Sessão Solene Comemorativa dos 20 Anos do Conselho.

## 1. Criação e vinculação

Nascido no bojo do processo de redemocratização do país e no contexto da degradação ambiental por que passava o Estado de São Paulo, criado e instalado em 26 de abril de 1983 por decreto do Governador Franco Montoro e diretamente subordinado ao seu gabinete, o Consema serviu de embrião, substrato para a formação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente-SMA à qual está hoje vinculado.

---

<sup>1</sup> Artigo do autor com o título “Repensando o Consema” foi publicado na *Revista de Direito Ambiental*, Ano 8, n.31, julho-setembro de 2003, p. 304-310. O que aqui se reproduz, com alguns acréscimos e retoques, é transcrição daquele texto.

## 2. Composição

A composição do Conselho evoluiu muito ao longo dos anos, tanto no que se refere ao número, como no que diz respeito ao espectro das entidades e dos órgãos representados. No início, eram 16 conselheiros, sendo 10 representantes de órgãos governamentais (um deles era o atual Secretário de Estado do Meio Ambiente e seu presidente, o Prof. José Goldemberg, enquanto presidente e representante da CESP) e 6 representantes de órgãos e entidades não-governamentais, como o Ministério Público, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC e uns poucos ambientalistas.

Em 1986, aconteceu algo relevante: o Conselho passou a ser paritário e o número de seus integrantes dobrou para 32 membros. Dos 16 não-governamentais 4 passaram a ser ambientalistas (1/4 das cadeiras do segmento não-governamental).

Em 1988, o número de conselheiros alterou-se novamente, agora para 36 membros. Os ambientalistas reivindicaram e conseguiram aumentar a sua bancada de 4 para 6 representantes. Para manter-se a paridade, foram incluídos mais 2 órgãos governamentais.

De 1988 para cá, o número de 36 conselheiros permanece como que um “*numerus clausus*”, i.é., cada vez que, por algum motivo, um novo órgão do governo deva integrar o Conselho, outro sai. O mesmo acontece com as entidades não-governamentais.

Nem por isso pode-se dizer que a situação de hoje seja a ideal. As chamadas entidades ambientalistas detêm 1/3 das 18 vagas dos órgãos e entidades não-governamentais e o restante destas é preenchido em sua maioria por representantes de entidades de profissionais liberais. Convém incluir outros segmentos?

Observe-se que as universidades (USP, Unesp e Unicamp) são contadas no grupo da sociedade civil no qual elas mesmas não se reconhecem - embora também não aceitem ser contadas no grupo dos governamentais - e ocupam 3 vagas, ficando de fora, porém, as particulares. Não seria o caso de se estabelecer o tamanho da representação universitária e propor uma eleição entre elas, o que permitiria alguma rotatividade?

Há outros setores que, no passado recente, pleitearam sua entrada no Conselho, como a Polícia Ambiental-PA e a Central Única dos Trabalhadores-CUT. O Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo-CREA, que já tem uma vaga, pediu recentemente mais uma, e a

Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente-SVMA, solicitou assento no Consema. Por outro lado, estão de fora órgãos ou entidades que talvez devessem dele participar (Comdemas, Comitês de Bacias?).

A própria paridade tem sido bombardeada por algumas das chamadas entidades ambientalistas, que propõem uma divisão tripartite entre governamentais, não-governamentais e ambientalistas, postura contestada por aqueles que, independentemente da sua vinculação funcional, também se reconhecem como ambientalistas. Registre-se a esse respeito, como faz questão de sublinhar o Prof. Paulo Nogueira-Neto, que no Conama, que serviu de modelo para o Consema, o governo sempre foi minoritário. Por seu turno, o “*numerus clausus*” de 36 membros, se por um lado evita que a quantidade dos conselheiros aumente segundo o sabor do momento, por outro, provoca um certo engessamento, pois historicamente isto tem impedido a renovação no quadro das representações.

Levando-se em conta a realidade dinâmica de São Paulo, não será, portanto, fora de propósito uma rediscussão da composição do Conselho que reconfigure o mapa dos componentes e defina critérios para a escolha das representações. E a ocasião propícia para isto parece ser durante a regulamentação da lei a ser enviada à Assembléia Legislativa para suprir a lacuna da Lei 9.509/1997 que estruturou o sistema de meio ambiente.

### 3. Atribuições

São amplas e permanecem quase todas as mesmas desde que o Conselho foi criado em 1983. Hoje, confundem-se com as atribuições da Secretaria do Meio Ambiente-SMA, que dele surgiu. Para entendê-las, é preciso ter presente que, embora a Constituição de 1989 o defina como normativo e recursal e determine que sua composição e suas atribuições sejam estipuladas em lei, o Conselho que temos funcionando é o regido pelo Decreto 30.555/89; e que, mesmo já existindo a Lei 9.509/97 que criou o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental-SEAQUA, no que se refere ao Consema uma nova proposta de lei precisa ser encaminhada à Assembléia Legislativa, dado que os artigos dessa lei que a ele se referiam foram vetados.

Exemplo: é atribuição do Consema "**propor, acompanhar e avaliar a política do Estado na área de preservação, conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente**" e "**estabelecer diretrizes para a defesa dos recursos e ecossistemas naturais do Estado**"; e é atribuição do Secretário do

Meio Ambiente "**propor a política e as diretrizes a serem adotadas pelo Governo do Estado com relação ao meio ambiente**" (Decreto 30.555/89). Portanto, atribuições muito semelhantes. Embora se possa entender que ao **Secretário** compete apenas **propor** a política e as diretrizes e, ao **Consema**, além de também poder ter a iniciativa de propor, compete **avaliar** tal política e **estabelecer** as diretrizes, não é esta a interpretação corrente.

Outro exemplo: pelo mesmo decreto, é atribuição do Consema "**propor e coordenar a implantação de áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico, e unidades ecológicas multissetoriais**". Ocorre que hoje, além de se dever mudar algumas dessas denominações para adaptá-las às normas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC e ainda que propor a criação de unidades de conservação possa ser também de iniciativa do Conselho, a tarefa de coordenar a sua implantação cabe sobretudo à Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental-CPLEA, ao Instituto Florestal-IF e à Fundação Florestal-FF. Do mesmo modo, é atribuição do Consema "**promover atividades educacionais, de documentação e de divulgação, no campo da conservação, preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente e dos recursos naturais**", o que hoje já foi assumido pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental-CPLEA.

Ora, a falta de clareza acerca do que compete a cada um, i.é., a ambigüidade na definição das atribuições, cria zonas de conflito. Algumas vezes é a SMA que se sente "invadida" pelo Conselho; outras, é este que se sente "usurpado" de suas atribuições. Isto parece, por conseguinte, um nó importante a ser desatado.

No que se refere aos Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto sobre o Meio Ambiente-EIAs/RIMAs as coisas parecem mais claras: ao **Conselho** cabe "**apreciar relatórios de impacto sobre o meio ambiente, na forma da legislação**", mas é ao **Secretário do Meio Ambiente** que compete "**aprovar os Relatórios de Impacto Ambiental, ouvido o Consema**". Por esta formulação do Decreto 30.555/89, o Secretário do Meio Ambiente não estaria obrigado a seguir automaticamente as decisões do Conselho. Mas nem aqui é isto o que acontece na prática. Provavelmente, pela expressão de legitimidade conseguida pelo Consema na sociedade, suas deliberações foram sempre seguidas pela SMA, mesmo que, algumas vezes, a contragosto.

Talvez deva ser assim mesmo, pois os conselhos têm-se transformado em novas esferas públicas de poder que mediam a relação da sociedade civil com o Estado. Neste quadro, a zona de tensão seria o espaço da negociação, sempre

benéfica, entre o Estado e a Sociedade, mesmo correndo-se o risco de extrapolações ou de que alguém exorbite de suas competências. Mas, talvez por falta de clareza acerca do papel do Conselho, dos últimos embates tem ficado a sensação de que alguém saiu perdendo, quando, na verdade, é o meio ambiente que sempre deveria sair ganhando.

À luz, portanto, do que estabelece a Constituição e do confronto com a realidade dinâmica de São Paulo, uma discussão sobre as atribuições mais pertinentes, hoje, para o Conselho e sobre sua relação com a SMA, delimitando-se claramente o campo de atuação de cada um, parece mais do que oportuna. E o momento propício para isto, como já se afirmou, é quando da formulação da própria lei que prevê a discriminação de tais atribuições, no âmbito do que a Constituição já impõe, i.é., de que o Conselho passe a ser normativo e recursal. Diante disto, parece útil também esclarecer o caráter das deliberações do Consema, se elas têm efeito vinculante ou não.

#### **4. Estrutura e funcionamento**

Deixando-se de fora a Presidência e a Secretaria Executiva, que coordenam as ações do Conselho, sua estrutura é formada por dois órgãos permanentes, o Plenário e as Câmaras Técnicas, e um temporário, as Comissões Especiais. O Plenário é, obviamente, a instância máxima de decisão. Cabe às Câmaras Técnicas apreciar, por delegação do Plenário, a viabilidade ambiental de empreendimentos sujeitos a Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente-EIA/RIMA, aprovando-os ou reprovando-os, e às Comissões Especiais, preparar as matérias, sobretudo normas, diretrizes, propostas de resoluções, de decretos, de leis etc., a serem apreciadas pelo Plenário. Tal estrutura parece muito conveniente, mas como veremos logo adiante não tem sempre funcionado a contento.

O funcionamento do Consema depende do modo como se articulam os órgãos internos do Conselho entre si e de como estes se articulam com os órgãos técnicos da SMA e das idiosincrasias políticas das representações que nele têm assento. Pano de fundo e fio condutor deste funcionamento são as atribuições consignadas ao colegiado e o modo como o regimento regulamenta a dinâmica relacional desses órgãos.

Por exemplo, depois que a Resolução Conama 01/1986 determinou a exigência de EIA/RIMA para o licenciamento de todo empreendimento capaz

provocar impactos significativos no meio ambiente, o Consema entrou em nova fase. Assumiu de pronto a tarefa de apreciar a viabilidade ambiental de tais empreendimentos, mas para não despender a maior parte do seu tempo com a apreciação de EIAs/RIMAs e dos pareceres sobre eles emitidos pelos órgãos técnicos da Secretaria, criou por meio da Deliberação Consema 30/1987 uma comissão, que passou a ser designada de “Conseminha”, à qual delegou essa tarefa. Havia, porém, um entrave: as decisões dessa comissão tinham que ser tomadas por unanimidade. Este arranjo funcionou por algum tempo mas, depois, teve que ser revisto, pois unanimidade em assuntos polêmicos é tarefa quase impossível.

Mais atrás, já detectamos ambigüidade entre as atribuições do Conselho e as da SMA e falta de clareza no que se refere ao efeito vinculante das deliberações do Consema. Por sua vez, hoje um colegiado eminentemente político, o Consema não tem órgãos técnicos "stricto sensu" próprios para apoiar suas avaliações (deveria tê-los?). Vale-se dos pareceres dos órgãos técnicos da SMA, sobretudo do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental-DAIA, para tomar suas decisões no que se refere aos EIAs/RIMAs. Neste caso, é o próprio DAIA quem faz a oitiva dos órgãos do SEAQUA e de outros órgãos externos, como o Ibama, o IPT, municípios, comitês de bacias hidrográficas etc., quando necessário. A relação com o DAIA tem sido conflituosa.

Faz alguns anos, no contexto da discussão sobre a Deliberação Consema 67/1994 (deliberação que levou à edição da Resolução SMA 42/1994, que define os procedimentos para análise de EIAs/RIMAs na SMA) e especificamente através da Deliberação Consema 05/1995, tentou-se redefinir a relação das Câmaras Técnicas com o Plenário e com o DAIA. As Câmaras Técnicas perderam a autoridade que detinham de deliberar sobre EIAs/RIMAs (o Plenário voltou a ser a única instância deliberativa) e assumiram tarefas antes entregues ao DAIA, a saber, de elaborar pareceres sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos sujeitos a avaliação de impacto ambiental, deixando-se ao DAIA apenas a análise preliminar dos aspectos técnicos, ambientais e jurídicos de tais empreendimentos.

A mudança tinha como intenção, além de melhorar a tramitação dos EIAs/RIMAs na SMA, entregar às Câmaras Técnicas do Consema a responsabilidade pela indicação da aprovação ou reprovação dos empreendimentos. Como antes quem elaborava o parecer indicativo era o DAIA, ele não podia não defendê-lo em plenário. Acontece que, ao defender suas posições no parecer, era acusado de defensor dos empreendimentos ou dos empreendedores, o que o deixava numa posição desconfortável.

Além do mais, entendeu-se que a decisão de propor a aprovação ou reprovação de um empreendimento incluía outras variáveis (conveniência econômica, política etc.), e não apenas a análise técnico-ambiental e jurídica, e que tudo isto deveria ser assumido pelo próprio Conselho por meio de suas Câmaras Técnicas.

A mudança alterou também a relação de força no âmbito das Câmaras Técnicas, o que aumentou o poder da sociedade civil nas decisões, uma vez que cada uma delas passou a ser composta por 5 representantes não-governamentais e 4 governamentais.

Decidiu-se, ainda mais, que as Câmaras Técnicas se reuniriam tantas vezes quantas necessárias para analisar exaustivamente qualquer matéria em pauta, de tal modo que, ao ser encaminhado para deliberação final, o assunto, a não ser em casos raros, estivesse tão bem discutido que ocupasse o menor tempo possível do Plenário, que deveria reservar-se para “discussões mais nobres”.

Não foi o que aconteceu. Seja porque o quórum mínimo exigido para as decisões das Câmaras Técnicas requeria a presença de apenas 5 dos seus membros, o que era por alguns considerado um número muito pequeno para tomar decisões sobre matérias graves, mesmo que não de modo definitivo, pois era ao Plenário que competia a deliberação final; seja porque alguns conselheiros desconfiavam da competência técnica de seus companheiros, atitude provavelmente indevida, uma vez que se podia sempre convocar ou convidar peritos para esclarecerem questões que fugissem do seu conhecimento; seja pela ambigüidade detectada no campo das atribuições, que impede a clareza acerca do papel de cada um, SMA e Consema; seja até mesmo por postura político-ideológica de alas do conselho; a verdade é que as discussões em Plenário tornaram-se extensas, repetitivas e cansativas com as tentativas de obstrução e de rediscussão do que já fora analisado pelas Câmaras Técnicas.

A saída, mais uma vez, foi a volta ao passado, com alguns avanços. Pela Deliberação Consema 01/1999, resolveu-se modificar novamente o número, as atribuições, a composição e o regimento interno das Câmaras Técnicas. Elas passaram de 7 para apenas 4 Câmaras; passaram a ser integradas por 14 conselheiros; e, sobretudo, reassumiram a atribuição de apreciar, originariamente, empreendimentos, projetos e atividades sujeitos à avaliação de impacto ambiental, aprovando-os ou reprovando-os em nome do Plenário, desde que este não tenha avocado a si tal apreciação.

O que se pode dizer é que o aumento dos integrantes das Câmaras Técnicas desfez a alegação de que um empreendimento importante pudesse ser aprovado por um número muito pequeno de conselheiros, pois, além de o Plenário poder sempre antecipar-se e chamar a si a questão, o quórum mínimo nas Câmaras Técnicas passou de 5 para 8 integrantes, sendo suas decisões consideradas válidas somente se alcançado o quórum de pelo menos 2/3 dos votos dos membros presentes. Voltou, porém, um pouco da tensão na relação com o DAIA.

No que diz respeito às Comissões Especiais, meio ao qual se recorria sempre que não se conseguia resolver uma questão no Plenário, o que se verificou é que elas aumentaram tanto de número (chegou-se a ter 25 comissões funcionando ao mesmo tempo) que se tornou impossível administrar suas atividades. Recentemente, depois de estudos feitos pela Secretaria Executiva, o Plenário aprovou a Deliberação Consema 14/2001, pela qual se resolveu diminuir o número das comissões especiais, transformando-as em 10 Comissões Especiais Temáticas, revendo-se suas atribuições, refazendo-se sua composição e modificando-se suas regras de funcionamento. Assuntos novos são encaminhados, segundo sua especificidade, às comissões existentes, em lugar de se criarem outras. A mudança vem dando resultados positivos.

Por último, também a localização centralizada do Conselho na Capital e sua preocupação pontual com a apreciação de EIAs/RIMAs tem sido colocada em questão por alguns. Não seria conveniente regionalizar ou até descentralizar algumas de suas funções, delegando-se a instâncias regionais ou municipais decisões que não firam a competência do Estado? Indo ao encontro da competência concorrente e da autonomia municipal previstas na Constituição e do que também já é previsto pela Resolução Conama 237/1997, não seria o caso de se entregar aos municípios e seus munícipes (corpo técnico municipal e Comdemas) a responsabilidade por decisões localizadas, desde que a dinâmica da questão não extrapole os seus limites? Tendo-se presente a expressão "normativo e recursal" usada pela Constituição ao definir o Consema, não se poderia pensar num órgão central, localizado em São Paulo-Capital, que analise as políticas públicas que tenham interface com a questão ambiental, regulamente a legislação, estabeleça normas para a defesa, manutenção e recuperação da qualidade ambiental, defina critérios para a avaliação ambiental estratégica, estabeleça padrões de controle e julgue recursos, e em instâncias regionais que deliberem, pelo menos, sobre aquilo que se refira a EIAs/RIMAs de impacto regionalizado e funcionem como instâncias consultivas no que se refira à elaboração de normas? Melhor ainda: será necessário que o Consema, ao invés de preocupar-se com a abrangência, a pertinência e as conseqüências das políticas públicas sobre meio ambiente, continue despendendo a maior parte do seu tempo com a análise e a apreciação pontual de EIAs/RIMAs?

Dado que, nos termos da Constituição, ele deve ser um órgão normativo, não deveria essa atividade ser deixada apenas para a área de licenciamento da SMA, obedecendo-se obviamente as normas por ele fixadas dentro do marco legal estabelecido?

Por conseguinte, apesar dos momentos gloriosos vividos nos últimos 20 anos enquanto espaço democrático de discussão dos problemas ambientais do Estado e como defensor do meio ambiente de São Paulo, parece que o funcionamento do Conselho, sua estrutura, sua composição e, de modo especial, suas atribuições estão a merecer reflexão, não obviamente para impedir a discussão, mas para tornar mais produtivo o seu trabalho. Finalmente, diga-se mais uma vez que a Constituição Estadual de 1989, ao definir o Consema como órgão normativo e recursal e determinar que sua composição e suas atribuições sejam estabelecidas em lei, já recepcionara a idéia de repensamento e mudança.