RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UM ESTUDO SOBRE O CONAMA NO GOVERNO LULA 3[1]

Erick Mateus Pacheco Lopes (PIBIC/CNPq/FA/UEM), Carla Cecilia Rodrigues Almeida (Orientador). E-mail: ccralmeida@uem.br.

Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Maringá, PR.

Área e subárea do conhecimento: Sociologia / Outras Sociologias Específicas

Palavras-chave: Conama; Capacidades estatais; Participação social.

RESUMO

Este trabalho analisa a atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) no Governo Lula 3, com o objetivo de compreender o processo de "reconstrução" de seu papel como arena de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. A pesquisa, de abordagem qualitativa, baseou-se em análise documental de atas, regimentos internos e deliberações do período de 2023 a 2025, mobilizando o conceito de capacidades estatais em suas dimensões técnico-administrativa e político-relacional como ferramenta analítica. Os resultados evidenciam que o Conselho promoveu a recomposição de sua estrutura interna, com a criação de novas câmaras técnicas e a atualização normativa, ao mesmo tempo em que reabriu canais de diálogo com a sociedade, ampliou a transparência das deliberações e fortaleceu a articulação com outros órgãos estatais. Essas ações apontam para a retomada de uma dinâmica participativa mais plural e para o fortalecimento da capacidade do Conama de processar conflitos e construir consensos em torno de questões ambientais complexas.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa apresenta como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) vem atuando para resgatar seu papel como arena de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, em um contexto de ampliação democrática e fortalecimento da participação social, após o desmonte dos mecanismos de participação ocorrido durante o governo Bolsonaro, que promoveu mudanças institucionais que restringiram a pluralidade de vozes e a capacidade deliberativa do Conselho (Fonseca et al., 2023).

[1] O presente trabalho foi realizado no âmbito da pesquisa "A Participação Social no Governo Lula 3", coordenada pelas professoras Carla Almeida (SociDem/UEM) e Carla Martelli (GEPPADE/UNESP). O projeto foi desenvolvido no âmbito do INCT PARTICIPA, contando com supervisão das pós-doutorandas Carla Bernava e Luana Taborda. Teve por agências de fomento a CAPES e CNPQ, a quem o autor agradece.

Dessa forma, este trabalho apresenta as principais estratégias adotadas pelo Conselho para enfrentar o desafio da retomada da participação social democrática na instituição.

Como ferramenta analítica para compreender as mudanças relevantes na estrutura e no funcionamento do Conama, mobilizamos o conceito de “capacidades estatais”, compreendido como o conjunto de recursos, habilidades e competências que o Estado precisa mobilizar para formular, implementar e legitimar suas políticas públicas em alinhamento com seus objetivos (Pires; Gomide, 2016).

As capacidades estatais são divididas por Gomide e Pires (2014) em duas dimensões: a técnico-administrativa e a político-relacional. A primeira engloba recursos financeiros, organizacionais, administrativos e humanos. A segunda refere-se às habilidades do Estado para ampliar os canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais. Desse modo, envolve os espaços e momentos em que a ação é coordenada e os conflitos são processados, o que previne a captura por interesses privados específicos e possibilita a construção de consensos mínimos sobre questões políticas complexas (Coelho; Guth; Loureiro, 2020).

Considerando essa premissa, este trabalho buscou compreender como foram sendo criadas, recompostas e/ou mobilizadas pelo Conselho capacidades estatais voltadas ao fortalecimento de sua conexão com atores sociais e arenas decisórias, em consonância com a reestruturação da participação e da função do Conselho como órgão de proteção ambiental durante o terceiro governo Lula.

MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa foi realizada por meio de análise documental. Como fontes, foram examinadas dez transcrições de reuniões plenárias ordinárias e uma transcrição de reunião extraordinária, referentes ao período de 2023 a 2025, totalizando 1.105 páginas. Os dados foram sistematizados em planilha eletrônica, na qual as informações foram agrupadas em categorias e subcategorias. Além disso, procedeu-se à análise dos três regimentos internos mais recentes do Conselho, bem como das deliberações, dos relatórios e das portarias resultantes das reuniões realizadas pelos grupos assessores de revisão do regimento e de recomposição do Conama.

A partir do diálogo com a literatura sobre capacidades estatais, foi elaborado um quadro baseado na categorização realizada por Albuquerque, Almeida e Martelli (2026), com o objetivo de identificar as capacidades estatais levantadas na pesquisa. O quadro sistematiza a dimensão técnico-administrativa, destacando três elementos principais: as estruturas e diretrizes de gestão, os recursos financeiros e os recursos humanos. Para a dimensão político-relacional, foram observadas tanto as relações de coordenação e articulação política entre o Conama e os órgãos do Estado quanto as relações entre o Conselho e a sociedade.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando o conceito de capacidades estatais proposto por Souza (2016), que as trata como recursos mobilizáveis pelo Estado para viabilizar processos de inclusão da sociedade nas decisões e no acompanhamento das políticas públicas,

identificamos, a partir da análise do material empírico, um conjunto de capacidades voltadas especificamente à promoção da participação social, organizadas segundo a categorização de Albuquerque, Almeida e Martelli (2026).

Na dimensão técnico-administrativa, destacam-se, no âmbito das estruturas e diretrizes de gestão, a criação dos grupos assessores para revisão do regimento e da composição do Conama, a recomposição das Câmaras Técnicas, a implementação da Câmara Técnica de Justiça Climática, a aprovação do novo Regimento Interno do Conama, a criação do grupo assessor para acompanhamento da 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente e a implementação da plataforma digital de votação e presença integrada ao gov.br, esta última voltada a conferir transparência e possibilitar o acompanhamento público das deliberações do Conselho. No que se refere aos recursos humanos, destacam-se a existência de um departamento de apoio ao Conama, responsável pela condução administrativa das reuniões e pela mediação entre conselheiros e instituições, bem como a criação do cargo de Coordenador-Geral do Conama, demonstrando a alocação de pessoal dedicado a sustentar o funcionamento do Conselho como arena participativa.

Já na dimensão político-relacional, mais especificamente no que tange às relações entre o Conselho e a sociedade, observam-se a edição da Resolução Conama nº 504/2023, que revoga a Resolução nº 502/2021 e reabre o cadastro de entidades ambientalistas, ampliando os canais de participação da sociedade civil; a incorporação de conselhos profissionais, como os de Química e Engenharia, como colaboradores técnicos das Câmaras Técnicas; a realização da 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente, que resultou na criação de um fórum de acompanhamento de suas deliberações; a fórmula de conciliação adotada na Resolução de Justiça Climática, que garantiu a realização de consultas públicas sem prejuízo de outros instrumentos de participação; e a elaboração e publicação da Agenda Nacional do Meio Ambiente, voltada a fortalecer a governança do Sistema Nacional do Meio Ambiente, com foco na promoção da participação da sociedade civil.

CONCLUSÕES

Conclui-se que, ao longo do Governo Lula 3 o Conama criou e recompôs capacidades estatais voltadas à reconstrução de seu papel como arena de deliberação democrática e de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. A recomposição de sua estrutura, a ampliação dos canais de participação e transparência e a criação de mecanismos de articulação e acompanhamento das decisões indicam não apenas o fortalecimento da participação social, mas também a ampliação da capacidade de resistência e resiliência institucional do Conselho diante de novas tentativas de desmantelamento.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo fomento concedido por meio da Bolsa de Iniciação Científica, à Prof.ª

Dr.ª Carla Almeida pelas orientações concedidas durante o período de realização da pesquisa e ao grupo de pesquisa SociDem pelas oportunidades de discussão e aprimoramento metodológico do trabalho.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani. A institucionalização da política de educação popular no governo federal (2003-2026). 2026. (No prelo).

COELHO, R., GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público (RSP).**, Brasília, v. 71, n. 4, p. 778–808, out./dez. 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6030. Acesso em: 01 ago. 2026.

FONSECA, I. F. *et al*. Desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de desmantelamento e de resistência. In: GOMIDE, A. Á.; SILVA, M. M. S., LEOPOLDI, M. A. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Ipea: INCT/PPED. Brasília, 2023. p. 125-155.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/abstract/?lang=pt. Acesso em: 01 ago. 2026

SOUZA, C. H. L. **Capacidades Estatais para a promoção de processos participativos**: uma análise da forma de organização de Conferências Nacionais. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.