

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano V | Volume 16 | Nº 46 | Boa Vista | 2023

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.8428719>



TRANSFORMAÇÕES NA GOVERNANÇA AMBIENTAL BRASILEIRA: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DO DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (2011-2023)

Rhadson Rezende Monteiro¹

Emilly Menezes da Silva²

Davi Bomfim Conceição³

Alexandre Schiavetti⁴

Resumo

No atual cenário de busca global pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a governança ambiental no Brasil destaca-se, especialmente pela inclusão da participação social em órgãos decisórios. O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) ocupa uma posição central nesse cenário. Considerando isso, este estudo questiona: Como as modificações governamentais entre 2011 e 2023 influenciaram a participação social na referida entidade e de que maneira seu desenho institucional variou de acordo com o inepto dos governos vigentes? O recorte temporal selecionado contempla três momentos distintos no desenho do conselho. Para a análise, foram empregados métodos qualitativos de análise de conteúdo, examinando documentos oficiais, decretos e publicações acadêmicas, propiciando uma visão aprofundada das transformações ocorridas. Os resultados revelam inicialmente um período de robustez e proeminência, seguido por uma fase de redução expressiva na representatividade e, posteriormente, um momento de reformulação e reestruturação do desenho institucional desse conselho. Essas transições reafirmam a essencialidade do equilíbrio entre stakeholders governamentais e sociais na efetivação da governança ambiental. O estudo enfatiza a imperatividade de manter estruturas participativas para garantir a qualidade das políticas ambientais no país e um (re)alinhamento com o desenvolvimento de políticas ambientais a nível global.

Palavras-chave: CONAMA; Desenho Institucional; Governança Ambiental; Participação Social; Sustentabilidade.

Abstract

In the current global pursuit of Sustainable Development Goals (SDGs), environmental governance in Brazil stands out, especially for its inclusion of social participation in decision-making bodies. The National Council for the Environment (CONAMA) plays a central role in this scenario. Given this, this study asks: How did government changes between 2011 and 2023 influence social participation in this entity, and in what ways did its institutional design vary according to the ineptitude of the current governments? The selected time frame encompasses three distinct moments in the council's design. For the analysis, qualitative methods of content analysis were employed, examining official documents, decrees, and academic publications, providing an in-depth view of the changes that occurred. The results initially reveal a period of strength and prominence, followed by a phase of significant reduction in representation, and later, a moment of reformulation and restructuring of the institutional design of this council. These transitions reaffirm the essential balance between government and social stakeholders in achieving environmental governance. The study emphasizes the imperative of maintaining participatory structures to ensure the quality of environmental policies in the country and realignment with the development of environmental policies at the global level.

Keywords: CONAMA; Environmental Governance; Institutional Design; Social Participation; Sustainability.

¹ Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: advrmonteiro@gmail.com

² Graduanda em Engenharia Sanitária e Ambiental pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: emillimenezes17@gmail.com

³ Graduando em Engenharia Sanitária e Ambiental pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: davibomfim@aluno.ufrb.edu.br

⁴ Professor da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Doutor em Ecologia e Recursos Naturais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: aleschiavetti@uesc.br



INTRODUÇÃO

A participação social em órgãos públicos, por meio da incorporação de representantes da sociedade civil em colegiados decisórios, é um reflexo contundente do aprofundamento democrático no Brasil. Essa inclusão não apenas enriquece as deliberações, mas também reforça a transparência e a responsabilidade governamental. Contudo, recentemente, houve uma preocupante extinção e reestruturação desses colegiados, especialmente em relação às políticas ambientais, ameaçando a qualidade e a eficiência dos serviços prestados (ISA, 2023; MONTEIRO; SCHIAVETTI, 2023).

A necessidade de investigar a participação social na administração ambiental pública brasileira se destaca, particularmente diante das recentes reestruturações de entidades significativas como o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. A indagação norteadora deste estudo é: Como as modificações governamentais entre 2011 e 2023 influenciaram a participação social na referida entidade e de que maneira seu desenho institucional variou de acordo com o inepto dos governos vigentes?

O objetivo geral deste estudo é evidenciar como as alterações no desenho institucional ocorridas entre 2011 e 2023 influenciaram a dinâmica da participação social no CONAMA, através da adaptação do seu desenho institucional. A hipótese central é que as modificações governamentais ocorridas no período entre 2011 e 2023 influenciaram significativamente a participação social no CONAMA (CARDOSO *et al.*, 2022), refletidas nas alterações legais em seu desenho institucional. Essas alterações, por sua vez, podem ter impactado a efetividade e representatividade do conselho, afetando consequentemente a qualidade e abrangência das políticas ambientais implementadas no Brasil (BENTLIN, 2021; CARRARI, 2022).

Avalia-se também a possibilidade de que essas transformações tenham gerado desafios e oportunidades para o aprimoramento da governança ambiental, para o fortalecimento da democracia participativa no país, na redução da proteção ambiental (DIAS, FRONTIN WERNECK, 2021; SANTOS, FREITAS; DEUS MEDEIRO, 2023) e na inadequação e desalinhamento das políticas ambientais de participação social com os objetivos de desenvolvimento sustentável, especialmente as ODS 16 - paz justiça e instituições eficazes e 15 – Vida terrestre (ADAMS, 2020) .

O conceito de desenho institucional refere-se ao agrupamento de regras, padrões, ambientes, regulamentos e leis concebidos para assegurar e impulsionar a implementação concreta dos princípios democrático-participativos (AVRITZER, 2008; SILVA, 2014). O trabalho de Silva (2019) é essencial para contextualizar a pesquisa, lançando luz sobre os desafios e oportunidades da participação cidadã na gestão ambiental e na reconfiguração de colegiados federais. Esta fundamentação permite uma



compreensão aprofundada da forma como as alterações estruturais podem impactar a efetividade da participação social e, conseqüentemente, a formulação de políticas ambientais.

Estabelecido pela Lei 6.938/81 e delineado pelo Decreto 99.274/90 o CONAMA emergiu como uma das principais instituições de governança participativa no Brasil (ZHOURI, 2008; VILLARES, 2008; SALINAS, 2020). Como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o CONAMA ocupa um papel central na regulação da Política Nacional do Meio Ambiente. Em sua essência, é uma representação das variadas forças federativa do Brasil, congregando membros de todos os estados, Distrito Federal, setores econômicos, sociedade civil e Governo Federal. Sua finalidade é robusta: assessorar, estudar e propor, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1981).

O cenário, contudo, sofreu um abalo em 2019, sob a gestão do governo Bolsonaro (MENEZES; BARBOSA JR, 2021). Um enxugamento alarmante aconteceu no quadro de conselheiros do CONAMA, caindo de 96 para apenas 23 representantes (LISBOA, 2019). Tal redução levou a uma drástica diminuição da representação da sociedade civil, que passou de 22 membros para meros 4 (G1, 2019). Em contrapartida, e após pressões e intervenções do Supremo Tribunal Federal (STF), o quadro de conselheiros voltou a crescer, chegando a 36 membros em 2023 (G1, 2023).

A gestão do Presidente Lula, por sua vez, trouxe uma reviravolta promissora. Com a promulgação do Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023, o CONAMA passou por uma reestruturação significativa, sinalizando um revigoramento das políticas ambientais e dos conselhos de políticas públicas. Aliado ao Ministério do Meio Ambiente, sob a direção da ministra Marina Silva, o conselho alcançou um quadro inédito de 114 membros (BRASIL, 2023). A sua função consultiva e de participação social no Ministério tornou-se ainda mais relevante, dada sua responsabilidade em definir critérios para licenciamento ambiental, normas nacionais de controle da poluição e diretrizes para o uso sustentável dos recursos.

Como objetivos específicos esse trabalho se debruçou em (I) apresentar os principais conceitos presentes em textos acadêmicos relacionados e democracia, governança e participação social ambiental; (II) descrever as variações institucionais e administrativas, especialmente no âmbito das políticas ambientais e da participação cidadã a luz da legislação e do estado da arte das pesquisas; (III) ilustrar as variações representativas do conselho e seu desenho institucional evidenciando suas principais alterações no que tange ao acesso e representação.



Para essa finalidade, este estudo será estruturado em três etapas. Inicialmente, apresentaremos o referencial teórico, abordando o estado da arte dos principais conceitos pertinentes à pesquisa, bem como a história do conselho objeto dessa pesquisa. Na segunda seção é apresentada a metodologia adotada. Em seguida, apresentaremos os resultados, ilustrados graficamente, analisando as mudanças observadas no desenho institucional do CONAMA ao longo do recorte da pesquisa no período de 2011 a 2023 e relacionando essas transformações ao quadro teórico referenciado sempre que apropriado. Por fim, considerações finais são oferecidas a título conclusivo.

REVISÃO DA LITERATURA

Dentro do intrincado cenário de governança e participação ambiental no Brasil, destaca-se o papel do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Este órgão, ao longo dos anos, adaptou-se, evoluiu e superou inúmeros desafios (FONSECA; BURSZTYN; MOURA, 2012). Criado para ser um pilar das políticas sustentáveis, o CONAMA tem desempenhado um papel crucial ao equilibrar os interesses da sociedade civil, setor industrial e governo (ADAMS *et al.*, 2020). Seu trabalho tem sido fundamental na definição das diretrizes para o uso sustentável dos recursos naturais em território brasileiro (ABERS, 2020). Entretanto, sua integridade e efetividade foram postas à prova em diversas ocasiões ao longo de sua trajetória, com alterações em sua composição, metas e escopo frequentemente influenciadas pelo ambiente político (FONSECA; BURSZTYN; MOURA, 2012; MENEZES; BARBOSA JR, 2021). Em especial, as recentes mudanças durante a administração Bolsonaro instigaram debates renovados sobre o grau da participação social e a influência política na gestão ambiental, evidenciando questões de transparência e participação (CARVALHO *et al.*, 2022; MENEZES; BARBOSA JR, 2021).

Ao longo deste capítulo, mergulharemos em elementos conceituais centrais a essa pesquisa, examinando a trajetória para assegurar uma participação social efetiva buscando entrever e as consequências das recentes mudanças administrativas para a governança ambiental brasileira, sempre em sintonia com as últimas contribuições acadêmicas (ADAMS *et al.*, 2020). Assim, esta seção será estruturada em torno de três conceitos fundamentais: o próprio CONAMA, a essência da participação social e as nuances do desenho institucional.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA)

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é fundamental na elaboração e condução



da Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil. Esta instituição, com sua natureza tanto deliberativa quanto consultiva, não se limita a aconselhar. Ela tem a missão de investigar, refletir e fornecer ao Governo Federal diretrizes para a proteção e aprimoramento da qualidade ambiental. Além disso, o CONAMA exerce funções normativas, produzindo resoluções com força de regulamentadora, o que reforça sua relevância no cenário ambiental brasileiro (VILLARES, 2008; CARDOSO *et al.*, 2022; MONTEIRO *et al.*, 2022).

Segundo a literatura que estuda esse espaço de política pública, desde seu início, o Conselho tem promovido transformações sustentáveis na gestão de recursos naturais, desafiando os modelos convencionais de desenvolvimento (ZHOURI, 2008; FONSECA *et al.*, 2012; ADAMS, 2020). Em 1992, durante a Rio 92, a conferência global se voltava para a proteção das gerações atuais e futuras e os mecanismos de fomento ao desenvolvimento sustentável. Paralelamente, o Brasil já estabelecia diretrizes pautadas na limitação da intervenção econômica e na busca por uma relação mais harmônica com a natureza, reconhecendo que as escolhas individuais e coletivas influenciam diretamente o meio ambiente (JACOBS, 2002; MONTEIRO; SCHIAVETTI, 2023).

Neste contexto, o Conselho se posiciona em consonância com um preceito central das pesquisas em democracia: a "governança ambiental". Esse conceito defende a inclusão de todos nas decisões ambientais, através de organizações civis e governamentais, visando uma adesão coletiva à missão de preservar a integridade planetária (EVANS, 2012). A recente reestruturação do CONAMA, por sua vez, levantou reflexões sobre o alcance da democracia participativa na administração ambiental do país (CARDOSO *et al.*, 2022; HANNA RACHED, 2021; VARGAS, 2021).

Nota-se a relevância dessa instituição participativa não somente como conselheiro, mas também como guia para o Governo Federal nas estratégias de políticas ambientais. A multifacetada atuação do Conselho se alinha com uma tendência internacional que preconiza uma governança ambiental unificada, integrando ações governamentais e a voz da sociedade (LIHUA *et al.*, 2020).

Ademais, a inclusão popular é um alicerce dessa estratégia de governança, coadunando-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial os ODS 16, 15, 14 e 13. Como Christmann *et al.* (2023) destacam, ao trazer a sociedade civil para o centro do processo decisório, aumenta-se a representatividade e fortalece-se a credibilidade do Conselho. Tal participação é crucial para legitimar resoluções que influenciam a qualidade de vida das pessoas e a preservação dos ecossistemas. No contexto da política ambiental a nível global, Sano (2012) ressalta que o grande desafio é a governança ambiental plural, onde diversos atores, incluindo governos, setor privado e sociedade civil, atuam em conjunto na formulação e implementação de políticas. Nesse sentido, o CONAMA, com sua estrutura é visto como um instrumento vital para alcançar essa integração.



DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A democracia participativa, sob a ótica de Habermas, é descrita como um processo onde a esfera pública é caracterizada pela discussão e pelo diálogo fundamentados na racionalidade. Tal perspectiva garante que decisões políticas surjam de deliberações inclusivas e justas. Central nessa discussão é o reconhecimento da discussão equitativa e aberta, que confere legitimidade às decisões através do discurso público (HABERMAS, 2018).

O conceito de "Participação Social" se insere nesta dinâmica e é compreendido como a ação ativa dos cidadãos no processo de formação de opiniões e influência sobre decisões políticas. Para Habermas, em uma democracia plena, essa participação é fundamental para garantir a representatividade das decisões, resguardando o "mundo da vida" contra as imposições do "sistema", que compreende a dinâmica econômica e a burocracia estatal (HABERMAS, 2018).

Este entendimento de Habermas sobre a modernidade social é tripartite: sociedade civil, mercado e Estado. A sociedade civil torna-se o epicentro onde ocorre o discurso público. Em contraste, o mercado e o Estado são partes do "sistema", movidos pela economia e administração, respectivamente (HABERMAS, 2018). Esse modelo teórico oferece um framework para a construção de instituições participativas. No Brasil, por exemplo, conselhos de políticas públicas, como o CONAMA, se enraízam nesta perspectiva, buscando integrar vozes da sociedade civil em decisões governamentais (SEIXAS *et al.*, 2020).

Em tal contexto, a participação social simboliza a ativa interlocução da sociedade civil nas deliberações públicas. Lemos e Vieira (2021) reforçam que essa interação não somente promove transparência, eficiência e democratização das decisões, mas é crucial para compreender e responder às intrincadas demandas contemporâneas.

Carrari (2022) por sua vez, destaca que, em um cenário de mudanças contínuas, a participação institucionalizada é fundamental para entrelaçar a sociedade civil ao complexo processo de formulação de políticas públicas. Ao analisar o Conselho Nacional de Meio Ambiente, fica evidente a complexidade e a necessidade de tal engajamento.

Entretanto, é vital ressaltar os desafios dessa participação. Silva (2019) exploram as limitações e possibilidades da participação social na gestão ambiental pública brasileira, indicando que decisões governamentais influenciam significativamente a extensão da inclusão cívica.

Balbino (2017) argumenta sobre a intersecção entre as esferas públicas e privadas no campo ambiental, enfatizando sua importância na salvaguarda e proteção do meio ambiente. Nessa mesma vertente, Dias e Frontin Werneck (2021) examinam a participação social voltada para a Educação



Ambiental, reiterando sua relevância no contexto atual.

Portanto, a participação social, com seus desafios e benefícios, emerge como elemento chave para uma tomada de decisão ambiental mais inclusiva e embasada. É imperativo considerar todas as nuances e complexidades que permeiam esse processo para alcançar resultados verdadeiramente democráticos e efetivos.

DESENHOS INSTITUCIONAIS E REESTRUTURAÇÃO

O termo "desenho institucional", conforme explorado neste trabalho, refere-se à estrutura jurídica que estabelece a composição de conselheiros no âmbito de governança do CONAMA. Tal conceito envolve o conjunto de regras, critérios, normas e leis que objetivam concretizar e fortalecer os princípios democrático-participativos (AVRITZER, 2008; SILVA, 2014; CHRISTMANN *et al.*, 2023). Esse desenho é intrinsecamente ligado ao processo decisório formal, influenciando comportamentos e escolhas, proporcionando consistência ao processo e garantindo que as decisões se mantenham transparentes e não se submetam exclusivamente a interesses políticos momentâneos e atingido a governança (FISHER *et al.*, 2020; ZURBA E PAPADOPOULOS, 2023).

No panorama de governança, que valoriza a administração colaborativa e o processo decisório coletivo, a configuração institucional do CONAMA assume uma importância primordial (JAGER *et al.*, 2020). Ao longo de 30 anos, observou-se uma evolução no Conselho, marcada por mudanças em seu Regimento Interno. A revisão mais recente ocorreu no final de 2011. Contudo, uma reestruturação marcante aconteceu entre 1999 e 2001, no projeto "Repensando o CONAMA". O Conselho, antes com 72 membros, passou a ter mais de 100, ampliando a representatividade de Municípios, Sociedade Civil e Setor Empresarial. Adicionalmente, os Grupos de Trabalho foram introduzidos, democratizando o processo de elaboração de resoluções.

É intrínseco a qualquer órgão público a normatização de sua atuação, seja em relação à sua configuração institucional ou na melhoria de suas funções de executor de políticas públicas, muitas fundamentadas em leis (BASTOS LIMA; COSTA, 2022). Em contextos democráticos, com o devido respeito às normas legais pelo Poder Executivo, esse processo regulatório ocorre sem grandes conflitos ou receios.

Entretanto, a gestão do Presidente Jair Bolsonaro manifestou uma abordagem distinta. Desde sua campanha, ficou claro seu desinteresse por agendas de preservação ambiental, sustentabilidade e participação institucional (VALE *et al.*, 2021:). Em seu segundo ano de mandato, diversas normativas que levaram à extinção de vários conselhos foram publicadas, e houve também uma reorientação nas



entidades de fiscalização ambiental.

Sob a liderança de Bolsonaro, o conselho sofreu alterações estruturais significativas. Embora o conselho já tenha passado por reestruturações anteriores, as mudanças recentes indicam potenciais regressões na política ambiental, sobretudo no que tange aos espaços participativos estabelecidos no Brasil democrático (MENEZES; BARBOSA JR, 2021; BASTOS LIMA; COSTA, 2022). Uma análise detalhada das modificações decorrentes do Decreto Nº 9.806/19 e de outras iniciativas do governo Bolsonaro revela um retrocesso no caráter democrático do conselho. Isso ficou evidente na reestruturação institucional, que diminuiu a diversidade de seus membros, comprometendo seu papel como ferramenta de governança participativa (CHRISTMANN *et al.*, 2023).

Concluindo a discussão teórica, é evidente a complexidade e a relevância do desenho institucional no contexto da governança ambiental, especificamente no âmbito do CONAMA. A literatura revisada proporcionou um alicerce sólido para a compreensão das dinâmicas participativas e das transformações político-institucionais recentes. Agora, com esse embasamento, avançaremos para a análise de conteúdo das normativas associadas ao estudo do CONAMA.

MATERIAIS E MÉTODOS

Neste estudo, adotou-se uma abordagem metodológica quali-quantitativa de caráter descritivo e exploratório (ASSIS; MONTEIRO, 2023). Tal abordagem combinou uma revisão bibliográfica fundamentada em Gil (2002) com uma análise de conteúdo baseada em Bardin (1977) e Sousa e Santos (2020). O principal foco da investigação centrava-se nas transformações ocorridas no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e suas subsequentes implicações no desenho institucional (AVRITZER, 2008).

Inicialmente, conduziu-se uma revisão bibliográfica com o intuito de coletar informações recentes e relevantes sobre a evolução do CONAMA, bem como a sua interação com a participação social e a proteção ambiental. Utilizando a plataforma Google Acadêmico, foram empregados termos-chave como “CONAMA”, “Participação Social” e “Governança”. Os resultados incluíram artigos, livros e teses que estivessem alinhados à temática proposta, fornecendo uma sólida base teórica qualitativa.

Posteriormente, a análise de conteúdo voltou-se para a avaliação de decretos, resoluções e o regimento interno do CONAMA. Este passo foi crucial para compreender as mudanças legislativas e regulamentares que moldaram o conselho ao longo dos anos. As fontes documentais, incluindo textos legais e resoluções referentes aos anos 2011, 2019 e 2023, foram extraídas do site oficial do Ministério



do Meio Ambiente. Para uma análise documental mais refinada, utilizou-se o software QSR Nvivo® (MOZZATO; GRZYBOVSKI; TEIXEIRA, 2016).

A fim de permitir uma comparação intuitiva entre os diversos desenhos institucionais encontrados nas análises dos decretos do CONAMA ao longo dos anos, foram desenvolvidos gráficos e organogramas utilizando o software Lucidchart® (FAULKNER, 2018). Essas representações gráficas foram baseadas nas informações obtidas na análise de conteúdo, facilitando a visualização das mudanças na composição do conselho e em sua estrutura organizacional.

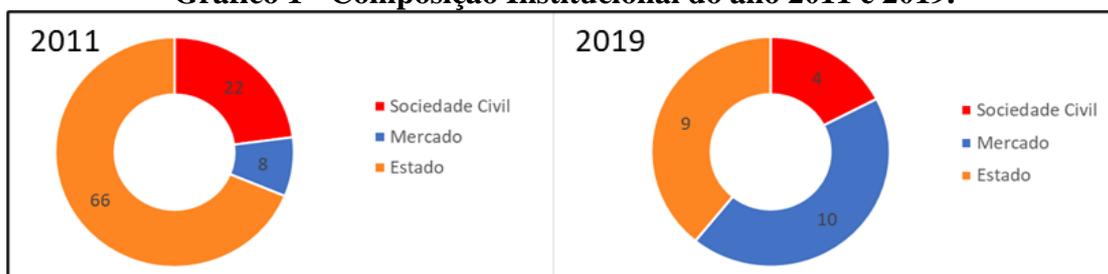
RESULTADOS

Análise dos dados de participação e desenho institucional do CONAMA

Na revisão da literatura discutimos, junto com a fundamentação teórica, a contextualização histórica do CONAMA e destacamos a transformação marcante que 2019 trouxe ao quadro de representantes conselheiros. Esta evolução motivou uma indagação central que norteia nosso diálogo neste segmento: como o desenho institucional do CONAMA evoluiu em termos de participação social ao longo desse período?

Para essa finalidade desenvolve-se para esses resultados uma análise de conteúdo, comparativa, de portarias, decretos e do regimento interno em 2011, 2019 e 2023 de forma a explicitar o desenho institucional e o índice de participação social por segmento. Ao explorarmos a portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019, implementada durante a gestão Bolsonaro, constatamos uma notável contração no quadro do Conselho. O Conselho antes robusto, com 96 conselheiros, abrangendo membros de entidades públicas e ONGs, o colegiado sofreu uma reconfiguração, limitando-se a apenas 23 membros titulares. Para ilustrar esta transformação, o gráfico subsequente contrasta a distribuição de conselheiros por segmento tripartite - Estado, mercado e Sociedade Civil - com a composição definida em 2011 e a reformulada em 2019. Vamos observar:

Gráfico 1 - Composição Institucional do ano 2011 e 2019.



Fonte: Elaboração própria.



Ao examinar os gráficos apresentados, a transformação na constituição do CONAMA torna-se evidente. Destaco os pontos mais significativos dessa metamorfose:

A Sociedade Civil, que antes ocupava 22 cadeiras, teve sua participação restringida a somente 4 assentos, representando uma diminuição de 22% para 18% do total. Notavelmente, a seleção desses representantes sofreu uma alteração: em vez do processo eleitoral anterior, agora se baseia em um sorteio entre as entidades interessadas. Adicionalmente, o período de mandato, que antes se estendia por dois anos, foi reduzido à metade, limitando-se a um ano.

O setor privado também experimentou uma redução em sua representatividade. A nova configuração designa apenas dois membros, escolhidos conjuntamente pelas maiores confederações nacionais: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional de Serviços (CNS), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional do Transporte (CNT).

Contrastando com essas reduções, o Governo Federal fortaleceu sua presença no CONAMA. Os representantes governamentais agora ocupam 9 das 23 cadeiras disponíveis, elevando sua participação de 29% para um expressivo 41% do total.

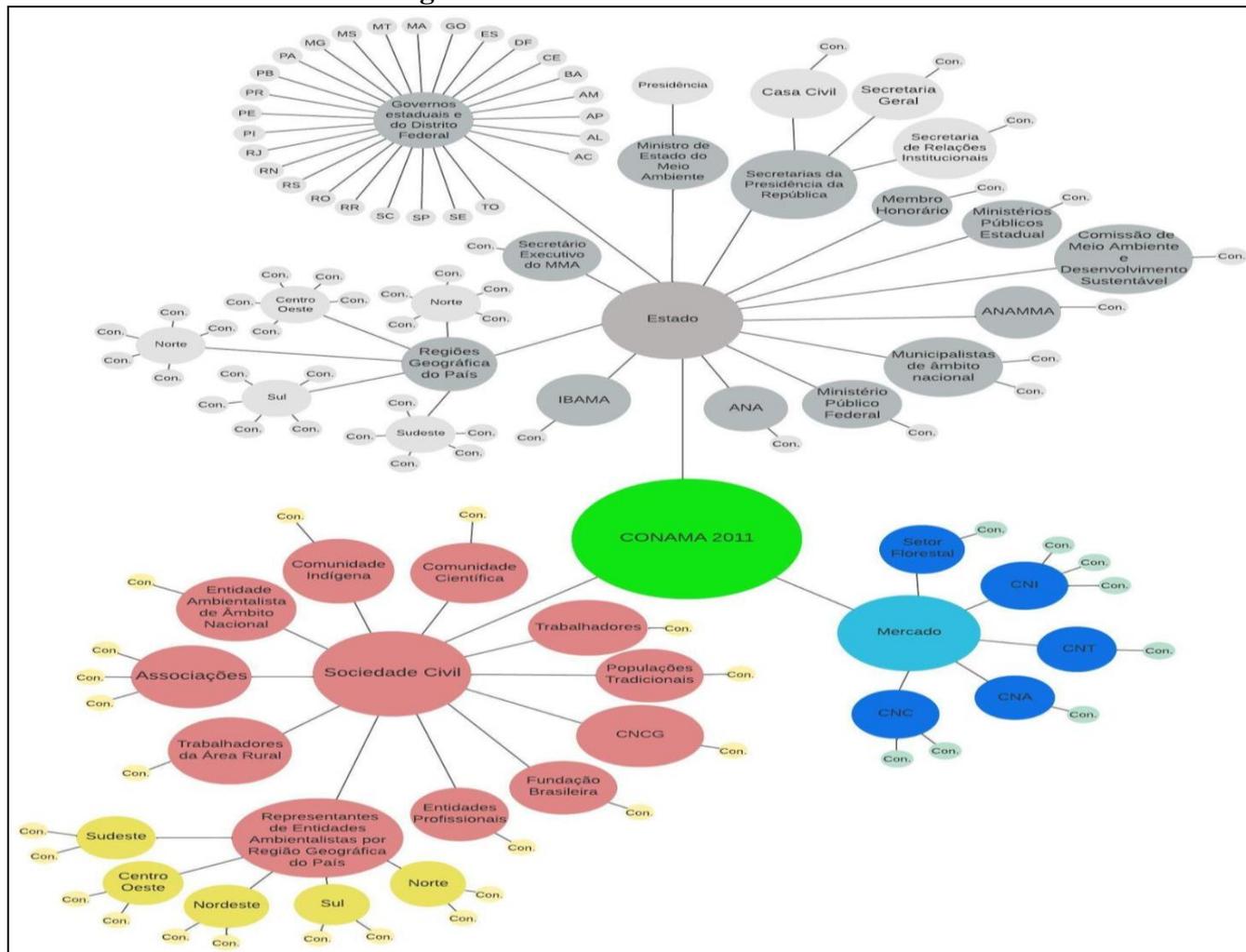
As Figuras 1 e 2 ilustram a mudança na composição do desenho institucional no quadro de conselheiros do CONAMA em 2011 e 2023. Como já citado, antes do Decreto nº 9.806/19, o conselho tinha uma expressiva presença de 96 membros. Porém, após a mudança regulatória, esse número foi reduzido a apenas 23, uma diminuição de 76%. A diversidade na representação, enfatizada por suas decisões, não apenas molda as políticas em diversos níveis, mas também tem repercussões amplas, desde questões ambientais até a segurança jurídica para empresas de diferentes tamanhos.

A estruturação do CONAMA apresentada revela uma notável diminuição de seus colegiados nas esferas federal, estadual e municipal. Notadamente, a participação social, que engloba organizações e academias, enfrentou as maiores reduções. Esta diminuição compromete consideravelmente a capacidade decisória do órgão. Enquanto a primeira configuração remete ao período do governo Dilma Rousseff (2011 - 2016), a subsequente representa as alterações durante o mandato de Jair Bolsonaro (2019 - 2022).

A análise das reconfigurações no CONAMA revela um inegável retrocesso nas políticas de governança ambiental. O corte expressivo na representação da Sociedade Civil, de 22 assentos para apenas 4, ultrapassou uma simples redução numérica. Representou, de fato, a marginalização da voz civil nos debates e formulações de políticas ambientais. Historicamente, entidades e ONGs desempenharam papel vital na defesa de práticas sustentáveis; sua redução significativa subverteu a tradicional estrutura de políticas públicas, evidenciando um desmonte da governança ambiental.



Figura 1 - Desenho Institucional 2011



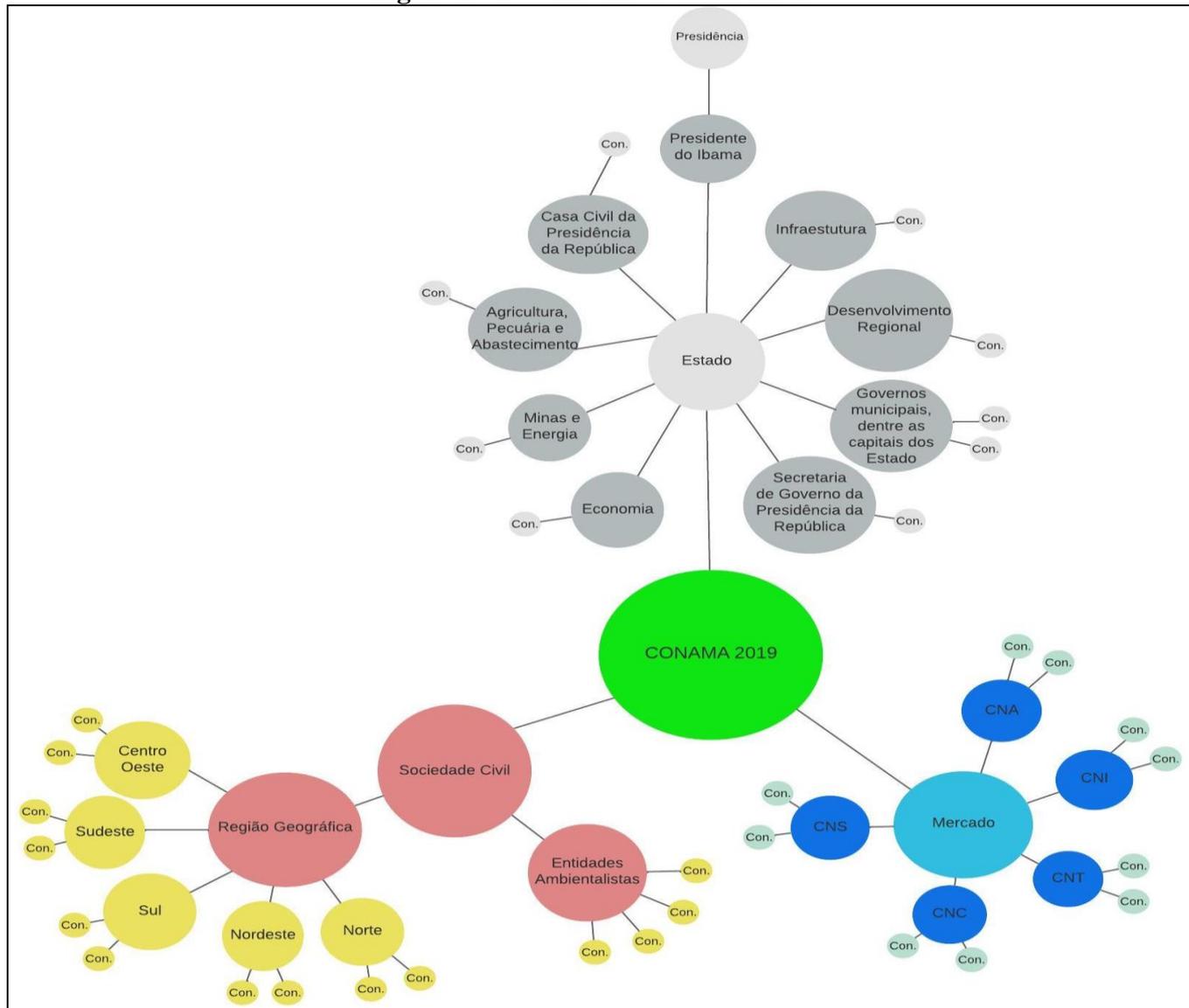
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério do Meio Ambiente (2011).

Os assentos de conselho ao mercado também perderam representatividade no conselho, especialmente as confederações. Passando a ser apenas dois representantes, indicados conjuntamente pelas principais confederações nacionais do setor privado: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional dos Serviços (CNS), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional do Transporte (CNT). Paralelamente, a ampliada presença governamental, saltando de 29% para 41%, insinuou uma centralização decisória, colocando em xeque a diversidade de diálogos essenciais a questões ambientais e a governança.

Essa metamorfose do CONAMA não apenas encolheu seu quadro em 76%, mas também comprometeu sua habilidade de abordar a governança ambiental de maneira ampla e inclusiva. Tal desmantelamento das políticas ambientais gerou consequências e significativas na preservação ambiental, até a subsequente transformação em 2023.



Figura 2 - Desenho Institucional 2019

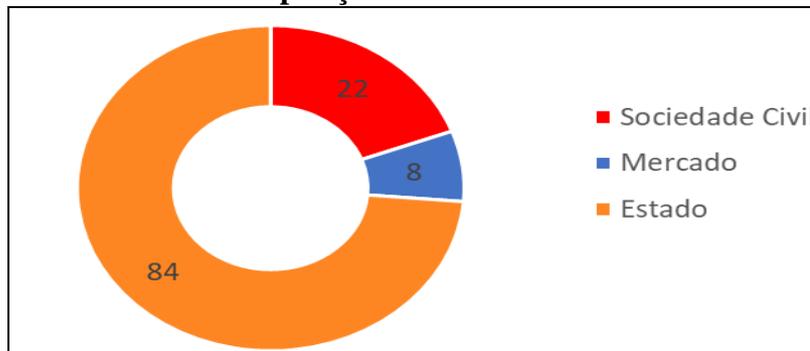


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério do Meio Ambiente (2019).

Com a promessa de fortalecer as políticas ambientais e fortalecer a participação social e a governança, um dos primeiros atos do terceiro mandato do governo Lula foi à promulgação do Decreto 11.417/2023, reformulando a composição e o funcionamento do CONAMA. A distribuição dos conselheiros na composição institucional (gráfico 2) e o novo desenho institucional (figura 3) decorrente desse decreto, são apresentados nas páginas seguintes.



Gráfico 2 - Composição Institucional no ano de 2023



Fonte: Elaboração própria. Base de dados Ministério do Meio Ambiente (2023).

A reconfiguração na composição do CONAMA entre 2019 e 2023 demonstra uma evidente mudança na ênfase representativa. Em 2019, a sociedade civil possuía apenas 4 conselheiros, equivalente a 17% da totalidade de membros. No entanto, em 2023, este número saltou para 32, constituindo impressionantes 28% do total de conselheiros, um aumento de mais de 700% em relação ao período anterior. Por outro lado, o setor de mercado, que em 2019 era predominante com 10 conselheiros (43% do total), experimentou uma redução em 2023 para apenas 8 conselheiros, decrescendo para aproximadamente 7%. Paralelamente, a representação do Estado também sofreu alterações. Enquanto em 2019 possuía 9 conselheiros, representando 39% do total, em 2023 esse número cresceu para 12, elevando sua representatividade para cerca de 10.5%. Essas mudanças refletem uma clara tendência de fortalecimento da voz da sociedade civil dentro do conselho, juntamente com uma relativa diminuição da presença mercadológica, mantendo-se, contudo, uma ampliação consistente da representação estatal.

Mais além da figura 3 e do gráfico 2 apresentados, é perceptível uma significativa mudança no design institucional e na distribuição dos conselheiros por segmento (Sociedade Civil, Mercado e Estado). A reestruturação se dá por força do Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023, promoveu reformas substanciais, tanto em sua composição como em suas competências.

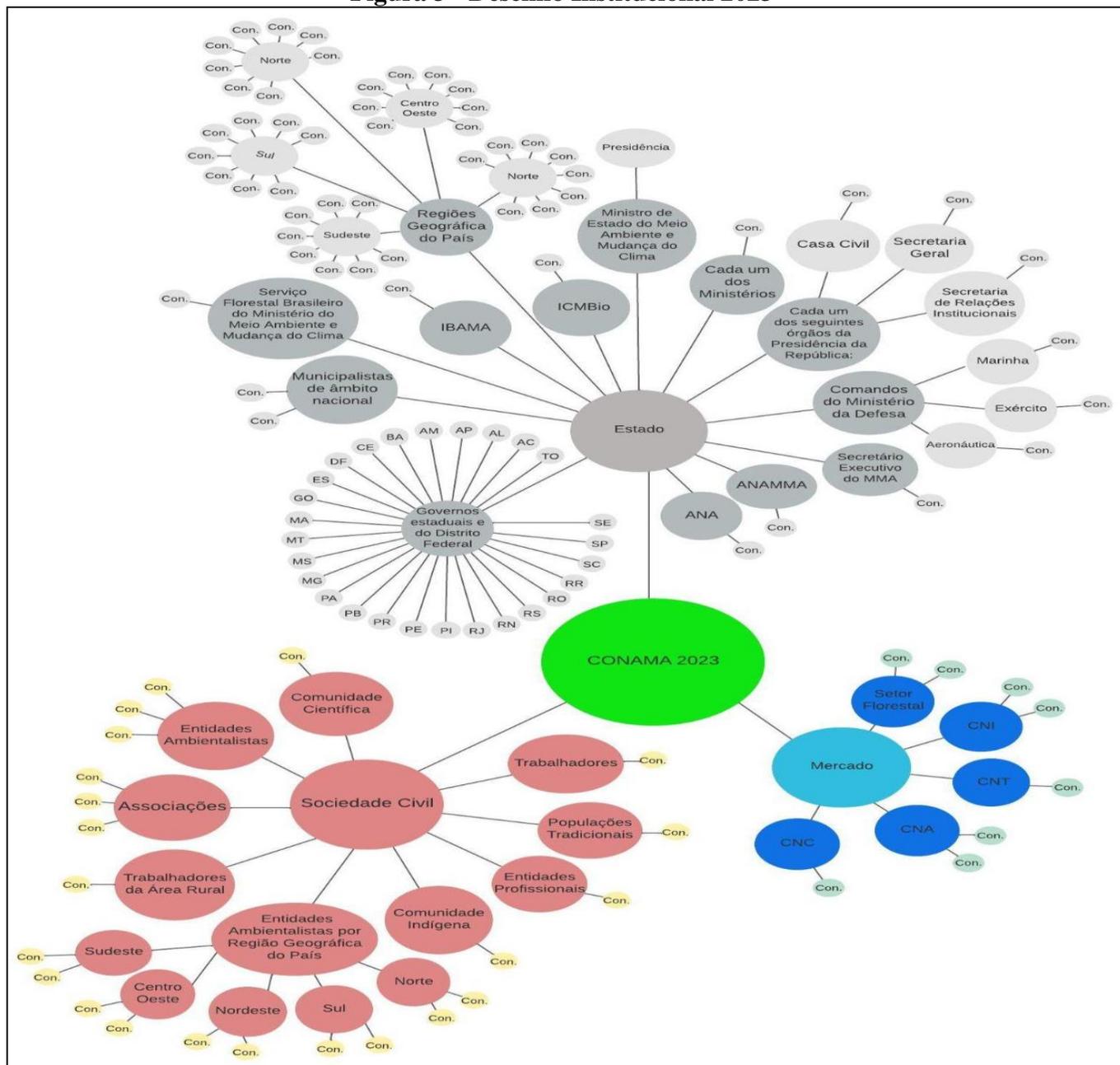
Em primeiro lugar, é relevante destacar a expansão do quadro de conselheiros, totalizando agora 114 integrantes. Esse corpo diversificado engloba representantes de todos os ministérios, das Forças Armadas, de governos estaduais e do DF, e amplia a inclusão com representantes da Presidência, órgãos municipais, entidades ambientalistas, trabalhistas, empresariais e setores empresariais. Essa ampliação sugere um desejo do CONAMA de abranger uma variedade maior de perspectivas e de garantir que as várias partes interessadas tenham voz nas decisões relativas ao meio ambiente no Brasil.

Outra inovação introduzida pelo referido decreto foi a criação de uma câmara técnica especializada em mudanças climáticas. Essa medida reflete a crescente importância das discussões climáticas no cenário global e reforça o compromisso do Brasil em lidar proativamente com questões



relacionadas ao clima. Além disso, a inclusão de critérios de diversidade de raça e gênero denota um passo adiante na busca por uma representação mais igualitária e justa no conselho.

Figura 3 - Desenho Institucional 2023



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério do Meio Ambiente (2023).

Quanto ao regimento interno, aprovado em 16 de agosto de 2023, nota-se um retorno a uma estrutura similar anteriormente vigente até da alteração 2019, porém com inovações significativas. O novo regimento reconheceu a necessidade de abordar diferentes aspectos ambientais de forma específica, resultando na configuração de cinco câmaras técnicas, em contraste com as duas existentes na gestão anterior. Estas câmaras – Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e



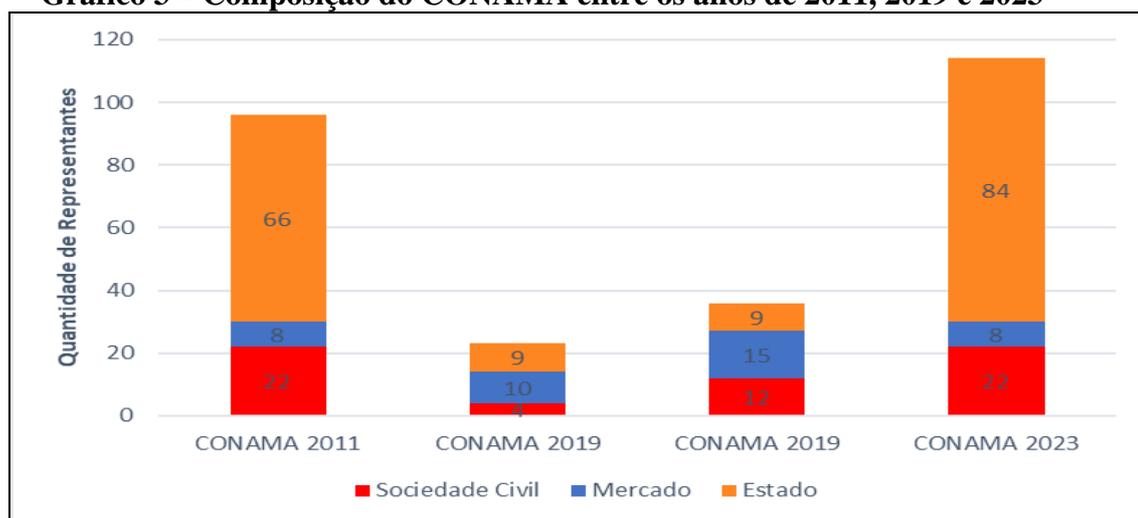
Bem-Estar Animal; Controle Ambiental e Gestão Territorial; Qualidade Ambiental; Justiça Climática; e Assuntos Jurídicos – demonstram a ampla gama de temas que o CONAMA agora aborda de forma mais dedicada.

Outra mudança notável é a reabilitação da possibilidade de consulta pública, um mecanismo que potencializa a participação cidadã na gestão ambiental. De acordo com o novo regimento, após a consulta, as contribuições coletadas serão sistematizadas em um prazo de até 30 dias, para posterior deliberação da câmara técnica correspondente.

Em síntese, a reestruturação do CONAMA em 2023 não apenas recuperou elementos essenciais de seu funcionamento democrático, mas também introduziu medidas que promovem transparência, inclusão e uma abordagem mais especializada aos desafios ambientais. A nova configuração, como ilustrada na figura e no gráfico apresentados, parece estar mais alinhada com as demandas atuais e futuras relativas à proteção ambiental no Brasil, as práticas de boa governança do PNUD e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O gráfico a seguir apresenta um comparativo de participação por segmento (Sociedade Civil; Mercado; Estado) do desenho institucional do CONAMA no período estudando, notadamente Portaria MMA N° 452/2011; o Decreto N° 11.417/2023; A composição do Decreto N° 11.417/2023 após intervenção judicial de STF e por fim o Decreto N° 11.417/2023

Gráfico 3 – Composição do CONAMA entre os anos de 2011, 2019 e 2023



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério do Meio Ambiente (2011; 2019; 2023).

Em síntese, a reestruturação do CONAMA em 2023 não apenas recuperou elementos essenciais de seu funcionamento democrático, mas também introduziu medidas que promovem transparência, inclusão e uma abordagem mais especializada aos desafios ambientais. A nova configuração, está mais alinhada com as demandas atuais e futuras relativas à proteção ambiental no Brasil, as práticas de boa



governança e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Por fim, é necessário destacar que a reformulação do desenho institucional expandiu a participação social no conselho para o maior número de representantes de sua história, tendo potencial de resgatar a pluralidade de atores na composição do conselho e fortificando esse espaço de democracia participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o estudo, observamos uma série de mudanças significativas no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em relação à sua participação e estrutura institucional ao longo dos anos. A trajetória do CONAMA desde 2011 reflete diferentes abordagens políticas em relação ao meio ambiente e, conseqüentemente, os diversos graus de inclusão e participação dos diversos segmentos da sociedade.

Em 2011, durante a gestão da presidente Dilma Rousseff, houve um enfoque na diversificação da representatividade, com um total de 96 membros no conselho. O objetivo era envolver vários setores da sociedade e incluir diversas vozes no debate ambiental.

No entanto, em 2019, houve uma mudança significativa durante a administração Bolsonaro. O número de conselheiros foi drasticamente reduzido para apenas 23. Além disso, a participação da Sociedade Civil diminuiu de 22 para 4 membros, enquanto a centralização governamental aumentou de 29% para 41%. Essas mudanças indicaram uma centralização decisória e uma limitação no diálogo democrático, levantando dúvidas sobre a capacidade do órgão de representar adequadamente os interesses ambientais e a pluralidade do país. A intervenção do STF também destacou a importância de um conselho fortalecido e diversificado, enfatizando o equilíbrio entre os poderes na gestão ambiental, contudo sem grandes avanços na ampliação do quantitativo como se observou nos gráficos apresentados.

No entanto, em 2023, sob a liderança do governo Lula, ocorreu uma renovação. Foram implementadas reformas que incluíram critérios de diversidade racial e de gênero, expandindo o número total de membros para 114 e introduzindo câmaras técnicas especializadas. Essas mudanças demonstraram um compromisso renovado com a inclusão e a eficácia. A reintrodução das consultas públicas enfatizou ainda mais a natureza participativa do conselho.

Essa análise evidencia que a estrutura e funcionamento do CONAMA são fortemente influenciados pelo cenário político e social do Brasil. As variações observadas ao longo dos anos decorrem das estratégias que oscilam de governo para governo. No entanto, é essencial que a



manutenção das regras o desenho institucional dessa instituição participativa não seja mera resposta a agendas políticas de curto prazo, mas se consolide como uma política de Estado, transcendendo a governos específicos.

A colaboração entre setores governamental, empresarial e da sociedade civil é vital para robustecer as políticas ambientais. O espaço de conselho de democracia participativa deve priorizar a inclusão, a transparência e a resposta proativa às demandas socioeconômicas e ambientais do país e dos três setores.

Portanto, ao analisarmos sua trajetória, é essencial que a sociedade brasileira continue vigilante e engajada na evolução desses órgãos decisórios. A participação ativa da sociedade civil, incluindo ONGs e institutos, desempenha um papel fundamental nessa manutenção e aprimoramento da governança ambiental, mediando as relações entre comunidades e agentes políticos e corrigindo problemas históricos de sub-representação.

Na recente reconstrução normativa de 2023, o desenho institucional do CONAMA, em tese, foi projetado para estabelecer um dever jurídico que potencialmente amplia a representatividade. No entanto, a garantia de uma eficaz participação plural não reside apenas na teoria normativa, mas exige implementação prática através da política. Para realmente verificar essa eficácia, é essencial promover processos periódicos de eleição de conselheiros e assegurar uma rotatividade de representações. Isso deve incorporar uma diversidade que vai além de governo, mercado e sociedade civil, dando prioridade à inclusão dos menos favorecidos, como povos tradicionais, indígenas, ribeirinhos e comunidades marginalizadas. Esses grupos, frequentemente, são os mais vulneráveis e os primeiros afetados por eventos climáticos extremos.

Para uma governança verdadeiramente eficaz diante das mudanças climáticas e em busca das metas de desenvolvimento sustentável, é indispensável a sinergia entre os níveis governamentais federal, estadual e municipal. Com a reformulação de 2023, essa sinergia foi (re)fortalecida dentro do conselho nacional, buscando uma abordagem coesa e abrangente para a gestão ambiental, alinhando políticas e estratégias de maneira integrada e coletiva.

Por fim, a renovação do CONAMA é um passo positivo, mas é apenas o começo. Para uma gestão ambiental consistente, é crucial aumentar o envolvimento da sociedade civil e garantir a colaboração em todos os níveis decisórios. A convergência entre direito, ciência e engajamento social é fundamental para uma administração ambiental eficaz e progressiva.



REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. “Brazil: Environmentalism and Environmental Policy”. In: DOMINIC, A. *et al.* **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Routledge, 2020.
- ADAMS, C. *et al.* “Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor?”. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 25, n. 81, 2020.
- ASSIS, C. F.; MONTEIRO, R. “Metodologias Qualitativas E Quadros De Referência Para A Pesquisa Em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas”. **Jures**, vol. 16, n. 29, 2023.
- AVRITZER, L. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. **Opinião Pública**, vol. 14, 2008.
- BALBINO, M. L. C. “A participação social na construção do direito ambiental global”. **Revista de Direito Internacional**, vol. 14, n. 3, 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.
- BASTOS LIMA, M. G.; COSTA, K. “Quo vadis, Brazil? Environmental malgovernance under Bolsonaro and the ambiguous role of the sustainable development goals”. **Bulletin of Latin American Research**, vol. 41, n. 4, 2022.
- BENTLIN, A. P. C. A. **Ecos do sistema: reflexos da participação social no processo de licenciamento ambiental** (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais). Porto Alegre: PUCRS, 2021.
- BRASIL. “Decreto garante retomada do Conama e participação social”. **Gov.br** [2023]. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 29/09/2023.
- BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília: Planalto, 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29/09/2023.
- CARDOSO, C. *et al.* “A reestruturação do CONAMA e os limites para a democracia participativa na gestão ambiental brasileira”. **Revista Continentes**, vol. 1, n. 20, 2022
- CARRARI, A. A. **Participação social e política ambiental: o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente** (Dissertação de Mestrado em Geografia). Brasília: UnB, 2022.
- CARVALHO, R. *et al.* “Lack of transparency and social participation undermine the fight against deforestation in Brazil”. **Journal of the Geographical Society of Berlin**, vol. 153, n. 1, 2022.
- CHRISTMANN, L. L. *et al.* “CONAMA: A participação popular como garantia da legitimidade nas decisões sobre a política ambiental e o decreto federal Nº 9.806/2019”. **Revista Jurídica Editora Mizuno**, vol. 2, n. 1, 2023.
- DIAS, L. P.; FRONTIN WERNECK, J. M. C. “Análise da participação social voltada para a Educação Ambiental”. **Meio Ambiente em Foco**, vol. 13, 2021
- EVANS, J. P. **Environmental governance**. New York: Routledge, 2012.



FAULKNER, A. "Lucidchart for easy workflow mapping". **Serials Review**, vol. 44, n. 2, 2018.

FISHER, D. R. *et al.* "Transformations in environmental governance and participation". In: MOL, A. P. J. (eds.). **The Ecological Modernisation Reader**. London: Routledge, 2020.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. M. "Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 20, 2012.

G1. "Em meio a ação no STF, governo eleva de 23 para 36 número de conselheiros do Conama". **G1** [2023]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 22/09/2023.

G1. "Ministério do Meio Ambiente reduz número de conselheiros do Conama; entidades ambientalistas perdem espaço". **G1** [2019]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 22/09/2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Editora Loyola, 2018

HANNA RACHED, D. "Accountability e desenho institucional: um " ponto cego" no direito público brasileiro". **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 11, n. 1, 2021.

JACOBS, J. E. "Community participation, the environment, and democracy: Brazil in comparative perspective". **Latin American Politics and Society**, vol. 44, n. 4, 2002.

JAGER, N. W. *et al.* "Pathways to implementation: Evidence on how participation in environmental governance impacts on environmental outcomes". **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 30, n. 3, 2020.

LEMOS, M. A. C.; VIEIRA, D. M. "O discurso como determinante da efetividade da participação social: para além do desenho institucional e do contexto". **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 26, n. 85, 2021.

LIHUA, W. U. *et al.* "Improvement of regional environmental quality: Government environmental governance and public participation". **Science of the Total Environment**, vol. 717, 2020.

LISBOA, C. "Conama define novos conselheiros por sorteio". **O ECO** [2019]. Disponível em: <www.oeco.org.br>. Acesso em: 12/09/2023.

MENEZES, R. G.; BARBOSA JR, R. "Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition". **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft**, vol. 15, n. 2, 2021.

MONTEIRO, R. R. *Et al.* "Law and National Environmental Policy: The challenges faced today in Brazil (2019-2021)". **Research, Society and Development**, vol. 11, n. 7, 2022.

MONTEIRO, R. R.; SCHIAVETTI, A. "Direito, unidades de conservação e instituições participativas: aspectos jurídicos normativos sobre a perspectiva sócio-histórica". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 13, n. 38, 2023

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D.; TEIXEIRA, A. N. "Análises qualitativas nos estudos organizacionais: as vantagens no uso do software nvivo®". **Revista Alcance**, vol. 23, n. 4, 2016.



SALINAS, N. S. C. “Dilema de agência na regulação ambiental: os efeitos perversos da delegação incondicionada de poderes normativos ao Conselho Nacional do Meio Ambiente–CONAMA”. **Economic Analysis of Law Review**, vol. 11, n. 1, 2020.

SANO, H. “The Brazilian National Environmental Policy: The challenge of plural environmental governance”. **Development**, vol. 55, n. 1, 2012.

SANTOS, C. R.; FREITAS, R. R.; DEUS MEDEIROS, J. “Participação social e retrocessos na proteção da vegetação de restinga no Brasil no período entre 1965 e 2021”. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, vol. 61, 2023.

SEIXAS, C. S. *et al.* “Environmental Governance in Brazil: towards the Sustainable Development Goals (SDGs)”. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, vol. 25, n. 81, 2020.

SILVA, J. C. P. **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 de Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2019.

SILVA, R. “Desenho institucional e promoção da justiça em espaços participativos: implicações em um estudo de caso”. **Opinião Pública**, vol. 20, 2014.

SOUSA, J. R.; DOS SANTOS, S. C. M. “Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer”. **Pesquisa e debate em Educação**, vol. 10, n. 2, 2020.

VALE, M. M. *et al.* “The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil”. **Biological Conservation**, vol. 255, 2021.

VARGAS, D. L. “‘Na contramão da sustentabilidade’: a pauta da governança ambiental no Brasil”. **Colóquio - Revista do Desenvolvimento Regional**, vol. 18, n. 2, 2021.

VILLARES, L. F. “O poder normativo do CONAMA”. **Revista Jurídica da Presidência**, vol. 10, n. 90, 2008.

ZHOURI, A. “Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, 2008

ZURBA, M.; PAPADOPOULOS, A. “Indigenous participation and the incorporation of indigenous knowledge and perspectives in global environmental governance forums: a systematic review”. **Environmental Management**, vol. 72, n. 1, 2023.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano V | Volume 16 | Nº 46 | Boa Vista | 2023

<http://www.ioles.com.br/boca>

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávoro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima