



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**RENAN FERREIRA LEAL**

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E GOVERNANÇA AMBIENTAL NO PARÁ:  
Efeitos do Desenho Institucional no Conselho Estadual de Meio Ambiente e no Fórum  
Paraense de Mudanças e Adaptações Climáticas**

**BELÉM – PA  
2025**

**RENAN FERREIRA LEAL**

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E GOVERNANÇA AMBIENTAL NO PARÁ:**  
Efeitos do Desenho Institucional no Conselho Estadual de Meio Ambiente e no Fórum  
Paraense de Mudanças e Adaptações Climáticas

Artigo apresentado à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eugênia Rosa Cabral.

BELÉM - PA  
2025

**RENAN FERREIRA LEAL**

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E GOVERNANÇA AMBIENTAL NO PARÁ:**  
Efeitos do Desenho Institucional no Conselho Estadual de Meio Ambiente e no Fórum  
Paraense de Mudanças e Adaptações Climáticas

Artigo apresentado à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eugênia Rosa Cabral

---

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Eugênia Rosa Cabral - Orientadora

---

Prof. Me. Diego Brilhante Athayde - Examinador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Dolores Lima da Silva (Suplente)

Data da Defesa: 15 de setembro de 2025.

Conceito: B

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à força invisível, que me sustenta todos os dias, chamada amor — em todas as suas formas — para com os meus próximos, que tornou possível chegar até aqui.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, antes de tudo, aos meus pais. À minha mãe, professora por vocação e coração, que me mostrou desde cedo que o conhecimento é o bem mais valioso que alguém pode carregar. Seu incentivo constante e suas cobranças “amorosas” foram grande parte do combustível para que eu acreditasse na força do estudo. Ao meu pai, agradeço com uma mistura de ironia e gratidão: mesmo não sendo o maior entusiasta da minha escolha de curso e de meu modo de vida, foi justamente ele quem menos mediu esforços para que eu tivesse a melhor educação possível. Entre um conselho conservador e outro, encontrei coragem, contradição e inspiração, aprendendo que apoio também se manifesta em gestos silenciosos.

Estendo meus agradecimentos à Universidade Federal do Pará, em especial à Faculdade de Ciências Sociais, pelo espaço de formação e aprendizado proporcionado ao longo desta trajetória. À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eugênia Rosa Cabral, pela orientação atenta, paciência e contribuições fundamentais para a construção deste trabalho. Aos demais professores do curso, cujos ensinamentos foram decisivos para a minha formação acadêmica.

Por fim, registro também o meu agradecimento às ONGs socioambientais onde trabalhei, pela oportunidade de vivência prática junto à mobilização da sociedade civil, experiência que inspirou e fortaleceu a escolha do tema desta pesquisa. Agradeço, igualmente, aos colegas e amigos que compartilharam debates, materiais e reflexões, contribuindo para o amadurecimento das ideias aqui desenvolvidas.

## EPÍGRAFE

*“Uma democracia deve ser um regime político, econômico, cultural, social que permite estabelecer igualdade entre todas as raças.”*

*(Florestan Fernandes)*

## RESUMO

Este trabalho analisa comparativamente a participação de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), especialmente ONGs ambientalistas, no Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará (COEMA) e no Fórum Paraense de Mudanças Climáticas (FPMAC), no período de 2002 a 2024. A pesquisa, baseada em documentos oficiais, como atas, relatórios, decretos e portarias, revela que o COEMA, órgão deliberativo e normativo, apresenta composição dominada por representantes do setor produtivo e órgãos governamentais, com baixa presença e participação não recorrente de ONGs ambientais, restritas majoritariamente às Câmaras Técnicas. Já o FPMAC, de caráter consultivo e propositivo, possui arquitetura institucional mais flexível e inclusiva, garantindo participação constante e diversificada de OSCs ambientais, povos e comunidades tradicionais, e setor acadêmico. Essa diferença se explica pelo desenho institucional: o COEMA opera com regimento rígido e processo de nomeação centralizado, enquanto o FPMAC adota governança compartilhada e abertura temática. Os resultados confirmam a hipótese de que espaços mais abertos favorecem maior inclusão e influência das OSCs, enquanto instâncias formalizadas restringem sua incidência. Conclui-se que a estrutura normativa e o grau de institucionalização moldam a qualidade democrática da política ambiental no Pará, influenciando a representatividade e a pluralidade de vozes nos colegiados.

**Palavras-chave:** Instituições Participativas; Ongs Ambientalistas; Participação Social; Governança Ambiental; Pará; Setor Produtivo; Comunidades Tradicionais; Organizações da Sociedade Civil.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate sobre a participação social na formulação e no acompanhamento das políticas públicas ambientais tem se intensificado no Brasil. Nesse cenário, as Instituições Participativas (IPs) constituem arenas privilegiadas de diálogo entre Estado e sociedade civil, permitindo a deliberação, consulta e proposição de políticas voltadas à elaboração e à gestão de políticas públicas, em geral e em particular das políticas ambiental e climática. Entretanto, como destacam Santos e Avritzer (2002), o desenho institucional e o grau de abertura desses espaços moldam profundamente quem participa, como participa e quais pautas conseguem avançar, influenciando a qualidade democrática das decisões.

No estado do Pará, duas instâncias se destacam: o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) e o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptações Climáticas (FPMAC). Ambos reúnem governo, setor produtivo, academia e organizações da sociedade civil, mas diferem significativamente em natureza, composição e funcionamento. O COEMA, órgão deliberativo e normativo, apresenta maior formalização, assentos setoriais rígidos e predominância de representantes do setor produtivo e do poder público, o que, segundo Avritzer (2008), tende a favorecer atores politicamente consolidados e limitar a entrada de novos sujeitos.

O FPMAC, de caráter consultivo e propositivo, opera com maior flexibilidade e diversidade de representação, característica que, conforme Baiocchi (2005) e Dagnino (2002), potencializa a inclusão de movimentos sociais, ONGs ambientalistas e comunidades tradicionais. Dessa forma, este trabalho investiga de que maneira as diferenças institucionais entre COEMA e FPMAC influenciam a presença e a atuação das organizações da sociedade civil, especialmente ONGs ambientalistas. A partir de análise documental e comparativa, busca-se compreender esse processo. O foco recai sobre o impacto das regras, da estrutura normativa e dos processos de composição na pluralidade de vozes e na representatividade.

Para o COEMA, foi selecionado o intervalo 2002 a 2024 para a pesquisa com a finalidade de comparar como diferentes orientações de governo federal do PT (Lula 2003–2010; Dilma 2011–2016), Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022), repercutem sobre a agenda e a composição participativa de um colegiado estadual deliberativo. Embora o COEMA seja órgão do governo do Pará, a política ambiental estadual

se articula com diretrizes, prioridades e coalizões nacionais (licenciamento, fiscalização, fóruns federativos), o que torna relevante observar possíveis variações entre ciclos federais distintos. O marco de 31 de agosto de 2016 delimita a transição Dilma–Temer; a sequência 2019–2022 corresponde ao governo Bolsonaro. Assim, o recorte alcança três contextos federais que se contrastam, permitindo testar se o desenho institucional do COEMA responde às mudanças no ambiente político nacional. Em relação ao FPMAC, o recorte inicia em 2019 porque o fórum foi instituído neste ano pelo seu Decreto de formação. Portanto, compara-se uma série histórica extensa (COEMA) com o período de atuação do FPMAC (2019–2024), permitindo avaliar como desenhos institucionais distintos influenciam inclusão, representatividade e incidência de OSCs ao longo do tempo.

A escolha do tema também se justifica pelas experiências acadêmicas e profissionais, especialmente no trabalho desenvolvido junto às ONGs ambientalistas, que atuam na mobilização da sociedade civil em defesa da floresta e da justiça socioambiental. Essa vivência possibilitou um contato direto com os desafios e as potencialidades da participação de organizações não governamentais em arenas institucionais, reforçando a relevância de compreender de que forma são moldadas as possibilidades de atuação da sociedade civil em colegiados ambientais no Pará. Dessa forma, o estudo nasce do diálogo entre inquietações teóricas da formação em Ciências Sociais e experiências práticas acumuladas no campo da mobilização socioambiental.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: a introdução apresenta o tema, os objetivos e a justificativa da pesquisa, situando o problema no contexto da governança ambiental no Pará. Em seguida, o capítulo de metodologia descreve o tipo de pesquisa adotado, os procedimentos de coleta e análise de dados e as limitações enfrentadas. O terceiro capítulo desenvolve a análise comparativa entre o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) e o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptações Climáticas (FPMAC), destacando diferenças e semelhanças em seus desenhos institucionais. No quarto capítulo, são expostos os resultados obtidos e a discussão à luz da literatura sobre participação social e instituições participativas. Por fim, nas considerações finais, são apresentadas as principais conclusões do estudo e suas contribuições para o debate sobre governança ambiental e participação da sociedade civil no estado do Pará.

## **2 METODOLOGIA**

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, com ênfase em análise documental e comparativa, visando compreender de que maneira o desenho institucional influencia a presença e a atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), especialmente ONGs ambientalistas, em colegiados ambientais do estado do Pará.

## 2.1 TIPO DE PESQUISA

Trata-se de um estudo descritivo e analítico, que combina elementos de pesquisa documental e estudo comparativo de caso. Foram selecionados dois colegiados como unidades de análise: o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará (COEMA) e o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptações Climáticas (FPMAC). O recorte temporal foi definido de modo a possibilitar a comparação entre diferentes ciclos políticos federais e seus possíveis reflexos sobre a governança ambiental no campo estadual.

## 2.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados baseou-se em:

**2.2.1** Atas e relatórios oficiais das reuniões do COEMA e do FPMAC, disponíveis em portais institucionais e por meio de solicitações à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).

**2.2.2** Resoluções, portarias e decretos que definem a estrutura e o funcionamento dos colegiados.

**2.2.3** Planilhas de composição dos plenários e comitês executivos, registrando a presença por segmento: setor produtivo, OSCs ambientais, comunidades tradicionais, entre outros.

**2.2.4** Documentos e relatórios de organizações participantes, como TNC Brasil e IPAM.

## 2.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

Os dados foram sistematizados em Quadros e Tabelas comparativas, permitindo:

**2.3.1** Identificar a frequência e a recorrência de participação de OSCs ambientais em cada colegiado.

**2.3.2** Comparar os critérios institucionais de composição e nomeação de membros.

**2.3.3** Relacionar a arquitetura normativa com os padrões observados de diversidade e inclusão.

A análise seguiu a lógica da análise de conteúdo temática (Bardin, 2011), agrupando informações em categorias previamente definidas: estrutura normativa, critérios de composição, segmentos representados e grau de abertura à participação da sociedade civil.

## 2.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa enfrentou restrições relacionadas à disponibilidade de atas completas e atualizadas de todos os períodos analisados, bem como à falta de registros padronizados sobre a participação efetiva nas reuniões (registro *ipsis verbis* do conteúdo das falas de cada participante, defesa de proposições e conflitos nos debates). Apesar disso, as fontes consultadas foram suficientes para delinear padrões consistentes de participação e composição.

### **3 ENTRE RIGIDEZ NORMATIVA E FLEXIBILIDADE PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE COMPARADA DO COEMA E DO FÓRUM PARAENSE DE MUDANÇAS E ADAPTAÇÕES CLIMÁTICAS**

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO DO COEMA**

No COEMA, observa-se que as ONGs ambientais são raramente nomeadas para o plenário e, quando presentes, atuam com mais frequência nas Câmaras Técnicas, em geral como apoio técnico ou convidados para consultas. A maior parte das cadeiras permanentes do conselho é ocupada por entidades do setor produtivo, conselhos profissionais e órgãos governamentais. Essa configuração tende a privilegiar interesses consolidados e institucionais, limitando o potencial de representação da diversidade da sociedade civil e principalmente ONGs ambientalistas.

#### **3.2 CARACTERIZAÇÃO DO FÓRUM**

No Fórum Paraense de Mudanças Climáticas, a presença de ONGs ambientais é mais constante e estruturada, tanto no Comitê Executivo quanto nas Câmaras Técnicas, com destaque para organizações como TNC, IPAM, CNS, MALUNGU, FEPIPA e outras. Isso indica que o fórum foi desenhado e conduzido de forma a privilegiar a articulação multissetorial e a inclusão de atores diversos, o que amplia sua capacidade de dialogar com movimentos, populações tradicionais e instituições da sociedade civil organizada. Essa diferença pode ser explicada pelo grau de institucionalização e rigidez normativa dos conselhos, como o COEMA, em comparação com fóruns deliberativos de natureza mais flexível, como o FPMAC. Fóruns costumam ser menos hierárquicos, mais horizontais e mais abertos à composição política variável, o que favorece a entrada de atores com menor poder institucional, mas alta legitimidade social e técnica (Alencar, Joana; Cruxên, Isadora; Fonseca, Igor; Pires, Roberto; Ribeiro, Uriella).

#### **3.3 COMPARAÇÃO ENTRE O DESENHO INSTITUCIONAL DO COEMA E DO FÓRUM**

A análise comparada entre a composição do plenário do COEMA e a do Fórum Paraense de Mudanças Climáticas revela uma diferença na forma como as organizações da sociedade civil, especialmente as ONGs ambientalistas, participam de cada espaço.

Apesar de ambas as Instituições Participativas terem a sua essência baseada no diálogo estado e sociedade, desempenham funções diferentes e, justamente, são essas funções que diferenciam a composição do plenário e do comitê executivo das duas. A atuação do COEMA se dá por meio de funções deliberativas, consultivas, normativas, representativas e de controle social (Santos; Avritzer, 2002). No âmbito deliberativo, cabe ao conselho aprovar diretrizes, normas e decisões que orientam a política ambiental do estado, incluindo a apreciação de processos de licenciamento de empreendimentos com significativo impacto ambiental. Além disso, os conselhos possuem função consultiva, ao oferecerem pareceres técnicos sobre propostas legislativas e ações do poder público, servindo como instância de assessoramento qualificado.

Outra dimensão importante é a normativa, por meio da qual o conselho pode elaborar resoluções e instruções complementares que regulamentam aspectos da política ambiental estadual. Ao mesmo tempo, os conselhos exercem a função de controle social, fiscalizando a atuação do Estado, cobrando a execução das políticas públicas e promovendo a transparência na gestão ambiental.

O Fórum Paraense de Mudanças Climáticas, por sua vez, configura-se como um espaço institucional de natureza consultiva, participativa e propositiva. Embora não tenha função deliberativa formal como o COEMA, o Fórum tenta cumprir um papel estratégico na formulação da política climática estadual ao articular diferentes segmentos da sociedade civil, do setor produtivo, da comunidade científica e do poder público em torno da pauta das mudanças climáticas. Sua estrutura é composta por um Comitê Executivo e diversas Câmaras Técnicas temáticas, o que favorece a inclusão de atores com expertises diversas, especialmente aqueles vinculados a territórios e agendas socioambientais específicas, como povos indígenas, comunidades quilombolas, movimentos extrativistas e ONGs ambientalistas.

Diferentemente dos conselhos tradicionais, cuja composição e funcionamento costumam ser mais normatizados e restritos, o Fórum opera com maior flexibilidade no seu desenho institucional. Essa característica permite a construção de consensos mais amplos e o desenvolvimento de propostas colaborativas que podem subsidiar tanto a formulação de leis quanto a implementação de programas governamentais (Avritzer, 2002; Baiocchi, 2001; Dagnino, 2002; Heller, 2001). No caso paraense, o Fórum teve papel destacado na elaboração da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, oferecendo subsídios técnicos, promovendo oficinas e realizando consultas públicas. Por fim, o Fórum tem por função inicial atuar como

instância de mobilização política e social, funcionando como canal de escuta e mediação entre o governo e a sociedade civil. Sua existência é uma tentativa ainda não consolidada da ideia de uma governança climática mais democrática e participativa, ainda que sua influência dependa, em última instância, do governo executivo do estado e da capacidade de articulação dos seus membros e da receptividade do governo às suas proposições.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A partir dos dados retirados dos documentos oficiais – atas, relatórios, decretos e resoluções em relação a nomeação para plenários e comitês executivos do COEMA e FPMAC –, é possível observar que o COEMA, apesar de cumprir funções deliberativas formais como a aprovação de resoluções, licenças e diretrizes da política ambiental estadual, apresenta uma composição historicamente dominada por representantes do setor produtivo e por órgãos técnicos do Estado. As atas de reuniões e decretos de nomeações demonstram que representantes de organizações como a Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI), Federação dos Pescadores do Estado do Pará (FETIPA) e Federação das Indústrias do Estado do Pará (FIEPA) figuram de forma recorrente entre os conselheiros, enquanto a presença de representantes de ONGs ambientais aparece de maneira pontual e esporádica, nunca consecutiva, com um mandato seguido do outro, em geral apresentando apenas um perfil consultivo, como no caso do Instituto AMEAMA (2022-2025) e a ONG “Economia Sustentável na Amazônia” (2017-2019).

Já no caso do Fórum Paraense de Mudanças Climáticas, os dados mostram uma composição significativamente mais diversa e mais ampla em relação à inclusão da sociedade civil. Entidades como a The Nature Conservancy Brasil (TNC), Instituto de Pesquisa da Amazônia (IPAM), Conselho Nacional de Extrativistas (CNS), Federação das Entidades e Povos Indígenas do Pará (FEPIPA), Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (MALUNGU), Associação de Moradores e Amigos do Tucunduba (AME) e Associação de Discentes Quilombolas da Universidade Federal do ará (ADQ) ocuparam assentos mais representativos no Comitê Executivo ou em Câmaras Técnicas temáticas, refletindo uma arquitetura institucional mais aberta à pluralidade de vozes e ao debate de pautas territoriais, climáticas e de justiça socioambiental. O Fórum, por ser um

espaço consultivo e propositivo, sem o mesmo grau de rigidez normativa do COEMA, permitiu maior inclusão de representantes de comunidades tradicionais e organizações ambientalistas.

A Tabela 1, a seguir, sintetiza a origem quanto ao setor da sociedade, e representantes das duas instituições participativas estudadas.

**Tabela 1 – Número de participantes no COEMA e no FPMAC, segundo o setor social representado**

SETOR	COEMA (2002–2024)		FPMAC (2019–2024)	
Setor Produtivo	19	65,5%	9	30,0%
Outras OSCs	7	24,0%	5	16,7%
ONGs ambientais	2	7,0%	6	20,0%
Indígenas	1	3,5%	4	13,3%
Quilombolas	0	0,0%	6	20,0%
Governo	8	27,5%	6	20,0%
<b>Total</b>	29		30	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de atas, resoluções e relatórios oficiais do COEMA (2002–2024) e do FPMAC (2019–2024).

Os dados da Tabela 1 evidenciam um contraste significativo entre os dois colegiados. O COEMA apresenta predominância do setor produtivo (65,5%), seguido pela presença governamental (27,5%), por participação minoritária de outras OSCs (13,8%) e pela presença residual de ONGs ambientais (7%) e indígenas (3,5%), além da ausência total de quilombolas. Esse perfil de composição confirma a concentração de poder decisório em atores empresariais e governamentais, restringindo a diversidade representativa, o que dialoga com Santos e Avritzer (2002), ao apontarem que conselhos com regras rígidas tendem a privilegiar setores já consolidados.

O FPMAC, por outro lado, mostra distribuição mais equilibrada. Embora o setor produtivo ainda ocupe 30% dos assentos e o governo mantenha 20%, há presença expressiva de ONGs ambientais (20%), comunidades quilombolas (20%) e indígenas (13,3%), além de outras OSCs (16,7%). Essa configuração indica que a arquitetura institucional do Fórum favorece maior inclusão de atores sociais e territoriais historicamente marginalizados, em consonância com Dagnino (2002), que destaca a importância da abertura institucional para a entrada de movimentos sociais, e com Baiocchi (2005), que observa como fóruns mais

horizontais ampliam a diversidade e a circulação de saberes. Esses resultados reforçam a literatura sobre desenho institucional (Avritzer, 2008; Santos & Avritzer, 2002).

Os dados revelam que o COEMA manteve ao longo de duas décadas uma composição fortemente concentrada em representantes do setor produtivo e de órgãos governamentais, com presença pontual e descontínua de ONGs ambientalistas, geralmente restritas às Câmaras Técnicas. Em contraste, o FPMAC apresentou uma configuração mais plural, com participação recorrente de OSCs ambientais, povos indígenas, comunidades quilombolas e atores acadêmicos, compondo um espaço mais aberto ao diálogo multissetorial, o que confirma a observação de Avritzer (2008) de que regras institucionais moldam a capacidade de incidência dos atores sociais.

A discrepância entre a quantidade de representantes nos espaços de discussão e deliberação tem implicações diretas na qualidade democrática da política ambiental, uma vez que os espaços onde as ONGs ambientais possuem maior presença tendem a gerar deliberações mais conectadas com os saberes locais e com a agenda da justiça climática. Ou seja, a participação de ONGs ambientais como organizações com capacidades decisórias no âmbito ambiental se restringe apenas ao Fórum Paraense de Mudanças e Adaptações Climáticas, que é a Instituição Participativa com papel consultivo e não deliberativo; tal participação é mais residual ou pouco significativa no COEMA, que é a instituição com função deliberativa, inclusive na aprovação de resoluções de caráter legislativo que moldam decisões do governo do Estado e seus setores do executivo. Essa constatação confirma a hipótese desta pesquisa e conversa teoricamente com Santos (2006), que alerta para o risco de a democracia participativa se reduzir a um ritual burocrático quando não há abertura real à sociedade civil.

#### 4.1 CRITÉRIOS INSTITUCIONAIS DE COMPOSIÇÃO E DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO NO COEMA E NO FPMAC

Os dados da pesquisa indicam que, no COEMA, os critérios de escolha privilegiam atores já institucionalizados, uma vez que a nomeação é feita por decreto do governador a partir de entidades previamente habilitadas. Essa configuração gera baixa rotatividade e tende a consolidar a presença do setor produtivo, como também observam Santos e Avritzer (2002) em suas análises sobre conselhos. Já no FPMAC, a seleção de membros ocorre de forma mais flexível, especialmente em Câmaras Técnicas, o que amplia a diversidade e possibilidade de

incidência política. Essa lógica de nomeação centralizada confirma o argumento de Avritzer (2008), de que regras institucionais rígidas funcionam como filtros de entrada

Esses resultados estão em consonância com Avritzer (2008), ao destacar que regras rígidas de composição funcionam como filtros de entrada, e com Baiocchi (2005), para quem fóruns mais abertos ampliam o alcance da participação social. Em resumo, a diferença de arranjo institucional entre COEMA e FPMAC tem efeitos diretos sobre a representatividade e a pluralidade de setores presentes nos colegiados. O Quadro 1, a seguir, sintetiza essas diferenças de arranjo institucional entre as duas organizações em estudo,

**Quadro 1 – Critérios de composição e escolha de membros do COEMA e do FPMAC**

ASPECTOS	COEMA	FPMAC
<b>Base legal</b>	RESOLUÇÃO COEMA Nº 142, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018 (REGIMENTO INTERNO)	DECRETO Nº 254, DE 8 DE AGOSTO DE 2019
<b>Natureza</b>	Órgão deliberativo e normativo, vinculado à SEMAS.	Órgão consultivo e propositivo, vinculado à SEMAS.
<b>Composição</b>	Representantes do poder público estadual, federal, municipal, entidades de classe, setor produtivo, universidades e OSCs (inclusive ambientais).	Representantes do poder público, setor produtivo, comunidades tradicionais, povos indígenas, quilombolas, universidades, OSCs ambientais e organizações internacionais.
<b>Critérios de escolha</b>	Indicação por entidades representativas conforme segmentos previstos no regimento; nomeação pelo governador via decreto; mandatos com prazo definido e possibilidade de recondução.	Indicação por instituições habilitadas conforme segmentos; escolha e aprovação em plenária; homologação pelo poder público; possibilidade de recondução.
<b>Requisitos para ocupação de trabalho</b>	Representar entidade com atuação comprovada no setor; atender critérios de habilitação definidos em edital/convocação pública; comprovar regularidade jurídica e fiscal da organização.	Representar uma instituição com atuação na pauta climática ou socioambiental; participar de reuniões e câmaras técnicas; atender critérios de representatividade definidos no decreto.
<b>Participação de ONGs ambientais</b>	Menor presença no plenário; participação mais recorrente em câmaras técnicas temáticas.	Presença significativa no Comitê Executivo e câmaras técnicas; participação constante em pautas estratégicas.

<b>Tipo de estrutura</b>	Estrutura mais formal e normativa, com maior peso para setor produtivo e governo estadual, o que pode restringir espaço para OSCs.	Estrutura mais aberta e participativa, com valorização da diversidade de segmentos, incluindo povos e comunidades tradicionais e OSCs ambientais.
--------------------------	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução COEMA nº 142/2018 e do Decreto nº 254/2019

Em resumo, em termos políticos, essa diferença entre os desenhos institucionais tem efeitos diretos e claros na forma e na qualidade da participação dos setores ali representados, que têm interesse em sua integração. Enquanto no COEMA a lógica setorial e o processo de nomeação centralizado no Executivo funcionam como filtros de entrada, no FPMAC a governança compartilhada e os mecanismos mais flexíveis de composição permitem maior dinamismo e participação mais ativa de OSCs ligadas ao meio ambiente e justiça climática. Institucionalmente, isso se traduz na discrepância já evidenciada nas Tabelas e nos Quadros: o COEMA mantém participação estável, mas reduzida, de OSCs ambientalistas, enquanto o FPMAC apresenta presença mais frequente e diversificada, inclusive com inserção estratégica dessas organizações nas Câmaras Técnicas e no Comitê Executivo, em linha com Avritzer (2008), que mostra como regras institucionais funcionam como filtros de inclusão ou exclusão de atores sociais, e com Dagnino (2002), que enfatiza o papel da abertura institucional na ampliação da participação de movimentos sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de atas, resoluções e portarias referentes a ambas Instituições Participativas reforçam a importância de considerar o papel dos regimentos internos e das normas de criação como elementos que moldam não apenas a configuração formal dos colegiados, mas também as possibilidades reais de participação e incidência política dos diferentes atores sociais. A arquitetura institucional influencia a qualidade e a diversidade da participação. Conselhos, com seus enrijecimentos institucionais tratados desde seus regimentos internos, tendem a manter um núcleo de atores estáveis, com baixa rotatividade e alto grau de “profissionalização política”, o que, embora garanta continuidade, pode limitar o debate e a entrada de novos atores, como apontam Santos e Avritzer (2002) sobre a não manutenção da participação da sociedade civil em conselhos.

É possível que o desenho institucional seja a variável decisiva para explicar a presença e a atuação das organizações da sociedade civil nos colegiados analisados. O COEMA,

enquanto órgão deliberativo com assentos setoriais rígidos e nomeações centralizadas, manteve ao longo da série uma predominância estável do setor produtivo e baixa recorrência de ONGs ambientalistas em posições de decisão. Um achado importante deste estudo é que as datas e os cenários políticos do governo federal (PT, Temer, Bolsonaro) não produziram variações estruturais na ocupação desses espaços no Pará. As transições federais aparecem, quando muito, como fatores de contexto, sem alterar o padrão dominante de composição do COEMA nem a abertura posterior do FPMAC. Em outras palavras, as IPs estaduais mostraram alta inércia organizacional, ou seja, seus arranjos, regras de nomeações e reconduções e rotinas burocráticas diminuíam possíveis alterações de curto prazo vindas do plano nacional. Esse resultado remete a Avritzer (2008), que o desenho institucional é mais determinante que o cenário político conjuntural para explicar padrões de inclusão e exclusão.

A simples existência de espaços participativos não garante, por si só, uma participação efetiva e transformadora. É preciso considerar que a arquitetura normativa, os critérios de composição e os mecanismos de decisão funcionam como filtros, podendo tanto estimular quanto restringir a pluralidade. Nesse sentido, a experiência paraense demonstra que fóruns consultivos, apesar de não possuírem a mesma força legal de conselhos deliberativos, podem desempenhar papel estratégico na formulação de políticas, na articulação multissetorial e na mediação entre governo e sociedade (Baiocchi, 2005).

A hipótese inicial desta pesquisa, de que espaços mais abertos favorecem maior inclusão e influência das OSCs, enquanto instâncias formalizadas restringem sua incidência, confirma-se. Os resultados apontam que o desenho institucional importa: como mostram Avritzer (2008) e Dagnino (2002), regras de composição e mecanismos de abertura são decisivos para estruturar a inclusão e a capacidade de incidência das OSCs. Essa constatação reforça a importância de repensar e aprimorar os modelos institucionais dos colegiados ambientais, a fim de garantir não apenas o cumprimento formal da participação social, mas sua efetividade e impacto real nas decisões que afetam o território e os bens comuns de comunidades tradicionais. Em suma, isso implica repensar critérios de nomeação e composição, ampliar o número de cadeiras para organizações da sociedade civil, garantir rotatividade maior de instituições e criar mecanismos que possibilitem a entrada de novos atores, especialmente aqueles historicamente marginalizados dos processos decisórios. Isso também se conecta com o que Santos (2006) chama de risco da participação se reduzir a um “ritual burocrático” quando não há abertura real, reforçando a necessidade de fortalecer a

articulação popular para que fóruns como o FPMAC possam efetivamente influenciar e qualificar as decisões de conselhos deliberativos como o COEMA.

Mais do que identificar diferenças entre dois colegiados, esta pesquisa evidencia que a qualidade democrática da política ambiental depende de um equilíbrio delicado entre institucionalização e abertura. Só assim será possível avançar rumo a uma governança ambiental verdadeiramente inclusiva, plural e comprometida com a sustentabilidade socioambiental do Pará. Compreender as dinâmicas institucionais que regulam a participação social não é apenas um exercício acadêmico, mas um ideal de política pública. No contexto amazônico, onde os conflitos ambientais, as pressões econômicas e as desigualdades históricas se envolvem diariamente, garantir que os personagens mais próximos da realidade territorial participem das decisões é uma grande condição para a construção de políticas territoriais legítimas e efetivas, como destaca Porto-Gonçalves (2012), também levando em consideração que a disputa pela natureza está profundamente vinculada às desigualdades sociais e territoriais.

O que está em jogo não é apenas a arquitetura de um regimento interno de um colegiado, mas a própria capacidade do Estado de reconhecer e integrar os saberes, as experiências e as demandas de uma sociedade civil diversa. Sem essa abertura, a democracia participativa corre o risco de se reduzir a um ritual burocrático. Sob essa visão, Acsehrad (2004), retrata que a democratização das políticas ambientais exige que os espaços institucionais sejam permeáveis às vozes dos grupos sociais historicamente marginalizados, sob pena de se converterem em mecanismos burocráticos de exclusão

## **REFERÊNCIAS**

ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALENCAR, Joana; CRUXÊN, Isadora; FONSECA, Igor; PIRES, Roberto; RIBEIRO, Uriella. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HELLER, Patrick. *Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre*. *Politics & Society*, v. 29, n. 1, p. 131-163, mar. 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). IPAM participa do Fórum Paraense de Mudanças Climáticas. Brasília: IPAM, 2023. Disponível em: <https://ipam.org.br/ipam-participa-do-forum-paraense-de-mudancas-climaticas>. Acesso em: 18 maio 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA). Ata da 80ª Reunião Ordinária do COEMA, dezembro de 2023. Belém: SEMAS, 2023. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2024/08/ATA-da-80%C2%AA-Reuni%C3%A3o-Ordin%C3%A1ria-dezembro-de-2023.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA). Ata da 81ª Reunião Ordinária do COEMA, 2024. Belém: SEMAS, 2024. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/ATA-81%C2%AA-Ordin%C3%A1ria-Assinada-.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA). Ata da 83ª Reunião Ordinária do COEMA, 11 jul. 2024. Belém: SEMAS, 2024. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/ATA-83%C2%AA-Ordin%C3%A1ria-Assinada-.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PARÁ. Decreto nº 254, de 8 de agosto de 2019. Cria o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptações Climáticas – FPMAC, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 9 ago. 2019.

PARÁ. Resolução COEMA nº 142, de 20 de dezembro de 2018. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 21 dez. 2018.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). Relatório da VI Reunião Ordinária do Fórum Paraense de Mudanças Climáticas e Serviços Ambientais. Belém: SEMAS, 2019. Disponível em: [https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/relat%C3%B3rio\\_FPMC.pdf](https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/relat%C3%B3rio_FPMC.pdf). Acesso em: 18 maio 2025.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). Relatório do 6º Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática (FPMAC). Belém: SEMAS, 2024. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Relat%C3%B3rio-do-6%C2%BA-F%C3%B3rum-Paraense-de-Mudan%C3%A7as-e-Adapta%C3%A7%C3%A3o-Clim%C3%A1tica-FPMAC-2024.pdf>. Acesso em: 18 maio 2025

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. COEMA. Ata da 26ª Reunião Extraordinária do COEMA, 16 maio 2006. Belém: SEMAS, 2006. Disponível em: “ATA 26ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO COEMA.pdf”. Acesso em: 15 ago. 2025. Semas Pará

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. COEMA. Ata da 44ª Reunião Extraordinária do COEMA, 29 ago. 2011. Belém: SEMAS, 2011. Disponível em: “ATA-DA-44ª-REUNIÃO-EXTRAORDINÁRIA.-29.08.2011..pdf”. Acesso em: 15 ago. 2025. Semas Pará

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. COEMA. Ata da 46ª Reunião Extraordinária do COEMA, 12 dez. 2011. Belém: SEMAS, 2011. Disponível em: “ATA-DA-46ª-reunião-extraordinária.-COMPLETA.12.12.2011.pdf”. Acesso em: 15 ago. 2025. Semas Pará

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. COEMA. Ata da 60ª Reunião Extraordinária do COEMA, 2018. Belém: SEMAS, 2018. Disponível em: “ATA 60\_24-10-2018-172133.pdf”. Acesso em: 15 ago. 2025.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SEMAS. VI Reunião Ordinária do Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática: relatório final. Belém: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2019.

THE NATURE CONSERVANCY (TNC Brasil). Relatório Anual 2021. São Paulo: TNC, 2022. Disponível em: <https://www.nature.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/tnc-relatorioanual2021.pdf>. Acesso em: 18 maio 2025.

THE NATURE CONSERVANCY (TNC Brasil). Relatório Anual 2022. São Paulo: TNC, 2023. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/conecte-se/comunicacao/relatorios/relatorio-anual-2022>. Acesso em: 18 maio 2025.