

## **CAPACIDADE GOVERNATIVA E POLÍTICA AMBIENTAL: OS DITAMES DAS INSTITUIÇÕES INFORMAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO ESTADO DO PARANÁ/BRASIL.**

Flávia de Faria Gomes y Christian Luiz da Silva.

Cita:

Flávia de Faria Gomes y Christian Luiz da Silva (2017). *CAPACIDADE GOVERNATIVA E POLÍTICA AMBIENTAL: OS DITAMES DAS INSTITUIÇÕES INFORMAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO ESTADO DO PARANÁ/BRASIL*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/242>



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**CAPACIDADE GOVERNATIVA E POLÍTICA AMBIENTAL: OS DITAMES DAS  
INTITUIÇÕES INFORMAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO  
ESTADO DO PARANÁ/BRASIL**

Flávia de Faria Gomes

fladfgomes@gmail.com

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Brasil

Christian Luiz da Silva

christiansilva@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Brasil



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMO

A problemática provocada pela má execução de políticas ambientais, transversais a outros setores governamentais, tem demonstrado a existência de uma crise das instituições políticas que as constituem. São conjunturas como esta que fundamentaram o surgimento do paradigma do desenvolvimento sustentável, evidenciado desde a década de 1970; e que promovem uma reestruturação institucional nos ambientes que as utilizam. Como consequência, ocorre o não atendimento de demandas sociais, que em tese seriam asseguradas por estas políticas, e torna-se cada vez mais comum a emergência de conflitos e enfrentamentos – protagonizados por movimentos sociais, dentre outros atores. A fim de contribuir com esse tipo de situação, busca-se perceber as implicações negativas associadas aos benefícios de projetos técnicos que, em diferentes setores produtivos, alavancam novas tecnologias – que deveriam ser acompanhadas por políticas voltadas à solução/mitigação dos seus impactos, pois, apesar das inovações e dos benefícios, também promovem conflitos envolvendo a sociedade e o ambiente natural. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é um exemplo desse contexto, pois, surgiu para compatibilizar a economia, com a sociedade e a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico – através de seu instrumento, o licenciamento ambiental, que habilita a localização, instalação e operação de empreendimentos/atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente. Diante do exposto, este artigo objetiva investigar o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos de pequeno porte, no Paraná, e demonstrar como as instituições informais, provenientes da comentada crise, tem afetado a capacidade governativa do Paraná. Para tal fim, foram selecionados dois estudos de caso, através dos sites do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); que, por sua complexidade, se utilizam do Estudo de Impacto Ambiental e de audiências públicas. Como resultado (e através do auxílio do software Atlas.ti, que permitiu a codificação e classificação de diversas manifestações observadas nos sites de diferentes canais de comunicação), observou-se a existência de três dinâmicas: arbitrariedades - desestrutura os processos de licenciamento ambiental; enfrentamentos - (onde inserem-se as instituições informais) promove a criação e/ou o ajuste das normas; desdobramentos -



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

consequências do embate entre as dinâmicas anteriores. Com base nestas dinâmicas, concluiu-se que a crise institucional é proveniente, essencialmente, de uma crise administrativa do governo estado, conseqüentemente, de sua legitimidade; e intensificada pelas instituições informais, que induzem atores e, conseqüentemente, a tomada de decisões. Estas instituições enfraquecem e dificultam a atuação de atores políticos e da administração pública, e obstruem a evolução do setor energético paranaense. Ou seja, devido ao seu caráter transversal, a problemática promovida pela má execução da PNMA, tem desequilibrado outras esferas de governo, e desestabilizado o desenvolvimento local (social, econômica, ambiental e politicamente).

### **Palavras-chave**

Governança. Governabilidade. Neoinstitucionalidade.

### **ABSTRACT**

The problematic caused by the poor execution of environmental policies, transversal to other governmental sectors, has demonstrated the existence of a crisis of the political institutions that constitute them. These are conjunctures that founded the emergence of the paradigm of sustainable development, evidenced since the 1970s; and that promote institutional restructuring in the environments that use them. As a consequence, there is the non-fulfillment of social demands, which in theory would be ensured by these policies, and it becomes increasingly common the emergence of conflicts and confrontations - carried out by social movements, among other actors. In order to contribute to this type of situation, we seek to understand the negative implications associated with the benefits of technical projects that, in different productive sectors, leverage new technologies - which should be accompanied by policies aimed at the solution / mitigation of their impacts, because, despite innovations and benefits, they also promote conflicts involving society and the natural environment. The National Environmental Policy (PNMA) is an example of this context, as it has emerged to make the economy compatible with society and the preservation of the quality of the environment and the ecological balance - through its instrument, environmental licensing, which enables the location, installation and operation of potentially environmentally degrading ventures / activities. In view of the above, this article aims to investigate the environmental licensing process



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

of small hydroelectric projects in Paraná, and to demonstrate how informal institutions, coming from the afore mentioned crisis, have affected Paraná 's governmental capacity. To this end, two case studies were selected through the websites of the Environmental Institute of Paraná (IAP) and the National Electric Energy Agency (ANEEL); which, due to their complexity, use the Environmental Impact Study and public hearings. As a result (and through the help of Atlas.ti software, which allowed the codification and classification of several manifestations observed in the sites of different communication channels), there were three dynamics: arbitrariness - disruption of environmental licensing processes; confrontations (where informal institutions are inserted) promotes the creation and / or adjustment of norms; unfolding - consequences of the clash between the previous dynamics. Based on these dynamics, it was concluded that the institutional crisis arises, essentially, from an administrative crisis of the state government, consequently, from its legitimacy; and intensified by informal institutions that induce actors and, consequently, decision-making. These institutions weaken and hamper the performance of political actors and public administration, and obstruct the evolution of the energy sector of Paraná. In other words, due to its cross-cutting nature, the problem of poor implementation of the PNMA has destabilized other spheres of government and destabilized local development (social, economic, environmental and political).

### **Keywords**

Governance. Governability. Neoinstitutionality.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introdução**

Entre as décadas de 1960 e 1980 o Brasil foi caracterizado pelo autoritarismo e pela verticalização nos processos políticos, num padrão histórico totalmente excludente e fragmentado. Deste modo, caracterizou-se pelo aprofundamento das desigualdades sociais e, após este período, pelos avanços democráticos por parte do Estado e da sociedade civil que, mobilizada, passou a debater e exigir a participação social frente ao desenvolvimento das políticas. A chamada década perdida (1980) ganhou novos interlocutores, como a sociedade, ONGs, conselhos, etc., que passaram a ser responsáveis pela definição de prioridades – que incluíam os interesses populares – e modos de gestão de políticas e programas sociais nos processos decisórios (RAICHELIS, 2006). Além disso, o paradigma do desenvolvimento sustentável, difundido no fim desta década, contribuiu com a esperança em sanar os conflitos existentes entre o crescimento econômico, a preservação do meio ambiente e a sociedade, propondo, dentre outras coisas, respeitar as culturas e promover a participação social (LÉNA, 2012).

Neste contexto emergiu a já citada Política Nacional do Meio Ambiente, promovendo o licenciamento ambiental como um compatibilizador das diferentes dimensões identificadas no desenvolvimento de grandes empreendimentos. A Resolução Conama nº 01 de 1986, exigiu a execução do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) no processo, incluindo questões socioeconômicas e a realização de audiências públicas para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e para discutir questões específicas do estudo (BRASIL, 1986). A PNMA e seu principal instrumento, foram regulamentados pelo Decreto 99.274 de 1990, e a opinião pública passou a ser considerada nas políticas e no desenvolvimento de atividades e de empreendimentos potencialmente impactantes. Os projetos hidrelétricos, dentre outros, consideravam seu impacto não só no meio ambiente, mas também sobre a sociedade (BRASIL, 1990).

Contudo, foram identificados limites democráticos em seu processo, marcados pelo poder tecnológico e pelo poder político, onde o primeiro limita a democracia do segundo. Isto é, as formas de hegemonia apenas modernizaram-se, adquirindo novas características, como a mediação técnica



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

das atividades sociais. Essa concepção, fundamentada pelo determinismo tecnológico, considera a tecnologia como uma lógica funcional e autônoma, independente das instituições sociais (FEENBERG, 1991). A busca pelo desenvolvimento sempre se baseou na técnica, que encaminharia a sociedade ao progresso, onde a tecnologia seria um meio para obter lucro e poder, desconsiderando seus impactos, que requerem mudanças tanto políticas quanto técnicas. Contudo, desenvolver-se significa compreender a tecnologia de forma abrangente, a partir de diferentes racionalidades, de uma “racionalização subversiva”, contemplando contextos humanos e naturais na aplicação da técnica (FEENBERG, 1991).

Compreende-se, deste modo, que a criação de novas legislações não é suficiente à democratização, se não for acompanhada do aprimoramento de sua gestão, no sentido de não apenas sinalizar a participação popular, mas efetivá-la. Essa questão fica evidente quando são observados alguns conflitos ambientais, como os provenientes de decisões propostas para avançar socioambientalmente, à exemplo do licenciamento ambiental, hoje em dia caracterizado por diversos obstáculos inerentes ao seu desenvolvimento, a começar pela participação pública se dar apenas de forma consultiva, sem proporcionar garantias à sociedade. Ademais, há os conflitos provenientes dos distintos modos de pensar dos diferentes atores envolvidos. Estes, junto das regras estabelecidas nesse processo, formam um arranjo institucional, que será foco de análise neste estudo.

Em razão do elucidado, objetiva-se identificar de que maneira as instituições informais influenciam as políticas ambientais e, conseqüentemente, a capacidade governativa. Esta pesquisa é fruto de uma dissertação de mestrado, intitulada Licenciamento ambiental e a difusão de conflitos: um estudo multicaso a partir de projetos hidrelétricos do estado do Paraná.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## **II. Marco teórico**

### **II.1 Má execução das políticas ambientais**

A política ambiental é uma ação do poder público, que parte de objetivos, legislações, instituições, recursos, etc., a fim de evitar possíveis conflitos ou regular os já existentes, propiciando o uso adequado do ambiente natural, de seus recursos e serviços, conforme os preceitos constitucionais (BORINELLI, 2011). Apesar dos consideráveis avanços deste contexto, a partir de meados do século XX, o Brasil ainda se associa à diversos problemas ambientais que não alcançaram uma solução efetiva, e isso evidencia a incipiência da política pública ambiental no país, como uma característica que tem se expressado desde a elaboração, até a sua implementação. “As ações em prol da proteção ambiental continuam sendo débeis diante das forças do desenvolvimento ambientalmente degradante” (LITTLE, 2003, p. 13-14).

No entanto, a visibilidade dada à degradação do ambiente e à não efetividade de políticas ambientais, tem reforçado o interesse e a atuação de grupos sociais nacionais, que têm recebido apoio internacional e expandido vertentes ambientalistas (LITTLE, 2003). No Brasil, uma mudança na gestão da coisa pública redefiniu papéis sobre a questão socioambiental, e o aumento do número de atores sociais envolvidos na elaboração de políticas públicas desencadeou o surgimento de novos arranjos institucionais, que rompiam com modelos não democráticos de articulação entre a sociedade e o Estado (COLETTI, 2012).

Essa movimentação ganhou força com sanções nacionais e internacionais disseminadas no país. O Brasil tornou-se referência no que se refere as discussões ambientais e temas correlatos e, como consequência, a ação governamental na área foi ampliada, com a criação de programas e instituições. A criação e/ou atualização de legislações e normatizações, instrumentos políticos e instâncias públicas de participação, consolidou as novas instituições postas, que fortaleceram e normatizaram as intenções ambientais. Paralelamente, as empresas começaram a se preocupar com a problemática ambiental – com menos força que os movimentos sociais e governamentais. (LITTLE, 2003).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O aumento do espaço público e a abertura do privado sobre as questões ambientais, promoveram o surgimento de alguns desafios técnicos e sociais, tais como: a) a relação com um grupo heterogêneo de atores, que nem sempre se baseia (seus debates e ações) em uma meta comum; b) a participação efetiva destes atores na formulação e gestão das políticas ambientais; c) o tratamento dos problemas ambientais mediante abordagens setoriais; d) a revisão das formas vigentes de desenvolvimento econômico; e) os níveis em que a política ambiental se faz (local, estadual, regional, nacional, continental e mundial) (LITTLE, 2003).

A partir disso, observou-se a existencia de uma debilidade institucional na política ambiental, relacionada à contextos específicos (“problema ambiental específico, país, estrutura institucional, poder de organização dos demais atores para defender suas demandas, etc.”) e, principalmente, à constância de obstáculos para lidar com os conflitos, sobre os quais estas instituições foram criadas. O fato é que, tem-se o Estado como instituição central, mas outras instituições também influenciam diretamente a dinâmica e desempenho da política ambiental, como a sociedade, a economia, a democracia e a cultura política (BORINELLI, 2011, p. 133).

Essa conjuntura é a raiz de inúmeros conflitos no país, e do impedimento de alternativas democráticas e públicas sobre os conflitos. Isso não significa que todas as políticas fracassam, mas que o sucesso delas depende de como esses conflitos são contornados (BORINELLI, 2011), considerando que a tentativa de regulação (nesse caso ambiental) se dá a partir de agentes reguladores e grupos de interesse, ambos dependentes de um aparato institucional, e que este conjunto promove oportunidades e restrições e, quando conectados com a política, influenciam o papel do Estado no estabelecimento e na cobrança de regras específicas (FIANI, 2004).

### II.2 Crise das instituições políticas

O ser humano possui um conhecimento limitado, proveniente de informações incompletas, e este fato o torna dependente de restrições e trocas, ou seja, subjacente à formação de instituições, que melhor estruturam a interação humana. A partir disso, as instituições – ideias e ideologias – formam-se para reduzir a incerteza presente na troca de relações e na tomada de decisões, visto que a racionalidade estritamente instrumental vem sendo ineficiente (NORTH, 1993). Esse contexto também se aplica à vida política, por isso, existem diversos modelos que contribuem para o



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

entendimento desta. Os conceituais, em específico, visam identificar aspectos relevantes – cada um salienta uma particularidade política – e, dentre outras coisas, prevenir possíveis efeitos negativos (DYE, 2014).

Um destes modelos, o institucionalismo, concebe a ciência política como o estudo das instituições, em suas diferentes fases, e passou por mudanças no que diz respeito à sua ênfase – atualmente concebe que o comportamento político e as fontes de poder político são obtidos, sobretudo, por relações informais, compreendidas essencialmente a partir da observação de seus diferentes atores (BELL, 2002). No entanto, mais recentemente surgiu o neoinstitucionalismo, a partir das limitações de análise das perspectivas institucionais voltadas apenas às estruturas formais de governo, e da necessidade em perceber como se dá o funcionamento da política na prática (MARCH; OLSEN, 2006). Esta nova escola, além de analisar as instituições, relaciona e analisa as preferências e interesses pessoais, o comportamento, a distribuição de poder, etc., proporcionando uma melhor compreensão da vida política (WU, 2009), a partir de três vertentes principais do neoinstitucionalismo (HALL e TAYLOR, 1996):

- **Racionalismo:** Considera os atores políticos como racionais, por possuírem determinadas preferências e comportarem-se a fim de maximizá-las, promovendo ambientes estratégicos, ou seja, as instituições afetam as ações individuais.
- **Sociológico:** Considera que as instituições não são adotadas apenas por sua eficiência, mas porque são práticas concebidas pela sociedade, transmitidas culturalmente e assimiladas por organizações, etc.
- **Histórico:** Considera o conflito como cerne da política, busca explicar os distintos resultados políticos e as desigualdades provenientes disso. Concebe, a organização institucional da política como fator principal e estruturante do comportamento coletivo. Enfatiza o estruturalismo nas instituições, a relação entre as instituições e o comportamento individual, as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições.

Ademais, compreende-se que a governança moderna permeia as instituições [públicas e privadas], que exercem poder e mobilizam recursos institucionais, definindo e/ou restringindo as percepções e o comportamento político, a tomada de decisões, etc., de inúmeras maneiras. Por isso,



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

considera-se a instituição como um processo, ou um conjunto de processos, que formam comportamentos, através de leis, costumes e práticas – que não são apenas formais, mas também informais, provenientes de rotinas e relacionamentos – estabelecidas em contextos institucionais e organizacionais (BELL, 2002).

As instituições possuem arranjos organizacionais formais, mas também informais, como melhor explicita o Quadro 1. As formais referem-se às leis e regulamentos expressamente criados pelos indivíduos para resolver problemas específicos [que podem ser econômicos, sociais, políticos, ambientais, etc.]. Sua aplicação e cumprimento são obrigatórios e dependentes de poder coercitivo. Referem-se ao âmbito de domínio público. Já as informais, são as regras não escritas, acumuladas ao longo do tempo através das tradições e costumes das sociedades. São autorrealizáveis, por não exigirem força exógena para que sejam cumpridas, por isso, seu descumprimento acarreta apenas em sanções morais e privadas. Referem-se, portanto, ao âmbito da esfera privada, pois o poder público não obriga sua observância (AYALA ESPINO, 1999).

<b>Tipos de instituições</b>	<b>Instituição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Observância</b>	<b>Campo</b>
<b>Formais</b>	Leis e Regulamentos	Atacar problemas específicos	Obrigatório e coercitivo	Domínio público
<b>Informais</b>	Regras não escritas e convenções	Códigos e valores	Voluntário e autorrealizável	Domínio privado

Quadro 1 – Tipos de instituições.

Fonte: Ayala Espino (1999, p. 67) *apud* Gomes, 2017

Neste sentido, segundo Ayala Espino (1999), a abordagem institucionalista se destaca por auxiliar no entendimento da ação e estrutura organizacional, que deixam de ser vistos somente como racionais, por serem moldados pelas dimensões sociais e culturais do ambiente, influenciando, conseqüentemente, o alcance de seus objetivos formais. Reconhece o ambiente como um aspecto central de análise, considerando não apenas os elementos normativos, mas também os cognitivos (simbólicos), pois ambos atuam sobre a estrutura e a ação organizacional, afetando e sendo afetado por este contexto do qual se constitui e reconstitui (LOPES, 2004).

### II.3 Crise de governabilidade



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A década de 1970 deu início a um longo período de crise das instituições políticas, a qual possui três aspectos: 1) a crise fiscal (capacidade do sistema político de financiar suas atividades); 2) a crise de legitimidade (capacidade dos atores e organizações do sistema político de produzir e manter a lealdade dos cidadãos); 3) a crise administrativa do Estado (capacidade de conduzir o processo de implementação das políticas). Estes aspectos demonstram o cerne da crise é a relação do Estado com a sociedade, primeiramente envolvendo a o sistema econômico, depois os interesses e valores da sociedade, e em seguida a complexidade das redes de atores e organizações sobre as decisões políticas (TORRES, 2016).

Estas três dimensões relacionam-se fortemente aos estudos sobre a crise de governabilidade do Estado, pois, a incapacidade em resolver problemas postos pela sociedade é resultante dos impasses encontrados sobre o financiamento da expansão de atividades e serviços requisitados pelos cidadãos; esta promove um crescente déficit de legitimidade das ações governamentais, proveniente também de um aumento da participação política (que tras cada vez mais problemas e demandas sociais para o sistema) e de uma diminuição da confiança pública. Enquanto surgir mais demandas, e continuar diminuindo a legitimidade, fica mais difícil para a administração pública manter-se positiva, e torna-se mais fácil a queda de legitimidade e de governabilidade do Estado. Ou seja, a crise administrativa se transforma em crise de legitimidade e da ação do Estado, quase que automaticamente (TORRES, 2016).

A governabilidade é algo diretamente relacionado às democracias, deve ser entendida como a capacidade sociopolítica do governo em procurar viabilizar acordos ou pactos políticos partidários, enfrentar os desafios provenientes dos problemas e demandas sociais, mas, principalmente, em aproveitar as oportunidades para efetivar o pacto social, conseqüentemente a melhoria do bem estar social. (CARVALHO, VIEGAS e CARVALHO, 2014). O conceito de governabilidade surge como uma reação à necessidade de soluções para a crise do Estado (TORRES, 2016).

Por outro lado, o conceito de governança diz respeito aos mecanismos e procedimentos utilizados sobre a dimensão participativa e plural da sociedade (CARVALHO, VIEGAS e CARVALHO, 2014); à questão normativa referente às atividades do Estado. Está vinculado às questões de funcionamento do “bom governo”, compreendido como um “governo democrático”.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Mas, a dificuldade é que a esfera econômica, especialmente nos países mais pobres, possui relação direta com a forma de organização do sistema político, evidencia a democracia representativa como sendo o melhor formato institucional aos direitos dos cidadãos; e este não necessariamente se relaciona de maneira harmônica com a política e o direito, promovendo tensões, conflitos e desequilíbrios (TORRES, 2016).

Quer dizer, no conceito de governança, as questões normativas parecem se direcionar às relações de poder informal estabelecidos entre o Estado e a sociedade civil. No entanto, como o conceito é usado de diferentes formas, em diferentes contextos (governança global, governança eleitoral, governança corporativa, etc.), à ele é atribuído diversos significados, nem sempre compatíveis. Por isso, alguns autores acham pertinente a integração das noções de governança e governabilidade, através do conceito de “capacidade governativa”, compreendida pela capacidade do Estado de resolver problemas da sociedade, por meio da criação de políticas públicas; afinal, ambos os conceitos referem-se à performam-se do sistema político em assimilar as pressões sociais – relações informais – em suas ações (TORRES, 2016).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **III. Metodología**

A pesquisa parte de uma abordagem multicaso, que abrange a comparação de processos, a partir de critérios que podem ser baseados em diferenças ou semelhanças entre as unidades pesquisadas. De natureza aplicada, pretende contribuir conceitualmente com a resolução dos conflitos ambientais observados. Possui também um objetivo predominantemente descritivo, e no que diz respeito ao tratamento dos dados, tendo em vista a complexidade do tema, a pesquisa adota a técnica de análise qualitativa e quantitativa no processo de sua pesquisa.

Para a escolha dos estudos de caso que subsidiam esta pesquisa, foi utilizado como ponto de partida o site do Instituto Ambiental do Paraná, que possibilita a consulta aos diversos tipos de estudos preliminares, correspondentes a 181 empreendimentos que pretendem se estabelecer no estado, considerando um recorte de tempo que vai do ano de 2010 até os dias atuais. Do total de estudos, 83 dizem respeito ao licenciamento de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) – escolhidas como objeto da pesquisa. A partir disso, e levando em conta que esta pesquisa objetiva tratar de estudos mais complexos, foi considerado pertinente dar atenção apenas aos estudos baseados no EIA/RIMA, que somam 40.

A segunda etapa de definição dos casos envolveu o site da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que, com o Banco de Informações de Geração (BIG), oferece informações sobre diversos empreendimentos geradores de energia, em diferentes estágios e regiões do país. A partir disso, no que diz respeito às PCHs no estado do Paraná, foram encontradas 30 em estágio de operação, 02 em construção e 16 com construção não iniciada, somando 48 empreendimentos. A terceira etapa ocorreu com o intuito de cruzar as informações encontradas no IAP e na ANEEL. Como resultado, dos 40 estudos de PCHs baseados em EIA/RIMA no IAP, apenas 10 relacionavam-se com as informações da ANEEL, os outros não avançaram, permanecendo no estágio de estudos. Já as 10 encontradas avançaram. Destas, 7 encontram-se no estágio de construção não iniciada, entende-se, portanto, que na fase de licença prévia; e 3 em operação, por isso, na fase da licença de operação.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Deste modo, a quarta etapa objetivou selecionar os estudos/empreendimentos, de acordo com a quantidade de manifestações relacionados ao conflito ambiental. Dos 10, apenas 4 apresentaram situações conflituosas, observadas em diferentes canais de informação, mas dois foram mais significativos: PCH Dois Saltos e PCH Água Limpa.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### IV. Análise e discussão dos dados

#### IV. 1 Apresentação dos estudos de caso

Para análise, foram seleccionados dois estudos, provenientes do proceso inicial do licenciamento ambiental de duas pequenas centrais hidrelétricas (PCH) do estado do Paraná, conforme demonstra o quadro 2.

<b>Destaques</b>	<b>PCH Dois Saltos</b>	<b>PCH Água Limpa</b>
<b>Municípios afetados</b>	Prudentópolis.	Mariluz, Alto Piquiri e Perobal.
<b>Potência outorgada e empresa responsável</b>	- 30 mil KW - <u>Dois Saltos Empreendimentos de Geração de Energia Elétrica Ltda.</u> (parceria entre a Copel e Santa Clara Indústria de Pasta e Papel Ltda.).	- 23 mil KW - Multifase - Centrais de Energia do Brasil Ltda.
<b>Principais controvérsias</b>	A PCH alteraria o cenário paisagístico de cachoeiras e saltos, que fazem Prudentópolis ser conhecida como “a terra das cachoeiras gigantes”. Haveria a redução da quantidade e qualidade dessas águas. E o projeto de PCH está envolto de irregularidades em seu processo de licenciamento ambiental. Tomada de água à 1000m do salto.	A PCH alagará terras produtivas de um assentamento. Abrangerá as proximidades de um salto que está em processo de tombamento. Visa-se a preservação deste salto e arredores. Parte significativa da gestão políticas das cidades envolvidas se opõe à PCH. Seu processo de licenciamento ambiental abarca irregularidades. Tomada de água à 50m do salto.
<b>Questionadores</b>	MP-PR, movimentos sociais, sociedade.	MP-PR, movimentos sociais, representantes políticos, sociedade.
<b>Meios de divulgação da controvérsia</b>	Jornais, redes sociais, páginas na internet, artigos científicos, rádio.	Jornais, redes sociais, páginas na internet.
<b>Situação atual</b>	Estudos preliminares iniciados em 2011. Permanece na fase de LP, uma vez que consta na ANEEL como empreendimento previsto, com construção não iniciada.	Estudos preliminares iniciados em 2012. Permanece na fase de LP, uma vez que consta na ANEEL como empreendimento previsto, com construção não iniciada.

Quadro 2 – Principais informações referentes às PCHs Dois Saltos e Água Limpa.

Fonte: Gomes, 2017.

O enredo da PCH Dois Saltos demonstra um embate de interesses: a) das intenções do município e de sua comunidade, com as do estado e dos empreendedores; b) entre o privar a



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

região de se desenvolver a partir do ecoturismo, no Salto que é símbolo local, e o produzir mais energia para o estado. Quem pretende se instalar e propõe privações é uma sociedade de empresas, que já se desentenderam, se envolveram em processos judiciais e foram inseridas em investigações do MP-PR, um destes ocorreu devido às irregularidades no processo de licenciamento ambiental (identificadas pelo MP-PR), por sobrepujarem as etapas existentes, conseqüentemente, o meio ambiente e a sociedade – com o consentimento do IAP que, mesmo assim, permitiu com o andamento do processo.

Além disso, os acontecimentos expostos demonstram a existência de basicamente três questionamentos feitos sobre a implementação da PCH Dois Saltos. Primeiro, sobre o impacto ao meio ambiente; segundo, sobre o impacto no Turismo de Prudentópolis e região (relacionado diretamente ao meio ambiente) e; terceiro, sobre as irregularidades no processo de licenciamento ambiental.

Esta conjuntura resultou em algumas situações, como a criação do Movimento Gigantes (“nobres por sua terra, ricos por sua gente”), para defender as cachoeiras de Prudentópolis; este movimento organizou, principalmente através de rede social, diversas manifestações; a solicitação da participação técnica para a construção de pauta para reunião com o IAP; criou reportagens sobre as manifestações (e deu entrevistas para algumas), sobre a caracterização da região, do empreendimento e os impactos negativos; estas reportagens foram disseminadas por diversos tipos de mídias; o movimento se manifestou no I Fórum do Desenvolvimento Turístico em Prudentópolis, quando representantes políticos ignoraram o ato, e apenas o Secretário Estadual do Meio Ambiente aceitou conversar com os manifestantes.

O Movimento Pró Ivaí-Piquiri também contribuiu com o embate, apresentando ao promotor de Justiça da região, responsável pela proteção do meio ambiente, um conjunto de leis de uso do solo que proíbem a exploração de recursos hídricos para geração de energia. Esse conjunto de manifestações promovidas na tentativa de implementação da PCH, foi utilizado como estudo de caso em monografia, dissertação e artigo acadêmico.

Por outro lado, o enredo da PCH Água Limpa evidencia uma tentativa de tombamento de um Salto, por isso à oposição ao empreendimento. Esse fato demonstra que nem sempre a demora



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

no processo diz respeito ao mal desempenho do instrumento, mas que este tem se envolvido cada vez mais com movimentos sociais, os quais impõem cada vez mais seus propósitos que, se não são considerados como uma possibilidade por parte do empreendedor, promovem o enfrentamento de ambos e a morosidade do processo.

Neste caso, os acontecimentos demonstram que existem também três questionamentos feitos sobre a implementação da PCH Água Limpa, concernentes aos impactos ambientais, ao potencial turístico da região e às irregularidades no processo de licenciamento ambiental.

Como consequência dessa conjuntura, houve forte atuação da população, de organizações, universidade, órgãos públicos, em prol da não instalação da PCH. O Movimento Pró Ivaí-Piquiri e o Assentamento Nossa Senhora Aparecida, são um exemplo. Este, conta com cerca de 300 famílias e duas áreas de reserva florestal que somam 500 ha. A previsão é que ocorra alagamento apenas em áreas de produção e, com isso, 20 famílias serão afetadas. As manifestações envolvendo o conflito ambiental deste empreendimento foram parar em artigo acadêmico, como estudo de caso; e promoveram o desenvolvimento de abaixo-assinado pelo tombamento do salto, para ser entregue à Secretaria da Cultura.

A Secretaria de Estado da Cultura tornou público, a partir de um ofício, o tombamento provisório do Salto Paiquerê – concedendo os efeitos do processo de tombamento sobre o salto, antes mesmo do julgamento final. A Câmara de Vereadores de Mariluz promulgou Lei Municipal que declara a preservação do Salto como de interesse local, o que virou objetivo de análise para um tombamento definitivo. Houve apoio, também, para o tombamento do corredor entre o Recanto Apertado e o Salto Paiquerê, a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Vale do Piquiri fez esta solicitação ao Secretário Estadual da Cultura, junto de uma lista de assinaturas da sociedade contrária à PCH. Com o auxílio do Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente (CAOPMA), foram organizados estudos para o aproveitamento turístico dos atrativos da região, e propostas alternativas aos empreendimentos hidrelétricos, como a criação de unidades de conservação, que serviriam também como fonte de recursos para o município, através de ICMS Ecológico.

#### IV. 1 Apresentação das dinâmicas de conflito



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ao todo ocorreram 23 situações conflituosas referentes ao estudo da PCH Dois Saltos e 29 situações conflituosas envolvendo o estudo da PCH Água Limpa. Todas estas manifestações foram agrupadas por analogia e codificadas, considerando os diferentes atores envolvidos e suas intenções sobre o processo inicial de licenciamento ambiental e, conseqüentemente, a implementação das PCHs. A partir disso, foram formadas cinco unidades de contexto: arbitrariedades, envolvimento do MP-PR, envolvimento político, envolvimento do setor privado e as resistências sociais. Essas unidades levaram ao entendimento de que o processo de licenciamento ambiental destes dois casos possui três dinâmicas – considerando apenas a sua fase inicial, até a concessão da licença prévia (antes da instalação do empreendimento): a de arbitrariedades, a de enfrentamentos e a de desdobramentos.

A dinâmica de arbitrariedades está relacionada aos seguintes atores principais (empreendedores e órgãos licenciadores), e fundamenta-se nas estratégias utilizadas por estes, no processo inicial de licenciamento ambiental, para alcançar seus objetivos. Isto é, as arbitrariedades dizem respeito às abordagens utilizadas sobre o instrumento (o não cumprimento das normas) e não aos objetivos dos atores em questão (que possuem lógicas bem definidas. Não se questiona a implementação dos empreendimentos, mas os artifícios utilizados para este fim.

A dinâmica de enfrentamentos envolve as ações do MP-PR, dos representantes políticos e do setor privado. O MP-PR interviu fortemente nos dois casos elencados. Sua atuação foi um fator determinante no que diz respeito à anúnciação das manifestações relacionados ao processo inicial de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos. Isto ocorreu, pois, apesar da normatização dos instrumentos ambientais, como o licenciamento e o estudo de impacto ambiental, nem todas as suas diretrizes são seguidas.

A atuação dos representantes políticos demonstra que, por um lado, há os que se colocam a favor das resistências sociais, contrárias à implementação do empreendimento, mas que não tomam atitudes concretas que firmem sua posição; por outro lado, observa-se o aumento e avanço da atuação de representantes que, de diferentes maneiras, buscam fortalecer sua opinião e a da população local, a partir da criação de leis; da promoção de eventos, sobre os quais participam e envolvem a sociedade; além de incorporarem diferentes grupos/órgãos/especialistas, ou seja, com



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

diferentes entendimentos, buscam alternativas para que a melhor das intenções seja a priorizada, considerando o pedido da população que se manifesta e a preservação da condição ambiental local. Claro que estes e outros casos são seguidos de mudanças de mandatos e de representantes. Esta situação, a propósito, pode ser admitida como hipótese, em termos políticos, para a compreensão do fato de que, em um momento foi dada a anuência da cidade ao projeto do empreendimento e, em outro, surgiram tantos movimentos contrários ao mesmo projeto.

E um dos estudos de caso evidenciou a atuação do setor privado no processo de licenciamento ambiental, o qual possui um caráter mais social, e principiou a questão do tombamento e a ideia das propostas alternativas visando o potencial turístico e a preservação ambiental. Foi observado que, enquanto o poder público é influenciado pelas intenções do setor privado (até então externo à localidade visada), aquele que também faz parte do privado, mas que já está integrado à dinâmica local, e possui um caráter mais social, sensibiliza-se mais às necessidades e interesses daquela comunidade. Ou seja, o “privado externo” que se aproxima baseado em uma lógica individualista e econômica, poderá ser coibido não só pela sociedade, mas por todos aqueles já estabelecidos, adaptados e acolhidos em determinada região.

Ademais, o embate evidenciado permite compreender a relevância de uma terceira dinâmica, a de desdobramentos. Ou seja, o enfrentamento provocado pelas arbitrariedades no processo inicial de licenciamento ambiental das PCHs, originou determinadas situações. As evidenciadas pela pesquisa feita em diferentes meios de comunicação são: a publicação dos casos em artigos, monografias e dissertações; a repercussão promovida pela atuação da imprensa sobre os casos; o tombamento provisório emitido pela Secretaria de Estado da Cultura à um dos saltos; a atuação cada vez mais forte da sociedade em arenas informais, visto que a repercussão das formais – como as audiências públicas –, geralmente é deturpada; a incorporação de diferentes instituições representativas (como o MP-PR, a universidade, a empresa, etc.) nas discussões que envolvem o licenciamento ambiental; o prolongamento do processo de licenciamento, na tentativa de barrá-lo; a criação de novos nichos de atuação – ou a reformulação dos já existentes (como a influência do MP-PR sobre o Poder Judiciário; e a influência dos movimentos sociais sobre a mídia).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### V. Conclusões

A análise dos estudos de caso demonstrou a importância do questionamento sobre a forma como os diferentes atores sociais incorporam a institucionalidade presente no setor energético, principalmente quando são observadas lacunas entre a prática das instituições formais e a efetivação das premissas democráticas nelas incorporadas. Em outras palavras, a atuação de determinados atores não se orienta pelas normas que constituem o setor. A citada importância se fundamenta, pois, frequentemente as lacunas observadas nos processos políticos são evidenciadas por uma sequência de manifestações e enfrentamentos sociais, que tendem a perdurar e fortalecer o conflito ambiental a que correspondem, caso essa trajetória não seja compreendida e modificada.

A busca pela compreensão dessa trajetória demonstrou que a dinâmica de arbitrariedades, promovida pela desregulamentação ambiental, tem promovido o surgimento de diversas incertezas, que envolvem especialmente a comunidade afetada pelos empreendimentos propostos. Essa debilidade institucional, observada no setor energético do Paraná, ocorre como consequência da não efetividade das políticas e legislações postas, em um contexto institucional local. Consequentemente, são criadas institucionalidades (estratégias), sobretudo informais, baseadas no poder de pressão, que se sobressaem às intenções individualistas (da perspectiva econômica) – evidenciando a força de parcela da sociedade, que se renova e se assume como pertencente ao planejamento energético local; consequentemente a importância da dinâmica de enfrentamentos no cenário energético paranaense.

Este aprimoramento social promovido, foi auxiliado pelos meios de comunicação de massa, sobretudo, pelo emprego da internet como um instrumento de reforço da prática política, o qual possibilita que a comunidade (afetada e interessada) pressione e inspecione os outros atores, a fim de que seja considerado o interesse público e que este influencie na tomada de decisão acerca dos empreendimentos previstos para o setor. Deste modo, a internet apresenta-se como um instrumento de apoio à efetivação da perspectiva democrática prevista para o processo de licenciamento ambiental, na realidade energética paranaense.

Com a soma de agentes sobre a prática de impor restrições à sociedade, o governo paranaense passou a basear-se em uma “desproporção da escolha pública”, que ocorre entre o decidir sobre a viabilidade de projetos hidrelétricos; e o mediar as discussões da sociedade com o setor privado e/ou o



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

próprio Estado – acerca de rupturas de oportunidade (da escolha de como desenvolver-se economicamente), privações (do meio ecologicamente equilibrado) e consequências (impactos) que poderão ser promovidas pela implementação de determinado empreendimento. Essas duas questões são funções do governo, que deve gerir as situações distintas que se relacionam, mas é provocado um desequilíbrio ao permitir que empreendedores sejam beneficiados, enquanto a sociedade interessada e a que poderá ser impactada, não é bem informada, nem considerada de maneira efetiva no EIA/RIMA, nas audiências públicas, etc.

Contudo, avanços democráticos foram promovidos, com a criação de políticas/legislações relacionadas à produção de energia, as quais respaldam os cidadãos mobilizados e resistentes aos empreendimentos (da maneira como são postos), mas não foram suficientes à democratização nos espaços de decisão, pois a gestão dos instrumentos e técnicas para este fim não foi aprimorada. Por isso, o licenciamento ambiental, maior instrumento da PNMA, que deveria promover a transversalidade da variável ambiental, tem sido um exemplo em relação à promoção das manifestações e dos enfrentamentos sociais relacionadas à conflitos ambientais do setor energético paranaense.

São as condições formadas pela dinâmica de arbitrariedades que desestruturam os processos iniciais de licenciamento ambiental; e que a dinâmica de enfrentamentos, apesar de ser proveniente de manifestações, tem sido positiva, por promover a criação e/ou o ajuste (gestão) de institucionalidades; o cumprimento do instrumento ambiental; e a consequente diminuição das manifestações relacionadas aos conflitos ambientais.

Os aspectos que envolvem os conflitos ambientais em torno dos estudos de caso, estão diretamente relacionados à dinâmica de arbitrariedades, ou seja, há uma baixa capacidade governativa, quando se trata do setor energético e desses casos em específico. Esses comportamentos (baseados em restrições e possibilidades) promovem o surgimento de novas institucionalidades.

As incongruências observadas (como a interferência do setor privado e a desigualdade de poder em um processo de base democrática), apenas promovem, além da morosidade e da falta de legitimidade, a reestruturação do arranjo institucional do setor energético. Isto é, novas convenções são criadas, formal e informalmente, na tentativa de que o instrumento ambiental contemple relações comunitárias e horizontais, e reedifique a esfera pública, que não tem sido eficaz.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### VI. Bibliografía

- AYALA ESPINO, J. **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.** México, Editorial fondo de cultura económica, 1999.
- BELL, S. Institutionalism. In: John Summers (Ed.), **Government, Politics, Power And Policy In Australia.** 7th ed. (p. 363-380). NSW Australia: Pearson Education Australia, 2002.
- BORINELLI, Benilson. Instituições e política ambiental: notas teóricas e metodológicas. I **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS. Anais...** São Paulo, 2002.
- CARVALHO, André Cutrim et al. Instituições, governança e mecanismos de governança ambiental. **CODS-Coloquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, v. 5, n. 1, p. 281-303, 2016.
- COLETTI, Roseli Nunes. A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 25, 2012.
- DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3º Edição, 347 p., 2014.
- GOMES, Flávia de Faria. **Licenciamento ambiental e a difusão de conflitos: um estudo multicaso a partir de projetos hidrelétricos do estado do Paraná.** 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Three New Institutionalisms. **Political studies**, p. 15-34, 1996.
- LITTLE, Paul Elliott. **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências.** Editora Peirópolis, 2003.
- LOPES, F. D. Perspectivas teóricas contemporâneas nos estudos das organizações: apresentação de um modelo de análise da formação de joint ventures internacionais. **Cadernos EBAPE. BR**, 2(3), 01-21, 2004.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “new institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford handbook of political institutions.** Oxford: Oxford University Press, 2006.
- NORTH, D. C. Five propositions about institutional change. **Economics Working Paper Archive at WUSTL**, 1993.
- TORRES, Roberto Dutra. Governabilidade, governança e poder informal. **Civitas, Porto Alegre**, v. 16, n. 1, p. 153-171, 2016.
- WU, Yuxin. New institutionalism politics: integration of old institutionalism and other methodologies. **Asian Social Science**, setembro de 2009.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio