

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA**  
**NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO: MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Ronaldo Pontes Moura**

**GOVERNANÇA AMBIENTAL: ESTUDO SOBRE O POSICIONAMENTO DOS**  
**ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE INSTALAÇÃO**  
**DA USINA HIDRELÉTRICA DE JIRAU**

**Dissertação de Mestrado**

**PORTO VELHO**

**2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**RONALDO PONTES MOURA**

**GOVERNANÇA AMBIENTAL: ESTUDO SOBRE O POSICIONAMENTO DOS  
ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE INSTALAÇÃO  
DA USINA HIDRELÉTRICA DE JIRAU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação:  
Mestrado em Administração, da Fundação Universidade  
Federal de Rondônia como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Administração.  
Área de concentração: Controladoria das Organizações.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Cristovam Teixeira Leite

**PORTO VELHO**

**2009**

Catálogo na Fonte elaborada pela  
Bibliotecária: Marta de Lucia Silva – CRB-11<sup>a</sup>/335

M939g MOURA, Ronaldo Pontes. **Governança ambiental:** estudo sobre o posicionamento dos atores envolvidos no processo de licenciamento de instalação da usina hidrelétrica de Jirau. /Ronaldo Pontes Moura. Porto Velho. RO. 2009. 106f.

Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – Núcleo de Ciências Sociais – Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração - PPGMAD, 2009. Orientação: Prof. Dr. Haroldo Cristovam Teixeira Leite. Núcleo de Ciências sociais.

1. Governança Ambiental. 2. Governança no setor público. 3. Desenvolvimento Sustentável. 4. Teoria da Agência. 5. Teoria dos Contratos. I. Título

CDU 502.13

RONALDO PONTES MOURA

**GOVERNANÇA AMBIENTAL: ESTUDO SOBRE O POSICIONAMENTO DOS  
ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE INSTALAÇÃO  
DA USINA HIDRELÉTRICA DE JIRAU**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em 8 de outubro de 2009.



Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.  
*Coordenador do Programa - PPGMAD/UNIR*

**Comissão Examinadora:**



Prof. Haroldo Cristovam Teixeira Leite, Dr.  
*Fundação Universidade Federal de Rondônia (PPGMAD/UNIR)*  
*Orientador*



Prof. Wanderley Rodrigues Bastos, Dr.  
*Fundação Universidade Federal de Rondônia (PGDRA/UNIR)*  
*Membro externo*



Prof. Mariluce Paes de Souza, Dr.  
*Fundação Universidade Federal de Rondônia (PPGMAD/UNIR)*  
*Membro*

*Este trabalho é dedicado a Chico e Luci.*

## Agradecimentos

*A todos familiares e amigos que, ao invés de se afastarem durante esse período, aproximaram-se ainda mais para me ajudar a superá-lo; não há como nominá-los sem ser injusto.*

*Em especial à amiga Kênia Theodoro, por tudo o que sabe ter passado para ajudar na confecção deste trabalho.*

*Ao Prof. Dr. Haroldo Cristovam Teixeira Leite.*

*Aos colegas de mestrado que contribuíram com apoio, livros, conversas e atenção.*

*Aos Professores do PPGMAD, que foram além do simples lecionar e orientar.*

*Aos professores Valmos Slomski e Gilmar Mello pela cordial atenção, comentários edificantes e sugestões importantes.*

## RESUMO

As questões ambientais têm-se popularizado no Século XXI de tal forma que um sem-número de pesquisas e estudos são desenvolvidos a cada ano com vistas a alterar os valores da sociedade e sua visão a respeito da necessidade de preservação e uso racional dos recursos naturais. Os conceitos utilizados para tais discussões ainda são vagos e controversos, amplos e complexos. À medida que alguns autores buscam uma terminologia adequada para os estudos na área da gestão ambiental, alguns termos e conceitos são inseridos no escopo desses trabalhos, mas nem todos têm tido o devido cuidado com a sua utilização. Um desses termos presente em novos estudos é o conceito de governança ambiental, pelo qual se pretende identificar os processos de gestão ambiental com os modelos de governança adotados pelo setor privado. Observa-se, no entanto, que a utilização do termo frequentemente tem ignorado o arcabouço teórico que confirmou a eficácia dos processos de governança. A necessidade de governança ambiental está evidenciada em casos de conflitos, como os registrados durante a concessão do licenciamento de instalação da usina hidrelétrica de Jirau, em Porto Velho. A situação provocada por um pedido de mudança no local da construção da barragem após a licitação, provocou reações conflituosas entre diversos atores da cadeia de governança federal. Mediante tal constatação, este trabalho parte da pergunta: o comportamento dos atores da cadeia de governança ambiental brasileira, no caso do licenciamento da UHE de Jirau, foi coerente com suas funções previstas em Lei? Esse questionamento surge do pressuposto de que existem inúmeros conflitos de agência na política ambiental por falta de clareza na definição dos papéis, competências e limites de cada ator dentro do contexto da governança ambiental brasileira. A pesquisa realizada é de natureza aplicada, qualitativa, exploratória e utilizou dados secundários, caracterizando uma análise documental. O tratamento dos dados deu-se por meio de técnicas de análise de conteúdo e ocorreu em duas fases: na primeira foram identificados os estágios da cadeia de governança ambiental do Brasil e seus respectivos atores. Na segunda o conceito foi testado a partir da análise das ocorrências durante o processo de licenciamento de instalação da usina hidrelétrica de Jirau em Porto Velho. Verificou-se com o estudo que a estrutura proposta é facilmente aplicável à estrutura de governo existente no país e que as manifestações da situação analisada ocorreram, em sua maioria, dentro dos canais existentes na cadeia identificada. Foram também identificados diversos conflitos de agência, bem como conflitos entre agências de cadeias distintas de governança. O resultado, então, corroborou o pressuposto principal da pesquisa, de que os inúmeros conflitos ocorrem e que diversas vezes extrapolam os limites das cadeias de governança existentes no país.

Palavras-chave: **Governança no setor público. Governança Ambiental. Desenvolvimento Sustentável. Teoria da Agência. Teoria dos Contratos.**



## ABSTRACT

The environmental issues have been greatly known on 21st. Century that a numberless studies and researches are developed each year in order to change society's values and vision with respect to preserve and use of natural resources. But the used concepts about those studies are unclear and polemic, even complexes and large. As some authors seek an appropriate terminology for studies in environmental management, some terms and concepts are included in the scope of this work, but not everyone has taken due care to their use. One of these terms in this new study is the concept of environmental governance, by which to identify the processes of environmental management and the governance models adopted by the private sector. There are, however, that the use of the term often has ignored the theoretical framework that confirmed the effectiveness of governance processes. However, it is observed that the use of that term frequently has been ignored the theoretical outline that confirmed the efficiency of the stuartness process. The need for environmental governance is evident in cases of conflict, as recorded during the period of license installation of hydroelectric power dams, in Porto Velho. The situation caused by a request to change the location of the dam after the bidding has caused conflicting reactions among various actors in the chain of federal governance. Upon such verification, this work from the question: the behavior of actors in the chain of environmental governance in Brazil, where the licensing of hydroelectric dams, is consistent with their duties provided by law? This question arises from the assumption that there are numerous conflicts in the environmental policy agency for lack of clarity in the roles, responsibilities and limits of each actor within the context of environmental governance in Brazil. The research is of applied nature, qualitative, exploratory and used secondary data, featuring a documental analysis. Data analysis was performed by using techniques of content analysis and in two steps: first identified the stages in the chain of environmental governance in Brazil and their respective actors. In the second the concept was tested through the analysis of events during the licensing process of installing the Jirau hydroelectric plant in Porto Velho. It was the study that the proposed structure is easily applicable to the structure of government in the country and that the manifestations of the circumstances under consideration occurred mostly within the existing channels in the chain identified. Also several identified agency conflicts and conflicts between agencies of different chains of governance. The result, then, confirmed the main premise of the research, that many conflicts occur and that several times beyond the limits of chains of governance in the country.

**Keywords: Governance in the public sector. Environmental governance. Development. Agency theory. Contract theory.**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

Quadro 1.1:	Estrutura da dissertação .....	17
Quadro 2.1:	Perspectivas e implicações do conceito de sustentabilidade.....	36
Quadro 3.1:	Resumo do desenvolvimento da pesquisa .....	57
Quadro 3.2:	CrITÉrios de ponderação .....	62
Quadro 3.3:	Atribuição de pesos aos critÉrios de julgamento das atitudes (IPC(a)) .....	62
Quadro 3.4:	Atribuição de pesos aos critÉrios de julgamento das atitudes (IPC(b)) .....	62
Quadro 4.1:	Estágios de governança ambiental no Brasil .....	73
Quadro 4.2:	Estágios de governança ambiental no estado de Rondônia .....	76

### FIGURAS

Figura 2.1:	Estrutura de governança segundo o IBGC.....	27
Figura 2.2:	Cadeia agente-principal no municÍpio .....	31
Figura 3.1:	Definição de variáveis .....	50
Figura 3.2:	Desenvolvimento de uma análise .....	56
Figura 4.1:	Cadeia de governança ambiental em nÍvel federal .....	73
Figura 4.2:	Cadeia de governança ambiental no estado de Rondônia.....	76
Figura 4.3:	Resumo das manifestações adequadas.....	81
Figura 4.4:	Índices ponderados de coerência .....	83

### TABELAS

Tabela 4.1:	Efeitos das manifestações encontradas .....	77
Tabela 4.2:	Índice de participação .....	78
Tabela 4.3:	Índice de coerência individual.....	79-80
Tabela 4.4:	Índice de coerência total .....	80
Tabela 4.5:	Índices ponderados de coerência .....	82

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA:	Avaliação de Impacto Ambiental
ANEEL:	Agência Nacional de Energia Elétrica
CGEN:	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CGFLOP:	Comissão de Gestão de Florestas Públicas
CNRH:	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CONAMA:	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPI:	Comissão Parlamentar de Inquérito
EIA:	Estudo de Impacto Ambiental
IBAMA:	Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Renováveis
IBGC:	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICMBIO:	Instituto Chico Mendes
MMA:	Ministério do Meio Ambiente
MME:	Ministério das Minas e Energia
MPF:	Ministério Público Federal
MPF-RO:	Ministério Público Federal de Rondônia
MP-RO:	Ministério Público do Estado de Rondônia
MPU:	Ministério Público da União
OCDE:	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONG:	Organização Não-Governamental
RIMA:	Relatório de Impacto Ambiental
SEDAM:	Secretaria de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia
SEMA:	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA:	Sistema Nacional do Meio Ambiente
TCU:	Tribunal de Contas da União
UHE:	Usina Hidrelétrica
WCED:	World Commission On Environment And Development

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	11
1.1 Objetivos .....	14
1.2 Justificativa .....	15
1.3 Estrutura da dissertação.....	16
1.4 Limites e limitações da pesquisa.....	17
2 Referencial teórico .....	19
2.1 Governança corporativa .....	20
2.1.1 Base teórica do conceito de Governança.....	20
2.1.2 Teoria da Agência .....	21
2.1.3 Conceitos de Governança.....	23
2.1.4 Princípios de Governança.....	25
2.1.5 Estrutura de governança corporativa.....	26
2.1.6 Governança no setor público.....	27
2.1.7 A estrutura de Governança em cadeia.....	30
2.2 Desenvolvimento e Sustentabilidade.....	31
2.2.1 Possíveis interpretações para “desenvolvimento” .....	32
2.2.2 Economia, Sociedade e Meio Ambiente: pilares da sustentabilidade .....	33
2.2.3 Desenvolvimento econômico das nações através das corporações .....	37
2.2.4 Considerações a respeito de desenvolvimento e sustentabilidade.....	43
2.3 Governança ambiental.....	44
3. Metodologia .....	49
3.1 Caracterização da pesquisa.....	49
3.2 Definição de variáveis.....	49
3.3 Criação de índices .....	51
3.4 Pesquisa documental por meio da análise de conteúdo.....	54
3.5 Etapas da elaboração da pesquisa.....	56
3.5.1 Procedimentos da primeira fase da pesquisa.....	58
3.5.2 Procedimentos para a segunda fase da pesquisa .....	59
3.6 Dados gerais do levantamento documental (estatística descritiva). .....	63
4 Apresentação e análise dos resultados .....	64
4.1 Atores comuns a todos os estágios de governança na esfera Federal.....	64
4.1.1 Stakeholders (STKF).....	65
4.1.2 Agentes de Governabilidade (AGoF).....	65

4.1.3 Auditoria Independente (AIF).....	65
4.2 Atores do Estágio Federal I.....	65
4.2.1 O Principal (PrF1).....	66
4.2.2 O Agente (AgF1).....	66
4.2.3 Conselhos Administrativos (CAF1).....	67
4.2.4 Princípios e Normas .....	67
4.3 Atores do Estágio Federal II.....	70
4.3.1 O Principal (PrF2).....	70
4.3.2 Agente (AgF2) .....	70
4.3.3 Conselho Administrativo (CAF2) .....	70
4.3.4 Princípios e normas .....	70
4.4 Atores do Estágio Federal III .....	71
4.4.1 Principal (PrF3):.....	71
4.4.2 Agentes (AgF3):.....	71
4.4.3 Conselhos Administrativos (CAF3):.....	72
4.4.4 Princípios e Normas .....	72
4.5 Aplicação da estrutura de Governança ao caso da UHE de Jirau.....	74
4.5.1 Identificação dos atores comuns a toda a cadeia de governança ambiental no Estado de Rondônia .....	74
4.5.2 Histórico do licenciamento da Usina Hidrelétrica de Jirau (RO).....	76
5 Conclusões e Recomendações.....	85
5.1 Conclusões .....	85
5.2. Recomendações.....	86
6 REFERÊNCIAS .....	87
APÊNDICE A - Fontes de pesquisa documental .....	92
APÊNDICE B – Dados coletados .....	100

## 1 INTRODUÇÃO

As questões ambientais estão presentes nas discussões do Século XXI, ensejando estudos e pesquisas, alterando os valores da sociedade, envolvendo governos, indústrias e populações em conhecimentos outrora inexistentes. São questões que refletem o pensamento de que a humanidade consome todos os recursos à sua volta e devolve muito pouco em troca, escasseando as reservas naturais, alterando as condições climáticas, encarecendo a produção e distribuição de alimentos e materiais essenciais ao bom-viver da população mundial.

De fato o conceito de desenvolvimento sustentável é controverso, como explicita Veiga (2008). As pessoas de uma comunidade local podem desejar de imediato o próprio desenvolvimento econômico, ao passo que uma nação inteira clama por desenvolvimento social, educacional, estrutural, que está mais ligado à distribuição de renda, aumento das oportunidades e qualidade de vida.

Da mesma forma, a sustentabilidade é de difícil mensuração, tamanha a quantidade de variáveis que interferem e a dificuldade de previsão futura. Veiga (2007) explica que apesar da existência de diversos métodos para a avaliação da sustentabilidade, existe ainda uma grande necessidade de um conjunto de indicadores que meçam efetivamente o resultado das intervenções humanas sobre o meio ambiente.

Dar condições a padrões de vida sustentável à população de um país é uma ação de governança. Mas o que seria, exatamente, governança? Bertin e Watson (2007) a definem como um conjunto de sistemas (social e econômico, jurídico e político) dentro das organizações. Mas o conceito de governança dificilmente será enclausurado em uma única definição, posto que foi forjado a partir de discussões mais complexas acerca da natureza das empresas, da forma como são geridas, da delegação de poder a gerentes e da prestação de contas responsável que se deve dar aos seus acionistas, interessados e auditores externos.

A idéia de governança, antes restrita às organizações privadas, passou a ser transliterada para o setor público e agora extrapola esses limites à gestão dos recursos ambientais.

O conceito de governança ambiental é o mais adequado para englobar os assuntos que dizem respeito ao equilíbrio necessário entre desenvolvimento econômico, social e ambiental. Diferentemente do contexto organizacional, o tema governança ambiental tem sido tratado apenas como um conjunto de regras e ações, sem que se identifiquem seus atores adequadamente. Dessa forma não é possível mapear as responsabilidades e as relações contratuais existentes na conceituação original da governança.

O conceito de governança não pode ser resumido a “boas práticas”, nem confundido com governabilidade ou com regras e normas que regem o assunto; esses são componentes, mas não o todo da matéria.

Fontes Filho (2003) destaca que a idéia de governança corporativa tem-se estendido a outras organizações, inclusive estatais, mas as premissas que sustentam o modelo não tem sido observadas corretamente e seus benefícios e resultados não têm sido analisados com o devido critério. O autor explica que:

A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Contudo, muitas vezes essa difusão ocorre sem que haja uma validação das premissas que sustentaram o modelo, de uma avaliação criteriosa de seus benefícios ou resultados, ou ainda descontextualizada do ambiente sócio-cultural receptor. Esse fato ocorre hoje com o conjunto das práticas de governança corporativa. (FONTES FILHO, 2003, p. 5).

Mais adiante o autor, juntamente com Picolin, apresenta um exemplo dessa adaptação, ao considerar instituições como Principal e Agente em um processo de Governança do setor público, quando a teoria original reserva os termos para a relação entre indivíduos ou grupos de indivíduos. Dessa forma eles destacam a ampliação do conceito de agência para algo maior que a relação intra-institucional, quando o assunto se refere à governança no setor público:

Com freqüência, não há um claro proprietário, mas vários potenciais proprietários buscando objetivos diferentes. Ministérios — um ou vários — e o Parlamento podem se alternar na condição de principal (proprietário) frente à empresa, em uma complexa relação de agência, com múltiplos e por vezes dispersos grupos de principais construindo uma cadeia difusa de *accountability*. (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008, p. 1171).

De fato a informação trazida pelos autores é rica em ampliar tais conceitos, não apenas por trazer os Ministérios e o Parlamento à condição de Principal e Agente, mas por conduzir uma compreensão de alternância nesses papéis. Ou seja, a mesma entidade é Principal e Agente, dependendo do contexto ao qual se relaciona.

Esse pensamento é compartilhado por Slomski (2007) que descreve a assimetria informacional no Estado a partir da teoria da agência, segundo a qual o Principal (proprietário, conjunto de acionistas, cidadão) nomeia ou escolhe um agente para gerir sua empresa sabendo que esse agente possui interesses e informações diferentes, e às vezes divergentes, do Principal.

Ao definir a governança do setor público o autor descreve que a nomeação de agentes ocorre em diversos estágios, conforme a abrangência da atuação do Principal e do Agente no contexto social. Dessa forma, para o conjunto de cidadãos de um município (Principal), seu agente será o Prefeito, mas para o Prefeito, na condição de Principal, seus secretários serão Agentes, e assim sucessivamente, até o ponto em que se chega ao diretor de uma área dentro de órgão público (Principal) e sua relação contratual com o servidor público (Agente).

Fontes Filho (2003) ressalta que as boas praticas de governança existem fundamentalmente para resolver os conflitos de agência entre proprietários e gestores. E completa que o Estado amplia esses conflitos à medida que se organiza institucionalmente.

O conceito de governança ambiental pelo setor público, ainda que presente, não tem sido percebido com a mesma clareza, nem evocado com a mesma precisão que ocorre com o conceito de governança corporativa pelas empresas privadas, mas é um tema presente em ações polêmicas que afetam a vida de milhões de cidadãos em todo o país.

No contexto da governança ambiental a cadeia Agente-Principal descrita por Slomski parece ser um pouco mais complexa, posto que em parte do processo o Cidadão (constituído pelo conjunto de todos os habitantes de uma nação) atua inicialmente como Principal do processo político e, no fim do mesmo, novamente se apresenta como Principal (dessa vez como população local interessada em um processo de licenciamento), opinando sobre a concessão de licenças ambientais.

O processo de licenciamento ambiental, da forma como é estruturado pela legislação brasileira, evidencia diversos movimentos favoráveis e contrários à governança ambiental, por tratar de assuntos que refletem interesses presentes e futuros de diversas classes da sociedade civil. A sua consecução para empreendimentos de grande vulto termina por realimentar discussões sobre o que, de fato, interessa à população, se o resultado econômico em curto prazo, ou o bem-estar social em médio e longo prazos.

Recentemente o país teve exemplo de situação conflituosa na concessão de licenciamento ambiental para a instalação da usina hidrelétrica de Jirau, em Porto Velho, Rondônia.

A construção de duas usinas hidrelétricas no leito do Rio Madeira, dentro da capital do estado de Rondônia, faz parte de um plano energético nacional que tem por principal interesse a criação de uma rede de transmissão capaz de manter em funcionamento contínuo os grandes centros produtivos do país.

Inicialmente o processo licitatório contemplava as duas usinas, o que acarretou na elaboração de um único Relatório de Impactos Ambientais para as duas obras. Antes do



leilão, o Ministério das Minas e Energia decidiu desmembrar o objeto e fazer dois leilões. O primeiro, da usina de Santo Antônio, já foi cercado de conflitos e controvérsias resultando, inclusive, na saída da Senadora Marina Silva do Ministério do Meio Ambiente e na divisão do Ibama.

O segundo leilão, para a construção da usina de Jirau, a 80 Km da sede do município, gerou situação polêmica logo após o anúncio da licitante vencedora, que no mesmo dia informou sua intenção de mudar o local da construção da barragem para uma ilha próxima ao local original, barateando o preço da obra. A polêmica estendeu-se por mais de um ano, tempo que o Ibama levou para analisar os impactos da mudança e autorizá-la.

Mais do que o cumprimento de uma rotina administrativa, o caso evidenciou o funcionamento de toda a estrutura de governança ambiental na esfera federal, os conflitos de agência, conflitos entre atores de uma mesma cadeia de governança e de cadeias diferentes, cujos interesses necessitaram de conciliação à luz de uma estrutura de governança capaz de controlar os interesses particulares, em favor dos interesses gerais definidos em Lei.

Dada a compreensão de que esse processo extrapolou os limites da cadeia de governança ambiental existente no país, pretende-se descobrir: **o posicionamento dos atores da cadeia de governança ambiental brasileira, no caso do licenciamento da UHE de Jirau, foi coerente com seus papéis estabelecidos pela Lei?**

## 1.1 Objetivos

Essa cadeia, no entanto, necessita ser descrita corretamente no contexto da governança ambiental para que se compreenda o conjunto de interesses que atuam sobre ela. Uma vez identificados os estágios de governança e seus atores será possível atingir o objetivo principal deste trabalho, que é: **Verificar se o comportamento dos atores da cadeia de governança ambiental brasileira, no caso do licenciamento da UHE de Jirau, é coerente com os seus papéis estabelecidos pela Lei.**

São, portanto, objetivos específicos:

1. Descrever os elementos de governança ambiental na esfera federal de governo no Brasil (Cadeia de governança, estágios, papéis e atores);
2. Comparar os discursos dos atores da cadeia de governança ambiental brasileira com os papéis para eles definidos;

3. Avaliar a intensidade com que as atitudes dos atores listados é coerente ou incoerente em relação à estrutura de governança ambiental, pela análise do processo de licenciamento da UHE de Jirau.

Esse estudo tem origem no **pressuposto** de que existem inúmeros conflitos de agência na política ambiental brasileira por falta de clareza na definição dos papéis, competências e limites de cada ator dentro do contexto de governança ambiental. Uma vez esclarecidos esses papéis, os princípios ficarão mais evidentes e o interesse dos Principais será resguardado, facilitando o equilíbrio entre as forças que definem a política ambiental brasileira.

## 1.2 Justificativa

Esta investigação encontra-se compatível com a linha de pesquisa em Controladoria das Organizações, do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração da Fundação Universidade Federal de Rondônia, posto que analisa estruturas e padrões de governança no setor público e sua aplicação em situações reais.

A motivação original para a pesquisa foi a percepção de que as questões ambientais não são mais discutidas apenas pelo enfoque ecológico, mas passam por uma percepção institucional e política. Essa perspectiva requer novos estudos capazes de conduzir o pensamento governamental a uma racionalidade mais consistente acerca da gestão dos recursos ambientais. No entanto a inovação dos processos requer a perfeita análise daqueles já existentes, que tendem a ficar dispersos na rotina organizacional, ou escondidos pelo ordenamento jurídico que regula o setor público.

Do ponto de vista teórico verifica-se que o conceito de governança é continuamente confundido com o simples estabelecimento de regras. Especialmente quando transposto do contexto econômico e corporativo para outros setores da sociedade, como se faz com governança no setor público, governança de empresas sem fins lucrativos e, agora, governança ambiental.

Ao se diminuir o conteúdo e o significado do termo, restringe-se também a sua lógica e seu poder de atuação nos problemas reais. Este trabalho torna-se importante por resgatar elementos essenciais que deram origem e consagraram o uso do termo governança, procurando adequá-los ao estudo da governança ambiental.

Do ponto de vista prático esta pesquisa apresenta alguns caminhos para que se estudem as ações voltadas ao favorecimento da sustentabilidade por um prisma mais complexo que a simples normatização e o cumprimento de leis e diretrizes governamentais.

A compreensão de quais são os atores da governança ambiental em cada estágio de ação, quais os conflitos existentes entre os Principais e os Agentes nesses estágios e entre Principais de cada estágio com relação às normas de governança estabelecidas pelos Principais e Conselhos em diversos níveis, permite ações corretivas não apenas na punição dos desvios dos Agentes, mas na própria definição das regras e orientações dos Conselhos nos diversos níveis de governança ambiental.

Do ponto de vista de sua importância e originalidade, justifica-se essa pesquisa por atuar sobre o conceito de sustentabilidade a partir de sua governança, chamando a atenção para o fato de que a ordenação e o alinhamento entre os principais, agentes, conselhos e normas de governança ambiental é matéria essencial para diminuir os conflitos de interesse e as assimetrias de informação existentes no país.

### **1.3 Estrutura da dissertação**

A dissertação está organizada em cinco capítulos: no primeiro é feita a introdução da pesquisa na qual se apresentam: o problema que a motivou, os objetivos, o pressuposto inicial, os métodos que foram aplicados, os limites e limitações da pesquisa, bem como sua estrutura.

No segundo capítulo desenvolve-se o referencial teórico que relaciona as teorias que formularam o conceito de governança corporativa, as quais foram adaptadas à governança no setor público, e as principais idéias sobre desenvolvimento e sustentabilidade, conduzindo à necessidade de se compreender a governança ambiental.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada para a realização da pesquisa e descreve com maiores detalhes a maneira como os resultados foram obtidos.

O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa documental estabelecida e está dividido em três partes, conforme os objetivos específicos da pesquisa: a primeira descreve os elementos da cadeia de governança ambiental na esfera federal de governo no Brasil (Objetivo específico 1). A segunda compara a coerência das manifestações registradas durante o processo de licenciamento da UHE de Jirau com os papéis estabelecidos para os atores da governança ambiental brasileira (Objetivo específico 2). A terceira apresenta uma avaliação da qualidade ou da intensidade das ações cometidas por esses atores diante do mesmo caso (objetivo específico 3).

O quinto capítulo apresenta as considerações finais, os resultados obtidos, as contribuições da pesquisa e recomendações julgadas pertinentes para a continuidade dos estudos dentro do tema.

Por fim, no Apêndice A, apresenta-se a relação de documentos utilizados para o registro das atitudes referentes ao caso de Jirau, e no Apêndice B, o quadro com o resumo dos fatos e a classificação dada a eles durante o processo de pesquisa. A estrutura descrita nesta seção é representada graficamente no Quadro 1.1.

Capítulo	Conteúdo
1: Introdução	Apresenta-se o problema, objetivos, justificativa, limitações e limites da pesquisa, estrutura da dissertação.
2: Referencial teórico	Apresenta os conceitos fundamentais à pesquisa: desenvolvimento sustentável, governança corporativa, governança no setor público, governança ambiental.
3: Metodologia	Discorre sobre os métodos e técnicas empregados na pesquisa.
4: Apresentação e análise dos resultados	Exibe os resultados obtidos na pesquisa
5: Conclusões e recomendações	Apresenta as conclusões evidenciadas pela pesquisa e as recomendações para ações futuras.

Quadro 1.1: Estrutura da dissertação  
Fonte: Autoria própria

#### 1.4 Limites e limitações da pesquisa

A pesquisa limita-se à verificação da coerência dos atores da cadeia de governança ambiental com relação aos papéis que ocupam. Nesse contexto é necessário evitar o julgamento desses atos com relação à sua legalidade, o que é responsabilidade do poder público competente.

A pesquisa também se deteve em verificar a cadeia de governança na esfera federal e, quando necessário, estadual. Nesse caso as ações do governante municipal foram consideradas ações de *stakeholders*.

No sentido de contribuir para pesquisas futuras, apresentam-se as principais dificuldades encontradas:

- A formulação recente dos conceitos de governança e de governança ambiental implica na existência de pouco material acadêmico sobre sua aplicação local. Há muito material sobre a questão da governança ambiental globalizada e sistêmica, mas encontram-se poucos estudos sobre a governança ambiental em um país ou região.

- A extensa formulação teórica que compõe o conceito de governança torna difícil sua ligação aos aspectos da sustentabilidade, mesmo que ambos tenham sua fundamentação na teoria econômica.
- A estrutura de governo não foi estabelecida no país com base no conceito de governança, por isso foi necessário ao pesquisador abordar com atenção o tema, considerando que instituições e legislações foram criadas sem considerar a governança dentro de um contexto teórico completo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta dissertação está fundamentado nos seguintes vetores: a formação do conceito de governança corporativa, a adaptação do conceito para o setor público, o desenvolvimento sustentável e suas nuances e, finalmente, o conceito de governança ambiental.

O segmento sobre governança corporativa apresenta as origens do conceito conforme elaborados a partir de teorias econômicas básicas, especialmente a teoria dos contratos e a teoria da agência. A evolução do termo é descrita desde as teorias formuladas por Adam Smith em 1776<sup>1</sup> (SMITH, 1996) até os comentários de Williamson (1985). A apresentação desses conceitos vem embasar as motivações do *corpus* legal em defender o meio ambiente.

O tema “governança corporativa”, sua origem e teorias que o compõem, é apresentado para dar compreensão, ao leitor, da dimensão e profundidade, bem como da estrutura do conceito, que é adaptado a várias realidades organizacionais, no nível econômico, nas discussões acerca da gestão pública, na definição de papéis políticos em torno de temas polêmicos nacionais e internacionais e, mais recentemente, na gestão dos recursos naturais.

A adaptação do conceito de governança corporativa ao setor público, segue o pensamento de Slomski (2007), pelo que se compreende o encadeamento de estruturas de governança em estágios hierárquicos necessários à complexidade e amplitude das funções do governo. Slomski trata especialmente da questão do conflito de agência no setor público e da diversidade de papéis do mesmo ator, quando em estágios diferentes da cadeia de governança.

O segmento sobre desenvolvimento sustentável discorre sobre os conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade e a dificuldade de definição dos mesmos, bem como o conflito existente no setor público quanto aos limites de cada um.

O conceito de governança ambiental é apresentado de acordo com os trabalhos de Cavalcanti (2004), Toni (2005), Gabaldón (2005), Viana (2006) e Zhouiri (2008) que permitem a compreensão de como o tema tem sido tratado na atualidade.

O fechamento do capítulo aponta para a necessidade de se perceber a governança ambiental não apenas pela ótica dos conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade, como pela compreensão das cadeias de governança do setor público e da necessidade de adaptação das teorias da agência e dos contratos à nova aplicação do conceito.

---

<sup>1</sup> A obra “A riqueza das Nações” de Adam Smith foi produzida no ano 1776 e tornou-se um clássico das ciências sociais aplicadas. O conteúdo e clareza de idéias do autor surpreende pela atualidade. A edição utilizada para esta pesquisa é de 1996, da Editora Nova Cultural.

## 2.1 Governança corporativa

O termo governança tem sido usado com frequência no meio acadêmico, mas seu significado é ainda pouco conhecido e permite inúmeras interpretações. É comum, por exemplo, que se confunda governança com governabilidade, ou com um conjunto de práticas, princípios e normas, que poderiam pertencer, por exemplo, a um documento de planejamento estratégico. Mas o conceito traz em seu bojo uma série de conteúdos distintos dos que originaram a orientação estratégica das organizações.

É importante distinguir as definições de governança dos demais conceitos em uso nas organizações, por exemplo: códigos de conduta, orientação e planejamento estratégico, princípios e valores, são elementos presentes no contexto organizacional, mas não sinônimos de governança.

Da mesma maneira é importante diferenciar as diversas aplicações do conceito, de acordo com os objetos a serem “governados”. Apenas os conceitos de governança corporativa, governança no setor público e governança ambiental serão tratados neste trabalho.

### 2.1.1 Base teórica do conceito de Governança

Existem basicamente duas abordagens que conduzem ao conceito de Governança, a primeira trata da separação entre propriedade e controle da organização, a segunda enfatiza os custos de transação. A idéia de estabelecer padrões de Governança para as organizações surgiu da necessidade de se diminuir os conflitos causados entre aquele que é proprietário e aquele que trabalha para o desenvolvimento da organização.

O pensamento sobre a separação entre a propriedade e a gestão das empresas foi abordado pela primeira vez por Adam Smith em “A riqueza das nações”. À época, 1776, eram poucas as grandes indústrias e o problema do gerenciamento ainda não era tão evidente. Mesmo assim Smith (1996) chama a atenção para o “esbanjamento”, que é característica do aumento de despesas maior do que o aumento de receitas, provocado pela má administração.

Anos depois, em 1932, Berle e Means lançaram seu trabalho intitulado “*The modern corporation and private property*”, no qual abordam o tema da separação entre propriedade e controle na condição de paradigma central para a teoria econômica das empresas. A partir de então começaram a se delinear os mecanismos de governança ora vigentes. Os autores identificaram que o desenvolvimento tecnológico possibilitava o crescimento exagerado das corporações, de maneira que se tornava impossível gerenciá-las com apenas uma pessoa no comando (OKIMURA, 2003).

Os trabalhos de Berle e Means reforçam a idéia de que o controle deve ser separado da propriedade, para o bem da empresa. Mas a mudança de controle significaria também a inserção de novos poderes internos às organizações, exercidos por agentes que teriam a tendência de agir segundo seus próprios interesses, em detrimento aos interesses dos proprietários.

Fontes Filho (2003) chama a atenção para a maneira como as indústrias aderiram ao mercado de capitais de maneira crescente desde a década de 1950, pulverizando a propriedade nas mãos de diversos acionistas. Isso fez com que apenas os controladores mantivessem informações privilegiadas, enquanto que os demais investidores passaram a confiar que os resultados seriam positivos. Dessa maneira a tecnoestrutura organizacional passou a dominar os instrumentos estratégicos e os investimentos que orientavam os caminhos a serem trilhados pela organização. Os presidentes das empresas passaram a escolher os integrantes dessas equipes técnicas de maneira que aumentaram seu poder sobre a organização, passando a dominá-las completamente.

### ***2.1.2 Teoria da Agência***

A teoria do agenciamento trata tanto do problema gerado pela assimetria de informações entre as partes de um contrato quanto do direito de propriedade e dos próprios contratos existentes na gestão organizacional.

Ao designar um agente para administrar os recursos de uma organização esse recebe o poder sobre os ativos da organização. De posse dessa condição o agente pode tomar diferentes atitudes e as informações que detém serão diferentes (assimétricas) daquelas que o proprietário ou os demais agentes envolvidos possuem. Dessa forma o conflito se estabelece. Então a questão é a maneira pela qual o Principal (nome dado ao proprietário ou principal acionista de uma organização) poderá estabelecer um contrato com suas recompensas e sanções para garantir que o agente atue de acordo com o seu interesse. Torna-se, pois, necessário estabelecer um sistema de monitoramento e incentivo para que os administradores gerenciem as empresas de acordo com o interesse dos acionistas. (SIFERT FILHO, 1998)

Os primeiros estudos formais sobre o agenciamento são o de Spence e Zeckhauser, 1971 e Ross, em 1973. Esses autores compararam a estrutura de remuneração dos agentes e o alinhamento de seus interesses com o dos proprietários. Mas a formulação da teoria só foi apresentada de maneira mais completa por Jensen e Meckling, em 1976, os quais indicam que os conflitos de interesse existem virtualmente em todas as atividades que necessitem de cooperação entre indivíduos.



Para Jensen e Meckling a relação de agência é uma relação contratual estabelecida entre o Principal, caracterizado por uma ou mais pessoas que possuem determinado empreendimento e um Agente, que deve realizar algum serviço em seu favor, pelo que recebe autoridade de decisão sobre os recursos que irá gerenciar.

O fundamento da teoria da agência está na constatação de que pessoas diferentes possuem comportamentos e interesses distintos, conforme a publicação da obra "*The nature of man*" de 1994, onde os autores propõem um modelo de compreensão do comportamento humano. Em virtude dessas diferenças, segundo os autores, o agente trabalha em favor de suas próprias necessidades, visões e preferências, nem sempre compatíveis com as do Principal.

Jensen e Meckling defenderam, ainda, que o controle dos problemas de agência é fundamental para a sobrevivência das organizações, independentemente de sua natureza. Surge, então, a necessidade de se contabilizar o custo de agência, que segundo os autores decorre de quatro elementos principais:

- a. Custo da elaboração dos contratos entre o principal e o agente;
- b. Despesas com o monitoramento das atividades dos agentes;
- c. Gastos realizados pelo próprio agente, necessários para a implementação de transparência entre ele e o Principal; e
- d. Perdas decorrentes das decisões tomadas pelos agentes que se encontrem em desacordo com o interesse do Principal.

A separação entre a propriedade e o controle da firma geraram ao mesmo tempo uma solução para a melhoria do desempenho organizacional e uma nova situação de conflito de interesses entre o proprietário e o(s) gestor(es) (OKIMURA, 2003).

Williamson (1985) define que incentivo e controle são essenciais para que as relações contratuais sejam estáveis. O modelo de gestão adotado pela organização definirá as formas de compensação e premiação, bem como as sanções e punições, conferidas aos agentes de acordo com o desempenho organizacional.

A solução perfeita para os problemas de agência, bem como para a boa governança corporativa seria o estabelecimento de contratos perfeitos (ou completos), nos quais as contingências e ações necessárias para o alinhamento seriam totalmente cobertas. Mas a elaboração de contratos perfeitos é impraticável, especialmente pelos seguintes fatores: a inúmera quantidade de incertezas e variáveis envolvidas nas ações organizacionais e o custo gerado para a elaboração de um contrato que vise prever todas as respostas, reações, compensações e punições pela devoção ao trabalho por parte do agente. (OKIMURA, 2003).

Outra questão presente no contexto da Governança foi tratada por Ronald Coase em seu artigo *The nature of the firm*, onde traz à tona a questão dos custos de transação implícitos nas atividades organizacionais. Para Coase o principal responsável pela alocação de recursos e tomada de decisões na organização era o empreendedor. (COASE, 1937).

Slomski (2007) remete aos conceitos básicos de governança, tratados pelo artigo "a natureza da firma" de Coase (1937) e pelos trabalhos de Alchian e Demsetz, de 1972 e Jensen e Meckling, de 1976, nos quais se entende a relação entre a empresa e o mercado, que funciona com base em relações contratuais. Citando, ainda, Fama (1980), Slomski conclui que esses autores têm o mérito de perceber a firma como um conjunto de contratos entre fatores de produção.

Coase desenvolveu ainda outro trabalho importante chamado "O problema do custo social" no qual utilizou o conceito dos custos de transação para demonstrar a forma em que o sistema legal poderá afetar a operação do sistema econômico.

Em seu conjunto de obras Coase sustenta que existem empresas porque algumas transações internas às empresas são menos custosas que transações semelhantes realizadas nos mercados. Os limites de tamanho atingidos pela empresa dependem das comparações de custos nessas margens.

Existe ainda a possibilidade do crescimento das empresas gerar a sua descentralização. Sobre isso Coase argumenta que se o número de preços necessários para descentralizar uma organização completa aumenta exponencialmente com o tamanho, a quantidade e o custo do monitoramento que se requerem para alcançar a eficiência deverão também aumentar com o tamanho. Para o autor o que determina o tamanho da organização na teoria tradicional é o equilíbrio da produção conjunta e as economias de escala com os custos crescentes de controle associados às transações fora do mercado (WILLIAMSON, 1996).

### ***2.1.3 Conceitos de Governança***

Ainda que exista um caminho percorrido até a formação do conceito de governança, muitos trabalhos têm-se desenvolvido com base em conceitos próprios, e não existe ainda um consenso sobre qual definição é a mais apropriada e abrangente.

Para Bertin e Watson (2007) governança é um sistema de diretrizes institucionais. Por meio desse sistema a organização estabelece regras e controles determinantes da estrutura de gestão da organização. Os autores ainda apresentam o conceito dado pelo Conselho Australiano de Governança Corporativa, que diz ser a governança corporativa o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e administradas. Por ele a empresa define a maneira de

formular e atingir seus objetivos, calcular, avaliar e monitorar riscos e, conseqüentemente otimizar o desempenho. Ao ser definida como um sistema, a governança torna-se um desafio comportamental, que determina a estratégia organizacional.

Para os autores, uma boa governança corporativa deve levar em conta os interesses de todos os envolvidos nos processos da organização e o Conselho é responsável tanto pela empresa quanto por seus investidores.

Tal consciência requer um processo de avaliação consistente, que leve em conta que os funcionários devem conhecer as expectativas da Diretoria Executiva acerca do desempenho e capacidade de execução, medida por um sistema executivo de avaliação que assegure a identificação do resultado efetivamente atingido pelas operações e suas causas; e ainda a capacidade de auto-regular o trabalho, pelo qual as pessoas possam avaliar seus próprios indicadores e melhorar seu desempenho.

Andrade e Rosseti (2007) apontam em sua revisão bibliográfica quatro maneiras distintas de se compreender o conceito de governança corporativa:

- a) Uma guardiã dos direitos de todos os interessados nas relações empresariais;
- b) Um sistema de relações pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas (IBGC);
- c) A estrutura de poder interna às corporações; ou
- d) Um sistema normativo que rege as relações internas e externas das companhias.

Expressa em sua forma mais simples, a governança pode ser pensada como a soma de muitos indivíduos e instituições, tanto públicas como privadas, que atuam na gestão dos seus assuntos comuns, ou como o quadro de sistemas social e econômico, jurídico e político dentro das estruturas em que a humanidade se organiza. (BERTIN; WATSON, 2007)

Para Siffert Filho (1998) governança corporativa diz respeito aos sistemas de controle e monitoramento estabelecidos pelos acionistas controladores de uma determinada empresa ou corporação, de tal modo que os administradores tomem suas decisões sobre a alocação dos recursos de acordo com o interesse dos proprietários.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade. (IBGC, 2009)

De todas as maneiras o conceito de Governança está ligado tanto ao estabelecimento de padrões e regras de desenvolvimento das atividades de uma organização, quanto à criação de valor para os principais acionistas.

#### **2.1.4 Princípios de Governança**

A OCDE (IBGC, 2005) deixa claro que não existe um modelo único de boa governança corporativa, o que existe é um conjunto de elementos e práticas comuns a diversos países que podem ser reunidos para embasar princípios fundamentais a serem observados. Seriam eles:

a) **O direito dos acionistas:** para a OCDE o direito dos acionistas deve ser preservado pela estrutura de governança corporativa. E a garantia desses direitos passa pelas garantias de participação dos acionistas na tomada de decisões; dispor de informações atualizadas sobre as mudanças corporativas; participar efetivamente, com direito a voto, das assembleias gerais ordinárias, dentre outros.

b) **Tratamento equânime dos acionistas:** todos os acionistas, inclusive minoritários e estrangeiros, devem ser tratados com igual respeito, dentro das normas da organização.

c) A estrutura de governança corporativa deve reconhecer os **direitos das partes interessadas**, *stakeholders*, incentivando, inclusive, sua participação na geração de valor.

d) A estrutura de governança deverá garantir a **divulgação “oportuna e precisa”** de todos os fatos de interesse da empresa, inclusive situação financeira, desempenho e governança (*accountability*).

e) O conselho administrativo da empresa deve trabalhar com base em informações precisas, de forma a garantir a **preservação do interesse da empresa e dos acionistas**.

O IBGC (2004), por sua vez, reconhece os seguintes princípios:

a) **Transparência:** para o IBGC significa que a Administração deve cultivar o desejo de informar às partes interessadas sobre todos os assuntos relevantes à organização. A comunicação deve ser completa, precisa e eficiente.

b) **Equidade:** para o IBGC qualquer atitude política discriminatória, independente da razão, é inaceitável.

c) **Prestação de contas responsável (*accountability*):** os agentes devem prestar contas de suas ações e devem ser responsabilizados por seus efeitos.

d) **Responsabilidade corporativa:** conselheiros e executivos devem zelar pela continuidade das organizações, devem estabelecer uma visão de longo prazo, focada na

sustentabilidade do negócio, incluindo à organização princípios de responsabilidade sócio-ambiental, e estabelecendo políticas de aproximação entre a organização e a sociedade.

Além dos princípios de Governança, é necessário que se compreenda qual seja a mínima configuração estrutural da governança corporativa.

### ***2.1.5 Estrutura de governança corporativa***

Apesar de não haver uma estrutura de Governança aplicável a todos os tipos de organização, há definições de estruturas propostas por diversas entidades. Para fins desta pesquisa escolheu-se trabalhar com a estrutura desenhada pelo IBGC, a qual conta com elementos já consolidados e disseminados no Brasil. Os conceitos se aplicam ao setor privado, especialmente para empresas de capital aberto.

A estrutura de governança atua com os seguintes elementos:

**Propriedade:** “cada sócio é um dos proprietários da sociedade, na proporção de sua respectiva participação no capital social” (IBGC, 2004, p. 11). Ao Proprietário (Principal) é garantido o direito ao voto, à participação nas decisões da organização, e a estrutura de governança deve proporcionar meios para que essa participação se efetive.

**Conselho de Administração:** “A missão do Conselho de Administração é proteger e valorizar o patrimônio, bem como maximizar o retorno do investimento” (IBGC, 2004, p. 18). Dentre outras funções, o IBGC descreve que o Conselho de Administração é responsável por resolver os conflitos de interesses que surjam entre principais e agentes e *stakeholders*. Também é o Conselho quem define as estratégias, quem monitora os riscos e acompanha a gestão. O conselho administrativo também é responsável por avaliar a implementação das estratégias a ser feita pelo executivo principal (agente).

**Gestão:** a gestão é exercida pelo executivo principal e deve prestar contas de suas ações ao Conselho de Administração. Seu principal dever é a lealdade para com a sociedade.

**Auditoria independente:** tem como função principal verificar se as demonstrações financeiras da organização condizem com sua realidade.

**Conselho fiscal:** “tem como objetivos fiscalizar os atos da administração, opinar sobre determinadas questões e dar informações aos sócios” (IBGC, 2004, p. 40). O Conselho fiscal deve observar a relação entre os executivos e os auditores independentes. Deve estar próximo das auditorias e deve agregar valor à sociedade.

Essa é apenas uma visão superficial dos elementos principais da estrutura de governança proposta pelo IBGC. Uma representação gráfica dessa estrutura, comumente

usada pelas organizações, é-nos apresentada por Lodi (2000) conforme se vê na Figura 2.1, a seguir:

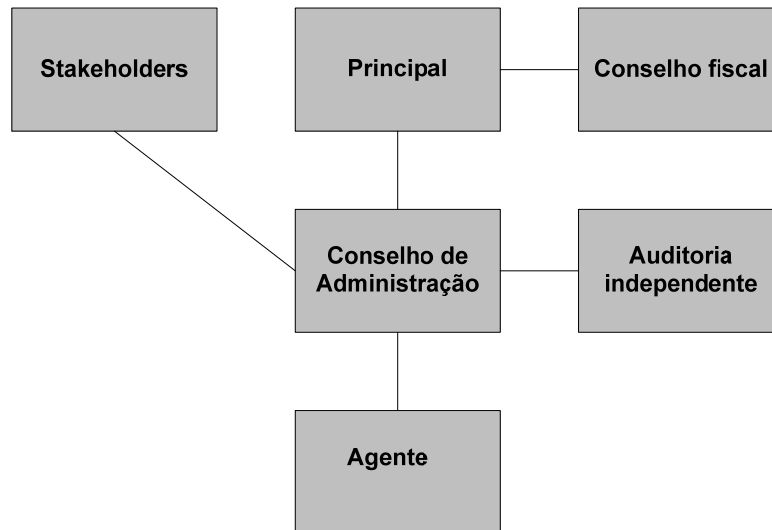


Figura 2.1: Estrutura de Governança segundo o IBGC.  
Fonte: Adaptado de Lodi (2000).

Conforme o conceito tem-se estabelecido nas empresas privadas, gestores públicos de diversos países passaram a querer adotá-lo e adaptá-lo ao contexto da gestão pública, até mesmo para garantir a competitividade do país, conforme visto anteriormente, e aumentar a confiabilidade dos investidores na solidez institucional das nações.

### ***2.1.6 Governança no setor público***

Quando o tema Governança é aplicado ao setor público há uma tendência imediata de se confundir com o conceito de governabilidade. Sobre essa questão Gabaldón (2005) trata de diferenciá-los, definindo que governança é governar cumprindo uma série de condições para o melhor funcionamento democrático da sociedade. O autor reforça o conceito utilizando a fala de Joan Prats, teórico espanhol, para quem a governança moderna concebe que outros atores sociais, além do setor público, têm importância no processo de governança, sendo necessário estabelecer uma relação de interdependência entre Estado e Sociedade, para que se atendam os interesses gerais. Então ele define que governabilidade é a capacidade que os agentes públicos têm de cumprir o seu dever.

Azevedo (2000) esclarece que a governabilidade se relaciona com as condições para que o poder seja exercido, quais sejam: o sistema político, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, entre outros. Enquanto que governança qualifica a maneira como essa autoridade é utilizada. E ainda reforça que:

O conceito de governança [...] não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. [...] envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas. (AZEVEDO, 2000, p. 66).

Matias-Pereira (2007) aponta para a definição dada pelo Banco Mundial, que afirma ser governança a maneira pela qual os recursos sociais e econômicos de um país são gerenciados. Mas o autor alerta que esse conceito de governança, para muitos, é considerado uma reformulação do conceito de governabilidade. Por isso o autor afirma que o termo governabilidade se refere às condições sistêmicas estabelecidas para permitir o exercício do poder, enquanto que governança diz respeito à capacidade governativa, ou seja, à forma como a governabilidade será exercida. Defende ainda que governança é um processo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo.

Já Slomski (2007) afirma que o setor público deve tomar para si a mesma definição de governança adotada pela iniciativa privada vez que, guardadas as diferenças da natureza desses setores, ambos têm interesse em aumentar o valor da sociedade (entendida no caso do setor público como relação entre Estado e Sociedade) através do reconhecimento dos serviços prestados, do resultado econômico produzido e da facilitação do acesso ao capital a custos mais baixos.

Matias-Pereira (2007) concorda que os princípios de governança aplicáveis ao setor público não são distintos da governança corporativa e explica que a diferença está no fato de que os bens geridos pela administração pública pertencem à sociedade, razão que leva ao gestor a necessidade de maior comprometimento, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça. Mas alerta para o perigo de se avaliar a gestão pública apenas pelos critérios da esfera privada.

De fato é necessário distinguir a finalidade da gestão pública e do valor que deve ser criado pela sua eficiência, diferentes dos propósitos impostos ao setor privado. A economicidade imposta a uma empresa privada, por exemplo, tende a gerar lucro e suas externalidades são ferramentas de diminuição de custos. Já no setor público muitas vezes é necessário alcançar populações distantes através de processos caros, bem como assumir responsabilidades onerosas para cumprir o papel que lhe é confiado. Isso faz com que o valor percebido não seja meramente financeiro, mas de implementação de melhorias, proteção ao cidadão e atendimento das demandas sociais.

Slomski (2007) explica que a adaptação do conceito à gestão pública governamental carece de reorientação e da criação de novas perspectivas sobre o conceito de bem público, uma vez que o cidadão, ao pagar impostos, integraliza capital, o que significa que o cidadão precisa ser visto como o investidor principal dessa grande organização chamada Estado, no sustento da qual contribui com seu trabalho, taxas e impostos recolhidos. Ao se entender esse fundamento, passa-se a primar pela implementação de estruturas de governança que diminuam a assimetria de informações e favoreçam o cidadão, enquanto Principal da coisa pública.

Segundo Slomski (et. al, 2008) a Teoria da Agência é, juntamente com a Teoria da Escolha Pública, uma tendência teórica da governança na gestão pública. Para os autores o comportamento do Agente se aproximará mais dos interesses do Principal quando ocorrer a satisfação de duas condições: (1) a existência de um contrato entre eles baseado em resultados; (2) a existência de informações suficientes para que o Principal possa verificar o comportamento do Agente.

Quanto ao questionamento se os princípios de governança corporativa seriam aplicáveis ao setor público, Slomski (2007) traça um paralelo com o código das melhores práticas do IBGC, concluindo que:

Para atender ao objetivo de **aumentar o valor da sociedade** algumas condições precisam ser satisfeitas, especialmente as que dizem respeito diretamente à evolução dos indicadores sociais, como redução de taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, aumento do nível de escolaridade, emprego, renda, saúde e segurança, apenas para citar alguns.

Para cumprir o objetivo de **melhorar o desempenho**, é necessário que se entenda que o desempenho das entidades públicas governamentais, não será medido pelo aumento da arrecadação, mas pela eficiência na prestação dos serviços e pela melhoria no relacionamento entre processos internos e externos de cada organização.

Ao satisfazer o objetivo de **facilitar o acesso ao capital a custos mais baixos**, o Estado deverá primar pela melhoria do desempenho das organizações públicas. A eficiência, quando atingida, tende a permitir a execução dos serviços públicos a um menor custo para o cidadão.

E quanto ao objetivo de **contribuição para a perenidade**, o setor público deve zelar para que o atendimento à população não sofra interrupções desnecessárias, ou deixe de acompanhar o crescimento das demandas sociais.

Ao passo que as práticas da boa governança para o setor privado podem ser transliteradas para o setor público, também os princípios fundamentais propostos pelo IBGC



tornam-se aplicáveis ao Governo. Transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, sem dúvida, fazem parte da agenda governamental de qualquer entidade pública respeitável.

A transparência indica que a entidade pública informa suas ações e resultados à sociedade, não por obrigação, mas por desejo de informar. Para que se estabeleça uma relação de confiança entre sociedade e governo.

A equidade é matéria constitucional e sobre ela não cabem muitos comentários, todos devem ser tratados igualmente, ressalvadas as diferenças.

A prestação de contas responsável (*accountability*) é exigência crescente por parte da sociedade civil organizada e cada dia mais está incorporada à Administração. A responsabilidade corporativa para com a sociedade é a própria razão de ser das entidades públicas, e essas não podem esquecer-se deste fato.

E completando a questão de adaptação do conceito de governança corporativa à governança no setor público, a estrutura proposta pelo IBGC também pode ser transportada, ressaltando-se a complexidade maior do Estado, que como entidade de múltipla abrangência e dimensões, necessita ser gerido de maneira fragmentada para que possa atingir seus objetivos.

### ***2.1.7 A estrutura de Governança em cadeia***

Descrevendo a questão da assimetria informacional no Estado, Slomski (2007) representa graficamente a estrutura de governança do município em um encadeamento de estruturas, as quais são divididas em estágios, conforme o nível de influência que o Principal tem no todo a ser gerenciado. Essa representação indica que o Agente de um estágio será Principal no estágio subsequente, e estabelecerá padrões a serem seguidos por seu novo agente.

Tal modelo é importante para a compreensão de que em uma estrutura altamente hierarquizada como a gestão pública, os atores do nível mais abaixo da cadeia possivelmente terão informações privilegiadas sobre seu objeto de governança, se comparados aos dos estágios superiores.

A assimetria gerada pelo encadeamento, porém, não é apenas de informações, é também de poder, e tende a provocar ingerências entre os atores de diversos estágios. A Figura 2.2 apresenta a estrutura de governança em cadeia proposta por Slomski (2007).

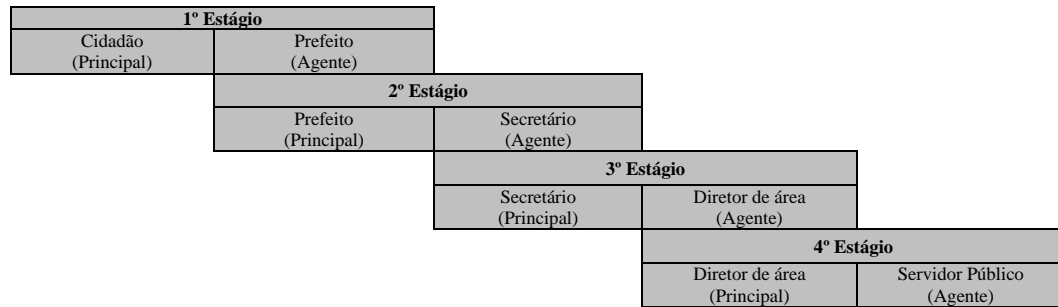


Figura 2.2: Cadeia agente-principal no Município  
Fonte: SLOMSKI (2007, p. 33)

A aplicação do modelo de governança em cadeia feita por Slomski teve como alvo a gestão municipal, mas aplica-se a qualquer das finalidades da atuação pública. A governança ambiental é um desses casos, e pode ser compreendida e estruturada a partir da compreensão do modelo geral de governança, proposto pelo IBGC, aliado ao modelo de encadeamento das relações de governança, representado por Slomski.

O conceito de governança ambiental está diretamente relacionado à sustentabilidade ecológica e social e à imposição de limites para a ação da sociedade sobre o meio ambiente.

## 2.2 Desenvolvimento e Sustentabilidade

A tentativa de diálogo existente entre os diversos atores sociais sobre a questão da sustentabilidade ambiental enfrenta barreiras estruturais, condicionadas pelas próprias convicções desses interlocutores. Dimensionar os riscos da intervenção humana e comprovar cientificamente que a ação do homem é responsável pelas alterações percebidas no meio ambiente ainda não é tão fácil, especialmente para grupos de pessoas que têm interesses financeiros sobre o uso desses recursos.

A questão ambiental, no entanto, não pode ser vista apenas como um problema local, regionalizado, ou mesmo de alguns setores da economia e da sociedade. Ela é sistêmica, envolve todas as partes, conhecidas ou não, de um complexo universo de relações entre elementos naturais, vivos e inorgânicos, e elementos artificiais produzidos pela ação do homem. Por essa razão Guimarães (1984) afirma que a crise de sustentabilidade está diretamente relacionada aos sistemas e instituições que regulam a propriedade e a utilização de recursos naturais, enquanto Siena afirma que "a crise ambiental é uma crise do mundo tecnificado e não de setores da sociedade, nem de determinados sistemas: a crise é de todos." (SIENA, 2002, p. 13).

Mesmo que não seja reconhecida por todos os setores da sociedade, a crise ambiental, ou ecológica, é real e nos remete para um contexto tanto filosófico quanto prático. É o que nos alerta Guimarães (1984) ao afirmar que tal crise deve ser observada pela verificação da maneira como as pessoas se relacionam umas com as outras, pois isso determina o modo como se utilizam os recursos da terra.

O tema é bastante amplo e deve ser observado dentro de um contexto mais abrangente, onde se verificam os aspectos sociais, econômicos e ambientais, base do conceito de sustentabilidade (DIAS, 2008). Alterando uma dessas variáveis, as demais precisam ser equilibradas.

O próprio termo “desenvolvimento sustentável” é questionado e estudado a fundo por vários autores, dada a indefinição de seu significado e os diversos métodos já experimentados com a intenção de mensurar tanto o desenvolvimento, quanto a sustentabilidade (VEIGA, 2008).

### ***2.2.1 Possíveis interpretações para “desenvolvimento”***

Veiga (2008) assinala a existência de três correntes de pensamento acerca do tema. A primeira diz que desenvolvimento pode ser entendido como crescimento econômico, talvez a resposta mais simples. Mas a maneira como tal crescimento é medido, através da verificação do Produto Interno Bruto per capita de um país, indica que é uma solução generalista para uma questão complexa.

Uma segunda corrente de pensadores afirma que o termo é utópico, mitológico, ilusório ou fruto de uma manipulação ideológica. Mas os estudiosos que negam a materialidade do termo ainda o compreendem como “desenvolvimento econômico”, como se estivessem complementando a primeira resposta com uma idéia de que não seria possível solucioná-la completamente.

A terceira corrente de pensadores escolheu o que Veiga chama de “caminho do meio”. Um conjunto de respostas bem mais complexas do que as duas primeiras, que procuram ver que tal definição considera os aspectos econômico, social, de crescimento, de assistência pública, institucional, científico-tecnológico, educacional, entre outros.

Boas contribuições sobre Desenvolvimento foram deixadas por Celso Furtado em artigos publicados no Brasil. No artigo intitulado “Reflexões sobre a crise brasileira” Furtado primeiramente tece um apanhado do desenvolvimento no Brasil, afirmando que o desenvolvimento requer criatividade do plano político e que “esta se manifesta quando à percepção dos obstáculos a superar adiciona-se um forte ingrediente de vontade coletiva.”

(FURTADO, 2000, p. 3). Em outro trabalho, chamado “Os desafios da nova geração” o autor analisa que no Brasil não houve uma perfeita correspondência entre crescimento econômico e desenvolvimento, e até mesmo define que a maneira como o país se desenvolveu pode ser considerada como um mau-desenvolvimento, por conceder um largo crescimento econômico nas décadas de 1950 e 1960 com extrema desigualdade social. Para o autor o desenvolvimento só existe quando o crescimento econômico é completado por um projeto social subjacente que priorize a melhoria das condições de vida da população em pauta (FURTADO, 2004).

Não se pode ignorar que diversos autores de peso trabalharam na revisão do conceito de desenvolvimento, dentre os principais destacam-se os trabalhos de Kuznets (1901 – 1985) que contribuiu com a curva do “U” invertido, pela qual relacionou o crescimento econômico à distribuição de renda.

Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia em 1998, para quem o desenvolvimento é a expansão de liberdades substantivas, também trouxe importante contribuição, à medida que atrelou a idéia de desenvolvimento a um resultado qualitativo para a sociedade (VEIGA, 2005).

A necessidade de um projeto social atrelado ao crescimento econômico é matéria de diversos autores e no contexto teórico da sustentabilidade ela aparece com bastante força, como se pode ver a seguir.

### ***2.2.2 Economia, Sociedade e Meio Ambiente: pilares da sustentabilidade***

Sachs (2000) sugere que o termo desenvolvimento seja isolado de seus potenciais adjetivos, posto que tem sido "fatiado" de acordo com os discursos e os interesses de várias correntes de pensamento. Para atender a todos os interessados o termo sempre viria acompanhado de um conjunto de qualidades, como "social-político-humano-econômico-cultural...". Todas juntas apenas para esclarecer que o termo "desenvolvimento" é pluridimensional.

Para o autor, porém, as dimensões social, ecológica e econômica são as principais alcançáveis pelo termo Desenvolvimento. Social porque a função do desenvolvimento é promover o bem-estar de todos. A ecológica traz em si um apelo à solidariedade para com as futuras gerações, posto que o crescimento e o enriquecimento de uma sociedade não devem ser fatores impeditivos à sobrevivência, ou ao bem-estar das gerações vindouras. A econômica parte do pressuposto de que a eficiência econômica constitui a utilização racional dos recursos, e isso atinge uma sociedade inteira.

Dias (2008), por sua vez, busca na definição de Maurice Strong novos adjetivos para essas dimensões. Dessa forma teríamos a equidade social, a prudência ecológica e a eficiência econômica como pilares para a garantia da sustentabilidade. A intercessão desses alicerces consiste no equilíbrio entre todos os principais aspectos da vida humana, e ainda traz à tona os piores conflitos.

A construção do pensamento sobre a relação homem-ambiente não é tão recente. Ainda em 1776, Adam Smith discorreu sobre a questão da necessidade que a cidade tem de obter alimento e matéria prima do campo, e esse discurso pode ser compreendido como um prenúncio da discussão envolvendo desenvolvimento econômico, social e equilíbrio ambiental.

Smith discorre sobre vários temas que envolvem a sociedade, inclusive sobre a relação entre o que o campo produz e o que a cidade consome, descrevendo o ciclo do capital. Para ele o campo é responsável por entregar à cidade os meios para sua subsistência e a cidade devolve ao campo produtos manufaturados. E mesmo que o autor não mencione diretamente a necessidade de preservação ambiental, pronuncia-se corretamente ao afirmar que "a cidade, na qual não há nem pode haver nenhuma reprodução de gêneros de subsistência, adquire toda a sua riqueza e subsistência do campo." (SMITH, 1996, p. 373).

Sem preocupação com o limite para o crescimento, posto que à época em que desenvolveu sua obra ainda não havia tal expectativa, Smith entende que quanto maior for o número de habitantes e a renda daqueles que habitam as cidades, tanto maior será o seu nível de transações com o morador do campo, e isso será vantajoso para esse último, tanto quanto o crescimento das cidades o é para seus habitantes. E por isso Smith defende que "o aprimoramento e o cultivo da terra, pelo fato de assegurar o necessário para a subsistência deve, forçosamente, ter prioridade sobre o crescimento da cidade, que fornece apenas comodidades e artigos de luxo." (1996, p. 374).

Sabidamente Smith discorre sobre as vantagens de uma vida no ambiente rural sobre a vida citadina, mas ressalta que uma boa vida no campo só pode ser conseguida com o auxílio de ferramentas e comodidades proporcionadas pela manufatura de bens, o estabelecimento de comércios paralelos para o fornecimento de insumos não produzidos pelo campo e, ainda, a estrutura necessária para o bem-viver. Dessa forma, o autor procura demarcar o ciclo contínuo de relações que evidencia essa interdependência.

Mais recentemente o mundo preocupou-se em conceituar essa relação, e o conceito elementar de sustentabilidade, conforme desenvolvido pela Comissão Brundtland, assinala que o desenvolvimento sustentável se propõe a atender às necessidades das gerações presentes

sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias. (WCED, 1987).

O conceito reflete a idéia de que as ações de desenvolvimento econômico não podem ser mais fortes do que a manutenção da possibilidade de obtenção de novos recursos para as gerações futuras. Nesse contexto, o documento da Comissão orienta que a exploração dos recursos e o aporte de capital, de tecnologia, bem como as mudanças a que se propõem os projetos empreendedores, devem estar alinhados ao conceito de sustentabilidade quando buscam atender às aspirações humanas sem comprometer as possibilidades de sustento presentes e futuras (DIAS, 2008).

Dessa forma, a literatura converge para o conceito que defende três dimensões para a sustentabilidade: a econômica, a social e a ambiental (CHRISTOFOLLETTI, 1999; BELLEN, 2006; DIAS, 2008; OLIVEIRA, 2008).

Essas dimensões podem ser percebidas pela perspectiva social, cuja ênfase está na presença do ser humano na ecosfera. Para quem enxerga a sustentabilidade sob essa ótica, o ser humano é o fator principal a ser preservado. Ele está no centro e todas as ações devem ser voltadas para garantir que tudo permaneça assim.

Quando vista sob a perspectiva ambiental, a sustentabilidade passa a se ocupar dos impactos provocados pelo ser humano sobre o meio ambiente, o principal elemento da cadeia de sustentabilidade. Aqueles que vêm dessa forma entendem que o ser humano não poderá viver por muito mais tempo se continuar tratando o meio ambiente como se fora um produto descartável.

Já a perspectiva geográfica e cultural está focada na idéia de que a garantia de sustentabilidade está na distribuição da população em espaços geográficos que garantam o sustento e diminuam a densidade populacional, conseqüentemente aliviando os impactos provocados. Para ser bem sucedida essa visão depende da capacidade dos grupos sociais de compartilhar pacificamente os mesmos espaços sem perder suas características culturais. (BELLEN, 2006).

O Quadro 2.1 apresenta as diferenças entre essas perspectivas, suas definições e implicações.

<b>Perspectiva</b>	<b>Definição</b>	<b>Implicação</b>
Social	Presença do ser humano na ecosfera.	O homem é o principal fator a ser preservado. Todas as ações sobre o meio-ambiente estão focadas na manutenção da sua existência.
Ambiental	O meio ambiente é o principal elemento da cadeia.	O tempo de existência da humanidade está-se encurtando à medida que trata com desprezo o meio ambiente.
Geográfica e cultural	O caminho da sustentabilidade está no uso correto dos espaços geográficos.	Os grupos sociais necessitam entrar em acordo sobre o compartilhamento dos espaços destinados à humanidade, para que possam conviver com os recursos naturais harmonicamente.

Quadro 2.1: Perspectivas e implicações do conceito de sustentabilidade

Fonte: Adaptado de Bellen (2006)

Quando o poder de grandes corporações extrapola as fronteiras continentais e sua lucratividade é maior do que a de muitos países, as questões éticas, sociais e ambientais passam a correr sérios riscos. Essas corporações atuam no mundo com todo o poder de um ser vivo que luta para expandir-se e crescer, como bem ilustra Senge (1999, p. 17) ao reconhecer que “para compreender por que a sustentação de mudanças significativas é tão evasiva, temos que pensar menos como gerentes e mais como biólogos”.

Também Morgan (2007) explica a relação existente entre o crescimento das organizações e dos organismos vivos, os quais se assemelham ao buscar um crescimento com base na ação predatória, tanto de seus oponentes quanto de seu próprio ambiente. Mas o autor explica que o crescimento em cooperação de várias organizações menores tem o mesmo efeito sobre o ambiente, ou talvez até pior.

A essência do conceito de “ecologia da população” determina que

para sobreviver, as organizações, como organismos existentes na natureza, dependem de sua capacidade de adquirir um suprimento adequado de recursos necessários para sustentar sua existência. Elas têm que enfrentar a concorrência de outras organizações e, uma vez que os recursos em geral são escassos, somente os mais aptos sobrevivem. (MORGAN, 2007, p. 77).

Agindo sob essa perspectiva “ecológica” a indústria passa a mover-se pelo ambiente de forma a retirar dele todo o recurso que interessar para a sua sobrevivência, seja a mão-de-obra barata (social), seja a possibilidade de melhores relações comerciais (econômico) ou ainda a facilidade de obtenção de matéria-prima (ambiental). De qualquer forma é a sua sobrevivência que importa e todas as demais relações são daí derivadas.

Cabe ao Estado o papel de controlar essa população econômica e, na visão de Porter, auxiliar em seu crescimento. Há aqui um dos principais vértices do conflito da sustentabilidade. Pelo lado do desenvolvimento econômico e social cabe ao Estado garantir que a população possa sustentar-se, nutrir-se e dispor de condições melhores de vida, por isso

segue as instruções importantes para o estabelecimento e crescimento das grandes indústrias em seu domínio. Pelo lado da sustentabilidade dessa mesma população necessita garantir a preservação ambiental, a distribuição de renda, as condições de saúde e saneamento e a prestação de serviços fundamentais de educação e segurança, nem sempre favorecidas pelo setor privado.

### ***2.2.3 Desenvolvimento econômico das nações através das corporações***

Ao apresentar a necessidade de desenvolvimento das indústrias para que haja o desenvolvimento local, regional ou nacional, Porter (1989) apresenta um Estado não intervencionista, que deve preocupar-se em criar condições para o desenvolvimento industrial. Visando facilitar o trabalho dos governos no favorecimento do crescimento industrial o autor estabelece premissas importantes da política governamental para a indústria. São elas:

a) Empresas competem nas indústrias, não nos países. O autor afirma que "o governo não pode criar indústrias competitivas; as empresas, sim" (PORTER, 1989, p. 694) deixando clara sua visão sobre a inépcia dos governos em competir. Para Porter o papel adequado do governo está em libertar as forças competitivas da indústria local, criar oportunidades e pressões que favoreçam a inovação constante.

b) A vantagem competitiva de um país na indústria é relativa. A vantagem adquirida pelo desenvolvimento interno de um país (por analogia às regiões) só pode ser considerada importante se comparada ao contexto externo. Não basta para uma empresa, indústria, região ou país o fato de ter crescido x% em determinado período, ou inovado y% se o que acontece externamente aos seus domínios tiver sido superior ao seu crescimento.

c) O dinamismo leva à vantagem competitiva, não a vantagens de custos de curto prazo. É importante que os governos não confundam esses dois objetivos. As vantagens de curto prazo desfazem-se à medida que os competidores externos inovam e anulam o efeito da vantagem momentânea adquirida. A vantagem competitiva só existe, de fato, quando as empresas de uma região têm condições e capacidades para a inovação constante. As políticas de incentivos fiscais, que trazem vantagens para o estabelecimento de indústrias em países ou regiões tendem a enfraquecer a inovação e o dinamismo e, segundo o autor, "representam o erro mais comum e profundo na política do governo para a indústria" (*ibid*, p. 695).

d) O desenvolvimento econômico nacional exige que as indústrias prosperem. Uma vez que as bases para a vantagem competitiva conduzem a uma maior produtividade nacional, aquela vantagem adquirida através do uso de recursos naturais, baixo custo da mão-de-obra, moeda desvalorizada ou, até mesmo, concepção de um único produto novo, é menor, mais



vulnerável à competição por preços e, conseqüentemente, mais instável do que a vantagem associada a altos níveis de produtividade, elevação do desenvolvimento tecnológico, aproximação dos mercados e economias de escala.

e) A vantagem competitiva do país na indústria está quase sempre concentrada geograficamente. As regiões encontram sua vocação e nela desenvolvem seus pólos produtivos. Para cada um desses pólos deslocam-se outras indústrias e profissionais que compartilham da mesma vocação. Essa concentração fortalece a vantagem competitiva desses blocos. Ao governo cabe programar políticas de desenvolvimento voltadas a essas vocações.

f) A vantagem competitiva nas indústrias de um país cria-se no período de uma década ou mais, não em ciclos econômicos de três ou quatro anos. Estabelecer uma política para o desenvolvimento de uma região é importante, mas os frutos serão colhidos pelos sucessores do poder. Esse fator tem impedido o pensamento de longo prazo.

Outra dificuldade ressaltada por Porter é que as demandas urgentes originárias da flutuação dos mercados, controle de salários, variações cambiais, controle inflacionário e atingimento de metas de crescimento econômico, tomam conta da agenda governamental, enfraquecendo os estudos de desenvolvimento em longo prazo necessários à obtenção da vantagem competitiva.

g) Os países ganham vantagens devido às diferenças, não às semelhanças. O sucesso competitivo está ligado à combinação entre o ambiente de cada país e a fonte de sua vantagem competitiva.

h) Muitas classificações para distinguir ou priorizar indústrias têm pouca relevância. Não é a forma como as indústrias são classificadas que determinará a vantagem competitiva obtida através delas, e sim a maneira como aperfeiçoam seu processo produtivo e têm influência no mercado.

i) O processo de manutenção da vantagem pode ser muito incômodo para as empresas e para os que nelas trabalham. A manutenção da vantagem conquistada implica em muitos e altos investimentos. Por essa razão muitas empresas preferem manter-se estagnadas em seu crescimento, pelo menos enquanto estiverem lucrando com as posições atingidas.

Essa acomodação também atinge a política regional e nacional, ao satisfazerem-se com os padrões atingidos, deixando de investir no crescimento e desenvolvimento de seus espaços.

Mas o retrato do desenvolvimento de um país a partir do desenvolvimento econômico de quem sabe gerar recursos, as indústrias, não considera as questões de distribuição de renda,

de oferecimento de liberdades às populações locais, da equidade social e de outros valores inerentes à ação do Estado.

Acerca dos danos causados pelo crescimento excessivo das corporações Morgan (2007) ressalta que essas grandes indústrias respondem hoje por 70% das transações comerciais em todo o mundo. Entram na conta do autor as mais de duas mil empresas que possuem faturamento anual superior a dois bilhões de dólares, muitas delas movimentando mais dinheiro do que alguns países inteiros.

Além do forte poder econômico dessas corporações, há que se considerar que suas questões de governança estão primeiramente ligadas ao retorno financeiro para os acionistas, e apenas em segundo plano, à responsabilidade para com as populações, os países e regiões onde atuam e o meio ambiente.

Morgan ainda chama a atenção para a possibilidade de grandes corporações tornarem-se regimes totalitários, servindo a interesses de alguns. O autor alerta que “as multinacionais são, em geral, uma força política sem responsabilidade política” (MORGAN, 2007, p. 330).

Essas são, sem dúvida, questões a serem tratadas no contexto da governança, especialmente da governança ambiental, que deverá impor limites aos efeitos provocados por essa delicada relação.

Não apenas a influência de grandes poderes exercidos por poucas organizações tem atuado sobre a questão da sustentabilidade. O crescimento urbano e a interiorização da produção são fatores que põem em risco o meio ambiente.

Porter, juntamente com Kramer, (2006) volta à questão apontando soluções estratégicas para o papel da empresa no contexto social. Diante da inépcia da indústria em criar bons programas de responsabilidade social, o autor recomenda que as corporações selecionem melhor seu escopo de atuação junto à sociedade, para que possam obter efeitos importantes sem a perda de recursos.

Sobre a questão da sustentabilidade, Porter e Kramer afirmam que:

toda empresa deveria operar com vistas a garantir o desempenho econômico no longo prazo — evitando, para tanto, um comportamento no curto prazo socialmente nocivo ou ambientalmente irresponsável. O princípio funciona melhor em questões que coincidem com os interesses econômicos ou regulamentares da empresa. (PORTER; KRAMER, 2006, p. 4).

Ao selecionar a área de atuação social ou ambiental, uma empresa pode atingir melhor resultado por compartilhar conhecimentos e tecnologias empregadas em suas operações para a

solução de demandas inerentes ao seu contexto, ou mesmo provocadas pelo impacto de suas ações.

O autor defende ainda que “um bom governo, o Estado de Direito e direitos de propriedade são vitais para a eficiência e a inovação. Uma regulamentação sólida impede a exploração não só do consumidor, mas de empresas competitivas” (PORTER; KRAMER, 2006, p. 5). Com essa afirmação eles defendem a necessidade de estratégias e de práticas de governança partindo do setor público, para que favoreçam o crescimento das indústrias, o desenvolvimento sócio-econômico das populações, sem o ônus da predação ambiental ou degradação social.

A questão da sustentabilidade trata essencialmente dessa relação entre homem e sociedade. A possibilidade teórica, proposta por Herman Daly, de um crescimento estacionário, um congelamento do crescimento e da utilização de recursos naturais pela sociedade, ou da redistribuição desse movimento de fabricação, extração e exploração, de forma a equilibrar a utilização dos recursos é remota, dada a maneira como nossa sociedade se organiza, necessitando manter níveis de crescimento econômico razoáveis ano após ano (VEIGA, 2005).

Considere-se que os fatores críticos da presença humana sobre a terra não são facilmente descritos. Uma cidade estabelecida em qualquer ponto do globo necessita de áreas para produção de alimento (plantações e pastagens), obtenção e descarte de água e de lixo orgânico e inorgânico, sem falar na geração de energia e calor, nas vias de transporte de produtos, na obtenção de utensílios e vestuário. O consumo de recursos naturais para atender às necessidades humanas não pode ser compensado ou remanejado com facilidade.

Gerenciar áreas de conservação e preservação ambiental também não é tarefa fácil. Países com pequena extensão territorial não têm muitos lugares para obter seus recursos. Países com grande extensão não conseguem fiscalizar e impedir os avanços sobre as áreas preservadas.

Uma corrente de pensadores liderada por Grossman e Krueger acredita que os meios de produção e as tecnologias para reutilização de recursos naturais, geração de energia e reciclagens diversas de subprodutos da atividade humana, estariam avançando no sentido de tornar menor o impacto provocado pela existência humana, até o ponto em que será neutro o confronto.

Após os testes de sua teoria os autores concluíram que a deterioração do meio provocada por atividade econômica tende a acentuar-se apenas no início dessa atividade,

estabilizando-se em seguida. Os autores também afirmam que a partir de determinado nível econômico a ação humana sobre o ambiente passa até a ser benéfica.

Veiga (2005) ressalta que essas conclusões partem de um pressuposto perigoso adotado, pelo qual os índices de poluição atmosférica e contaminação de rios utilizados pelos pesquisadores seriam suficientes para medir o impacto ambiental. Também a confiança excessiva no desenvolvimento tecnológico prejudica a confiabilidade desses estudos.

Se Grossman e Krueger relacionam riqueza com ecologia, Sachs (2000) apresenta outra face da questão. O autor traça o caminho inverso associando a luta pelo desenvolvimento social à busca da preservação ambiental, e afirma que a mensagem da Conferência de Estocolmo em 1972, em que esteve presente, é de que "não pode haver uma luta eficiente contra a pobreza que não leve em consideração a dimensão ambiental". Mas alerta para uma segunda parte dessa mensagem, pela qual "não haverá política ambiental bem sucedida se ela não for organicamente ligada a uma política de progresso social".

Estando a questão ecológica centrada, mais uma vez, no problema do crescimento econômico, distribuição de renda e evolução social das comunidades menos favorecidas, é justo observar o esforço de Prahalad (2005) no sentido de desenvolver econômica e socialmente as populações menos privilegiadas.

O autor percebe os pobres como empreendedores "incansáveis e criativos" e também como "consumidores conscientes de valor". Para Prahalad esse conjunto formado por quatro bilhões de pessoas deve ser considerado na hora de se pensar em uma nova economia. Mas ele alerta que para suprir esses consumidores será necessário investir em criatividade, tecnologia e novos modelos de negócios.

Prahalad representa a sociedade atual na forma de uma pirâmide, onde uma minoria de até 100 milhões de pessoas possuem poder de compra superior a 20.000 dólares por ano e 4 bilhões de pessoas dispõem de, no máximo, 1.500 dólares ao ano.

O desafio proposto pelo autor está em inverter essa pirâmide através de uma nova maneira de pensar e estruturar o mercado, atendendo às demandas dessa população, conferindo-lhe maior poder de compra; uma cultura voltada para o desenvolvimento daqueles que hoje são pequenos, novas maneiras de conceber o trabalho e a produção e novos produtos capazes de atender às necessidades dessa população.

A todo o processo descrito até aqui, deve-se acrescentar que os três aspectos basilares da sustentabilidade são extremamente complexos e atingem questões tão intrinsecamente relacionadas que tornam-se indivisíveis. Para amarrá-los entre si é necessário que se compreenda, então, a idéia de sistema, visão sistêmica ou pensamento sistêmico.

Senge (1999, p. 169) define sistema como “qualquer coisa cuja integridade e forma dependem da interação contínua entre suas partes. [...] Os sistemas são definidos pelo fato de que seus elementos têm um objetivo comum”.

Apesar de Economia, Ecologia e Sociedade interagirem continuamente, não atendem o segundo requisito da definição de Senge, posto que não possuem um objetivo comum. Dessa forma não se pode tratá-los como um sistema, e sim como um conjunto de sistemas concorrentes:

O objetivo maior da sociedade é o desenvolvimento em todos os seus aspectos.

O objetivo dos agentes da economia, tanto em países quanto em empresas, é o crescimento indefinido, o monopólio, a legitimação do poder.

O objetivo da ecologia é a convivência harmônica das espécies, garantindo a sobrevivência das gerações futuras.

São visões sem altruísmo, construídas em torno de um modelo de auto-preservação, pelo qual devem ser removidos do caminho todos os obstáculos e empecilhos à sua meta.

Os sistemas de indicadores criados para a medição da sustentabilidade encontram justamente essa dificuldade. Bellen (2006) apresenta um quadro comparativo de três ferramentas utilizadas para gerar indicadores de sustentabilidade, o *ecological footprint*, o *dashboard of sustainability* e o *barometer of sustainability*. A primeira vislumbra apenas a dimensão ecológica em seu escopo; a segunda procura abordar as principais dimensões (segundo o autor: ecológica, social, econômica e institucional) e a terceira deixa de fora as dimensões econômica e institucional.

Siena (2002) enfatiza que a medição de fatores que favoreçam a sustentabilidade só faz sentido quando visa contribuir para o processo de tomada de decisões. Dessa forma, as medidas atuam sobre as relações entre os diversos fatores que compõem os aspectos essenciais ao tema. De fato, a abordagem sistêmica é, e deve ser, relacional. Mais do que compreender os movimentos inerentes a cada contexto, é importante identificar os resultados obtidos com a relação entre essas forças, para que se possa estabelecer políticas e mecanismos de decisão coerentes.

Capra (1982, p. 32) define sistema como “um todo integrado cujas propriedades não podem ser reduzidas às de suas partes”. Essa definição também não permite reunir os conceitos principais de sustentabilidade em um único sistema, posto que cada um dos elementos possui propriedades únicas e características singulares.

A questão da sustentabilidade se encontra na busca pela cooperação de sistemas extremamente competitivos, que tiram uns dos outros os seus recursos, e que reagem

violentamente uns contra os outros quando se sentem ameaçados, invadidos ou agredidos pelos demais.

O lado humano da sustentabilidade é o único que possui a capacidade de manifestar-se conscientemente, de criar regras e caminhos em torno desse objetivo de preservação e equilíbrio, mas é necessário estabelecer critérios, práticas e estruturas de governança para que possa atingir tais resultados.

A todos esses fatores, e à complexidade sistêmica da interação entre eles, a sociedade deve a criação de mecanismos de gerenciamento, redução de conflitos e condução ao atingimento de resultados comuns. É responsabilidade do Estado conciliar essas forças de maneira que uma não prevaleça sobre as demais, anulando a subsistência das populações locais. Tal gerência é obtida pela capacidade de manter padrões ótimos de governança sobre sociedade, economia e ecologia.

#### ***2.2.4 Considerações a respeito de desenvolvimento e sustentabilidade***

A necessidade de conciliar desenvolvimento e sustentabilidade, crescimento econômico e ocupação geográfica com preservação ambiental, é cada vez mais perceptível pela sociedade. Governo, empresas e população entendem a necessidade de conter o desequilíbrio ecológico, mesmo que isso implique na perda financeira. Mas agir de acordo com a consciência é mais difícil.

As discussões sobre o tema há muito extrapolaram o limite do ativismo ecológico, hoje estão fundamentadas em estudos acadêmicos, negociações políticas e marcos legais, sem os quais o resultado de todos os esforços seria inócuo.

O pensamento sobre o significado de desenvolvimento e sustentabilidade, mesmo que não esteja totalmente consolidado, já fornece um caminho claro, capaz de embasar as decisões dos setores público e privado a respeito do que o cuidado com a gestão do meio ambiente representa para gerações presentes e futuras. A entidade que atua nos padrões antigos de busca da lucratividade sem preocupação com os passivos ambientais já é percebida como transgressora.

Mas o risco de que alguns atores excedam os limites de sua competência prejudicando a frágil relação entre sociedade e meio ambiente, bem como a vigilância sobre o cumprimento da legislação vigente para a proteção do cidadão e da sociedade, só podem ser mitigados mediante a existência de uma estrutura de governança focada exclusivamente no cumprimento dos princípios que regem a gestão ambiental.

### 2.3 Governança ambiental

O conceito de governança ambiental é apresentado por Toni (2005) como sendo o conjunto de instituições públicas e privadas responsáveis por regular o controle, acesso e distribuição, e ainda as maneiras como os recursos naturais devem ser utilizados e preservados.

Retornando ao conceito de governança apresentado por Azevedo, porém, vê-se que a visão de Toni ainda está limitada à governança como uma estrutura de governo, ignorando as relações e ações que envolvem o processo. Então é possível entender que a governança ambiental também pode ser compreendida como um arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico (CAVALCANTI, 2004).

Governança ambiental pode ser considerada, ainda, a maneira de gerir os recursos naturais e o meio ambiente, com a participação ativa dos atores interessados, a fim de assegurar que as riquezas naturais sejam aproveitadas, atendendo às necessidades sociais presentes, sem que se comprometa a vida das gerações futuras. (GABALDÓN, 2005).

Zhouri (2008) destaca que o conceito de governança, via de regra, está relacionado ao de gestão, dentro de um contexto voltado à noção de desenvolvimento sustentável predominante, que aposta na possibilidade de conciliação de interesses econômicos, sociais e ecológicos, mas que não considera as relações de poder que envolvem a dinâmica social.

A questão da governança ambiental extrapola a localidade do problema ao ponto de ser necessário estabelecer-se em um contexto de governança global, pelo qual as decisões sobre o assunto não deveriam partir de uma realidade e de interesses de um único país, mas da percepção sistêmica sobre o assunto. O problema com essa visão, segundo a autora, é a ingerência sobre a dinâmica local, o enfraquecimento das democracias nacionais e do próprio contexto de soberania, que fica sujeita ao pensamento de uma maioria de governos, correndo-se o risco de impedir cidadãos de atingirem certo grau de conforto econômico e liberdade social.

Gabaldón (2005) evoca os estudos elaborados pelo *World Resources Institute* para avaliar o nível de governança na Venezuela, com base nos seguintes questionamentos: os atores interessados nas decisões sobre o uso dos recursos naturais estão participando delas? Quem e de que maneira toma as decisões sobre o manejo dos recursos naturais? Existe um ordenamento legal ambiental que se tenha que cumprir?

O autor reflete que a governança ambiental, por ter como fundamento a permissão para a participação dos interessados na tomada de decisão, requer que as populações tenham um nível aceitável de educação ecológica, que estejam bem informadas, que contem com um ordenamento legal consistente, e que tenham sua participação permitida.

É necessário, pois, que se compreenda a atuação prática da governança ambiental no Brasil. Cavalcanti (2004) descreve o arcabouço legal e institucional brasileiro, sobre o que considera importante a existência de dois marcos legais para o estabelecimento da governança ambiental brasileira: a promulgação dos códigos Florestal e das Águas, em 1934, que não tinham como intenção preservar o meio-ambiente pelo ponto de vista ecológico, apenas controlar o uso racional desses recursos.

Outro fator importante para a gestão ambiental do País foi a criação, em 1973, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), dentro da estrutura do Ministério do Interior. Sob sua vigência foi promulgada a Lei 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. Por ela são instituídas a base legal e o conjunto de instituições voltadas à formulação da política ambiental em todos os estágios da cadeia de governança ambiental, tanto no nível federal, quanto estadual e municipal.

Foi pela Lei 6.938/81 que se criou o SISNAMA, que conta com um Conselho de Governo, composto pelos ministros de estado sob a coordenação da Casa Civil. Já a instância deliberativa e consultiva passou a ser atribuída ao CONAMA. Ao Ministério do Meio Ambiente foi entregue a função de órgão central do sistema e ao IBAMA a atribuição de executor.

Em esferas estaduais, cada Unidade da Federação criou seu próprio conselho, mesmo não obedecendo a padrões comuns de estrutura ou de funções para eles.

A Política Nacional do Meio Ambiente também assume o conceito de "poluidor-pagador" e determina que aquele que causa o prejuízo ambiental deverá repará-lo. E ainda estabelece a obrigatoriedade de avaliação de impacto ambiental nos casos considerados importantes.

O autor defende que do ponto de vista ambiental a Lei representa a evolução de um pensamento de controle de poluição para uma idéia mais sistêmica da questão, principalmente por estabelecer penalidades ligadas à concepção da política e gestão ambiental no país. Também por criar instituições e agências voltadas à proteção e melhoria do meio ambiente.

Quanto ao modelo de governança ambiental adotado no Brasil, Cavalcanti (2004) argumenta que todo o pensamento está focado na busca pelo crescimento econômico e



denuncia que o Ministério do Meio Ambiente fica marginalizado diante dos demais, como uma entidade que põe em risco essa visão.

O corpo legal e institucional legitimados no país utiliza alguns instrumentos para o exercício de sua função. A Lei 6.938/81 descreve os principais:

- a) O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- b) O zoneamento ambiental;
- c) A avaliação de impactos ambientais;
- d) O licenciamento e revisão de atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- e) Os incentivos ao desenvolvimento tecnológico que impliquem em menor dano ao ambiente provocado por atividades econômicas;
- f) A criação de áreas de preservação e reservas;
- g) O sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- h) O Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;
- i) As penalidades disciplinares ou compensatórias;
- j) O relatório de Qualidade de Meio Ambiente;
- k) A garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente;
- l) O Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras, ou que utilizem recursos ambientais;
- m) Instrumentos econômicos: concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental, entre outros. (BRASIL, 1981).

Dentre os instrumentos descritos na Política Nacional de Meio Ambiente, o licenciamento ambiental ocupa lugar de destaque, posto que para ele convergem todos os demais. Se visto como um processo, o licenciamento é o principal ponto de controle da execução da Política Ambiental Brasileira. Mas encontra ainda algumas dificuldades, como visto a seguir.

Viana (2006) ensina que o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, com objetivo preventivo e desde que preenchidos pelo empreendedor os requisitos normativos exigidos, licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A Constituição Federal de 1988 não faz menção ao termo licenciamento ambiental, refere-se apenas à necessidade de avaliação dos impactos provocados pela atividade

econômica como requisito pra a instalação de obra ou empreendimento cuja atividade seja potencialmente poluidora ou degrade significativamente o meio ambiente. O mesmo acontece com as constituições estaduais onde apenas os estados de Mato Grosso, Amazonas, Minas Gerais, Paraíba e São Paulo mencionam especificamente o Licenciamento Ambiental. As constituições estaduais de Roraima e Tocantins não mencionam nem o EIA nem o Licenciamento.

Mas a exigência de licenciamento ambiental ocorre na legislação federal desde antes da promulgação do texto constitucional, sendo apresentado na Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) que, no artigo 9º, tanto o EIA (Inciso III) quanto o Licenciamento (Inciso IV) os apresenta como instrumentos para a viabilização dessa Política. No mesmo documento, Art 10, o licenciamento é atribuído como competência do órgão estadual respectivo e do IBAMA, "em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças" (VIANA, 2006, p. 5). O Art. 10, §4º da Lei 7.804/89 acrescenta que a atuação do IBAMA se dá em caso de "atividades e obras de significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional". Por essa razão os governos estaduais têm elaborado, desde então, leis específicas sobre licenciamentos e estudos de impacto ambiental.

Viana (2006) questiona se a Constituição Federal, no Art 30, §§ 1º e 2º, ao conferir aos municípios o direito de legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber, está conferindo a eles o direito de legislar também sobre a matéria ambiental, e o faz com base em estudos anteriores da própria Câmara Federal acerca de aspectos polêmicos envolvidos na legislação ambiental.

O certo, segundo o autor, é que a Política Nacional do Meio Ambiente não inclui os municípios na concessão de licenciamento ambiental. Não obstante, outros instrumentos legais evidenciam essa possibilidade, como o Decreto 99.274/90, a Resolução 001/86 CONAMA, e a Resolução 237/97, também do CONAMA, que prevêm o licenciamento ambiental pelos Municípios quando se tratar de empreendimentos e atividades cujo impacto ambiental restringe-se à localidade, ou quando for delegado pelo Estado através de instrumento legal ou convênio.

Viana (2006) chama a atenção para o fato de que alguns estados (Acre, Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e Rondônia) definem em Lei que alguns empreendimentos necessitam de prévia autorização das respectivas Assembléias Legislativas para que possam ser licenciados. Em Rondônia, por exemplo, tal definição encontra-se registrada no Art. 8º, inciso I, da Lei 547/93 (RONDÔNIA, 1993 *in* BENITEZ, 2009). O autor questiona a validade desses dispositivos legais, posto que a Lei

6.938/1981, em seu Art. 8º, I, estabelece como competência do CONAMA a definição das normas a serem empregadas para o licenciamento ambiental, não franqueando aos Estados e Municípios tal decisão.

Da mesma maneira, Viana discorre sobre os tipos de licenciamento ambiental, que diferem entre si, dependendo do Estado onde seja realizado. Mas há uma definição já completa no Art. 19, do Decreto 99.274/90 e Art. 8º da Resolução 237/97 do CONAMA, que estabelecem a Licença Prévia, Licença de Instalação, Licença de Operação e Licença de Funcionamento como instrumentos válidos. É questionável, portanto, a legitimidade de unidades federativas, entre elas o estado de Rondônia, que de alguma maneira diferem desse procedimento. Algumas transformam o licenciamento ou incluem em seus instrumentos outros procedimentos com nomes como: Autorização Ambiental, Declaração Ambiental, Licença de Ampliação, Licença de Operação a Título Precário, Licença de Regularização de Operação, Licença de Instalação e Operação, Licença Simplificada, Licença Ambiental Única, Declaração de Impacto Ambiental e Licença de Localização.

Não apenas a questão legal é difusa, evidenciando que a fragmentação da matéria ambiental por estados e municípios ainda não caracteriza um amadurecimento completo da legislação e da governança ambiental brasileira, a possibilidade de interferências pessoais e a visão diferenciada de cada unidade federativa sobre o que venham a ser os instrumentos de governança ambiental, são fatores que comprometem a execução dos princípios de desenvolvimento sustentável.

Zhourí (2008) chama a atenção para outro aspecto da legislação ambiental, pelo qual se estabelece um “jogo de mitigações”, onde o licenciamento apenas é concedido se ao projeto forem anexadas externalidades, na forma de compensações pela degradação provocada ao meio ambiente.

Para a autora, no entanto, o poder efetivamente exercido na questão ambiental não é do Estado, na condição de regulador das atividades humanas e de responsável por distribuir benefícios com equidade, mas do jogo político que se estabelece internamente aos conselhos e órgãos reguladores.

O raciocínio de Zhourí aponta para a questão do conflito de interesses e a assimetria informacional, característicos da teoria da agência. Trata-se do ponto central da governança ambiental, qual seja, a garantia de que o agente cumprirá o que é determinado pelo Principal, sob a fiscalização imparcial e seguindo as normas e princípios estabelecidos pelos conselhos.

### **3. METODOLOGIA**

Este capítulo apresenta o estudo do método, bem como as técnicas aplicadas para a obtenção dos resultados, com base na análise pretendida dos dados.

#### **3.1 Caracterização da pesquisa**

A seleção de técnicas de pesquisa, segundo Creswell (2007), depende de alguns fatores-chave, como o tipo de problema a ser abordado, o treinamento e experiências pessoais do pesquisador e o público a quem se destina o resultado da pesquisa.

Creswell explica que quando o investigador faz alegações de conhecimento com base em perspectivas políticas ou colaborativas, orientadas para a mudança, a pesquisa é qualitativa, pelo que o pesquisador coleta dados abertos, com o principal objetivo de desenvolver temas a partir deles.

Richardson (2008) afirma que o método qualitativo difere do quantitativo por não empregar um conjunto extenso e exclusivo de análises estatísticas como base para a solução de um problema. O autor também afirma que a pesquisa qualitativa é a mais adequada para que se compreenda um fenômeno social.

Trata-se, também de uma pesquisa exploratória, quanto aos seus fins, posto que se constata haver pouco material produzido acerca do tema. Conforme Richardson (2008, p. 17) é recente o uso de pesquisas exploratórias, em Ciências Sociais, que “tentam descobrir relações entre fenômenos” e que há casos em que “os pesquisadores estudam um problema cujos pressupostos teóricos não estão claros ou são difíceis de encontrar”. Esta pesquisa identificou um desses casos, onde o uso do termo governança ambiental não é devidamente esclarecido pelas fontes encontradas.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, posto que os conhecimentos gerados destinam-se à solução de problemas específicos (SIENA, 2007).

#### **3.2 Definição de variáveis**

A definição de variáveis encontra seu lugar na pesquisa em virtude da necessidade de se compreender os elementos que constituem o fenômeno investigado e as relações existentes entre eles.

Selltiz (1987, p. 11) afirma que “toda pesquisa requer a manipulação ou observação de variáveis”. Triviños (2007) orienta que essas variáveis são formuladas a partir de conceitos, os quais precisam ser esclarecidos de maneira precisa.

Variáveis são “qualidades que o pesquisador deseja estudar e tirar conclusões a respeito” (SELLTIZ, 1987, p. 11). Para Cozby (2006, p. 82), “variável é qualquer evento, situação ou comportamento que tem pelo menos dois valores”.

Segundo Richardson (2008) as variáveis apresentam duas características fundamentais: (1) são observáveis; (2) apresentam mudanças ou diferenças com relação ao fenômeno em que se enquadram ou a outros fenômenos com que se relacionam.

As variáveis encontradas nesta pesquisa foram classificadas de acordo com sua relação de dependência. Dessa maneira foi identificada uma variável independente central, qual seja a *cadeia de governança ambiental* (V1). Nesta pesquisa foi descrita a cadeia de governança ambiental da estrutura de governo do Brasil, bem como a cadeia de governança do estado de Rondônia.

Da primeira variável depende a segunda, que constitui os *estágios* (V2) de governança encontrados no âmbito federal, repetindo alguns elementos da estrutura principal em níveis hierarquicamente inferiores. Para esta pesquisa foram descritos apenas três estágios no âmbito federal e dois estágios em Rondônia, suficientes para a análise pretendida.

Em cada estágio da cadeia de governança encontram-se *papéis* (V3) a serem vividos por *atores* (V4) específicos. O mesmo ator pode ocupar papéis distintos em estágios diferentes da cadeia de governança. Mas seu comportamento deve ser adequado a esses papéis, conforme a descrição do *corpus* legal que os estabelece.

A Figura 3.1 ilustra o encadeamento de dependência das variáveis desta pesquisa.

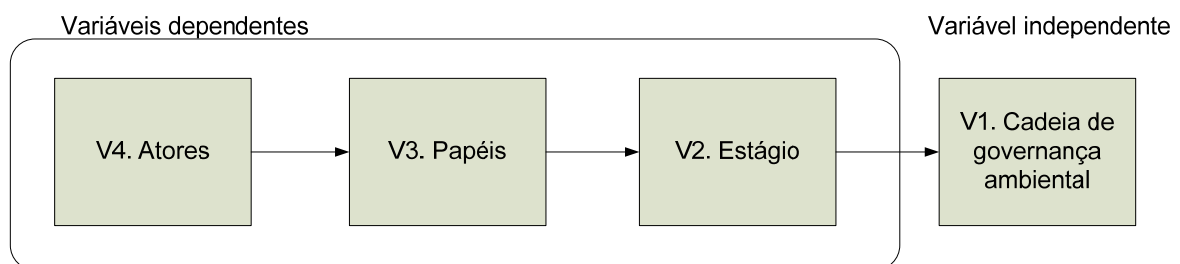


Figura 3.1: Definição de variáveis  
Fonte: Autoria própria

As variáveis podem ter indicadores, conforme Triviños (2007), que se expressam em índices que permitem classificar e analisar os resultados pretendidos. Para esta pesquisa estabeleceu-se que as variáveis receberiam valores nominais, não numéricos. Também foi

criado um indicador para quantificar a relação entre as variáveis V4 e V3 dentro de um parâmetro de coerência. Esse indicador recebeu o nome de *Indicador de Coerência (i1)*.

O comportamento dos atores (V4) foi analisado de acordo com o papel (V3) que desempenhavam no momento em que as reportagens eram publicadas. Para a obtenção desse resultado, estabeleceram-se três critérios de julgamento das atitudes, classificando-as em coerentes, incoerentes ou nulas. Dessa forma as atitudes foram classificadas:

- **Coerentes:** quando o ator manifesta-se em consonância com o propósito da governança ambiental, seja agindo de acordo com as normas estabelecidas, seja manifestando-se politicamente para resolver questões conflituosas presentes nos fatos.
- **Incoerentes:** quanto o ator manifesta-se de maneira contrária aos princípios de governança, ora por utilizar-se do poder para pressionar outros atores, ora extrapolando seus limites e tentando ingerir sobre o escopo de atuação de outros atores, ora atuando de maneira obscura ou antiética.
- **Nulas:** quando um registro foi inserido para que o leitor tenha melhor compreensão dos fatos, mas sua existência não consiste em uma manifestação de um dos atores naquele momento. É o caso de situações que futuramente desencadearão ações de governança, ou que sejam conseqüências delas.

### 3.3 Criação de índices

As variáveis e indicadores sozinhos não permitem uma análise mais objetiva. Bardin (1977, p. 109) reforça que “o que caracteriza a análise qualitativa é o facto de a inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice”. Desta maneira, estabeleceram-se os seguintes índices para análise dos resultados:

- a) **Índice participação (IP):** verifica a quantidade de manifestações de cada ator com relação ao número de registros encontrados. Esse indicador busca representar a participação ou omissão de determinados atores no processo de governança da situação em questão, o que permitiu inferir se a participação ou omissão de um desses personagens é determinante para a eficiência da estrutura de governança ambiental.

O cálculo consiste na verificação do percentual de manifestações de cada ator com relação ao todo representado, excluídas as manifestações nulas:

$$IP = \frac{(total\_manifestações\_ator) - (total\_manifestações\_nulas\_ator)}{(total\_manifestações) - (total\_manifestações\_nulas)} \times 100$$

- b) Índice de coerência individual (ICI):** verifica a quantidade de manifestações de cada ator consideradas coerentes com o papel por eles desempenhados em comparação ao todo das manifestações registradas, de acordo com cada classificação, excluídas as manifestações nulas.

$$IAI = \frac{(total\_manifestações\_coerentes\_do\_ator)}{(total\_manifestações) - (total\_manifestações\_nulas)} \times 100$$

- c) Índice de coerência total (ICT):** verifica o percentual de manifestações consideradas coerentes aos papéis dos atores em comparação à totalidade das manifestações registradas, exceto as manifestações nulas. As faixas de aceitação para esse indicador são:

- Manifestações extremamente coerentes com o processo de governança: 90 a 100%
- Manifestações coerentes com o processo de governança: 80 a 89%
- Manifestações com regular coerência com o processo de governança: 60 a 79%
- Manifestações com baixa coerência com o processo de governança: 50 a 59%
- Faixa de aceitação: 50% (abaixo desse valor considera-se a total ineficiência da estrutura de governança na aplicação do caso).

$$IAT = \frac{(total\_manifestações\_coerentes)}{(total\_manifestações) - (total\_manifestações\_nulas)} \times 100$$

- d) Índices ponderados de coerência (IPC):** verificam a qualidade ou gravidade das manifestações caso positivas ou negativas.

A obtenção dos índices deu-se pela atribuição de pesos às manifestações identificadas para que fossem atribuídos elementos de ponderação da intensidade de cada uma.

Os índices são calculados a partir de quatro etapas de elaboração:

- Na primeira as atitudes coerentes e incoerentes foram classificadas de acordo com padrões definidos pelo indicador de coerência (*II*).
- Na segunda os padrões receberam pesos de gravidade/qualidade, para serem utilizados como multiplicadores da quantidade de manifestações identificadas.
- Na terceira as frequências coerentes e incoerentes foram multiplicadas pelos respectivos pesos.
- Na quarta etapa obteve-se a média dos valores multiplicados, para que fosse excluído o viés provocado pela diferença de manifestações positivas e negativas.
- 

A faixa entre -3 e -1 foi utilizada para avaliar as manifestações incoerentes e a faixa de 1 a 3 para as manifestações coerentes.

Os índices destinam-se ao julgamento do real efeito das manifestações consideradas coerentes e incoerentes com o processo de governança, de forma a determinar se a maneira como o processo foi conduzido obteve real conformidade com o processo de governança estabelecido no país.

Os índices ponderados de coerência são:

**Índice Ponderado de Coerência (a):** atribui intensidade às manifestações consideradas coerentes com os papéis estabelecidos.

Às manifestações coerentes, que receberam valores positivos, não se pode atribuir uma faixa ideal de valores, posto que nem todas as ações, dentro de uma cadeia de governança perfeita, receberiam peso 3 em sua avaliação.

**Índice Ponderado de Coerência (b):** atribui intensidade às manifestações consideradas incoerentes com os papéis existentes.

Para as manifestações incoerentes o resultado ideal é que não existam ações incoerentes com a cadeia de governança, mas uma vez que existam, quanto mais próximas do mínimo estiverem essas manifestações, melhor.



A elaboração da pesquisa contou com as técnicas definidas pelo método da análise de conteúdo.

### **3.4 Pesquisa documental por meio da análise de conteúdo**

Richardson (2008) justifica a utilidade da pesquisa documental em virtude da grande quantidade de informações produzidas diariamente pela sociedade, as quais estão dispersas em diversas fontes diferentes. Segundo o autor a observação documental tem como objeto as manifestações que registram os fenômenos sociais e as idéias que podem ser elaboradas a partir desses registros.

Bardin é mais contundente ao afirmar que “apelar para instrumentos de investigação laboriosa é situar-se ao lado daqueles que [...] querem dizer não ‘à ilusão da transparência’ dos fatos sociais, recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea” (BARDIN, 1977, p. 24). Essa investigação requer o “rodeio metodológico” e o emprego de técnicas que aprofundem o pesquisador na interpretação dos fatos sociais. Para o autor os métodos de análise de conteúdo existem para suprir os objetivos de superar incertezas e enriquecer a leitura.

Richardson (2008) diferencia a análise documental histórica da análise de conteúdo através de alguns critérios, dentre os quais se pode destacar a utilização de indicadores que permitem a inferência sobre uma realidade contida na mensagem escrita. Técnica utilizada pela análise de conteúdo.

Bardin (1977) estabelece que a análise de conteúdo possui duas funções essenciais, que podem, ou não, andar juntas: A função heurística é percebida quando a técnica é utilizada para aumentar a propensão a descobertas, assim enriquecendo as pesquisas exploratórias. A função de “administração da prova” testa hipóteses e formulações com o objetivo de as confirmar ou infirmar.

Pela definição de Bardin (1997, p. 27) “a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações” ou um instrumento de pesquisa “marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

Quando temática, a análise de conteúdo atua sobre os significados dos termos encontrados. Quando lexical (ou análise dos procedimentos), verifica os significantes.

As fases da análise de conteúdo, em ordem cronológica são: a pré-análise; a análise do material e o tratamento dos resultados.

A **pré-análise** consiste na escolha dos materiais, formulação das hipóteses e dos objetivos e elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final. Embora esses fatores não sigam uma sequência cronológica, mantêm-se intrinsecamente ligados.

São fases da pré-análise do material:

- a) A leitura flutuante (superficial), pela qual o pesquisador estabelece contato com os materiais, para conhecer a estrutura da narrativa e obter as primeiras informações contidas nas suas mensagens.
- b) A escolha dos documentos, que no caso desta pesquisa foi estabelecida a partir da formulação do problema. Sugere-se que a escolha do *corpus* da pesquisa obedeça às seguintes regras:
  - Regra da exaustividade: todos os materiais que obedeçam aos critérios de seleção estabelecido na pesquisa devem estar contidos. A não inclusão de algum deles deverá ser justificável.
  - Regra da representatividade: trata-se de uma regra estatística, que determina que a amostra selecionada represente adequadamente o universo da pesquisa. Mas Bardin adverte que “nem todo o material de análise é susceptível de dar lugar a alguma amostragem” (BARDIN, 1977, p. 91).
  - Regra da homogeneidade: os documentos analisados devem obedecer a critérios precisos de escolha e não podem fugir desses critérios.
  - Regra de pertinência: os documentos analisados devem fornecer informações coerentes com o objetivo da pesquisa.
- c) A formulação das hipóteses e dos objetivos é etapa da pré-análise. Para Bardin, no entanto, nem sempre a pesquisa é efetuada com base em um *corpus* de hipóteses, essas muitas vezes surgem no decorrer da própria análise.
- d) A referenciação dos índices e a elaboração de indicadores é a etapa onde o pesquisador indicará quais os elementos serão quantificados, e sob quais critérios, para que permitam a inferência.
- e) A preparação do material consiste na reunião dos documentos selecionados e reunidos de maneira organizada para que o pesquisador possa extrair deles o seu conteúdo.

A **análise do material** é a etapa seguinte, e consiste na verificação dos conteúdos, codificação, categorização e quantificação das informações de acordo com os critérios e objetivos estabelecidos na fase anterior.

O **tratamento dos resultados** consiste em técnicas adotadas para transformar os dados brutos obtidos em resultados significativos e válidos.

A Figura 3.1 representa os passos adotados na realização de uma pesquisa conforme as técnicas descritas:

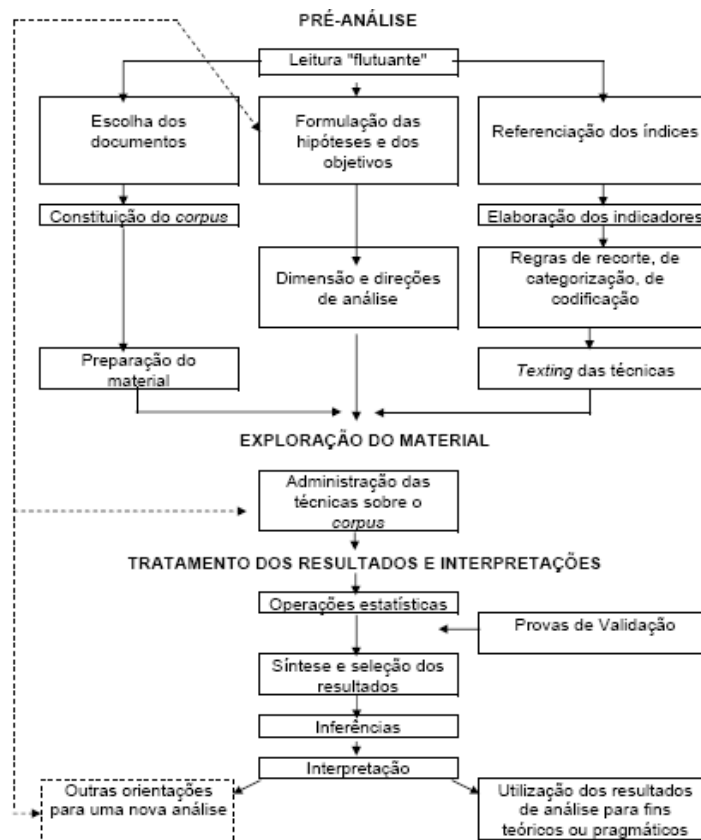


Figura 3.2: Desenvolvimento de uma análise  
Fonte: Bardin (1997, p. 96).

### 3.5 Etapas da elaboração da pesquisa

Tomando por base os objetivos da pesquisa, constatou-se a necessidade de dividi-la em duas fases. A primeira primou pela identificação dos atores da governança ambiental que se encaixariam na estrutura de governança em cadeia proposta por Slomski. Essa etapa foi fundamental para a obtenção do primeiro objetivo específico listado. Também foi importante pré-requisito para a realização da segunda fase: a verificação do funcionamento dessa

estrutura a partir do acompanhamento das atitudes tomadas por diversos atores, durante o processo de concessão da licença de instalação da UHE de Jirau em Porto Velho, RO.

O Quadro 3.2 resume todas as fases de desenvolvimento da pesquisa, seus desdobramentos e resultados.

<b>Fase</b>	<b>Etapa</b>	<b>Fontes de dados</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Objetivo(s) vinculado(s)</b>	<b>Resultado</b>
I. Identificação dos atores da governança ambiental brasileira.	Construção do modelo de cadeia de governança ambiental.	CF/88; Legislação federal sobre meio ambiente; Revisão da literatura	V1: Cadeia de Governança Ambiental V2: Estágios da cadeia de governança. V3: Papéis V4: Atores	Específico: 1	Seleção das Leis a serem utilizadas na pesquisa.  Formação do quadro ilustrativo da cadeia de governança.  Definição dos atores de cada posição da cadeia de governança.  Construção dos indicadores a serem utilizados na segunda fase da pesquisa.
	Construção da cadeia de governança ambiental do estado de Rondônia	CF/88; Legislação Federal sobre meio ambiente; Constituição do Estado de Rondônia; Legislação estadual de Rondônia sobre meio ambiente.	V1: Cadeia de Governança Ambiental V2: Estágios da cadeia de governança. V3: Papéis V4: Atores	Específico 1	Formação do quadro ilustrativo da cadeia de governança do estado de Rondônia.  Definição dos atores de cada posição da cadeia de governança no estado.
II. Aplicação do modelo desenvolvido ao caso do licenciamento ambiental da UHE Jirau.	Aplicação do modelo ao caso do licenciamento da UHE em Jirau.	Notícias publicadas em jornais e divulgadas através da Internet: Estadão do Norte, Folha de São Paulo; Estado de São Paulo.	V3: Papéis V4: Atores	Específicos 2 e 3 Objetivo geral da pesquisa.	Índice de participação; Índice de coerência individual; Índice de coerência total; Índice ponderado de coerência

Quadro 3.1: Resumo do desenvolvimento da pesquisa

Fonte: Autoria própria

Para a primeira fase da pesquisa foram coletados dados na legislação brasileira, iniciando na Constituição Federal e partindo para as principais Leis em que se verificam a criação e definição de funções dos órgãos públicos envolvidos na cadeia de governança em nível federal. Desse material pôde-se deduzir quais são os limites de cada estágio, quantos estágios de governança podem ser descritos na esfera federal, quais os Principais, Agentes, Conselhos, Auditorias, Princípios e objetos de governança que se apresentam nesse contexto.

Para a segunda etapa de pesquisa ainda foram utilizados os regulamentos e legislações, estendidos à identificação dos atores da cadeia de governança ambiental específica do estado de Rondônia, onde os fatos ocorreram. Da mesma maneira, foram identificados dois estágios de governança, bem como os respectivos atores e a abrangência dessa cadeia regional.

Ainda para a segunda etapa de pesquisa utilizou-se o relato encontrado em três noticiários de grande circulação, dois de nível nacional (Agência Estado e Folha de São Paulo) e um de nível regional (O Estadão do Norte), disponíveis em suas páginas eletrônicas na Internet. Com base nesses relatos foi possível a identificação da manifestação de cada ator no exercício de seus papéis em diversos estágios de governança, bem como a adequação de suas manifestações à estrutura de governança identificada.

### ***3.5.1 Procedimentos da primeira fase da pesquisa***

a) Objetivo: identificar os atores da governança ambiental brasileira e suas posições na estrutura em cadeia no nível federal.

b) As etapas da **pré-análise** foram desenvolvidas com base nos principais conjuntos legais do país que se referem à questão ambiental, são eles:

Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988);

Lei 6.938/1981b, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981);

Código Florestal, descrito na Lei 4.771/65; (BRASIL, 1965)

Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605/98; (BRASIL, 1998c)

Lei de proteção à fauna, Lei 5.197/67; (BRASIL, 1967)

Lei 6.902/81, que trata da criação de estações ecológicas; (BRASIL, 1981)

Lei 9.433/97, Lei dos Recursos Hídricos, (BRASIL, 1997).

c) A **análise do material** consistiu na busca pelos elementos constituintes da cadeia de governança ambiental, conforme sua criação e nomeação nessas leis. Não houve necessidade de uma análise estatística, dada a natureza temática dessa fase da pesquisa.

Também foram encontrados, nessa análise, os princípios que norteiam a governança ambiental em nível federal, descritos na Constituição Federal e na Política Nacional do Meio Ambiente.

d) O **tratamento dos resultados** permitiu a criação do Quadro 4.1 e da Figura 4.1, que condensam os resultados obtidos na leitura exaustiva dos conteúdos mencionados.

### ***3.5.2 Procedimentos para a segunda fase da pesquisa***

A segunda fase da pesquisa foi desenvolvida em duas etapas. A primeira foi a repetição dos procedimentos de identificação dos atores, dessa vez para a cadeia de governança ambiental existente na esfera estadual, em Rondônia. A segunda consistiu no tratamento de informações sobre o licenciamento de Jirau contidas nos noticiários impressos, conforme descrição a seguir:

#### **a) Identificação da cadeia de governança ambiental no estado de Rondônia:**

Objetivo: identificar os papéis dos atores e sua competência no contexto do caso em análise.

As etapas da pré-análise foram desenvolvidas com base nos seguintes documentos legais:

- Constituição do Estado de Rondônia (RONDÔNIA, 1989);
- Lei Estadual nº 225/2002, que constitui o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, órgão consultivo e deliberativo que visa promover a implementação das políticas públicas para o setor hídrico do Estado de Rondônia (RONDÔNIA, 2002);
- Lei Estadual nº 547/1993, que estabelece o Conselho Estadual de Política Ambiental, formado pela SEDAM, SEAGRI, IBAMA, FIERO, Fórum das Organizações Não Governamentais, Companhia de Polícia Florestal e Proteção do Meio Ambiente da PMRO, Secretaria de Estado da Segurança Pública e Ministério Público do Estado de Rondônia (RONDÔNIA, 1993);
- Lei Estadual nº 1.143/2002, que cria os conselhos gestores das unidades de conservação e prevê a criação de Conselhos deliberativos de Florestas Estaduais e Conselhos Deliberativos de Reservas Extrativistas, sendo um para cada reserva extrativista (RONDÔNIA, 2002b).

A análise desse material permitiu a identificação dos atores da cadeia de governança ambiental existente no estado de Rondônia.

O tratamento dos resultados viabilizou a construção do Quadro 4.2 e da Figura 4.2.

#### **b) Tratamento das informações contidas nos artigos de jornal pesquisados:**

Objetivo: verificar a adequação e a qualidade do comportamento dos atores envolvidos no processo de licenciamento da UHE de Jirau, com base em suas funções determinadas em Lei.

**Pré-análise:**

Pela regra da representatividade observou-se que a legislação pesquisada para a primeira etapa da pesquisa e a publicação de atos oficiais não seriam suficientes para determinar a prática da governança no caso de Jirau, posto que muitos fatos não seriam relatados pelos documentos oficiais. Dadas as circunstâncias, então, identificou-se que as fontes documentais dos noticiários escritos seriam mais propícias ao resultado esperado.

Por conveniência estabeleceu-se que os noticiários publicados na Internet seriam suficientes para a pesquisa, posto que sua obtenção seria mais rápida, bem como a verificação da sua existência por outros pesquisadores.

Dessa maneira os levantamentos dos fatos foram feitos com base nos noticiários da imprensa escrita nacional e local. Buscaram-se registros de manifestações públicas dos atores da governança ambiental durante o processo de licenciamento da UHE Jirau.

A seleção dos noticiários deu-se pela quantidade de reportagens disponíveis nas consultas às páginas eletrônicas. Dentre os principais veículos de circulação nacional destacaram-se a Agência Estado, de São Paulo, cuja cobertura jornalística dos fatos relacionados às construções de usinas em Rondônia tem sido muito próxima dos acontecimentos, apresentando uma quantidade muito grande de reportagens sobre o assunto. A Folha de São Paulo, que apresenta reportagens e registros distintos dos encontrados na Agência Estado, ressaltando aspectos não apresentados no outro noticiário.

Verificou-se no decorrer da seleção de noticiários que diversas agências compartilham suas notícias e repórteres, razão para tornar desnecessária inclusão das agências G1, Reuters e BBC Brasil e outras possíveis candidatas.

Dentre os jornais de circulação regional e local, verificou-se que a página eletrônica do jornal O Estadão do Norte mantém o maior histórico de reportagens sobre o assunto, e também o mais extenso, permitindo um alcance longitudinal maior que as demais agências de informação. Infelizmente o acompanhamento de notícias nessa agência não pôde ser tão extenso quanto o feito nas agências de circulação nacional, mas ainda assim algumas informações e pontos de vista puderam ser trabalhados a partir da visão dos repórteres locais de maneira distinta dos relatos de circulação nacional.

Obedecendo às regras para seleção de materiais, foram descartadas as reportagens que se repetiam e as que traziam apenas comentários sobre as usinas, não denotando o comportamento dos atores em relação à estrutura de governança, como se pretendia. Restaram as seguintes quantidades de notícias para análise:

- Agência Estado: 93;

- Folha de São Paulo: 39;
- O Estadão do Norte: 24.

Selecionados os documentos, partiu-se para a escolha definitiva das reportagens a serem utilizadas (RICHARDSON, 2008). Foram lidas todas as reportagens e feitas as anotações de datas e fatos relacionados, tendo-se escolhido com mais rigor aqueles que apresentavam ações que pudessem ser comparadas a manifestações de atores de governança. Excluíram-se, por exemplo, especulações sobre o pensamento de um ator, informações sobre um Principal estar ou não contente com o trabalho de um agente, e assim sucessivamente, retirando-se ao máximo a subjetividade da verificação, conforme a regra da homogeneidade.

### **Análise e tratamento dos dados**

A tabulação dos dados foi feita no software Microsoft Excel<sup>®</sup> versão 2007.

A análise dos dados foi realizada com o uso de software estatístico XLStat<sup>®</sup> 2007, pelo qual se pôde obter a análise descritiva dos dados e a análise de correspondência múltipla, utilizadas na construção das tabelas do Capítulo 4.

Outros procedimentos estatísticos não foram considerados necessários, dada a natureza qualitativa da pesquisa e a utilização de escalas nominais para a construção das variáveis, que permitiram a obtenção dos resultados pela análise textual.

Os critérios de tratamento das informações consideraram a *freqüência* de aparição dos elementos adequados ou inadequados para efeito de enumeração dos casos em que determinada atitude surge no contexto dos noticiários. Mas a simples enumeração não é suficiente para conferir à pesquisa a correta noção de profundidade ou gravidade dos fatos.

Para estabelecer uma justa avaliação sobre o peso que determinada atitude tem sobre o contexto da governança foi necessário estabelecer um sistema de *ponderação da freqüência* que, de acordo com Bardin (1977, p. 103), “pode também traduzir as modalidades de expressão ou a intensidade de um elemento”.

As manifestações analisadas foram, então, classificadas de acordo com os critérios listados no Quadro 3.3. Cada resultado obtido acrescentou ou diminuiu um ponto na classificação das ações.



<b>Manifestações julgadas coerentes</b>	<b>Manifestações julgadas incoerentes</b>
CC1: Função rotineira do ator	CIn1: Extrapola as funções do ator
CC2: Iniciativa do ator	CIn2: Prejudica a credibilidade do processo
CC3: Visa estabelecer lisura e justiça	CIn3: Torna questionável a legalidade do processo

Quadro 3.2 – Critérios de ponderação  
Fonte: Autoria própria

Dessa maneira atribuíram-se pesos aos elementos conforme descritos nos Quadro 3.4 e 3.5. A distribuição dos critérios considerou a necessidade de manter a mesma quantidade de valores antagônicos em ambos os índices. Dessa maneira foram considerados dois itens com pontuação |1|, dois com pontuação |2| e um com pontuação |3|.

Índ.	Critério	Natureza da manifestação	Critérios de ponderação						Peso
			CC1	CC2	CC3	CIn1	CIn2	CIn3	
Índice Ponderado de Coerência (a)	Coerente	Atividade normal de trabalho	+1						+1
	Coerente	Garantias (manifestações públicas com o intuito de garantir a lisura do processo)	+1						+1
	Coerente	Reivindicações com uso de instrumentos legais		+1	+1				+2
	Coerente	Reivindicação com uso de protestos		+1	+1				+2
	Coerente	Proatividade	+1	+1	+1				+3

Quadro 3.3: Atribuição de pesos aos critérios de julgamento das atitudes (IPC(a))  
Fonte: Autoria própria

Índ.	Critério	Natureza da manifestação	Critérios de ponderação						Peso
			CC1	CC2	CC3	CIn1	CIn2	CIn3	
Índice Ponderado de Coerência (b)	Incoerente	Falhas de execução				-1			-1
	Incoerente	Ameaça				-1			-1
	Incoerente	Tentativa de ingerência				-1	-1		-2
	Incoerente	Tentativa de pressão				-1	-1		-2
	Incoerente	Atos que provocam dúvidas quanto à legalidade				-1	-1	-1	-3

Quadro 3.4: Atribuição de pesos aos critérios de julgamento das atitudes (IPC(b))  
Fonte: Autoria própria

Os valores obtidos com a atribuição de pesos foram multiplicadores das frequências com que cada manifestação ocorre. Ao final foi calculada a média, para igualar os pesos totais das manifestações adequadas e inadequadas. Os valores, calculados em módulo, foram

comparados, para que fosse possível obter um resultado de gravidade das ações e manifestações dos atores.

Os resultados finais foram utilizados para o cálculo dos Índices Ponderados de Coerências (IPC).

### **3.6 Dados gerais do levantamento documental (estatística descritiva).**

Período de análise: 9 de abril de 2008 a 16 de julho de 2009;

Quantidade de relatos analisados: 153;

Quantidade de manifestações relacionadas à estrutura de governança: 54;

Quantidade de manifestações registradas, mas que possuem valor nulo para análise da estrutura de governança: 6.

**Fontes de informação:** a escolha das fontes de pesquisa mostrou-se adequada, posto que 42 fatos, dos 60 registrados, foram apresentados por apenas uma das fontes, significando 70% do conteúdo analisado.

## **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A identificação dos atores da governança ambiental no Brasil tem início na verificação, pelas normas legais, de quais são os agentes, os principais, os conselhos, as normas e os princípios estabelecidos para o processo de governança ambiental em cada estágio da cadeia Governança.

A análise seguiu as pistas deixadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 6.938/81, que permitem as primeiras investigações sobre quais são os atores instituídos no País, qual o seu papel, quais os princípios que devem reger os seus atos e que instrumentos possuem para a execução de sua tarefa. Em seguida foram encontradas as demais instruções legais que conduziram o desmembramento da cadeia de governança ambiental da esfera federal em estágios, conforme proposto por Slomski.

Compreende-se, pela observação das determinações legais, que alguns atores desempenham o mesmo papel em todos os estágios da esfera federal. É o caso dos *stakeholders* e da auditoria independente.

Na estrutura proposta pelo IBGC a figura do Conselho Fiscal é responsável por observar a relação entre executivos e auditores, além de fiscalizar os atos da administração. Na adaptação dessa estrutura à governança no setor público, porém, identificou-se que os órgãos que têm essa função de arbitragem e fiscalização atuam com maior poder sobre o objetivo da governança, bem como no controle, fiscalização e arbitragem de mais questões do que as ambientais. São entidades construídas com o intuito de garantir a governabilidade do país, por esse motivo passaram a receber a denominação de “Agentes de Governabilidade”.

Para cada novo ator foi criado um código que o descreve, de maneira a facilitar a notação dos resultados da pesquisa. Esse código é descrito entre parênteses ao lado de cada nomeação.

### **4.1 Atores comuns a todos os estágios de governança na esfera Federal.**

Para efeito desta pesquisa verificou-se a existência de atores que são comuns a todo o contexto da cadeia de governança no nível federal. Da mesma maneira que atuam sobre toda a cadeia de governança ambiental, esses atores também são comuns a toda a estrutura de governança do setor público. Por essa razão é necessário que se destaque que mesmo que se projete uma estrutura de governança ambiental, as funções desses personagens são compartilhadas com outras cadeias de governança necessárias ao funcionamento do país.

Outra questão a se observar é a inserção do Tribunal de Contas, que estando ligado ao Poder Legislativo é considerado, neste trabalho, em sua autonomia e especificidade, não se considerando ator do poder ao qual se une.

#### ***4.1.1 Stakeholders (STKF)***

Compreende-se que os principais interessados no processo de governança ambiental são as ONG's; a sociedade civil, caracterizada pelo todo da população nacional; a população local, representada pelas comunidades locais atingidas pelas ações de empreendimentos cuja natureza exija Avaliação de Impacto Ambiental; e Indústria, caracterizada pelo conjunto de empreendimentos cuja ação dependa de licenças, autorizações e fiscalizações ambientais.

#### ***4.1.2 Agentes de Governabilidade (AGoF)***

Considera-se, para efeito desta pesquisa, que os agentes de governabilidade na esfera federal, em todos os seus estágios são o Poder Judiciário Federal e o Ministério Público da União, com toda a sua estrutura e âmbito de atuação.

O Poder Judiciário só atua quando acionado e é responsável pelo julgamento das ações, bem como pela análise da constitucionalidade dos atos do Executivo (Principal ou Agente, dependendo do contexto) e do Legislativo (Conselho). Também é responsável por garantir que o espírito da lei seja cumprido.

#### ***4.1.3 Auditoria Independente (AIF)***

A Auditoria Independente é composta pelo Tribunal de Contas da União que tem a função de conferir e julgar as prestações de contas do Agente, em sua conformidade com a Lei Orçamentária e com as normas de execução fiscal vigentes no País. Eles permanecem nessa condição para todos os estágios da governança no encadeamento federal. Outros órgãos de auditoria e controle como a Auditoria Geral da União e a Controladoria Geral da União não foram considerados juntamente com o TCU devido à natureza da Auditoria Independente prevista pelo IBGC, a qual está diretamente ligada ao Conselho de Administração.

## **4.2 Atores do Estágio Federal I**

Compreende a primeira cadeia de Governança, caracterizada pelos poderes maiores da nação, distribuídos pelo ordenamento jurídico de acordo com funções específicas e áreas de atuação limitadas.

#### **4.2.1 O Principal (PrFI)**

O Art 1º da Constituição Federal estabelece, em seu parágrafo único, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988). Essa é a condição de Principal que possui o povo brasileiro. Mas para efeito da estrutura de governança é discutível instituir o “povo” como Principal, posto que o conteúdo e significado da palavra não expressam a verdadeira noção de unidade, de pensamento completo acerca do que venha a ser Nação. Exceto por um levante popular, ou por situações onde a população possa manifestar sua opinião sobre algum assunto via referendo, consulta pública, ou plebiscito, a opinião dos populares fica dispersa e fragmentada.

Pode-se solucionar a questão do primeiro Principal da estrutura de Governança no Brasil ainda no Art 1º da Constituição, que no seu *caput* indica que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”. E já no Artigo 2º essa união é representada no teor constitucional como “União”, um ente próprio, que possui “poderes independentes e harmônicos”, os quais serão identificados como atores da governança e da governabilidade do País.

#### **4.2.2 O Agente (AgFI)**

No primeiro estágio de governança o Agente, também responsável pela governança das questões ambientais é o Poder Executivo (Art 76, CF/88). A ele é dado o poder de legitimar as ações que conduzam a Nação ao caminho definido pelas normas constitucionais e legais. (BRASIL, 1988)

O Poder Executivo da União é representado pelo Presidente da República. Nesse caso pode-se compreender que a pessoa do Presidente é, de fato, o Agente da União. Mas para efeito de padronização deste estudo, considera-se a instituição Poder Executivo como Agente.

A propriedade a ser administrada pelo Poder Executivo está descrita no Art 20 da Constituição, conforme a seguir:

Art. 20. São bens da União:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a

sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005).

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. (BRASIL, 1988).

É importante observar que o texto constitucional atribui como propriedade da União uma listagem de recursos naturais e ainda seus potenciais produtivos (Art. 20, Inciso V e VIII). É esse conteúdo ambiental que o Agente deve gerir, garantindo sua utilização, ocupação e exploração de maneira a multiplicar tais recursos para seu Principal.

#### ***4.2.3 Conselhos Administrativos (CAFI)***

O próximo elemento da cadeia de governança ambiental brasileira é, ou são, os Conselhos Administrativos:

a) Conselho de Defesa Nacional (Art. 91, § 1º, III, CF/88): é um órgão consultivo do Presidente da República, cuja competência, dentre outras está em

propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança no território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e exploração dos recursos naturais de qualquer tipo (BRASIL, 1988).

b) Poder Legislativo: é exercido pelo Congresso Nacional (Art. 44, IV, CF/88) e tem a competência de criar as leis que regerão as ações do Executivo, dentre as quais as que definam os “planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento” (BRASIL, 1988).

c) O Conselho de Governo, constituído pelos ministros de Estado da Presidência da República (BRASIL, 1990), o qual tem a finalidade de assessorar o Presidente na formulação de diretrizes governamentais.

#### ***4.2.4 Princípios e Normas***

As normas e princípios que regem a questão ambiental no 1º Estágio de Governança, estão descritas prioritariamente na Constituição Federal de 1988 e na Lei 6.938/1981, conforme descrição a seguir:

*a) Constituição Federal, principais normas:*

Art 225: Estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, disponível para uso comum e essencial “à sadia qualidade de vida” é um direito de todos. A partir desse reconhecimento, a CF/88 estabelece os deveres do Poder Público para a defesa e preservação desse bem para as presentes e futuras gerações.

Se por um lado o texto constitucional herda alguns termos do Relatório Brundtland, por outro garante à Constituição Brasileira o pioneirismo na abertura de um capítulo específico para tratar a matéria ambiental. O que torna o Poder Público obrigado a dedicar algum esforço em sua governança.

Art 21: Estabelece competências da União, dentre as quais os planos nacionais e regionais de ordenação do território e também de desenvolvimento econômico e social. Também dá à União a competência para gerenciar os recursos hídricos, instituir critérios e diretrizes para o desenvolvimento urbano, estabelecer critérios para a exploração de serviços e instalações nucleares e, ainda, áreas e condições para atividades de extração mineral.

Art 23: Estabelece que, dentre outras coisas, a proteção do meio ambiente é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a preservação de florestas, fauna e flora e o registro e acompanhamento das concessões dos direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais.

Art 24: Determina que a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios podem legislar **concorrentemente** também sobre “florestas, caça, pesca, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

Art 26: Divide a posse dos bens da União, descritos no Art 20 entre União e Estados, concedendo às Unidades da Federação águas, ilhas e terras que não sejam fronteiriças, que estejam contidas no espaço territorial das Unidades Federativas e que não sejam de posse direta da União, ou decorrentes de suas obras.

Art. 30: Confere aos Municípios a competência de promover a distribuição e o ordenamento do uso e ocupação do solo.

Art. 43: Define a criação de regiões e permite à União promover incentivos regionais, priorizando “o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas”.

Art 170: Estabelece que entre os princípios norteadores da atividade econômica está a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” e, ainda, a

redução das desigualdades regionais e sociais, a busca pelo pleno emprego e o favorecimento de empresas de pequeno porte nacionais.

***b).2 Lei 6.938/81, principais normas:***

A Lei 6.938/81 dita a Política Nacional do Meio Ambiente e logo no Art. 2º estabelece que a preservação do meio ambiente no País destina-se a garantir “condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

No Art. 4º, a Lei 6.938/81 apresenta os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, segundo a qual o desenvolvimento econômico é quem tem que compatibilizar-se com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (Inciso I). São objetivos dessa Política:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981b).

É necessário que se observe que o objetivo constitucional para o meio ambiente é diferente da política ambiental estabelecida na Lei 6.938/81. Enquanto na primeira o meio ambiente é considerado “direito de todos” e é destinado ao uso comum para a garantia de qualidade de vida. Na segunda é considerado como recurso para a garantia do desenvolvimento socioeconômico da população. Mesmo que a qualidade de vida necessite de desenvolvimento socioeconômico para se estabelecer, as implicações dessa divergência podem apontar caminhos totalmente diferentes para a governança ambiental.

Enquanto o agente compreender o meio ambiente como reserva de matéria-prima, estará disposto a utilizar esse recurso sempre que desejar o aumento do capital para um



determinado setor, região ou população. Mas ao entender que a preservação ambiental oferece qualidade de vida para as gerações atuais e futuras, esse mesmo agente pode desejar preservar o ambiente mesmo que o preço seja uma drástica redução dos incentivos para o desenvolvimento econômico de algumas regiões.

### **4.3 Atores do Estágio Federal II**

Compreende o segundo nível de governança ambiental, quando os atores já estão designados exclusivamente para o objeto da sua governança.

#### ***4.3.1 O Principal (PrF2)***

Ao Poder Executivo cabe o papel de Principal. É ele quem determina o que deve ser feito sobre a questão do meio ambiente, de acordo com o que recebe do texto constitucional e das diretrizes impostas pelo Conselho de Defesa Nacional e pelo Congresso.

#### ***4.3.2 Agente (AgF2)***

Pode-se identificar o Ministério do Meio Ambiente como Agente. É ele quem executa as ordens diretas da Presidência da República e faz a articulação entre os diversos órgãos do SISNAMA com as diretrizes impostas pelo Principal.

#### ***4.3.3 Conselho Administrativo (CAF2)***

Para efeitos desta pesquisa, considera-se o CONAMA como principal conselho do Estágio II de governança ambiental. A escolha se dá pela abrangência de funções e atribuições que lhe são conferidas. Os demais conselhos existentes atuam em áreas específicas da governança ambiental (florestas, recursos hídricos, biodiversidade, patrimônio genético) e compõem estágios paralelos desse processo, sendo identificados como conselhos do Estágio III de governança ambiental federal. Também a maneira como é constituído o CONAMA, através da Lei 6.938/81, denota sua distinção dos demais conselhos existentes no país para a matéria ambiental (BRASIL, 1981).

#### ***4.3.4 Princípios e normas***

A principal norma desse estágio de governança é a própria Lei 6.938/81, que estabelece as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, já comentada no Estágio I.

São também instrumentos normativos desse estágio de governança: o Código Florestal, descrito na Lei 4.771/65; a Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605/98; Lei de proteção à fauna, Lei 5.197/67; a Lei 6.902/81, que trata da criação de estações ecológicas; a Lei 9.433/97, Lei dos Recursos Hídricos, dentre outras que influenciam diretamente a gestão ambiental do País.

#### **4.4 Atores do Estágio Federal III**

Agem mais próximos da execução, são esses os que lidam diretamente com a consecução dos princípios e normas estabelecidos pela legislação vigente.

##### **4.4.1 Principal (PrF3):**

Cabe agora ao Ministério do Meio Ambiente o papel de Principal, posto que no estágio anterior ocupava o de Agente.

##### **4.4.2 Agentes (AgF3):**

São agentes no terceiro estágio:

a) IBAMA, autarquia federal criada a partir da Lei 7.735/89 (BRASIL, 1989b), com a finalidade de exercer o poder de polícia ambiental, executar ações das políticas nacionais de meio ambiente e outras conforme Lei 11.516/2007 (BRASIL, 2007).

b) Instituto Chico Mendes (ICMBIO): autarquia federal criada em 2007 com as finalidades de:

- I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;
- II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;
- III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
- IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e
- V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas. (BRASIL, 2007).

O Instituto Chico Mendes foi criado como um desmembramento do IBAMA através da Medida Provisória nº 366, no ano de 2007, em meio às polêmicas criadas sobre um suposto

atraso no licenciamento ambiental para a construção das usinas hidrelétricas do Rio Madeira, em Rondônia.

À época o Executivo Federal compreendeu que o IBAMA encontrava-se sobrecarregado com as funções de fiscalização, policiamento e desenvolvimento de propostas para o setor ambiental, pelo que resolveu dividir sua estrutura para garantir celeridade nos processos de licenciamento. A Medida Provisória provocou protestos e até greve por parte dos funcionários do IBAMA que consideraram agressiva a atitude do governo. Ainda assim, a MP transformou-se na Lei 11.516/2007, garantindo a existência de dois agentes essenciais nesse estágio de governança (ROCHA, 2007; GIRALDI, 2007; ROCHA FILHO, 2007).

#### ***4.4.3 Conselhos Administrativos (CAF3):***

CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, instituído pela Medida Provisória no 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, com a finalidade de orientar, deliberar e normatizar os temas que digam respeito ao patrimônio genético das espécies da flora e da fauna brasileira (BRASIL, 2001)

CGFLOP – Comissão de Gestão de Florestas Públicas, instituída pela Lei 11.284/2006, conforme Art. 51, para tornar-se órgão consultivo do Sistema Florestal Brasileiro (BRASIL, 2006).

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos, foi instituído pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Art. 35, para planejar, arbitrar conflitos, deliberar sobre projetos e outras questões que envolvam a utilização de recursos hídricos nacionais (BRASIL, 1997).

#### ***4.4.4 Princípios e Normas***

Nesse estágio de governança aplicam-se os princípios e normas estabelecidos pelos Decretos Federais, especialmente 89.336/84; 98.897/90; 5.975/06; 6.063/07 e 6.514/08. Também estão nesse contexto as Resoluções do Conama.

Após a verificação dos estágios, papéis e atores envolvidos no processos de governança ambiental no Brasil, foi possível construir um modelo capaz de apresentá-los em um só quadro. Esse modelo pode ser visualizado de duas maneiras distintas, na primeira, em formato de quadro (Quadro 4.1), é possível visualizar um resumo dos estágios de governança ambiental Brasileira com seus atores, normas e princípios.

A segunda visualização, esta gráfica (Figura 4.1) apresenta os mesmos elementos de maneira que se possa compreender sua ligação horizontal, nos estágios e a presença de alguns

elementos em um mesmo encadeamento, e outros fora, por atuarem sobre todas as cadeias de governança do setor público brasileiro.

Estágio	Principal	Agente	Conselho administrativo	Normas/princípios	Propr. ambiental	Princípios ambientais	Auditoria Independente	Agentes de governabilidade
Fed. I	UNIÃO	Poder Executivo	Conselho de Defesa Nacional Congresso Federal Conselho de Governo	CF 88 Lei 6.938/81	Art 20 CF/88	Art 225 CF/88 Lei 6.938/81	Tribunal de Contas da União	MPU Poder Judiciário Federal
Fed. II	Poder Executivo	Ministério do Meio Ambiente	CONAMA	Lei 6.938/81 Lei 4.771/65 Lei 9.605/98 Lei 5.197/67 Lei 6.902/81 Lei 9.443/97 Outras Leis Federais	Art 20 CF/88	Art 225 CF/88		
Fed. III	Ministério do Meio Ambiente	IBAMA Instituto Chico Mendes	CGEN CGFLOP CNRH	Resoluções Conama Decretos federais	Art 20 CF/88	Art 225 CF/88		

Quadro 4.1.: Estágios de governança ambiental no Brasil.

Fonte: Autoria própria.

Através da Figura 4.1 pode-se observar que o resultado obtido demonstra tanto a existência de uma estrutura de governança ambiental, quanto a necessidade de se compreender as diversas estruturas de governança possíveis no setor público. Os elementos comuns a todas as cadeias de governança encontram-se tanto no primeiro estágio identificado, que compreende a União como Principal, o Poder Executivo, como Agente e identifica os conselhos que formam o Conselho de Administração Federal, quanto nos elementos externos a essa cadeia específica (*stakeholders*, agentes de governabilidade e auditoria independente), apresentados na coluna da direita.

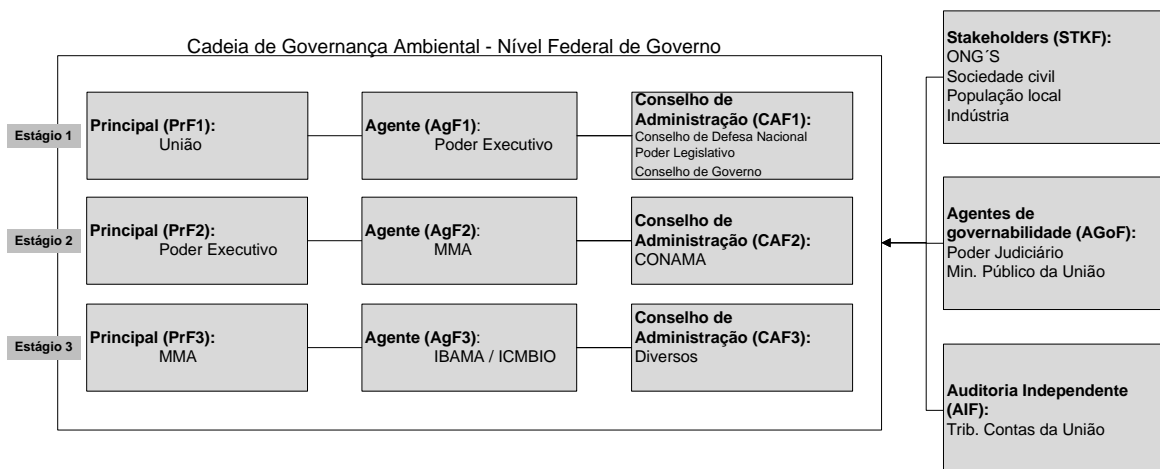


Figura 4.1: Cadeia de governança ambiental em Nível Federal

Fonte: Autoria própria

#### **4.5 Aplicação da estrutura de Governança ao caso da UHE de Jirau**

A aplicação do conceito pode ser testada com a verificação dos diversos conflitos existentes no caso da UHE de Jirau, em Porto Velho, RO, em fase de construção. Para que seja possível compreender o papel das estruturas de governança nesse processo é necessário primeiro que se conheçam os estágios de governança na esfera estadual envolvidos no processo.

A primeira fase dessa aplicação do conceito consistiu na identificação dos atores da governança ambiental no estado de Rondônia. Para conseguir o resultado foi necessário “clonar” a estrutura federal para o nível estadual, contemplando os atores instituídos pela Constituição do Estado de Rondônia e distribuindo-os conforme suas funções na descrição da cadeia estadual de governança ambiental.

A segunda fase da aplicação do conceito consistiu no levantamento do histórico de manifestações desses atores no decorrer do processo de licenciamento ambiental da UHE de Jirau. Utiliza-se para esse fim os relatos apresentados pelas agências de notícias do país, posto que nem todas as manifestações de um ator de governança constituem atos administrativos, ou registros formais.

Relacionados os fatos registrados na imprensa nacional desde o leilão da UHE Jirau, foi possível utilizar técnicas de análise de conteúdo para quantificar a presença desses atores, a sua adequação a uma estrutura de governança e assim verificar se o que o país apresenta no contexto legal, normativo, institucional e comportamental desses atores pode ser considerado uma estrutura de governança ambiental.

Embora a esfera municipal esteja contida na cadeia de governança ambiental, não se considerou nesta pesquisa a sua estrutura própria, isso pelo fato de que a legislação ambiental sobre licenciamento está restrita à federação e estados, cabendo ao município apenas aquilo que lhe for outorgado pelo estado. Por se tratar de uma adaptação de conceitos, julga-se suficiente para efeito de teste que a cadeia de governança seja descrita apenas nos níveis propostos, cabendo a estudos posteriores a inserção dos municípios nesse contexto (VIANA, 2006).

##### ***4.5.1 Identificação dos atores comuns a toda a cadeia de governança ambiental no Estado de Rondônia***

Semelhantemente à estrutura proposta para a esfera federal, verificou-se que alguns atores, comuns a toda a cadeia de governança no nível estadual, em algum momento

compartilham suas funções com a de governança ambiental. Segundo a proposta já vista, esses atores são assim representados:

- a) **Agentes de Governabilidade (AGoRO):** Ministério Público e Poder Judiciário Estaduais;
- b) **Auditoria Independente (AIRO):** Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;
- c) **Stakeholders (STKRO):** população local, ONG's, sociedade civil organizada, setores de atividade econômica local, etc.
- d) A **propriedade ambiental** a ser gerenciada pelo estado de Rondônia está descrita no Art 26 da Constituição Federal, que descreve como propriedade dos Estados:
  - As águas superficiais ou subterrâneas contidas no espaço territorial de cada Unidade Federativa, exceto as que decorrerem de obras da União;
  - As ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, e
  - As terras devolutas que não pertencem à União (BRASIL, 1988).

## I. Primeiro estágio de governança ambiental da Unidade Federativa

São atores do primeiro estágio de governança ambiental, no estado de Rondônia;

- a) **Principal (PrRO1):** No primeiro estágio de governança ambiental em Rondônia, identifica-se como Principal a própria Unidade Federativa, definida segundo os mesmos critérios que estabelecem a União como Principal no Estágio I da esfera Federal.
- b) **Agente (AgRO1):** O agente nesse nível de governança é o Poder Executivo, representado pelo Governo do Estado de Rondônia, o qual tem a responsabilidade de atender aos interesses do Principal.
- c) **Conselho Administrativo (CARO1):** a Assembléia Legislativa cumpre o papel de Conselho Administrativo, ao regulamentar os princípios da UF para a governança ambiental e fiscalizar os atos do Poder Executivo de acordo com princípios e normas estabelecidos.

## II. Segundo estágio de governança ambiental da Unidade Federativa

São atores do segundo estágio de governança ambiental no estado de Rondônia:

- a) **Principal (PrRO2):** Poder Executivo do Estado de Rondônia.
- b) **Agente (AgRO2):** Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

- c) **Conselhos Administrativos (CARO2):** Conselho Estadual de Recursos Hídricos; Conselho Estadual de Política Ambiental; e os Conselhos gestores das unidades de conservação.

O Quadro 4.2 resume os estágios de governança ambiental e os atores encontrados para o estado de Rondônia.

Estágio	Principal	Agente	Conselho Administr.	Normas	Agentes de Governab.	Propriedade Ambiental	Instrumentos de Governança
UF I	Unidade Federativa	Poder Executivo	Assembléia Legislativa	CE RO/1989	MP-RO TJ-RO	Art 26 CF/88 Art 28 CE/RO/89	Licença/Autorização Ambiental AIA
UF II	Poder Executivo	Secretaria de Meio Ambiente	Conselho Estadual de Rec. Hídricos;  Conselho Estadual de Política Ambiental;  Conselhos gestores de unidades de conservação	Lei Est. 225/2002 Lei Est. 547/1993 Lei Est. 1.143/2002	TCE-RO	Art 18 – Disposições Constitucionais Transitórias CE/RO/89	

Quadro 4.2: Estágios de governança ambiental no estado de Rondônia

Fonte: Autoria própria

A representação gráfica do modelo aplicado ao estado de Rondônia pode ser vista na Figura 4.2. Compreenda-se, no entanto, que cada Unidade Federativa possui sua própria estrutura de governança, cabendo descrição e adaptação do conceito a cada uma.

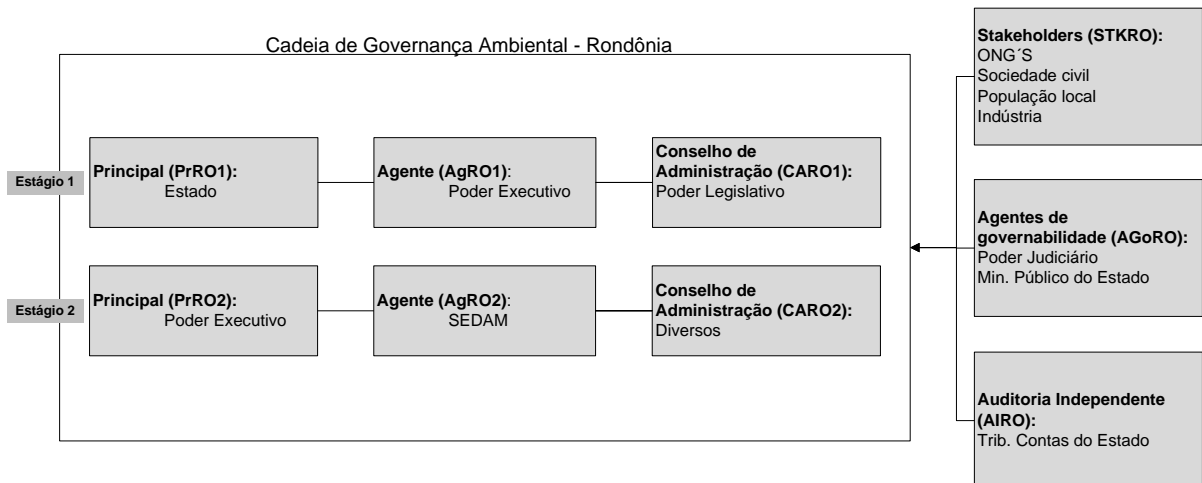


Figura 4.2: Cadeia de governança ambiental no estado de Rondônia

Fonte: Autoria própria

#### 4.5.2 Histórico do licenciamento da Usina Hidrelétrica de Jirau (RO).

**Efeito da manifestação:** a Tabela 4.1 apresenta o efeito analisado das ações registradas, com relação à estrutura de governança, os quais podem ser considerados

“coerentes”, “incoerentes” ou “nulos”. Os dados gerais referem-se ao todo da pesquisa, incluindo-se os registros de efeito nulo. Os dados filtrados apresentam os valores gerais sem a contagem das manifestações de efeito nulo.

A atribuição dos efeitos (coerente/incoerente) aos fatos deu-se pela observação das manifestações registradas em comparação com o papel dos atores, de acordo com as funções que exercem, dessa maneira, atitudes públicas voltadas para o esclarecimento e o andamento do processo foram consideradas coerentes com as funções dos atores. Por outro lado, as atitudes e manifestações que evidenciaram pressões, tentativas de intimidação, precipitações, ou manifestações que visam atender interesses do Agente, preterindo os princípios já estabelecidos na legislação vigente, foram consideradas incoerentes.

O Apêndice B apresenta o quadro com o resumo de todas as manifestações identificadas e as observações que levaram à classificação de cada uma.

Efeito	Dados gerais		Dados filtrados	
	Quant	%	Quant	%
Coerentes	38,00	63,33	38	70,37
Incoerentes	16,00	26,67	16	29,63
Nulo	6,00	10,00		

Tabela 4.1: Efeitos das manifestações encontradas  
Fonte: Autoria própria

**Índice de participação:** a Tabela 4.2 apresenta a quantidade de registros onde cada ator, ou grupo de atores manifesta-se ativamente no processo e o percentual que suas manifestações representam no todo, excluídas as manifestações de efeito nulo.

Nota-se que os atores que surgem com maior frequência são os *stakeholders* federais (indústria, ONG’s, etc), o Ministério das Minas e Energia, que compõe outra cadeia de governança e, só então, como Principal do terceiro estágio de governança, o Ministério do Meio Ambiente.

Dentre os atores com menor participação destaca-se o Conselho de Administração, representado pelo Poder Legislativo, que durante todo o processo manifestou-se apenas uma vez anunciando uma possível constituição de CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para investigar o processo.

Algumas manifestações foram feitas em conjunto, e assim foram anotadas, é o caso dos Agentes de Governabilidade Federais e do estado de Rondônia, que tomam ações



conjuntas três vezes durante o processo. Também o Ministério do Meio Ambiente, Ibama e Prefeitura de Porto Velho, manifestam-se uma vez. O Governo do Estado juntamente com o Ibama. E a Prefeitura Municipal, juntamente com o consórcio vencedor.

Nota-se que um membro do Poder Legislativo apresenta-se uma vez no processo, mas atua politicamente, buscando apropriar-se das soluções do caso.

O maior peso das manifestações, no entanto, concentra-se entre os *stakeholders*; a cadeia de governança do setor energético, que busca interferir no processo; o Principal e Agente do estágio 3 de governança ambiental (MMA e Ibama); o Principal do segundo estágio de governança (Presidente da República) e os agentes de governabilidade. Os demais atores, apesar de terem participações importantes, manifestaram-se com menor frequência nos veículos de comunicação pesquisados.

Atores	Manifestações	%
STKF	8	14,81
MME (Externo)	7	12,96
PrF3	7	12,96
AGoF	6	11,11
AgF3	6	11,11
AGoF; AGoRO	3	5,56
PrF2	3	5,56
Aneel (Ag. Externo)	2	3,70
PrRO2	2	3,70
STKRO	2	3,70
CAF1	1	1,85
Membro CAF1	1	1,85
PrF3; Ibama (AgF3); Prefeitura de Porto Velho	1	1,85
PrRO2; AgF3	1	1,85
Prefeitura de Porto Velho; STKF	1	1,85
Presidente Eletrobrás (Externo)	1	1,85
SEDAM (AgRO2)	1	1,85
TCU (AEF)	1	1,85

Tabela 4.2: Índice de participação  
Fonte: Autoria própria

**Índice de coerência individual:** verificada a manifestação de cada ator, buscou-se analisar a conformidade dessa participação, o que é feito a partir da verificação da coerência dessas manifestações com relação aos papéis designados para cada ator. A Tabela 4.3

apresenta os indicadores de coerência; neles são verificados os percentuais de atitudes consideradas coerentes e incoerentes de acordo com os critérios da pesquisa.

Observe-se que três atores possuem índice de coerência idênticos (11,11% de todas as manifestações registradas), sendo que os Agentes de Governança Federais, quando atuaram sozinhos, não apresentaram manifestações incoerentes com seu papel. Já o MMA, na condição de Principal Federal do estágio 3, apresentou uma atitude incoerente com seu papel.

O ator que apresentou maior índice de manifestações incoerentes com seu papel foi o Ministério de Minas e Energia, com 9,26% de todos os registros em dissonância com seu papel.

Observe-se, ainda, uma outra relação, qual seja a quantidade de participações de cada ator e sua relação entre atitudes coerentes e incoerentes. Nesse quesito participantes importantes, como o Presidente da República e o Governador do Estado tiveram participações incoerentes com suas funções representando um terço e metade de suas manifestações públicas sobre o assunto, respectivamente.

Também o Conselho de Administração Federal, em sua única manifestação, teve atitude incoerente com seu verdadeiro papel de fiscalizador, posto que não concluiu a criação da CPI e apenas aventou a questão quando o problema já se encontrava em estado avançado de discussões.

Atores	Tipo de atitude		Percentual de coerência	
	Coerente	Incoerente	% Coerência	% Incoerência
AGoF	6	-	11,11	-
PrF3	6	1	11,11	1,85
STKF	6	2	11,11	3,70
AgF3	5	1	9,26	1,85
PrF3; Ibama (AgF3); Prefeitura de Porto Velho	1	-	1,85	-
PrRO2; AgF3	1	-	1,85	-
Prefeitura de Porto Velho; STKF	1	-	1,85	-
SEDAM (AgRO2)	1	-	1,85	-
TCU (AEF)	1	-	1,85	-
PrRO2	1	1	1,85	1,85
STKRO	1	1	1,85	1,85
Aneel (Ag. Externo)	2	-	3,70	-
AGoF; AGoRO	2	1	3,70	1,85
PrF2	2	1	3,70	1,85

Atores	Tipo de atitude		Percentual de coerência	
	Coerente	Incoerente	% Coerência	% Incoerência
MME (Externo)	2	5	3,70	9,26
CAF1	-	1	-	1,85
Membro CAF1	-	1	-	1,85
Presidente Eletrobrás (Externo)	-	1	-	1,85

Tabela 4.3: Índice de coerência individual  
Fonte: Autoria própria

**Índice de coerência total:** na soma das manifestações não-nulas, observa-se que 70,37% das manifestações registradas para o caso ocorreram dentro do que se espera de uma estrutura de governança, considerado por essa pesquisa um conjunto de “manifestações com **regular adequação ao processo de governança**” (Tabela 4.4).

É possível que em outros processos de licenciamento os conflitos e as opiniões dos agentes não sejam tão fortes contra a estrutura de governança ambiental estabelecida, mas o caso da UHE de Jirau, em Rondônia, evidenciou a existência ainda forte do conflito entre economia e ecologia. Pode-se considerar que os 29,63% de atitudes inadequadas manifestas publicamente pelos atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental de Jirau demonstram essa resistência.

Por outro lado a prevalência de atitudes coerentes pode denotar que muitos mecanismos criados para garantir a governança e a governabilidade do país estão em pleno funcionamento, especialmente entre os agentes mais próximos aos empreendimentos, os quais respondem com menos certeza de impunidade aos processos existentes.

A equipe técnica do Ibama evidencia essa preocupação ao buscar análises criteriosas dos impactos provocados pela mudança no local de instalação da UHE Jirau e manifestar-se contrária à concessão da licença. Outros atores, mais próximos do poder, não evidenciam a mesma preocupação com a legalidade, especialmente os que ocupam cargos eletivos no Poder Executivo, tanto federal quanto estadual, que vêm na questão do desenvolvimento uma saída econômica para atender as populações que representam.

Efeito	Quant.	%
Coerente	38	70,37
Incoerente	16	29,63

Tabela 4.4: Índice de coerência total  
Fonte: dados da pesquisa

Dado o nível de esclarecimento que a sociedade já possui sobre as questões ambientais, não se concebe mais a idéia de que o desenvolvimento econômico possa ser incentivado a qualquer custo.

A Figura 4.3 apresenta um resumo das manifestações coerentes identificadas na cadeia de governança ambiental, em todos os seus estágios e esferas. Por ela é possível observar que uma situação conflituosa envolve diversos pontos da cadeia de governança, os quais devem manter preservados os princípios que os regem e agir de acordo com a função designada.

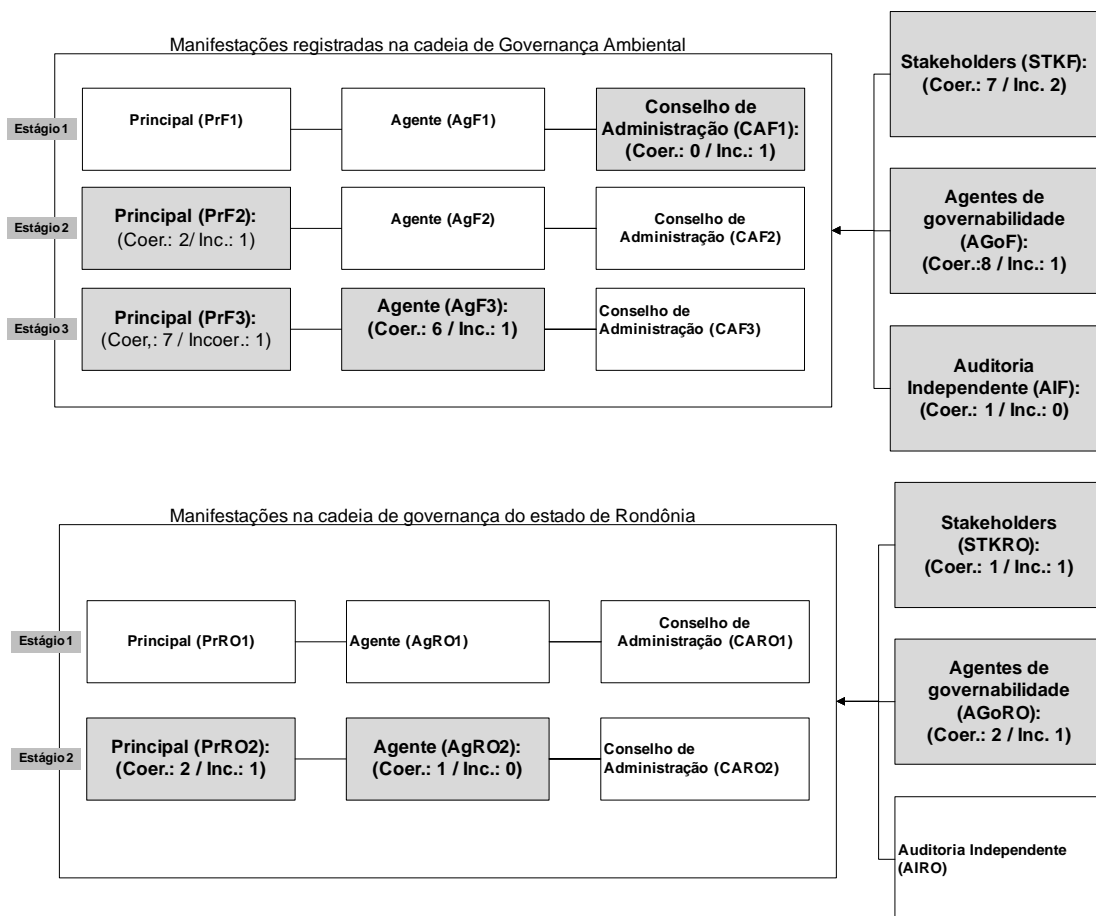


Figura 4.3: Resumo das manifestações coerentes e incoerentes encontradas  
Fonte: Autoria própria

Outros atores dessa cadeia de governança também participaram do processo, mas com envolvimento incongruente. Da mesma forma, atores de outras cadeias de governança, especialmente os ligados ao setor energético, procuraram interferir nos processos inerentes ao Ministério do Meio Ambiente e à cadeia de governança ambiental, o que só é possível registrar a partir dos noticiários, posto que a atuação política é informal.

**Índice Ponderado de Coerência:** considerando que a frequência da participação dos atores e a classificação da coerência de suas participações não é suficiente para valorar adequadamente o uso da estrutura de governança pelas instituições e participantes da cadeia de governança ambiental, julgou-se necessária a atribuição de pesos às manifestações registradas.

Os pesos foram atribuídos de acordo com a natureza das manifestações, variando de acordo com a escala de Osgood entre -3 e 3, desconsiderada a condição nula. Os resultados podem ser vistos na Tabela 4.5.

Das dezesseis manifestações incoerentes com o papel estabelecido, quatro receberam peso -1, dez receberam peso -2 e duas receberam peso -3. Multiplicados pesos e frequências, extraiu-se a média, a fim de anular o efeito da frequência. O índice obtido (-1,88), foi mais representativo que o índice 1,24 calculado para as manifestações coerentes detectadas.

	Coerentes			Incoerente		
	Peso: 1	Peso: 2	Peso: 3	Peso: -1	Peso: -2	Peso: -3
Manifestações	31	5	2	4	10	2
Valores multiplicados	31	10	6	-4	-20	-6
Participação de cada ator na composição do índice	82%	13%	5%	25%	63%	13%
Índice ponderado de coerência	(a)	<b>1,24</b>		(b)	<b>-1,88</b>	

Tabela 4.5: Índices ponderados de coerência.  
Fonte: Autoria própria

O índice ponderado de coerência, ao retirar o viés provocado pela da frequência de manifestações públicas dos atores, permite que se tenha uma melhor noção de profundidade dos dados, pelo que se nota que a grande quantidade de manifestações coerentes com os papéis estabelecidos ocorre, em sua maioria, por atividades normais e rotineiras das instituições envolvidas, sendo que apenas duas dessas manifestações positivas (5%) possuíram valor mais considerável.

De maneira oposta, as manifestações com peso negativo foram, em sua maioria (62%), pontuadas com valor intermediário (-2), ou por se tratarem de tentativas de ingerência, ou por serem consideradas tentativas de pressionar outros atores. O Gráfico 4.1 representa a comparação entre os efeitos descritos pelo indicador.

O *índice ponderado de coerência (a)* obteve valor 1,24, em uma escala que varia de 1 a 3. Pode-se considerar um valor mediano, considerando-se que as atividades rotineiras receberam peso 1 e nem todas as manifestações dos atores deve ser de natureza excepcional.

O *índice ponderado de coerência (b)*, por sua vez, retrata a situação das atitudes incoerentes, que julgadas de acordo com sua gravidade e efeito negativo, poderiam estar contidas em uma faixa de -1 a -3. Para esse caso entende-se que não deveria haver atitudes incoerentes com a estrutura de governança mas, caso existam, essas atitudes deveriam estar contidas na pontuação mais próxima de 0. Não é o que ocorreu: 63% das manifestações públicas encontradas obtiveram peso -2, e 13% obtiveram valor -3, um resultado bastante expressivo.

Ressalte-se que não existe uma anulação de forças entre os valores negativos e positivos, apenas uma comparação de efeitos. Não é correto pensar que o índice positivo, caso fosse maior, anularia ou compensaria os efeitos do negativo.

Observa-se, então, no gráfico que o valor negativo ficou próximo de dois terços do pior resultado possível. Essa situação remete à fragilidade das estruturas de governança ambiental do País.

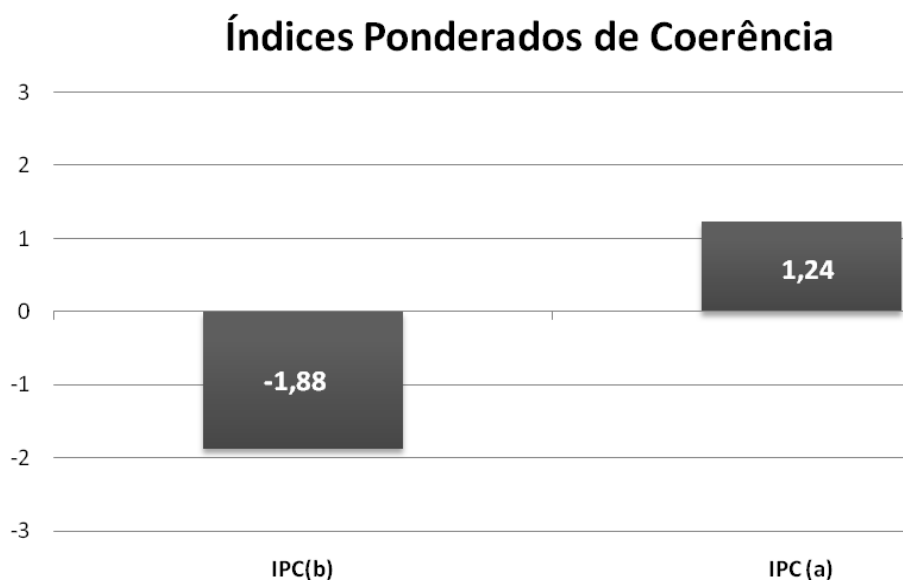


Figura 4.4: Índices ponderados de coerência  
Fonte: Autoria própria

**Análise geral dos índices:** analisados os quatro índices propostos é possível observar que:

- a) A obediência às regras e práticas estabelecidas pela estrutura de governança ambiental é mais rigorosa pelos agentes dos estágios inferiores da cadeia. Os atores dos primeiros estágios justificam a inobservância das regras pela necessidade de tomada de decisões políticas.
- b) Práticas alheias a um bom processo de governança ainda são visíveis no contexto político brasileiro. Pressões, ingerências e manifestações públicas contrárias ao contexto organizacional do setor público, são facilmente observáveis em casos como o da UHE de Jirau.
- c) Alguns *stakeholders* são capazes de obter benefícios da inobservância das regras e padrões estabelecidos. Nitidamente o consórcio vencedor da licitação de Jirau obteve pareceres favoráveis à mudança no local de instalação da usina por saber do interesse do Principal e dos atores da cadeia de governança do setor energético em agilizar o processo.
- d) Os atores podem justificar sua incongruência pela quantidade de manifestações ou pelos resultados obtidos em curto prazo, isso continuará ocorrendo até que os verdadeiros Principais sejam capazes de avaliar o peso das ações de cada ator, o que foi demonstrado possível através do indicador ponderado de participação.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 5.1 Conclusões

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em identificar a coerência no posicionamento dos atores da cadeia de governança ambiental brasileira no caso do licenciamento da UHE de Jirau, com relação às suas funções previstas em Lei. O mesmo foi alcançado satisfatoriamente.

O pressuposto inicial foi de que existem inúmeros conflitos de agência na política ambiental brasileira, que ocorrem por falta de clareza na definição dos papéis, competências e limites de cada ator dentro do contexto da governança ambiental. A pesquisa detectou, no entanto, que os papéis, competências e limites são bem definidos pela legislação, apesar de necessitarem de aperfeiçoamentos. Também detectou a existência de conflitos, mas não os conflitos de agência que deram origem à teoria.

Percebeu-se, na situação estudada, que há momentos em que um Agente ou Principal de uma cadeia de governança extrapola seus limites, ingerindo sobre a competência de outro Agente ou Principal, exercendo pressões, ou mesmo comunicando resultados de ações que pertenceriam a outra competência. Esses fatos não poderiam ser chamados de conflito de agência, talvez de *conflitos inter-agências*.

O modelo utilizado, apesar de fundamentado em literatura específica, ainda não se encontra totalmente desenvolvido. Foi necessário ampliar o conceito de cadeia de governança, dando a ele forma mais completa do que a original, para depois adaptá-lo à cadeia de governança ambiental. Nessa tentativa foi necessário identificar os atores mais distantes, ligados ao cumprimento das leis, como *agentes de governabilidade*, e não como Conselho Fiscal, como se daria em uma adaptação mais direta do conceito.

Na situação em análise também se verificou a forte atuação desses agentes de governabilidade, especialmente do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado de Rondônia, que agiram de maneira a diminuir a pressão sobre a equipe técnica do Ibama.

Ainda que não tenham utilizado a estrutura de governança adequadamente em todas as suas manifestações, os Agentes de Governabilidade se fizeram presentes e deixaram claro para os demais atores que a estrutura formal de governança ambiental deve funcionar.

De maneira geral o estudo mostrou-se importante para que os interessados possam utilizar o modelo apresentado como base para o acompanhamento das ações que envolvem o meio ambiente.



A atribuição de pesos às atitudes documentadas consistiu instrumento fundamental para a correta análise da importância de cada uma. Sem esse instrumento a quantidade de manifestações positivas poderia sugerir que a estrutura de governança tem sido usada adequadamente pelo poder público e que a garantia de sustentabilidade pelos seus atos seria certa.

## 5.2. Recomendações

Dada a necessidade de aprimoramento do modelo de governança em cadeia e sua aplicação à estrutura de governança ambiental, sugere-se primeiramente a realização de novos estudos, complementares ao aqui proposto, de maneira que se possa:

- Identificar o peso da ausência de alguns atores: tão importante quanto a verificação de adequações e coerência nas atitudes de cada personagem da cadeia de governança é a identificação das omissões. É necessário que se adéque o instrumento para essa necessidade;
- Identificar as relações entre as diversas cadeias de governança existentes no setor público, para que o processo de governança possa ser estabelecido em toda a esfera pública, não apenas em setores isolados;
- Identificar mecanismos destinados ao favorecimento das boas práticas de governança, de maneira sistêmica.

Seria, então, recomendável que se desenvolvam meios para o acompanhamento do desempenho de toda a cadeia de governança, não apenas de seus elementos isoladamente, o que pode ser feito a partir da construção de ferramentas capazes de consolidar os resultados de todos, diante de um problema, e medir o desempenho individual e coletivo de suas ações.

Também é possível transportar o modelo de governança em cadeia para outros temas da governança pública, a própria matriz energética, a estrutura fiscal, a saúde e a educação poderiam ter seu desempenho medido por conjuntos de indicadores próprios que atuem sobre toda a cadeia, não apenas sobre os atores da ponta. Tal conjunto de indicadores certamente contribuiria para a evidência dos fatos e para a consolidação da transparência no setor público.

Por fim, recomenda-se a aplicação do modelo de estrutura em cadeia para a ampliação dos debates na estrutura de governança ambiental brasileira e a formulação de indicadores voltados à mensuração dos resultados das ações com impacto ambiental autorizadas pelo governo.

## 6 REFERÊNCIAS

- ABNT. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos, apresentação. Rio de Janeiro, 2002. 24 p.
- ABNT. **NBR 6023**: informação e documentação: elaboração: referências. Rio de Janeiro, 2002. 24 p.
- AZEVEDO, Sérgio de. **Governança no setor público**: Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. Cadernos Metr pole. v. 3. pp 65-79.
- AZEVEDO, Sérgio de. **Políticas públicas e governança em Belo Horizonte**. Cadernos Metr pole. v. 3.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3 Ed. Lisboa: edi es 70, 1977.
- BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. 253 p.
- BENITEZ, Ivo. **Legisla o ambiental federal e de Rondônia**. 3 ed. Salvador: Podivm, 2009.
- BERTIN, Marcos E. J.; WATSON, Gregory H.. **Governança corporativa**: excelência e qualidade no topo. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.
- BRASIL. **Constitui o da República Federativa do Brasil**. Brasília - Df: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 20 jun. 2008.
- BRASIL. **Lei 11.516 de 28 de agosto de 2007**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 2 ago. 2009.
- BRASIL. **Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 2 ago. 2009.
- BRASIL. **Lei 5.197, de 3 de janeiro de 1967**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.cnhr.gov.br>>. Acesso em: 28 jul. 2009.
- BRASIL. **Lei 6.902, de 27 de abril de 1981**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.cnhr.gov.br>>. Acesso em: 28 jul. 2009.
- BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981b**. Presidência da República. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 1 mai. 2009.
- BRASIL. **Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989b**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 23 jul. 2009.
- BRASIL. **Lei 8.024, de 12 de abril de 1990**. Presidência da República. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 jul. 2009.

BRASIL. **Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.cnhr.gov.br>>. Acesso em: 28 jul. 2009.

BRASIL. **Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998c**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.cnhr.gov.br>>. Acesso em: 28 jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 jul. 2009.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2186-16, de 23 de agosto de 2001**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 jul. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia política da desgovernança global**. *Estud. Econ.* [online]. 2007, vol. 37, no. 3, pp. 463-486. ISSN 0101-4161.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. []: Digital Source, 1982. Disponível em: <[http://br.groups.yahoo.com/group/digital\\_source/](http://br.groups.yahoo.com/group/digital_source/)>. Acesso em: 3 mar. 2009.

CAVALCANTI, Clóvis. **Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil**. Revista iberoamericana de economía ecológica. Vol 1. 1-10. 2002.

CHRISTOFOLETTI, Antônio. **Modelagem de sistemas ambientais**. São Paulo: Edgard Blücher, 1999. 235 p.

COASE, Ronald. **The nature of the firm**. 1937.

CONAMA. **Resolução 009/1987**. Dispõe sobre audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: ><http://www.conama.gov.br>>. Acesso em: 2 jul. 2009.

COZBY, Paul C. **Métodos de pesquisa em ciências do comportamento**. São Paulo: Atlas, 2006.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: Responsabilidade social e sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2008. 196 p.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens e PICOLIN, Lidice Meireles. **Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2008, vol. 42, no. 6, pp. 1163-1188. ISSN 0034-7612.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII Congresso Internacional del CLAD. sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá: 2003.

FURTADO, Celso. **Os desafios da nova geração**. Revista de Economia Política. Vol. 20. nº 4 (80). out – dez / 2000.

FURTADO, Celso. **Reflexões sobre a crise brasileira**. Revista de Economia Política. Vol. 24. nº 4 (96). out – dez / 2004.

GABALDÓN, Arnoldo José. **La gobernanza ambiental en Venezuela**. RIBES, María Ramirez (Comp.). **Gobernanza: laberinto de la democracia**. Caracas: Club de Roma, 2005. pp.317 - 337. .

GIRALDI, Renata. Senado aprova criação do Instituto Chico Mendes. **Folha Online**. São Paulo: Folha de São Paulo. 7/8/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 4 ago. 2009.

GUIMARÃES, Roberto P. **Awaiting for godot: governance, marketing and ethics in environmental policies**. 2003.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 3 ed. São Paulo: IBGC, 2004. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança corporativa**. Disponível em: < <http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Princípios de governança corporativa da OCDE**. Disponível em <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 24 ago. 2008.

LODI, João Bosco. **Governança corporativa: o governo da empresa e o Conselho de Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Comissão Nacional de Biodiversidade**. Brasília: MMA, 2009. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=15>>. Acesso em: 30 ago. 2009.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização: edição executiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NASCIMENTO, Auster Moreira, BIANCHI, Marcia. **Um estudo sobre o papel da controladoria no processo de redução de conflitos de agência e de governança corporativa**. Universidade do Vale Rio dos Sinos - Unisinos.

OKIMURA, Rodrigo Takashi. **Estrutura de propriedade, governança corporativa, valor e desempenho das empresas no Brasil**. Dissertação. São Paulo: USP, 2003.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 240 p.

PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

PORTER, Michael E., KRAMER, Mark R. **Estratégia e sociedade: o elo entre a vantagem competitiva e responsabilidade social empresarial**. **Harvard Business Review Brasil**. São Paulo: HBR, 2006. Arquivo em meio digital.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROCHA FILHO, Milton F. da. Criação do Instituto Chico Mendes pode ser votada nesta terça. **Agência Estado**. São Paulo. O Estado de São Paulo. 16/7/2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias>>. Acesso em: 4 ago. 2009.

ROCHA, Délcio. Nacional: Câmara aprova criação do Instituto Chico Mendes. **Fauna Brasil**. 13/6/2007. Disponível em: <<http://www.faunabrasil.com.br>>. Acesso em: 4 de ago. de 2009.

RONDÔNIA. **Constituição do Estado de Rondônia**. 1989. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br>>. Acesso em 2 de jul. de 2009.

RONDÔNIA. **Lei nº 225, de 25 de janeiro de 2002**. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br>>. Acesso em 2 de jul. de 2009.

RONDÔNIA. **Lei nº 1.143, de 12 novembro de 2002b**. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br>>. Acesso em 2 de jul. de 2009.

RONDÔNIA. **Lei nº 547 de 30 de dezembro de 1993**. (ver como é a citação, pois foi achada no livro de Ivo Benitez) BENITEZ, Ivo. **Legislação ambiental federal e de Rondônia**. 3 Ed. Salvador - BA: Podium, 2009.

RONDÔNIA. **Lei nº 547 de 30 dezembro de 1993**. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br>>. Acesso em 2 de jul. de 2009.

SACHS, Igancy. **Sociedade, cultura e meio ambiente**. Palestra. Mundo e vida, vol 2. 2000.

SELLTIZ, Wrightsman e Cook. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 2 Ed. São Paulo: EPU, 1987.

SENGE, Peter M. **A dança das mudanças**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. 7 Ed. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

SIENA, Osmar. **Método para avaliar progresso em direção ao desenvolvimento sustentável**. Tese. Florianópolis: [s.n], 2002.

SIENA, Osmar. **Metodologia da pesquisa científica: elementos para a elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos**. Porto Velho: [s.n.], 2007.

SIFFERT FILHO, Nelson. **Governança corporativa: padrões internacionais e evidências empíricas no Brasil nos anos 90**. Revista BNDES, 1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev906.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2009.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACEDO, Fabrício de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. I. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (1776).

TONI, Fabiano. **Governança ambiental e desenvolvimento territorial rural na fronteira agrícola**: o Papel das Redes de Movimentos Sociais na Região da Transamazônica. Disponível em: <<http://www.rimisp.org>>. 2005. Acesso em: 23 mar 2009.

TRIVIÑOS, Augusto N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2007.

VEIGA, J. E. . **O prelúdio do desenvolvimento sustentável**. In: Pedro Mercadante Oliva. (Org.). Economia Brasileira - Perspectivas do Desenvolvimento. S.Paulo, SP: Centro Acadêmico Visconde de Cairu, 2005, v. 1, p. 243-266. Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Livros>> Acesso em 5 mar 2009.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do Século XXI. 3 Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VEIGA, José Eli da. **Indicadores para a Governança Ambiental**. VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Fortaleza-CE, 28 a 30 de novembro de 2007.

VIANA, Maurício Borato. **Licenciamento ambiental, conflitos entre a legislação federal e a legislação estadual** - análise sucinta. Seminário sobre a legislação concorrente em Meio Ambiente. Brasília - DF: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em 15 fev. 2009.

WCED, World Commission On Environment And Development. **Report of the World Commission on Environment and Development**: Our Common Future. 1987. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 30 out. 2008.

WILLIAMSON, Oliver E.; WINTER, Sidney G.. **La natureza de la empresa**: origenes, evolución y desarrollo. Mexico Df: Fondo de Cultura Economica, 1996. (Caps IV e V).

ZHOURI, Andréa. **Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a Governança Ambiental**. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2008, vol. 23, no. 68, pp. 97-107. ISSN 0102-6909.

## APÊNDICE A - FONTES DE PESQUISA DOCUMENTAL

ANEEL aprova área definitiva de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 14 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

ANEEL aprova mudança em Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 14 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

ANEEL homologa consórcio da Suez como vencedor de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 22 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Acaba manifestação que paralisava obras de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 16 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Aneel: alterar o local da barragem de Jirau não é ilegal. **Agência Estado**, São Paulo, 8 set. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Concretagem da usina de Jirau começará em dezembro. **Agência Estado**, São Paulo, 3 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Consórcio retoma obras de Jirau, após obter licença. **Agência Estado**, São Paulo, 4 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Cresce protesto que paralisou obras da usina de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 15 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Enersus paralisa obras da hidrelétrica de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 20 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Justiça nega liminar para suspender leilão de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 16 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. MP abre inquérito sobre mudança no local de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 24 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. MPF de Rondônia pede suspensão de licença de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 5 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. MPF: proposta de novo local de Jirau fere a Constituição. **Agência Estado**, São Paulo, 27 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Obras da hidrelétrica de Jirau em RO estão paralisadas. **Agência Estado**, São Paulo, 14 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BAHNEMANN, Wellington. Protesto contra Ibama paralisa Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 16 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BARROS, Guilherme. Ministério Público entra com ação contra Aneel por mudança em local de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 12 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

BNDDES aprova financiamento para obra da hidrelétrica de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 19 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

BOM futuro: deputado (sic). **O Estadão On Line**, Porto Velho, 15 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

CARVALHO, Denise; GOY, Leonardo. Minc: recurso contra usina de Jirau é 'guerra comercial'. **Agência Estado**, São Paulo, 5 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

CASIA, Rosana de. Aneel não recebeu proposta de alteração de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 26 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

CASSIA, Rosana de. D.O.U. publica decreto que autoriza exploração de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 13 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

CASSOL tenta fechar acordo sobre usina de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 2 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

CIMIARI, Fabiana. Minc: licença de Jirau deve sair até o final do ano. **Agência Estado**, São Paulo, 13 out. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

CONCESSÃO de licença a Jirau beneficia Tractebel. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 3 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

CONSÓRCIO entra com recurso contra vencedor de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 1 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

CONSÓRCIO retoma obras de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 4 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

CONSÓRCIO vencedor de Jirau admite rever local da usina. **Folha Online**. São Paulo, 8 ago. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

CRUZ, Valdo; SALOMON, Marta. Lula intervém, mas disputa sobre Jirau deve ir à Justiça. **Folha Online**. São Paulo, 19 jun. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

CUCOLO, Eduardo. Ibama pode liberar licença prévia de Jirau amanhã, diz Lobão. **Folha Online**. São Paulo, 11 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

DOMINGOS, João. Lula ouve reclamações, mas faz cobranças. **Agência Estado**, São Paulo, 29 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

DOMINGOS, João. Obra em área indígena vai exigir plebiscito. **Agência Estado**, São Paulo, 12 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

ENERGIA sustentável inicia obras de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 21 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

ENERSUS prevê retomar obra de Jirau ainda nesta terça-feira. **Agência Estado**, São Paulo, 14 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

FALTAM apenas detalhes para missão da licença de instalação de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 27 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

GOY, Leonardo. Aneel aprova projeto básico da hidrelétrica de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 12 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Aneel aprova projeto básico de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 5 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Aneel: mudança em Jirau ainda não foi avaliada. **Agência Estado**, São Paulo, 27 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Aneel: novo projeto da usina de Jirau atende exigências. **Agência Estado**, São Paulo, 13 out. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Associação pede liminar para suspender leilão de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 14 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.



GOY, Leonardo. Comissão da Câmara vai investigar concessão de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 12 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Consórcio apresenta hoje mudanças para usina de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 27 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Consórcio paralisa obras da hidrelétrica de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 25 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Em meio a brigas entre consórcios, Lula assina Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 12 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Ibama decidirá sobre mudança de Jirau em dois meses. **Agência Estado**, São Paulo, 12 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Ibama libera licença definitiva da usina de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 3 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Ibama publica licença ambiental de Jirau na Internet. **Agência Estado**, São Paulo, 19 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Ibama receberá proposta de mudanças em Jirau em junho. **Agência Estado**, São Paulo, 27 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Ibama vai recorrer ao TRF para liberar obras em Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 4 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Ibama vai recorrer de liminar contra licença de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 24 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Justiça nega liminar a ONG contra leilão de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 16 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Licença completa de Jirau sai até o final do ano, diz Minc. **Agência Estado**, São Paulo, 12 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Licença de Jirau só depende do governo de Rondônia. **Agência Estado**, São Paulo, 29 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Lobão pede 'boa vontade' de Minc para licença de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 15 out. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Minc ressalta pontos positivos e negativos de mudança em Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 11 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Minc: acordo para licença de Jirau está em fase final. **Agência Estado**, São Paulo, 26 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Minc: emissão de licença de usina pode ser antecipada. **Agência Estado**, São Paulo, 12 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Minc: usina de Jirau será discutida em audiência pública. **Agência Estado**, São Paulo, 16 set. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. MP move ação contra presidente do Ibama. **Agência Estado**, São Paulo, 7 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. MPF e de Rondônia movem ação contra presidente do Ibama. **Agência Estado**, São Paulo, 7 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. MPs pode pedir anulação do leilão de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 27 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Porto Velho assina acordo com consórcio de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 27 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Sai licença definitiva para Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 4 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Secretaria de Rondônia suspende autorização para Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 6 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo. Usina de Jirau assina contrato de R\$ 7,2 bi com BNDES. **Agência Estado**, São Paulo, 2 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo; MARQUES, Gerusa. Lobão: governo descarta ação judicial contra Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 22 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo; MARQUES, Gerusa. MPF entra com acusação contra presidente da Aneel sobre Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 12 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

GOY, Leonardo; MARQUES, Gerusa; PEREIRA, Renée. Ibama libera hoje licença parcial de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 13 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

IBAMA deve liberar hoje a licença de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 3 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

IBAMA diz que mudança de usina de Jirau não aumentará impactos. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 5 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.estadaonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

IBAMA recorre ao TRF para rever decisão sobre Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 5 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.estadaonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

IMBROGLIO no Madeira. **Agência Estado**, São Paulo, 28 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

JIRAU é assunto resolvido, diz Moreira Mendes. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 12 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.estadaonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

JIRAU estremece relação de Furnas com Eletrobrás. **Agência Estado**, São Paulo, 18 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

JIRAU inicia obras da enscadeira. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 8 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

JUNIOR, Cirilo. BNDES aprova maior financiamento de sua história para a usina de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 18 fev. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

JUNIOR, Cirilo. Furnas pode questionar leilão de Jirau na Justiça. **Folha Online**. São Paulo, 25 set. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

JUNIOR, Cirilo. Lobão diz que licença de Jirau “precisa” sair na próxima semana. **Folha Online**. São Paulo, 7 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

JUNIOR, Cirilo. Usina de Jirau é paralisada pelo Ibama por usar área não autorizada. **Folha Online**. São Paulo, 19 fev. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

LICENÇA para a construção de Jirau será concedida hoje. **Folha Online**. São Paulo, 3 jun. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

LOBÃO diz que Ibama concederá licença de Jirau em breve. **Agência Estado**, São Paulo, 29 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

LOBÃO: Aneel vai limitar mudanças em projetos hidrelétricos. **Agência Estado**, São Paulo, 25 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

LULA ouviu Minc, mas cobra licenças ambientais. **Agência Estado**, São Paulo, 29 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

LUNA, Denise. Lobão quer antecipar assinatura de concessão de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 18 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MANFRINI, Sandra. Ação civil pede anulação do leilão da usina de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 26 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MANFRINI, Sandra; GOY, Leonardo. Minc assume compromisso para facilitar licença de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 19 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. Aneel aprova área do canteiro de obras da usina de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 12 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. Governo promete agilizar licença ambiental de Jirau, diz Lobão. **Agência Estado**, São Paulo, 19 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. Ibama deve liberar hoje a licença de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 3 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. Leilão de Jirau é adiado para a formação de consórcios. **Agência Estado**, São Paulo, 29 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. Licença definitiva para Jirau sairá amanhã, diz Cassol. **Agência Estado**, São Paulo, 2 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. Lobão: não há o que negociar com Cassol sobre Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 7 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. Minc diz que usinas terão que cumprir compensação ambiental. **Agência Estado**, São Paulo, 8 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. Minc: licença definitiva de Jirau sai na próxima semana. **Agência Estado**, São Paulo, 14 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. TCU aprova estudos de viabilidade de Jirau, no Madeira. **Agência Estado**, São Paulo, 9 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. TCU aprova estudos de viabilidade de Jirau, no Madeira. **Agência Estado**, São Paulo, 9 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa. TCU aprova Jirau, mas sugere preço menor para megawatt. **Agência Estado**, São Paulo, 10 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa; GOY, Leonardo. Licença de Jirau, prometida para hoje, ainda não saiu. **Agência Estado**, São Paulo, 14 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa; GOY, Leonardo. Lobão: RO e consórcio já se entenderam sobre Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 2 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MARQUES, Gerusa; MONTEIRO, Tânia. Ivo Cassol ameaça dificultar construção de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 6 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MENDES, Vannildo. ONG que parou Jirau usou advogados ligados à Odebrecht. **Agência Estado**, São Paulo, 5 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MINC assume compromisso para facilitar licença de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 20 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

MINC diz que licença para instalação final de Jirau sai na próxima semana. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 14 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

MINC promete para semana que vem Licença de Instalação de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 14 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MINISTÉRIO Público processa presidente do Ibama por improbidade administrativa. **Folha Online**. São Paulo, 6 jul. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

MMA dá sinal verde para início das obras de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 13 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

MORADORES organizam manifestação em visita de Lula a Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 12 mar. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

MOREIRA comemora licença para Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 20 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

MOREIRA Mendes propõe parceria entre Fiero e Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 11 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

MP quer suspensão de licença ambiental para hidrelétrica no Rio Madeira. **Folha Online**. São Paulo, 5 mai. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

MUDANÇA no projeto de Jirau representa ganho ambiental, diz Lobão. **Folha Online**. São Paulo, 12 jun. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

NOSSA, Leoncio; MONTEIRO, Tânia; MARQUES, Gerusa. Não serão toleradas críticas a Dilma e ao PAC, avisa Lula a Minc. **Agência Estado**, São Paulo, 2 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

OBRAS da hidrelétrica de jirau são retomadas. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 6 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

OBRAS de Jirau continuam. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

OBRAS na usina de Jirau estão suspensas. **Folha Online**. São Paulo, 20 mai. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

OLIVEIRA, Clarissa. Minc diz que não cederá a pressões para liberar Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 16 out. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

ONG paralisou obra de Jirau em parceria com Odebrecht. **Agência Estado**, São Paulo, 6 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

PAINEL da folha: Aneel deve aprovar mudança no local de construção de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 22 ago. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

PAMPLONA, Nicola. Governo recomenda a Furnas não recorrer de leilão de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 2 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

PAMPLONA, Nicola. Ibama multa consórcio responsável por obras de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 10 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

PARALISAÇÃO de Jirau gera prejuízo de R\$ 6 milhões ao dia. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 27 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

PRAZO de licença de instalação da usina de Jirau termina meia-noite. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 18 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodnorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

PRESIDENTE do Ibama prevê conceder licença de Jirau nesta quarta-feira. **Agência Estado**, São Paulo, 3 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agestado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Aneel aprova projeto básico da usina de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 5 jun. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Aneel deve concluir análise de mudança em local de Jirau até outubro. **Folha Online**. São Paulo, 27 ago. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Apesar da promessa do presidente, Ibama não publica licença de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 14 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Comissão da Câmara dos Deputados fiscalizará Aneel por mudança de local em Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 12 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Consórcio entrega à Aneel projeto básico com mudança na localização de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 13 ago. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Estudos ambientais de Jirau foram mal feitos, diz ministro. **Folha Online**. São Paulo, 12 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Governador de Rondônia quer regularização fundiária para liberar Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 6 mai. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Governo pode anular leilões do Madeira em caso de disputa judicial, diz Lobão. **Folha Online**. São Paulo, 5 ago. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Ibama aprova mudança de local da usina de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 13 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Ibama concede licença para instalação para usina de Jirau em Rondônia. **Folha Online**. São Paulo, 3 jun. 2009. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Ibama dará licença de usina de Jirau em novo local. **Folha Online**. São Paulo, 11 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Ibama vê impactos positivos e negativos em mudança de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 19 mai. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Leilão da usina de Jirau começa sem manifestações. **Folha Online**. São Paulo, 19 mai. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Licença de Jirau deve sair nesta semana, diz Minc. **Folha Online**. São Paulo, 5 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Licença preliminar da usina de Jirau deverá sair até amanhã. **Folha Online**. São Paulo, 30 out. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Lobão pede a ministro do Meio Ambiente pressa em licenciamento de hidrelétrica. **Folha Online**. São Paulo, 15 out. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Lobão reafirma que disputa judicial por Jirau não ocorrerá. **Folha Online**. São Paulo, 19 ago. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Lula assina concessão da usina de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 12 ago. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Minc afirma que governo vai “blindar” licença para usina de Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 3 set. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Minc diz que Ibama não concederá licença de instalação preliminar para Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 14 out. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Ministério do Meio Ambiente faz audiência para discutir mudanças em Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 16 set. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Mudança em local de Jirau atende exigências técnicas, afirma Aneel. **Folha Online**. São Paulo, 13 out. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Presidente da Aneel vê intimidação em ação do MP sobre Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 12 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RODRIGUES, Lorena. Quase uma semana depois do anúncio, Ibama publica licença para Jirau. **Folha Online**. São Paulo, 19 nov. 2008. Disponível em <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

RONDÔNIA nega autorização para Usina de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 9 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

SUEZ cobra licença para obras de Jirau sem entregar documentos. **Agência Estado**, São Paulo, 12 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

TÉCNICOS do Ibama negam licença de instalação à hidrelétrica de Jirau. **O Estadão On Line**, Porto Velho, 27 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.estadaodonorte.com.br>>. Acesso em 30 jun. 2009.

TEREZA, Irany. Ibama diz que licença da usina de Jirau sai em abril. **Agência Estado**, São Paulo, 20 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

TRF suspende liminar que impedia obra da hidrelétrica de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 5 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

TRF suspende liminar que impedia obra de Jirau. **Agência Estado**, São Paulo, 5 dez. 2008.

Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

VERSIANI, Isabel. Suez vence leilão de Jirau e fala em antecipar geração. **Agência Estado**, São Paulo, 19 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.agemado.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

## APÊNDICE B – DADOS COLETADOS

Seq.	Data	Fato	Ator	Instrumento	Efeito	Observação	Fonte	Categoria	Peso
1	09/04/2008	TCU aprova estudos de viabilidade de Jirau: aprovação dos estudos de viabilidade técnica e econômica da UHE Jirau	TCU (AEF)	Análise de viabilidade	Adeq.	Atividade fiscalizatória normal	(AE)	Atividade normal de trabalho	1
2	13/04/2008	MME marcou a data para o leilão da UHE de Jirau: 12/5	MME (Externo)	Edital de Leilão	Adeq.	Processo licitatório	(AE)	Atividade normal de trabalho	1
3	29/04/2008	Leilão de Jirau foi adiado para dia 19 de maio	MME (Externo)	Portaria	Adeq.	Adiamento concedido para que licitantes tenham tempo para organizarem seus consórcios	(AE)	Atividade normal de trabalho	1
4	14/05/2008	Instituto de Proteção e Defesa dos Consumidores e Cidadãos do Brasil (IPDC) pede liminar na justiça pela suspensão do leilão da UHE Jirau. O motivo é a exigência do Edital que obriga o vencedor a constituir uma sociedade de propósito específico para administrar a usina, o que implica em aumento de custos.	STKF	Liminar	Adeq.		(AE)	Reivindicações com uso de instrumentos legais	2
5	16/05/2008	Justiça nega liminar que pedia suspensão do processo licitatório	AGoF	Despacho judicial	Adeq.	Justiça não detectou relevância jurídica suficiente para conceder liminar.	(AE)	Atividade normal de trabalho	1
6	19/05/2008	Governo promete agilizar licença ambiental de Jirau: O Ministro das Minas e Energia procurou apoio do Presidente da República e da Ministra Chefe da Casa Civil para acelerar a liberação do licenciamento ambiental das UHE do Rio Madeira.	MME (Externo)	Reuniões de gabinete	Inadeq.	Ingerência de um ministério nos processos estabelecidos para a atuação de outro ministério. A manifestação não tem legitimidade, por se caracterizar instrumento de pressão.	(AE)	Tentativa de ingerência	-2
7	19/05/2008	Consórcio Energia Sustentável do Brasil vence o leilão para a construção da UHE de Jirau	STKF	Processo licitatório	Adeq.		(AE) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
8	26/05/2008	Aneel recebeu proposta de alteração de Jirau: o consórcio vencedor do processo licitatório solicitou a alteração do local de construção da UHE, 9Km abaixo do previsto	STKF	Informação não oficializada	Inadeq.	O licitante venceu em condições de desigualdade, seria necessária a aprovação de novo Estudo de Impacto Ambiental para que alteração fosse legítima	(AE)	Atos que provocam dúvidas quanto à legalidade	-3
9	27/05/2008	Consórcio apresenta mudanças para UHE Jirau	STKF	Alteração no Projeto	Inadeq.	O licitante tenta utilizar-se de instrumentos formais para alterar o objeto da licitação, mas a legitimidade do ato é questionável	(AE)	Atos que provocam dúvidas quanto à legalidade	-3

Seq.	Data	Fato	Ator	Instrumento	Efeito	Observação	Fonte	Categoria	Peso
10	02/06/2008	Governo recomenda que Furnas não recorra do leilão de Jirau. O Presidente da Eletrobrás afirmou ter recomendado à empresa Furnas S/A que não recorra à Justiça do resultado do leilão. Segundo ele a decisão de recorrer é do Principal (o Governo).	Presidente Eletrobrás (Externo)	Informalidade	Inadeq.	A argumentação do presidente da eletrobrás não procede. O interessado tem legitimidade para requerer direitos e os agentes de governabilidade existem para garanti-los. Se o Principal está satisfeito é mais um motivo para que a parte prejudicada busque seus interesses	(AE)	Tentativa de pressão	-2
11	12/06/2008	Licença de UHE Jirau pode ser antecipada. O Ministro do Meio Ambiente informou que o Ibama poderá antecipar a liberação da licença da UHE de Santo Antônio.	PrF3	Informalidade	Inadeq.	Apesar da declaração o ministro sabe da necessidade do cumprimento de todo o trâmite legal para a liberação da licença	(AE)	Tentativa de pressão	-2
12	19/06/2008	O Presidente da República, em conversa com o empresário Emílio Odebrecht, entrevistou para que disputa por Jirau não vá à Justiça.	PrF2	Informação	Inadeq.	O diálogo proposto pelo Presidente, apesar de um recurso político, não se coaduna com a estrutura de governança existente	(FSP)	Tentativa de pressão	-2
13	24/06/2008	Ministério Público Federal de Rondônia abriu inquérito civil para acompanhar e fiscalizar a implantação da UHE Jirau. Para o MPF a nova área de influência não foi avaliada corretamente,	AGoF	Inquérito Civil	Adeq.	É função do Ministério Público fiscalizar o cumprimento da Legislação	(AE)	Proatividade	3
14	01/07/2008	Consórcio entra com recurso contra vencedor de Jirau	STKF	Recurso licitação	Adeq.	O instrumento existe para que o licitante possa protestar contra falhas no processo licitatório	(AE)	Reivindicações com uso de instrumentos legais	2
15	08/07/2008	MMA afirma que empresas terão que cumprir compensações ambientais para que tenham suas licenças liberadas	PrF3	Informalidade	Adeq.	A declaração do Ministro não fere em nada o processo de governança	(AE)	Atividade normal de trabalho	1
16	18/07/2008	MME quer antecipar assinatura de concessão de Jirau. O Ministro das Minas e Energia afirmou que o julgamento do recurso impetrado contra o leilão de Jirau deverá ser julgado em breve e que deverá até antecipar a assinatura da concessão	MME (Externo)	Informalidade	Inadeq.	A fala do Ministro antecipa um julgamento, sugerindo que o processo não está sendo avaliado dentro da legalidade e sim pelos interesses do Principal	(AE)	Tentativa de pressão	-2
17	22/07/2008	Aneel homologa consórcio Suez como vencedor de Jirau.	Aneel (Ag. Externo)	Julgamento de recurso	Adeq.	A análise do processo cumpriu os procedimentos legais	(AE)	Atividade normal de trabalho	1



Seq.	Data	Fato	Ator	Instrumento	Efeito	Observação	Fonte	Categoria	Peso
18	11/08/2008	Ministro do Meio Ambiente afirma que equipes técnicas estão avaliando os novos impactos a serem provocados pela mudança na UHE Jirau, o processo só será liberado após as análises	PrF3	Análise de Impactos Ambientais (AIA)	Adeq.	O Ministro é correto em lembrar que a liberação da licença depende de análises sérias a respeito das mudanças propostas	(AE) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
20	12/08/2008	Ministro de Minas e Energia afirma que a mudança no local de construção da UHE Jirau representa um ganho do ponto de vista ambiental, não prejuízo	MME (Externo)	Informação	Inadeq.	Fala de ministro paralelo ao processo tende a desacreditar a seriedade do trabalho feito pelos agentes de outro ministério	(FSP)	Tentativa de pressão	-2
19	12/08/2008	Presidente da República assina concessão de Jirau. O instrumento de concessão apenas oficializa o vencedor do leilão, não representando, ainda, a liberação do novo projeto.	PrF2	Contrato de Concessão	Adeq.	Instrumento correto, posto que o processo foi julgado	(AE) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
21	13/08/2008	Publicado o Decreto que outorga o direito de exploração de energia na UHE Jirau ao consórcio Energia Sustentável do Brasil	PrF2	Publicação em DOU	Adeq.	Todo ato legitimado deve ser publicado	(AE)	Atividade normal de trabalho	1
22	13/08/2008	Enersus entrega projeto básico da UHE Jirau à Agência Nacional de Energia Elétrica	STKF	Apresentação de PB	Adeq.		(FSP)	Atividade normal de trabalho	1
23	26/08/2008	MPF e MPE de Rondônia deram entrada em ação civil pública com pedido de liminar, pedindo a anulação do leilão e do contrato de concessão para a construção da UHE Jirau	AGoF; AGoRO	Ação Civil Pública	Adeq.	Instrumento legítimo: produto de atividade dos Agentes de Governabilidade	(AE)	Reivindicações com uso de instrumentos legais	2
24	03/09/2008	Ministro do Meio Ambiente afirma que a licença ambiental de Jirau só será concedida quando houver certeza de que estará isenta de processos e questionamentos judiciais.	PrF3	Informação	Adeq.	Declaração pública do Principal explicando as razões da cautela no estudo do licenciamento	(FSP)	Garantias	1
25	16/09/2008	MMA afirma que haverá audiência pública com a população de Porto Velho para discutir a mudança no projeto da UHE Jirau.	PrF3	Audiência Pública	Adeq.	Anúncio é legítimo, é o instrumento legal para tal discussão (CONAMA, 1987)	(AE) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
27	15/10/2008	MME pede boa vontade ao MMA para conceder licença de Jirau. O Ministro pediu agilidade para a concessão da licença ambiental de instalação da UHE Jirau	MME (Externo)	Informalidade	Inadeq.	As pressões e insistências do Ministério das Minas e Energia ofendem a legitimidade do processo	(AE) (FSP)	Tentativa de pressão	-2

Seq.	Data	Fato	Ator	Instrumento	Efeito	Observação	Fonte	Categoria	Peso
28	15/10/2008	Realização de audiência pública com a população de Porto Velho para discutir a mudança no local da UHE Jirau	PrF3; Ibama (AgF3); Prefeitura de Porto Velho	Audiência Pública	Adeq.	Conforme Resolução 09/1987 CONAMA (CONAMA, 1987)	(FSP)	Atividade normal de trabalho	1
29	16/10/2008	MMA diz que não cederá a pressões para liberar Jirau. O Ministro afirmou que as licenças só poderão ser concedidas após se cumprirem todos os atos legais e técnicos	PrF3	Informalidade	Adeq.	A garantia de que os procedimentos serão garantidos confere confiabilidade às decisões	(AE)	Garantias	1
30	05/11/2008	Ibama afirma que mudança de local não aumentará impactos	AgF3	Informação	Inadeq.	Anúncio feito antes da publicação oficial da análise feita pelo órgão	(EN)	Falhas de execução	-1
31	12/11/2008	Câmara vai investigar concessão de Jirau. A criação da comissão foi aprovada com o intuito de investigar a legalidade da mudança no local da instalação da UHE Jirau.	CAF1	Criação de CPI	Inadeq.	Atitude tardia tomada pela entidade que fiscaliza os atos do Executivo	(AE) (FSP)	Falhas de execução	-1
32	12/11/2008	MPF-MT entra com ação civil pública contra o presidente da Aneel. O ato de improbidade administrativa está sendo reclamado em virtude da manifestação pública em favor da autorização da usina antes da emissão da licença ambiental pelo IBAMA	AGoF	Ação Civil Pública	Adeq.	Instrumento legítimo: produto de atividade dos Agentes de Governabilidade	(AE) (FSP)	Reivindicações com uso de instrumentos legais	2
33	13/11/2008	Ibama libera licença preliminar de Jirau	AgF3	Licença parcial de instalação	Adeq.	Instrumento legítimo	(AE) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
34	19/11/2008	Ibama publica licença ambiental de Jirau na Internet	AgF3	Publicação na Internet	Adeq.		(AE) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
35	20/11/2008	Deputado Federal Moreira Mendes comemora licença para Jirau	Membro CAF1	Informação	Inadeq.	Divulgação de informação com fins eleitorais	(EN)	Falhas de execução	-1
38	25/11/2008	Consórcio paralisa obras em virtude de liminar	AGoF	Comunicado oficial	Adeq.	A empresa continuou seu trabalho até o momento em que foi informada pelos meios jurídicos que não poderia mais fazê-lo	(AE)	Atividade normal de trabalho	1
39	03/12/2008	Negado o pedido de reconsideração feito pelo Ibama	AGoF	Despacho judicial	Adeq.		(AE)	Atividade normal de trabalho	1

Seq.	Data	Fato	Ator	Instrumento	Efeito	Observação	Fonte	Categoria	Peso
40	05/12/2008	TRF suspende liminar que impedia construção da UHE de Jirau	AGoF	Despacho judicial	Adeq.		(AE)	Atividade normal de trabalho	1
42	10/02/2009	Ibama multa consórcio responsável por obras em Jirau pelo corte de floresta nativa em área de preservação ambiental permanente.	AgF3	Aplicação de multa e embargo de obra	Adeq.	Ibama cumpriu seu papel de fiscalização	(AE) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
43	06/03/2009	SEDAM suspende autorização que permitia à empresa Energia Sustentável do Brasil fechar o reservatório, na fase final de construção da UHE. A alegação da Sedam é que a UHE interfere em unidades estaduais de conservação	SEDAM (AgRO2)	Autorização Ambiental	Adeq.	Apesar de os motivos não serem consistentes, posto que a autorização foi concedida mediante AIA, o instrumento utilizado foi correto	(AE) (EN)	Atividade normal de trabalho	1
44	12/03/2009	Movimento dos Atingidos por Barragens organiza protestos por ocasião da presença do Presidente da República em visita às obras da UHE de Jirau. O Movimento pretende apresentar pauta de reivindicações ao Presidente	STKRO	Protesto	Adeq.	Manifestação popular legítima, posto ser o meio que esse grupo de stakeholders conhece para se fazer ouvir	(FSP)	Reivindicação com uso de protestos	2
46	05/05/2009	MPF-RO e MP-RO recomendaram ao Ibama a suspensão da licença de instalação da enseadeira de Jirau.	AGoF; AGoRO	Recomendação (?)	Inadeq.	O interesse do Agente de Governabilidade, mesmo que legítimo, deveria encontrar instrumento mais adequado	(AE) (FSP)	Tentativa de ingerência	-2
47	06/05/2009	Governador de Rondônia ameaçou dificultar a obra em Jirau. Para que isso não aconteça o MMA deverá trocar uma área de preservação ambiental do Estado pela área do Bom Futuro.	PrRO2	Ameaça	Inadeq.	A negociação proposta não atende a interesses legítimos e foi extemporânea. A discussão poderia ter surgido no início do projeto e os ajustes propostos na elaboração dos estudos de impacto e do projeto básico da construção.	(AE) (FSP)	Falhas de execução	-1
48	07/05/2009	MME afirma que não há o que negociar com o governador de Rondônia	MME (Externo)	Informalidade	Inadeq.	A negociação sobre áreas de preservação não passam prioritariamente sobre o MME	(AE)	Tentativa de ingerência	-2
49	19/05/2009	MME compromete-se com a manutenção das famílias na reserva Bom Futuro, mas diz que novas famílias serão proibidas de ocupar a reserva.	PrF3	Informalidade	Adeq.	Apesar de legal, o ato demonstra que os assuntos ambientais ainda são tratados com certa leviandade, com decisões tomadas sem as devidas discussões e análises	(AE) (EN)	Atividade normal de trabalho	1

Seq.	Data	Fato	Ator	Instrumento	Efeito	Observação	Fonte	Categoria	Peso
50	20/05/2009	Obras de Jirau foram paralisadas no momento em que a validade da licença concedida expirou.	STKF	Informalidade	Adeq.	Cumprimento da legislação	(AE) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
51	27/05/2009	Prefeitura de Porto Velho assinou acordo com o consórcio Enersus para realização de investimentos compensatórios no município	Prefeitura de Porto Velho; STKF	Protocolo de intenções	Adeq.		(AE)	Atividade normal de trabalho	1
53	02/06/2009	fechado acordo entre o governo de Rondônia e o consórcio Enersus para o repasse de 90 milhões de reais ao Estado, de forma a compensar os impactos sociais e econômicos da construção da UHE Jirau	PrRO2	Protocolo de intenções	Adeq.		(AE)	Atividade normal de trabalho	1
54	03/06/2009	Ibama concede licença de instalação para UHE de Jirau	AgF3	Licença de instalação	Adeq.		(AE) (EN) (FSP)	Atividade normal de trabalho	1
56	05/06/2009	Aneel aprova projeto básico de Jirau	Aneel (Ag. Externo)	Aprovação de relatório	Adeq.		(FSP)	Atividade normal de trabalho	1
57	03/07/2009	MPF-RO e MP-RO movem ação civil pública contra presidente do Ibama por ter assinado licença de instalação de Jirau em desacordo com legislação	AGoF; AGoRO	Ação Civil Pública	Adeq.	Meio jurídico disponível para realização do ato	(AE) (FSP)	Proatividade	3
58	13/07/2009	Moradores da região próxima a Jirau paralisaram as obras da UHE	STKRO	Manifestação	Inadeq.	Atos de manifestação e paralisação diante do trabalho legitimado	(AE)	Pressão	-2
59	14/07/2009	Enersus afirma que irá aguardar manifestação do poder público para poder retomar atividades na obra	STKF	Informação	Adeq.	A expectativa da empresa é correta, posto que o procedimento de retirada de manifestantes pertence ao Estado	(AE) (EN)	Atividade normal de trabalho	1
60	16/07/2009	Moradores deixam entrada da UHE de Jirau após acordo com o Governo de Rondônia e o Ibama	PrRO2; AgF3	Negociação	Adeq.	Instrumento legítimo de solução de conflitos	(AE)	Atividade normal de trabalho	1
52		Técnicos do Ibama deram parecer contrário à licença de instalação de Jirau, em virtude do não cumprimento de 11 das 32 condicionantes definidas anteriormente.	AgF3	Parecer	Adeq.		(EN)	Atividade normal de trabalho	1

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)