



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

LEANDRO VIEIRA SILVA MATOS

**CAPACIDADE DELIBERATIVA NAS POLÍTICAS DE
MUDANÇAS CLIMÁTICAS:
UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA
BIOCLIMA**

LEANDRO VIEIRA SILVA MATOS

**CAPACIDADE DELIBERATIVA NAS POLÍTICAS DE
MUDANÇAS CLIMÁTICAS:
UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA
BIOCLIMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli

Londrina
2015

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da
Universidade Estadual de Londrina**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

M433c Matos, Leandro Vieira Silva.

Capacidade deliberativa nas políticas de mudanças climáticas : um estudo sobre a participação no Programa Bioclima / Leandro Vieira Silva Matos. – Londrina, 2015.

98 f. : il.

Orientador: Benilson Borinelli.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Programa Bioclima Paraná – Teses. 2. Gestão ambiental – Teses. 3. Política ambiental – Teses. 4. Mudanças climáticas – Teses. 5. Políticas públicas – Participação do cidadão – Teses. I. Borinelli, Benilson. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU 658:577.4

LEANDRO VIEIRA SILVA MATOS

**CAPACIDADE DELIBERATIVA NAS POLÍTICAS DE MUDANÇAS
CLIMÁTICAS:
UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA BIOCLIMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Luis Miguel Lusio dos Santos
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Elflay Miranda
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Londrina, 15 de Agosto de 2015.

Dedico este trabalho à Democracia.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Benilson Borinelli, pessoa fundamental para o desenvolvimento deste trabalho e para minha formação pessoal. Agradeço imensamente por todos esses anos de trabalho e parceria.

Aos meus companheiros do grupo de pesquisa GEA – Grupo de Estudos Socioambientais, em especial, Douglas Godoy, Mauro Capelari, Jessica e Natália, que me ajudaram muito durante minha vida acadêmica.

A todos os professores e colegas do Programa de Pós-graduação em Administração da UEL, agradeço pela convivência, pelas trocas de conhecimento e experiências.

A meus pais, Valdete Vieira Silva Matos e Leonardo da Silva Matos, pelo apoio e pelo incentivo durante essa trajetória, que agora tenho o orgulho de concluir. Obrigado pelos inúmeros sacrifícios que fizeram em razão do meu bem-estar e educação; o possível é pouco perto do esforço que fazem por mim.

À minha namorada, Jaqueline Claudino da Silva, por sempre estar comigo e me dar força nos momentos em que precisei e por me fazer continuar até completar mais esse desafio.

Aos meus amigos, que sempre me ajudaram quando precisei e que me apoiaram durante o mestrado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, pela concessão da bolsa de estudos durante o período do mestrado.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que acreditaram no meu trabalho e possibilitaram experiências e aprendizados indispensáveis à minha carreira e à minha vida.

Pensávamos que era só chegar ao governo e construir uma sociedade mais justa. Descobrimos que isso é impossível. A verdadeira transformação política deve acontecer de baixo para cima, com a democracia (Pepe Mujica).

MATOS, Leandro Vieira Silva. **Capacidade deliberativa nas políticas de mudanças climáticas**: um estudo sobre a participação no Programa Bioclima Paraná. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

RESUMO

Levando-se em conta o caráter conflituoso das políticas sobre mudanças climáticas e a importância da participação social na decisão de um tema importante como este, a capacidade deliberativa como forma de se democratizar a sociedade e solucionar algumas falhas do mercado, burocracia estatal e democracia representativa e por conta das características tecnocratas dos funcionários públicos do estado do Paraná, historicamente pouco abertos à participação social, o presente trabalho objetivou: analisar como se deu a participação da sociedade civil na formulação do Programa Bioclima Paraná a partir da abordagem de capacidade deliberativa. Dessa forma foi realizado um estudo qualitativo, por meio de documentos e entrevistas, pela análise das categorias de capacidade deliberativa. Percebeu-se que o espaço público referente a esse programa era composto por algumas organizações mais atuantes, possuindo mais recursos financeiros, humanos e científicos. Porém algumas ONGs sentem dificuldades para participar das políticas públicas, em razão da falta de tais recursos e da falta de apoio da mídia, por exemplo. As universidades também pouco atuaram no Bioclima. Sobre os espaços empoderados, percebeu-se que espaços destinados à participação da sociedade, como conselhos e fóruns, pouco debateram sobre o assunto. As relações diretas da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) com atores privilegiados foram a principal forma de encaminhamento de demandas sobre o programa. A transmissão de demandas da sociedade civil e a prestação de contas do Estado foram feitas entre a Secretaria e as ONGs mais influentes e privilegiadas. O Fórum Paranaense sobre Mudanças Climáticas Globais também serviu como espaço de prestação de contas, tendo como papel secundário a transmissão. Por fim houve pouca decisividade no Bioclima, sendo que o programa ainda não foi executado, despertando frustração em membros de ONGs. A falta de decisividade deve-se à falta de recursos destinados ao programa, com o bloqueio de medidas legais que poderiam assegurar o financiamento do Bioclima e o Pagamento por Serviços Ambientais – PSA, pelas dificuldades que o Estado enfrenta em criar uma metodologia de cálculo para o pagamento dos beneficiários e pela falta de pressão de grupos mais ligados à sociedade para que o programa seja colocado em prática. Dessa forma percebeu-se que a participação ocorreu de forma seletiva e pouco decisiva. Apesar da seletividade, esta pode ser encarada como um primeiro passo para a democratização das políticas ambientais e sobre mudanças climáticas no Paraná, porém é necessária maior abertura para que diversos grupos possam expor suas visões e pressionarem o Estado de forma mais decisiva.

Palavras-chave: Participação. Política ambiental. Mudanças climáticas. Capacidade deliberativa. Democratização.

MATOS, Leandro Vieira Silva. **Deliberative capacity on climate change policies: a study on participation in Bioclima Paraná Program.** 2015. 98p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

ABSTRACT

Taking into account the confrontational nature of policies on climate change and the importance of social participation in decision an important issue like this, the deliberative capacity as a way to democratize society and solve some market failures, state bureaucracy and representative democracy and due to technocrats characteristics of Paraná State civil servants, historically little opened to social participation, this study aimed: analyze how was the participation of civil society in the formulation of Bioclimate Program Paraná from the deliberative capacity approach. Thus we conducted a qualitative study through documents and interviews, the analysis of the categories of deliberative capacity. It was noticed that the public space regarding this program consisted of some most active organizations, having more financial, human and scientific resources. But some NGOs find it difficult to participate in public policies, due to the lack of such resources and the lack of media support, for example. Universities participat a little in Bioclima too. About empowered spaces, it was realized that spaces for participation of society, as councils and forums, little debated about it. The direct relationship of the State Secretariat of Environment (SEMA) with key actors were the main form of routing demands on the program. The transmission of demands from civil society and the provision of government accounts were made between the Secretariat and the most influential and privileged NGOs. The Paranaense Forum on Global Climate Change also served as accounting space, with the secondary role transmission. Finally there was little decisiveness in Bioclimate, and the program has not been implemented, raising frustration in NGO members. The lack of decisiveness is due to the lack of resources allocated to the program, with the blocking of legal measures that would ensure the financing of Bioclima and Pagamento por Serviços Ambientais, because of the difficulties the State faces in creating a calculation methodology for the payment of beneficiaries, and the lack of pressure groups more connected to society for the program to be put into practice. Thus it was noted that participation occurred selectively and not very decisive. Despite the selectivity, this can be seen as a first step towards the democratization of environmental policy and climate change in Parana, but it is necessary more openness to different groups can express their views and put pressure on the State more decisively.

Keywords: Participation. Environmental policy. Climate change. Deliberative capacity. Democratization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Evolução do percentual de despesa da função gestão ambiental em relação ao gasto total estadual, corrigidos pelo IGP-DI (FGV), entre 2002-2013.....	41
Figura 2 – Representantes de organizações que tiveram mais membros presentes nas reuniões do FPMCG (2012-2014)	73
Figura 3 – Recursos do FEMA e Frhi (2003-2013) corrigidos IGP-DI, ano-base 2014..	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos do Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas (2011-2014).....	81
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura organizacional da política sobre mudanças climáticas do Paraná.....	46
Quadro 1 – Leis e decretos da política sobre mudanças climáticas do Paraná.....	47
Quadro 3 – Projetos do Programa Bioclima Paraná	50
Quadro 4 – Andamento da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas.....	63
Quadro 5 – Andamento dos instrumentos do Programa Bioclima Paraná.....	63
Quadro 6 – Andamento das atividades do Pagamento por Serviços Ambientais	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
Colit	Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense
COP	Conferência das Partes
Copel	Companhia Paranaense de Energia
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
FEMA	Fundo Estadual de Meio Ambiente do Paraná
Fiep	Federação das Indústrias do Paraná
FNMC	Fundo Nacional para Mudança do Clima
FPMCG	Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais
FRHI	Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Paraná
GEE	Gases de Efeito Estufa
HSBC	HongKong and Shanghai Banking Corporation
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGEE	Inventário de Emissões Antrópicas Diretas e Indiretas de Gases de Efeito Estufa
IPCC	Painel Intergovernamental de Mudança Climática
ONG	Organização Não Governamental
PCPV	Plano de Controle da Poluição Veicular
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMISA	Programa de Manejo Integrado de Solos e Água
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
RIO+20	Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SEIL	Secretaria Estadual de Infraestrutura e Logística
SEMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba

SPVS	Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UFPR	Universidade Federal do Paraná
Uneap	União das Entidades Ambientalistas do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA DELIBERATIVA	18
3	POLÍTICA AMBIENTAL E DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	27
3.1	POLÍTICA SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	31
4	ESTRUTURA DA POLÍTICA SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO PARANÁ	40
4.2	ESTRUTURA DA POLÍTICA SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DO PARANÁ	43
5	O PROGRAMA BIOCLIMA	49
5.1	PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS	52
5.2	CONCEPÇÃO IDEOLÓGICA	57
5.3	A POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: BALANÇO ATUAL	62
6	CAPACIDADE DELIBERATIVA DO PROGRAMA BIOCLIMA	66
6.1	ESPAÇO PÚBLICO	66
6.2	ESPAÇO EMPODERADO	70
6.3	TRANSMISSÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS	77
6.4	DECISIVIDADE	80
6.5	DEMOCRATIZAÇÃO DO PROGRAMA BIOCLIMA	84
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

A ditadura no Brasil acabou de forma negociada entre a elite política do país, havendo pouca participação social no processo (O'DONNELL, 1999). A baixa participação na transição democrática ainda hoje é um traço marcante da democracia brasileira. “A estrada da redemocratização brasileira apresenta um traçado desconcertado, em que caminhos paralelos, cruzamentos mal sinalizados, múltiplos obstáculos e bifurcações conduzem o país a diferentes orientações e direções” (LÜCHMANN, 2003, p. 166). Pode-se afirmar que, devido ao seu caráter inconcluso e incerto, ainda são enfrentadas barreiras à participação social no Brasil.

A capacidade deliberativa pode ser definida como uma abordagem que busca construir a participação ampliada, autêntica e com resultados concretos (DRYZEK, 1992). Ampliada para diversos interesses e discursos. Autêntica, pois permite a participação recíproca e sem coerção. Já os resultados concretos são contrários aos simbólicos. É uma forma de se fazer cumprir o que foi estabelecido no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. Esta passagem demonstra o anseio da sociedade que queria mais democracia, não apenas de forma representativa como, também, de forma direta. O conceito da capacidade deliberativa permite avaliar empiricamente a qualidade democrática por meio da participação social e suas consequências nas políticas públicas. A construção da capacidade deliberativa é importante, também, para tratar questões conflituosas, permitindo o debate sobre tais problemas.

Problemas ambientais são exemplos de questões conflituosas, pois possuem características como complexidade e incerteza, difícil mensuração espacial e temporal, os conflitos e aspectos econômicos, étnicos e culturais. Além disso, “suas causas estão profundamente enraizadas nos padrões de produção e consumo” (DOVERS, 1996, p. 307), principalmente em problemas como o das mudanças climáticas. Nessa área em específico, apesar de alguns avanços graduais, existem diversos conflitos para se estabelecer um acordo mundial para a redução de GEE – Gases de Efeito Estufa. Os conflitos são gerados, por exemplo, na definição de quais países terão que arcar mais com os ônus por reduzirem suas emissões de gases, como no caso do Protocolo de Kyoto. Por conta de tais conflitos e da profundidade dos problemas envolvendo a mudança dos padrões de produção e consumo atuais, é importante que as políticas

ligadas às questões sobre mudanças climáticas sejam participativas e democráticas, de forma que todos tenham condições similares para poder definir quem pagará os ônus dessas políticas.

O Paraná, seguindo os acordos internacionais e as políticas nacionais, vem adotando políticas sobre mudanças climáticas. Além disso, em sua história, vem sofrendo com as alterações climáticas desde a década de 1950 pelo menos (MAACK, 2002) com alterações nas chuvas e geadas no microclima, por conta do rápido desmatamento ocorrido em seu território. Dessa forma, desde 2005, medidas estatais foram tomadas, com a criação do FPMCG – Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais e, em 2007, com a instituição da Coordenadoria de Mudanças Climáticas. No ano de 2012 é inaugurada a Política Estadual sobre mudanças climáticas, que tem como um de seus princípios norteadores a participação social. O programa mais importante que vem sendo desenvolvido dentro dessa política é o Programa Bioclima Paraná, que visa atuar nas questões envolvendo mudanças climáticas e conservação da natureza, tendo como mecanismos principais os incentivos econômicos, que seriam viabilizados pelo PSA – Pagamento por Serviços Ambientais. Apesar da participação social ser um dos princípios dessa política, o Paraná tem um histórico envolvendo tecnoburocratas estatais que são, por diversas vezes, avessos a tal participação social (ALMEIDA; BRAUNERT, 2007).

Levando-se em conta o caráter conflituoso das políticas sobre mudanças climáticas envolvendo interesses distintos sobre o tema, considerando a importância da construção da capacidade deliberativa para democratizar a sociedade e evitar assimetrias entre os atores na definição das políticas de mudanças climáticas e suas consequências e pelo fato de o Programa Bioclima ser uma das principais ações do estado do Paraná sobre a questão das mudanças climáticas, indaga-se: a partir da análise da capacidade deliberativa, como se deu a participação da sociedade civil na formulação do Programa Bioclima Paraná?

O objetivo deste trabalho é analisar como se deu a participação da sociedade civil na formulação do Programa Bioclima Paraná por meio da categoria da capacidade deliberativa. Como objetivos específicos temos: (1) descrever a origem e estruturação da política sobre mudanças climáticas do Paraná; (2) descrever, segundo as subcategorias da capacidade deliberativa, como se deu o processo de participação na formulação do Programa Bioclima Paraná e (3) Discutir as implicações dos resultados

encontrados para o processo de democratização e ampliação da participação social no Programa Bioclima Paraná.

Esse estudo tem sua importância devido à natureza dos problemas envolvendo as mudanças climáticas. O assunto tem relevância global, sendo que anualmente são realizadas COPs – Conferências das Partes, em que os países buscam estabelecer um acordo sobre o tema. As mudanças climáticas vêm sendo também um dos principais pontos discutidos quando se debate sobre a sustentabilidade, pois as alterações do clima têm fortes chances de causar grandes riscos às gerações futuras e, também, às atuais.

Sobre a participação social nesse tema, este estudo nota-se importante por pesquisar como vem se dando tal participação em uma política relativamente nova, principalmente no estado do Paraná. Devido à grande extensão dos problemas que podem ser causados pelas mudanças climáticas, mudando o padrão de produção, consumo e qualidade de vida da sociedade, implicando transformações de grande magnitude (DOVERS, 1996), alterando as estruturas econômicas, sociais e de poder e por conta da importância de se evitar assimetrias no pagamento do custo para a realização dessas mudanças, a participação de toda a sociedade faz-se necessária.

Espera-se contribuir para os estudos sobre organizações públicas, especificamente sobre a questão da participação nas políticas ambientais. Este estudo propõe a utilização de uma categoria de análise importante para se avaliar a qualidade democrática da sociedade e das organizações públicas. Contribui também para a análise e gestão de políticas sobre mudanças climáticas, além de contribuir para a avaliação de atores estatais e de organizações da sociedade civil. Esta pesquisa é útil para pesquisadores e para representantes de ONGs, visto que as discussões sobre a capacidade deliberativa contribuem para o empoderamento e aumento da consciência crítica sobre o tema, ao analisar como vem se dando a participação no Programa Bioclima.

Alguns estudos foram feitos no Brasil, buscando analisar a deliberação em espaços democráticos, principalmente em conselhos e orçamentos participativos, porém poucos estudos têm se focado fora de tais arenas, estudando políticas públicas que envolvam fóruns, ONGs, secretarias de estado etc. Se forem levados em consideração os estudos feitos com base na abordagem de capacidade deliberativa de Dryzek (2009), o número de trabalhos cai ainda mais, sendo que apenas o trabalho de Gil (2014) utilizou essa abordagem. Nele foi analisado um projeto social e seu foco foi

“contextualizar a proposta deliberativa entre cidadãos comuns, situados em localidades rurais, com baixa familiaridade com os instrumentos de participação e engajamento político [...]” (GIL, 2014, p. 3). A análise desse estudo demonstrou que o Estado não tomou iniciativas formais de aproximação entre o espaço empoderado e os cidadãos sobre o tema do desenvolvimento local baseado no turismo. Outro item demonstrado foi o distanciamento entre as ações do espaço público e o empoderado, entre a sociedade civil e o Estado. Em relação ao trabalho de Gil, a presente pesquisa busca analisar de forma diferente a categoria adotada por Dryzek, analisando uma política pública e não a proposta deliberativa entre os cidadãos comuns.

A metodologia do trabalho privilegiou uma abordagem qualitativa do tipo estudo de caso. A escolha da metodologia qualitativa se deu por conta da abordagem da capacidade deliberativa de Dryzek, que, em geral, exige que se considere diversos discursos, valores, organizações e espaços institucionais. O estudo de caso está sustentado na necessidade de se buscar a maior profundidade possível no estudo usando-se as diversas fontes de dados disponíveis em torno do tema da participação na política de mudanças climáticas paranaense. Esta pesquisa pode ser entendida como exploratória por conta da caráter ainda incipiente de pesquisas sobre o tema abordado e utilizando a capacidade deliberativa como categoria analítica no país.

Os dados foram coletados através de entrevistas e análise documental. Foram realizadas cinco entrevistas de forma semiestruturada, entre novembro de 2014 e maio de 2015, pessoalmente (na cidade de Curitiba) ou por telefone, sendo que algumas informações foram complementadas por e-mail, em alguns casos. As entrevistas 1 e 5 foram realizadas com representantes de duas das três ONGs que participaram ativamente da formulação do Programa Bioclima. As entrevistas 2 e 3 foram realizadas com integrantes das Coordenadorias de Mudanças Climáticas e de Biodiversidade e Florestas da SEMA. Por fim, a entrevista 4 foi realizada com uma representante de uma ONG de com uma postura crítica às políticas de orientação mais centralizadoras e de mercado, e que, por conta disso, percebeu-se excluída dos processos de formulação da políticas mudanças climáticas e de outros temas.

Quanto aos documentos, foram analisadas as atas do FPMCG, do CEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente, mensagens de governo, relatórios de ONGs e sites oficiais de órgãos públicos. Analisou-se um total de vinte e duas atas do FPMCG: três de 2007, uma de 2008, após quatro anos sem registro foram disponibilizadas sete atas de 2012,

quatro de 2013, e sete de 2014. Ressalta-se que foram feitas reuniões que não possuem atas disponíveis no site e também não se encontram com a secretária executiva do fundo. Dentre as atas do FPMCG constam reuniões plenárias, de comissão executiva, de câmaras temáticas e grupos de trabalho. Em muitas atas não se registra o tipo de reunião, nem se informa o número de sequência da mesma. O CEMA, pelo contrário, em todas as atas registra qual o número da reunião realizada. Foram analisadas as dezoito atas deste conselho também, de 2011 a 2014, período de formulação do Bioclima. Foram analisados as mensagens do governo à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná de 2011 a 2013. A mensagem de 2014 não foi publicada até o momento. Analisou-se também os relatórios anuais das ONGs SPVS, Mater Natura e Fundação O Boticário, disponíveis em seus respectivos sites.

A análise foi realizada tendo como base a abordagem da capacidade deliberativa de Dryzek (2009), juntamente com a influência de outras obras do autor, que seguem a mesma linha. Utilizou-se para analisar e organizar os dados do estudo as cinco categorias sugeridas pelo autor: espaço público (informal); espaço empoderado (formal); transmissão (do espaço público para o empoderado); prestação de contas (accountability) (do empoderado para o público); e decisividade (decisão com resultados autênticos). Analisou-se as ONGs como organizações principais a transmitirem as demandas do espaço público para o empoderado. Funcionários da SEMA foram ouvidos como representantes do espaço empoderado. E a participação destes atores no Programa Bioclima Paraná foi o objeto de estudo. Evidências sobre as condições para sua implementação foram coletadas e analisadas como forma de se entender qual o grau de decisividade desta capacidade deliberativa e as relações informais e formais (através do Fórum) foram pesquisadas para se entender de que forma ocorreu a transmissão e prestação de contas no Programa Bioclima. A triangulação foi um método importante para a análise dos conteúdos, cruzando dados de forma a garantir maior confiabilidade na apresentação das informações e resultados da pesquisa.

O estudo foi organizado tendo nesta primeira parte apresentado a problemática que envolve o problema e a metodologia utilizada para entendê-lo. No próximo capítulo apresenta-se a teoria utilizada, primeiramente focando na democracia deliberativa e participação, e, em segundo lugar, discutindo questões sobre política ambiental e mudanças climáticas. No terceiro capítulo descreveu-se a estrutura principal do Estado encarregada pelo Bioclima, apresentando os espaços participativos, coordenadorias,

fundos, leis e decretos que formam o programa. O quarto e quinto capítulos apresentam a política de mudanças climáticas no Estado do Paraná. O sexto e último capítulo descreve as categorias da capacidade deliberativa para o caso analisado e discute a democratização do Programa Bioclima e das políticas de mudanças climáticas.

2 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Neste capítulo buscaram-se apresentar alguns aspectos teóricos que serão utilizados para analisar o Programa Bioclima Paraná. A participação é entendida neste trabalho à luz da Teoria da Democracia Deliberativa. Segundo tal corrente, a participação deveria ir além da escolha de representantes, buscando influenciar de maneira mais direta a vida política. Como forma de se operacionalizar o estudo da participação sob à luz dessa teoria, utilizou-se a abordagem da capacidade deliberativa de Dryzek (2009). Este autor orientou e orienta seus estudos buscando entender como se deu a democratização das políticas ambientais em diversos países do mundo. As categorias propostas por ele nos permite analisar quão ampla foi a participação da sociedade no Programa Bioclima e leva em consideração também os resultados da participação, ou seja, não considera apenas o fato de ter sido democrático, mas, também, o fato dessa democracia ter sido efetiva ou não nas políticas públicas.

A participação no Brasil vem percorrendo caminhos difíceis após a saída do regime militar (LÜCHMANN, 2003). Um das causas dessa trajetória é o modo como a transição para a democracia ocorreu. O Brasil foi um dos países que teve uma transição negociada, na qual a elite política brasileira teve o controle do processo, sendo que a população em geral pouco participou disso (O'DONNELL, 1999). Mesmo com o fim da ditadura, os militares e seus apoiadores continuaram ocupando cargos políticos, com isso não houve total rompimento com o antigo regime, o ditatorial. Devido a essa falta de ruptura entre o período autoritário e o democrático, a democracia no Brasil vem apresentando diversas barreiras à participação social.

Hoje em dia, a despeito dessas barreiras, no Brasil, vem-se construindo a democracia, mesmo que com dificuldades. A questão que fica é: como podemos estudar a democracia? Existem várias teorias sobre o tema, sendo que geralmente os autores dessa área dividem-na em duas grandes correntes, a da democracia representativa e a da democracia participativa (PATEMAN, 1992; CHEREN *et al.*, 2008; CREMONESE, 2006). A corrente representativa vê a participação principalmente no momento das eleições, quando a população analisará como os atuais representantes responderam aos anseios de seus representados e quais outros possíveis representantes apresentam-se nesse momento eleitoral. O'Donnell (1994), porém, mesmo fazendo parte dessa corrente, critica a “democracia delegativa”, ou seja, ele é contra o ato de se participar apenas na hora do voto, delegando a responsabilidade aos eleitos. Segundo o autor, a

participação deve existir a todo o momento, com a população monitorando as ações de seus representantes.

Dahl (2001), outro representativista, também estende a visão de como a participação pode ser vista. O autor apresenta uma abordagem teórica da democracia em pequena escala, baseada em cinco categorias: participação efetiva; igualdade de voto; entendimento esclarecido; controle do programa de planejamento e inclusão de todos os adultos. A primeira, participação efetiva, refere-se ao direito de todos opinarem a respeito do que está sendo discutido. A igualdade de voto quer dizer que todos, na democracia, devem ter direito de votar sobre algo, sendo que ninguém tem o direito de ter seu voto valendo mais do que o de outro. O entendimento esclarecido é importante, pois todos devem ter a oportunidade de entender claramente quais alternativas existem e quais as implicações de cada uma delas. Já o controle do programa de planejamento é a possibilidade de se alterar regras maiores, como a constituição, permitindo a melhoria dos processos. A inclusão dos adultos aparece como categoria importante, pois, em muitas sociedades, alguns eram excluídos, como escravos, estrangeiros, pobres, mulheres etc. Contudo, apesar de Dahl (2001) apresentar esse modelo teórico, ele argumenta que isso só funciona em escala pequena, sendo que em escalas maiores seria necessário um sistema de representação e outras instituições, reduzindo o papel da participação da sociedade como um todo.

Os teóricos da democracia participativa veem a questão da escala de outra forma. Alguns buscam um sistema híbrido, cuja representação seria importante, mas não poderiam ser negligenciadas outras questões, como a função educativa da participação, ou seja, quando as pessoas passam a fazer parte e participam de instituições e processos mais democráticos, elas aprendem a ser mais participativas também (PATEMAN, 1992), dessa forma seria possível uma democracia de fato, como os participacionistas defendem. Para esses teóricos, a democracia só é verdadeira se a sociedade como um todo for democrática e participativa. Como forma de se alcançar a maior participação da população, um dos focos principais de vários autores (LÜCHMANN, 2003; COELHO, 2004; CARNEIRO, 2005; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012) são experiências como os conselhos gestores e o orçamento participativo, em que a população é possibilitada a participar diretamente do que se discute nessas instituições. Nessas experiências, os autores percebem o funcionamento de uma democracia em pequena escala e analisam como essa cultura democrática pode se estender para escalas maiores.

John Dryzek busca desenvolver a democracia deliberativa em grande escala por meio do que chama de “democracia discursiva” (DRYZEK; NIEMEYER, 2008). Apesar de ser inviável toda a população expressar sua opinião sobre algum assunto, é possível que os discursos que envolvem tal questão sejam ecoados. A capacidade deliberativa de uma sociedade torna-se importante para que esses discursos possam ser concretizados pelas políticas públicas. Segundo Dryzek (2009), a capacidade deliberativa é formada por cinco categorias, sendo elas: o espaço público; o espaço empoderado; a transmissão; prestação de contas (*accountability*) e decisividade (*decisiveness*).

O espaço público é um espaço com poucas restrições legais e de pessoas que contenham uma diversidade de pontos de vista, e

estes espaços podem ser encontrados em conexão com a mídia, movimentos sociais, associações ativistas, locais onde as pessoas podem se reunir e conversar (cafés, salas de aula, bares, praças), a internet, audiências públicas, e fóruns desenhados por cidadãos (DRYZEK, 2009, p. 1386).

Além disso, o espaço empoderado é “um espaço deliberativo para atores, reconhecidamente representantes de instituições produzindo decisões coletivas” (DRYZEK, 2009, p. 1386). Esses espaços são, por exemplo, as câmaras das legislaturas, conselhos gestores e cortes constitucionais. As instituições não precisam ser empoderadas formalmente, isto é, redes podem ser consideradas nessa categoria. “Os espaços públicos e empoderados podem ser testados pelo grau em que cada um deles são inclusivos para interesses e vozes relevantes” (DRYZEK, 2009, p. 1386).

A transmissão é a categoria responsável por fazer o espaço público influenciar o espaço empoderado por meio de campanhas políticas, retórica, argumentos e ligações pessoais entre atores nos dois tipos de espaços. “O relacionamento entre o espaço público e o empoderado pode ser crítico, pode ser cooperativo, ou pode ser os dois” (DRYZEK, 2009, p.1387). A prestação de contas é a contrapartida do espaço empoderado para o espaço público. “É a chave para a geração de ampla legitimidade deliberativa para resultados coletivos” (DRYZEK, 2009, p.1387). “Os elementos mencionados no espaço empoderado podem ser mecanismos de prestação de contas, como as campanhas eleitorais, onde os políticos tem que justificar suas posições para o público mais amplo” (DRYZEK, 2009, p.1387). Por fim, temos a decisividade, que significa que os quatro elementos anteriores precisam influenciar de fato no conteúdo

das decisões coletivas. Ou seja, as deliberações necessitam ser autênticas, e não apenas simbólicas.

Tais categorias serão analisadas neste trabalho. O espaço público é o mais difícil de se investigar, já que ele ocorre a todo o momento nas discussões informais entre as pessoas, mas será pesquisado por meio das ONGs ambientalistas, fundações empresariais, acadêmicos, funcionários do governo e jornais. Os espaços empoderados serão analisados por meio das atas do CEMA, do FPMCG – Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais, e das relações que a SEMA tem com outros atores. A transmissão será a parte que mais terá importância para este trabalho. Analisar-se-á como os atores têm influenciado as decisões políticas e quais têm permissão para transmitir ou não o que a esfera pública tem discutido. A prestação de contas será analisada dentro dos espaços empoderados, buscando identificar qual o retorno dos funcionários públicos para os outros agentes. Por fim, a decisividade será investigada por meio dos resultados alcançados pelo Programa Bioclima Paraná, principal programa sobre mudanças climáticas e *locus* deste trabalho.

Dryzek traça uma linha de pensamento em que a capacidade deliberativa seria uma forma de se construir uma democracia deliberativa ou discursiva mais forte, contribuindo, assim, para a maior democratização da sociedade. Para o autor, ela pode ser entendida por três categorias principais: ampliação, escopo e autenticidade (DRYZEK, 1997). Essas categorias relacionam-se às da capacidade deliberativa, sendo que estas são mais amplas, compreendendo a democratização da sociedade como um todo. A maior capacidade deliberativa levaria à maior democratização da sociedade.

A categoria ampliação refere-se à abertura para que todas as pessoas possam participar das decisões políticas. No caso da democracia deliberativa, como não há como incluir todas as pessoas em um debate, é necessário que se promova o maior número de discursos possíveis em uma discussão de determinada política pública. “A democracia não pode ser uma contagem de cabeças – mesmo cabeças deliberantes. [...] devemos falar de legitimidade discursiva apenas na medida em que aquela competição possa ser empenhada por uma ampla variedade de atores competentes” (DRYZEK, 2004, p. 58). Assim sendo, Dryzek (2004) argumenta que, para a democracia deliberativa ser legitimada, é necessário que as decisões permitam uma amplitude de discursos, e, ao serem discutidas pela opinião pública, definirão um resultado provisório.

O escopo é outra categoria de democratização analisada por Dryzek. Ela refere-se ao número de questões que estão submissas ao controle popular. Quanto mais questões são levantadas, maior é a probabilidade de que mais grupos estejam participando da política. O Estado pode barrar alguns grupos (principalmente os mais radicais) de participar de determinadas questões, mas estas podem não ser submetidas ao controle popular também pela falta de importância do assunto para a sociedade civil. ONGs podem deixar determinada questão em segundo plano e não lutar pela democratização desse tal assunto. Dessa forma as desigualdades de participação em determinadas questões podem partir do Estado e/ou da sociedade civil, seguindo a linha de pensamento de democratização de mão dupla de Dryzek.

Por fim, o autor utiliza a autenticidade da participação como categoria de análise. Essa autenticidade é antônima à participação simbólica, ou seja, a participação deve ocorrer de fato, não apenas como fachada. Conselhos e fóruns de políticas públicas, por exemplo, devem permitir que a participação de diferentes setores e discursos façam-se presentes para que sejam democratizados. Os resultados das deliberações também têm de ser autênticos. Processos de participação democráticos que não transformam as propostas em ações reais demonstram que a participação continua sendo simbólica, pois as políticas implementadas de fato ocorreram de forma não democrática.

Lüchmann é uma das autoras que mais estuda Dryzek no Brasil e, segundo a autora, Dryzek “aponta os movimentos sociais como os atores centrais para a construção de espaços deliberativos críticos às instituições existentes” (LÜCHMANN, 2012, p. 73). Dryzek enfatiza o papel dos discursos na esfera pública, dando ênfase à contestação, e não nas relações entre atores com discursos parecidos (LÜCHMANN, 2012). A autora, porém, apresenta a posição de outro teórico (MUTZ, 2006), cuja argumentação é a de que as “pessoas que pensam da mesma forma incentivam uns aos outros para a ação coletiva e promovem o tipo de paixão e entusiasmo que são centrais para a motivação da participação política”. Dessa forma, percebe-se que há um embate: ao mesmo tempo que a abertura para diversos discursos possibilita maior participação, esta geralmente é motivada pelo agrupamento de pessoas que pensam de forma parecida.

Dryzek *et al.* (2003) demonstra que, na Alemanha, o Estado geralmente exclui o movimento ambiental por meio de funcionários públicos que não consideram interesses populares fora das normas legais abstratas; burocratas que veem os ativistas opositoristas como causadores de problemas, que só querem atrapalhar as atividades

do Estado, sendo hostis quanto à abertura de informações para a sociedade civil. Para os funcionários públicos deste país, as justificativas científicas são as únicas importantes, e atores que não têm essa capacidade técnica geralmente são excluídos e desqualificados. Como resposta, o movimento ambiental tem sido muito mais oposicionista, apresentando discursos de confronto aos do Estado. Grupos que não puderam participar da formulação das políticas públicas passam a barrar a implementação destas, gerando vários conflitos. Como as justificativas científicas são muito importante para os germânicos, o movimento ambientalista uniu-se às universidades com o objetivo de produzir relatórios técnicos que pudessem contrariar as justificativas de outros atores, como o Estado e as empresas. Assim,

o Instituto para a Ecologia Aplicada, fundada em 1977, procurou atender a demanda por dados técnicos e científicos que poderiam ser utilizados como apoio às queixas que desafiavam as instalações industriais ambientalmente questionáveis nos tribunais (DRYZEK et al., 2003, p.189).

Por outro lado, a Noruega apresenta-se como um dos Estados mais ativamente inclusivos de movimentos sociais (DRYZEK *et al.*, 2003). ONGs ambientais têm um amplo apoio estatal. O próprio Estado Norueguês criou organizações guarda-chuva para abrigarem ONGs e dar apoio a elas. Financeiramente, o poder público incentiva iniciativas que estejam de acordo com as prioridades do governo. Os comitês são configurados pelo governo e utilizados a fim de produzir propostas ao parlamento. Nesses comitês, a força do governo consegue dominar interesses fragmentados, fortalecendo as aspirações de grupos mais organizados, como os do governo. Além disso, a representação no comitê dá-se pelos conhecimentos técnicos das organizações, e não por terem pontos de vista diferentes. Em resumo pode-se dizer que a inclusão promovida pelo Estado na Noruega corroborou com que as ONGs assumissem um caráter mais técnico e cooperativo com o governo.

Dessa forma, o autor demonstra que, quando o Estado inclui o movimento ambiental, como no caso da Noruega, este movimento pode acabar tornando-se profissionalizado e com pouca base popular, sendo cooptado para atender aos interesses do Estado. Já em casos cujo movimento ambiental geralmente é excluído, como na Alemanha, o movimento acaba tornando-se mais combativo às ações do governo e empresas, ganhando maior apoio popular, e sendo representado, portanto, por mais pessoas. Assim, a participação seletiva, abrindo espaço apenas pela capacidade técnica, reduz as possibilidades de uma maior democratização das políticas ambientais,

bloqueando a participação de grupos que devem ser ouvidos, mas não têm recursos suficientes para poder embasar seus argumentos de forma científica (DRYZEK *et al.*, 2003).

Percebe-se que existem duas estratégias utilizadas pelos diferentes atores, principalmente nos movimentos sociais e ambientais, para influenciar as políticas públicas. Essas estratégias são divididas entre as de cooperação e as de oposição.

Os atores que buscam a cooperação por meio de uma estratégia “convencional” seguem a filosofia de que é melhor cooperar com o capitalismo do que ser contra ele. Esses atores são guiados geralmente por uma visão de modernização ecológica: “A cooperação entre organizações ecológicas profissionais governamentais e centralizadas, um tipo de ‘ecocorporativismo’ parece ser benéfico para a realização das políticas ambientais” (JÄNICKE, 1997, p. 76). Assim, segundo Jänicke (1997, p. 81), “um triálogo funcionando entre administração, grupos de interesse verdes e indústria” são elementos importantes da capacidade integrativa, que formam o “*capacity building*” para o sucesso da política ambiental. Le Prestre (2000) segue o mesmo caminho, argumentando que as organizações da sociedade civil deveriam apoiar as iniciativas que dão certo, ao invés de ficarem apenas se opondo às ações das organizações estatais e econômicas.

Atores que adotam uma estratégia oposicionista perseguem valores ecológicos e democráticos na sociedade civil em vez de no Estado. Ocorre que “grupos particulares ou indivíduos podem às vezes tentar influenciar funcionários do governo, às vezes participar em exercícios apoiados pelo governo (como consultas públicas) e às vezes participando em discussões independentes, boicotes, demonstrações ou ações comunitárias” (DRYZEK, 1997, p. 117). “Nesta direção as ONGs têm se valido da mídia, dos grandes shows e da organização de manifestações públicas. De fato esta é a forma de atingir um público mais amplo, de obter solidariedade de cidadãos informais, não participantes, em geral, do associativismo civil” (SCHERER-WARREN, 1996, p. 8). No Brasil, as ONGs surgiram nas décadas de 1970 e 1980, marcadas por uma postura política em oposição ao governo militar e, também, pela participação no processo de redemocratização do país (MEDEIROS, 2002).

A experiência da cidade de Fortaleza é um bom exemplo de como o movimento ambiental pode adotar uma agenda mais moderada ou mais radical, nesta cidade:

As diferenças, a partir dos anos 1980, entre militantes do ambientalismo em Fortaleza, estão relacionadas à sua origem, com

diferentes perspectivas de concepção do meio ambiente. Havia entre esses atores, preocupação com questões técnicas dos problemas ecológicos que propõem soluções objetivas para minimizar ou evitar a degradação ambiental. Havia também os que, com vivência nos movimentos de esquerda e do movimento estudantil da década de 1960, mantiveram postura mais crítica com relação às medidas antidemocráticas dos governantes e defenderam propostas de transformação para a cidade, no sentido de possibilitar a gestão territorial mais justa. (NOTTINGHAM, 2006, p.153)

No Paraná, o caso da Usina Hidrelétrica de Mauá (RODRIGUES, 2012) demonstrou como o movimento ambiental atuou de forma oposicionista, unindo-se às universidades da mesma forma que na Alemanha. A coalizão contra-usina contou com o apoio das universidades estaduais de Londrina e de Maringá (UEL e UEM), que produziram relatórios demonstrando os problemas técnicos, sociais, culturais etc. do projeto e materiais de conscientização da população, buscando a mobilização popular. Ao final do processo, a Usina foi construída, porém as informações produzidas foram úteis no sentido de possibilitar algumas medidas de correção pelos danos causados mediante o pagamento de indenizações. Ainda no Paraná, desde 1994, as organizações ambientalistas “se organizaram e passaram a divulgar [...] a ‘Lista dos Sujos do Paraná’” (GODOY, 2014, p.104), em que “premiavam” as empresas e autoridades que mais contribuíam para a degradação do meio ambiente no estado. Percebe-se, assim, que o estado do Paraná já apresentou episódios cujo movimento ambiental atuou de forma oposicionista em relação a alguns temas.

Atuações de oposição são importantes para Dryzek, pois o autor afirma que, se determinados interesses não estiverem nos imperativos do Estado, em seu *core*, a inclusão só dará prêmios simbólicos para os grupos que representam tais interesses (DRYZEK *et al.*, 1996; *et al.*, 2003). Dessa forma, a inclusão política e o fomento estatal para o movimento ambiental podem ser algo ruim em termos de participação, assim como no caso do México, cuja inclusão cooptou os movimentos sociais (DRYZEK, 1996). Assim sendo, a oposição é importante para que o movimento ambiental não seja cooptado pelo Estado. A participação, portanto, será entendida neste trabalho como aquela em que vários atores diferentes, com várias formas de interpretar o assunto, envolvem-se em determinada questão, no caso, a política de mudanças climáticas do Paraná, mais especificamente o Programa Bioclima. Além disso, a decisividade e autenticidade da política é importante, portanto, além de esta ser ampla, a participação deve levar a resultados autênticos, com políticas sendo implementadas de fato. A não

implementação dessas políticas poderia ser entendida como um indicador de uma “participação simbólica”.

Nesse trabalho defende-se a tese de que a participação no Programa Bioclima ocorreu de forma seletiva e com baixa decisividade. Houve pouca oposição por parte da sociedade civil, apenas ONGs com características profissionalizadas puderam participar da formulação do programa. As universidades pouco atuaram no Bioclima e não apoiaram organizações de oposição na produção de informações. Dessa forma houve pouca ampliação para a participação de diversos atores, o que impactou no escopo do programa, que foi planejado, envolvendo diversas áreas, porém foi reduzido ao PSA, ao longo do tempo. Além disso, o Bioclima ainda se encontra em fase de formulação, não tendo sido implementado, causando descontentamento de diversas organizações. Assim sendo, a participação, além de seletiva, foi simbólica, não gerando resultados autênticos até o momento.

3 POLÍTICA AMBIENTAL E DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Neste item serão apresentados alguns entendimentos importantes para se entender questões relativas ao Programa Bioclima Paraná. O objetivo deste capítulo é entender as características da política ambiental e suas relações com a participação da sociedade civil, que podem representar dificuldades adicionais para a construção da capacidade deliberativa e, ao mesmo tempo, ampliar tal capacidade, pois, por gerar conflitos, tal política proporciona debates que podem ser saudáveis para a deliberação pública, gerando políticas mais robustas. Iniciar-se-á com o conceito de política ambiental apresentada por Kraft (2011, p. 39):

A política pública pode ser definida como um curso de ação do governo em resposta aos problemas sociais, é o que os governos optam por fazer sobre aqueles problemas. Política ambiental refere-se a ações governamentais que afetam ou tentam afetar a qualidade do ambiente ou a utilização de recursos naturais. Ela representa decisão coletiva da sociedade com relação à realização de determinados objetivos ambientais e às ferramentas específicas usadas para alcançá-los. [...] Política ambiental inclui não só o que os governos optam por fazer para proteger a qualidade do meio ambiente e recursos naturais, mas o que eles decidem não fazer, a decisão de não agir significa que os governos permitem que outras forças moldem o meio ambiente.

A política ambiental tem algumas particularidades. Ela é complexa, envolta de incertezas, é difícil de ser mensurada, difícil de delimitar quais seus limites temporais e espaciais, além de lidar com aspectos étnicos, culturais e econômicos (LE PRESTRE, 2000; DOVERS, 1996). Dessa forma, as questões ambientais são difíceis de lidar, pois as pessoas estão acostumadas a pensar no curto prazo, e a política ambiental requer medidas de longa duração. São problemas complexos, que envolvem várias disciplinas e várias dimensões, além de vários atores, e essa grande quantidade de fatores, que precisam ser levadas em conta, dificultam o mobilização de ações por parte das pessoas em geral e das instituições.

Esta é uma política envolta por várias discussões, das quais: a disputa entre a tecnocracia e a democracia. Muitos julgam que a política ambiental tem caráter estritamente técnico, portanto os especialistas são os únicos que têm direito de opinar nessa política. Outros interpretam de maneira diferente, argumentando que o conhecimento científico é importante, porém existem outras questões a se considerar. Dryzek (1992, p. 28) argumenta que “a *expertise* neutra embutida na administração é um mito sob condições ecológicas complexas, e isso é especialmente verdadeiro quando se adiciona as dimensões morais e políticas dessas questões”. A corrente democrática

defende que existem questões não apenas científicas e sim políticas. É necessária a participação de todos os envolvidos para se definir de que forma serão executadas as políticas ambientais, pois todas as alternativas terão preços a serem pagos por alguns segmentos da sociedade.

A maioria dos autores defende a participação como forma de se chegar à sustentabilidade, mesmo sendo de correntes diversas. Serão apresentadas brevemente algumas visões sobre a participação na política ambiental. São visões diferentes que serão analisadas como forma de se ter uma percepção geral do assunto. A corrente adotada neste trabalho segue a linha adotada por Dryzek *et al.* (2003). Para esse autor, é importante a participação ampliada, envolvendo diversos entendimentos sobre a política ambiental. Uma sociedade civil organizada oposicionista, como no caso da Alemanha, garante maior participação social e evita a cooptação de grupos pelo Estado e mercado. Sociedades com viés mais cooperativo e profissionalizado tendem a ter organizações mais técnicas e pouco participativas, como no caso da Noruega (DRYZEK *et al.*, 2003). Para essa teoria, o debate é essencial a fim de que a democratização da política ambiental, e este trabalho seguirá tal entendimento. A seguir serão apresentadas outras visões sobre o assunto.

Beck (2010) argumenta que estamos em uma sociedade de risco, e, nesta, todas as decisões tomadas são incertas, sempre havendo riscos de se gerar mais ou menos danos do que outras. O autor afirma também o fato de o Estado ter perdido seu poder para instituições como o mercado e a ciência. Dessa forma argumenta que “o político se torna apolítico e o apolítico, político” (BECK, 2010, p. 279). As maiores decisões são tomadas pelas empresas e institutos tecnológicos, que decidem o que deve ser pesquisado. Por que investir mais na pesquisa de agrotóxicos que na de alternativas orgânicas, por exemplo? Beck (2010) defende a democratização desses espaços, que anteriormente não eram vistos como políticos. Discute também o fato de que os riscos tornaram-se globais, fazendo-se necessária uma democracia global para que esses riscos sejam enfrentados. Outra questão importante levantada pelo autor é o fato de que o progresso tornou-se uma tradição, em que não se discute se o crescimento é bom ou não. Dessa forma não existem possibilidades de a população mundial escolher qual sistema é melhor, em qual as pessoas gostariam de viver.

A Teoria da Modernização Ecológica também considera a democracia como essencial para a proteção ambiental. Defendem a ideia de que somente sociedades

democráticas e com certo nível de consciência ambiental poderão ser ecologicamente modernas (MOL, 2000). Jänicke (1997), seguindo a Teoria da Modernização Ecológica, vê a informação, participação e integração (cooperação entre os diversos atores) como capacidades institucionais essenciais para a modernização ecológica, sendo estas as três características de uma democracia, em específico, da democracia deliberativa. A participação é exaltada principalmente para fora do Estado; este aparece como uma instituição secundária para algumas segunmentos dessa corrente.

Uma característica central da reforma ecológica é de que a questão dos melhoramentos ambientais não tem de ser explicitamente expressada e reforçada pelo Estado continuamente, assim o meio ambiente tem se tornado institucionalizado até certo ponto em práticas econômicas (MOL, 1997, p. 145).

A modernização ecológica é uma teoria que busca dar mais autonomia ao mercado, acreditando que este dará conta de resolver os problemas ambientais. O que vai contra o que pensam alguns autores mais ligados às teorias marxistas ecológicas, que criticam a centralização do mercado e entendem o Estado como um campo de disputa, cuja participação social pode produzir resultados mais socialmente justos. Foladori (2001, p.105) acredita que as “diferenças na forma social de produção são decisivas na determinação de que materiais usar, do ritmo com que serão usados e do relacionamento com o meio ambiente, assim como da eventual existência e da particularidade da população excedente [*pobreza*]”. Como existem essas diferenças, deveria haver também possibilidades de escolha de qual forma social de produção deveria ser adotada. Dessa forma,

Só uma sociedade organizada a partir da livre associação entre os produtores poderá transformar a atual economia em uma economia política, na qual decisões econômicas seja resultado da vontade coletiva conscientemente expressa; em que as diretrizes não provenham dos preços, mas dos interesses de longo prazo da população, não deixando, como faz a sociedade capitalista, uma decisão tão importante nas mãos das forças ocultas do mercado. (FOLADORI, 2001, p.161).

A sociedade escolheria quais rumos deveríamos tomar, o mercado deixaria de ter o monopólio do poder de decisão. O'Connor (2002), seguindo uma linha ecomarxista, acredita que a pressão popular induzirá o Estado a imputar custos ambientais ao mercado. Ele acredita que entre as estratégias para se enfrentar o capital global está a necessidade de se desenvolver conscientemente uma esfera pública, na qual trabalhadores e ambientalistas trabalhassem juntos. Outras estratégias seriam a criação

de alternativas econômicas e ecológicas dentro dessa esfera pública e também a organização de lutas para se democratizar o Estado.

Apesar de serem de correntes diferentes, alguns autores apresentam semelhanças em alguns pontos específicos. Por exemplo, tanto Foladori (2001) quanto Beck (2010) parecem ser contrários à “tradição do progresso”, argumentando a favor de que as pessoas deveriam poder escolher entre as alternativas existentes. Beck (2010) defende também que na sociedade de risco várias interpretações estão disputando a percepção da população, dessa forma um entendimento esclarecido, uma das categorias da democracia de Dahl (2001), é essencial nessa teoria. Os ecomarxistas acreditam que o Estado é a principal instituição a dar conta dos problemas ambientais, pois somente ele pode regular o mercado. A participação é importante para que se decidam em conjunto quais os rumos a serem tomados. A sociedade civil é importante nessa fase de formulação, porém a execução é papel principal do Estado. Dryzek, como um teórico da democracia, entende a importância da participação e das disputas pelas percepções da população, pois diferentes discursos em debate podem gerar maior democratização da sociedade. Dryzek, de certa forma, também percebe a importância do Estado, mas a forma como este deverá agir seria definida de forma democrática, após amplo debate público.

A Teoria da Sociedade de Risco, de Beck, e a modernização ecológica percebem a redução da centralidade do Estado, mas continuam dando espaço importante à sociedade civil e ao mercado. Observ-se, porém, que divergem em grande parte sobre qual o papel desses atores. Para Beck (2010), o mercado e a ciência são atores muito poderosos e reduziram a centralidade do Estado, portanto a sociedade civil deveria focar nesses grandes atores buscando democratizar as decisões tomadas por eles. Já para os autores da modernização ecológica, o mercado é o ator principal a levar a sociedade à sustentabilidade. A sociedade civil tem papel importante, pois, se os consumidores demandarem ações sustentáveis das empresas, os mecanismos de oferta e demanda farão com que tais empresas tornem-se ecologicamente corretas para se adequarem às demandas de mercado. O Estado tem importância, mas esta é reduzida, pois os mecanismos de mercado supririam a maior parte dos problemas ambientais. Para Dryzek, o ator mais importante é a sociedade civil, posto que esta tem o potencial de democratizar todas as esferas, tanto Estado quanto mercado e ciência. É a sociedade civil, também, que deve democraticamente decidir, com entendimento esclarecido, qual

instituição deverá ser mais importante, porém sem reduzir a centralidade da participação social.

A política ambiental tem dificuldades de ser executada pelo Estado por diversas razões. Uma delas é o fato de a sociedade civil pressioná-lo de forma muito sutil, não colocando em risco o sistema atual. Além disso, as questões ambientais são complexas e envoltas de incertezas, e as estruturas do Estado são formadas para atuarem por meio da divisão do trabalho administrativo, ou seja, as diversas agências estatais trabalham individualmente, e não em conjunto. Questões ambientais são complexas demais para serem fragmentadas nessas agências, e isso dificulta a ação estatal. São de difícil mensuração, portanto a população tem dificuldades de saber se o Estado tem atuado de fato para resolver os problemas ambientais ou se está criando apenas políticas simbólicas. São de difícil delimitação espaço-temporal, assim sendo, muitas vezes, essas questões ultrapassam as fronteiras administrativas, requerendo ações conjuntas entre cidades, estados e países. São também problemas de longo prazo, portanto ultrapassam o período de quatro anos das eleições, o que dificulta a ação dos governantes nessas causas, pois seus efeitos só serão sentidos muito tempo depois. Questões ambientais lidam com aspectos étnicos, culturais e econômicos. Mudanças são sempre difíceis de serem levadas adiante, e as questões ambientais muitas vezes requerem amplas mudanças em vários aspectos da sociedade em que vivemos. A complexidade das questões ambientais, somada à complexidade de se trabalhar de forma participativa, representa grandes desafios à organização estatal e à sociedade civil. Políticas sobre mudanças climáticas são relativamente novas e são ainda mais difíceis de serem trabalhadas.

3.1 POLÍTICA SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Existem teorias diferentes sobre as mudanças climáticas e as mais aceitas são aquelas que entendem a ação do homem como a principal causa do aquecimento global, que é também o pensamento base para as políticas sobre esse tema. Segundo essa corrente, “As mudanças climáticas antropogênicas estão associadas às atividades humanas com o aumento da emissão de gases de efeito estufa, de queimadas, com o desmatamento, a formação de ilhas urbanas de calor, etc” (NOBRE; SAMPAIO; SALAZAR, 2007). A emissão de gases de efeito estufa, como o carbono, é um dos

pontos mais focados pelas políticas públicas sobre mudanças climáticas. Para se reverter tal fenômeno, o plantio de árvores tem sido muito utilizado.

As políticas sobre mudanças climáticas poderiam ser enquadradas na classificação de Dovers (1996) como macro-problemas, que são:

Multi-facetados, complexos, envoltos de incertezas, espacialmente e temporalmente difusos, altamente conectados com outras questões, ameaçando grandes possíveis perturbações nos sistemas humanos e/ou naturais, além de estarem além do alcance das habilidades políticas existentes. Suas causas estão profundamente enraizadas nos padrões de produção e consumo. Globalmente, os exemplos incluem as alterações climáticas, perda de biodiversidade e crescimento das populações humanas e as taxas de consumo de recursos (DOVERS, 1996, p. 307)

Entende-se, portanto, que esses problemas são muito difíceis de lidar por conta dessas características, causando várias discussões em todo o mundo. Alguns cientistas defendem que as mudanças climáticas vêm sendo ocasionadas pela ação dos seres humanos, outros vão contra, defendendo que estamos passando por um ciclo natural da Terra. Se um lado ou o outro está certo, não temos como saber, porém nosso trabalho, como cientistas sociais, é estudar como a sociedade incorpora essas temáticas. Mas o que vem a ser a mudança climática? Para Giddens (2010, p. 19), o termo:

Se refere ao fato de que as emissões de gases geradores do efeito estufa, produzidas pela indústria moderna, vêm fazendo o clima da Terra se aquecer, com consequências potencialmente devastadoras no futuro.

Por essa definição, o autor assume a mudança climática como efeito das ações humanas. De certa forma, essa definição não está errada quando se trata da política de mudanças climáticas. Medidas de mitigação só têm sentido se crermos que o clima tem mudado por conta de nossas ações, que são passíveis de transformação rumo a uma redução de emissões de gases do efeito estufa – GEE. É claro que a política não é feita apenas de uma percepção. Muitas vezes, grupos céticos em relação a esse conceito têm barrado as políticas sobre mudanças climáticas.

As políticas sobre mudanças climáticas podem ser definidas como aquelas que visam mitigar os efeitos e adaptar a sociedade frente aos fenômenos causados pelo aquecimento global, que foram causados pelo homem. As políticas de mitigação visam reduzir a quantidade de GEE na atmosfera pela captura de carbono realizada pelas árvores ou pela redução de emissões na fonte, com energias alternativas e redução nos padrões de produção e consumo. As políticas de adaptação necessitam de um bom

conhecimento sobre as áreas com maiores riscos aos efeitos das mudanças climáticas, que deverão ser preparadas para lidar com tais consequências. No caso de políticas urbanas, por exemplo:

Com ações de mitigação, pode-se reduzir substancialmente o impacto ambiental das áreas urbanas e, conseqüentemente, transformar infraestruturas e padrões de consumo melhorando o meio ambiente de forma geral. Medidas de adaptação, por outro lado, buscam aumentar a resiliência das cidades e sua população em relação aos impactos e aos riscos inerentes ocasionados por eventos climáticos (MARTINS; FERREIRA, p. 255).

Existem várias estratégias que podem ser utilizadas nas políticas sobre mudanças climáticas. Compston (2009) apresenta quatro estratégias: (1) refinamento de estratégias atuais, aumentando o rigor de metas de emissões e o uso mais enfático de instrumentos econômicos e incentivos financeiros, por exemplo; (2) exploração de novas políticas, como o incentivo e a regulação da eficiência energética, investimentos estatais em novas infraestruturas e tarifas de exportação de carbono; (3) reforma do governo administrativo, aumentando a medição de emissões, integrando a economia e a governança ambiental, abrindo espaço para peritos e ONGs em conselhos e fóruns, designando pessoas competentes para postos-chave e aumentando a transparência e iniciativas populares potenciais; (4) imposição de políticas mais radicais, buscando mudar com maior ênfase padrões de produção e consumo, fiscalizar e taxar empresas que emitem grande quantidade de GEEs etc. Dessa forma, percebe-se que existem várias formas para se tratar essa questão, algumas se baseiam em uma visão mais harmoniosa, outras visam a uma transformação maior, punindo quem contribui mais para as mudanças climáticas.

Assim, já foram mencionadas duas características da política de mudanças climáticas: ela é envolta de incertezas e conflitos. Não há certeza sobre os efeitos e sobre quão próximo estamos de eventos trágicos, causados pelo aquecimento global. Existe também uma incerteza científica propagada na mídia, que dá muita atenção aos cientistas céticos, apesar de estes representarem apenas 0,7% das publicações sobre mudanças climáticas (COOK *et al.*, 2013). Os conflitos vêm por essas incertezas e também porque essa política lida com diversos interesses. Para se resolver tais problemas, seria necessário mudar todo nosso sistema econômico, social e cultural. Teríamos que mudar nossas fontes de energia, nossos hábitos de consumo e transporte, nossa forma de fazer política e de gerir a máquina pública. Então, percebe-se mais uma

característica da política sobre mudanças climáticas: ela é complexa, envolve vários setores, organizações, ações, pensamentos de nossa sociedade, economia, política etc.

As características dessa política podem ser percebidas ao se analisar a trajetória dos acordos internacionais sobre mudanças climáticas. Esses esforços globais têm como marco a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC, em 1988. Em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente e Desenvolvimento (a Eco 92), foi criada a Conferência Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A partir de 1995 são realizadas, anualmente, as Conferências das Partes – COPs. Na COP-3, em 1997, é assinado o Protocolo de Kyoto, que estabeleceu metas de redução de emissões para países industrializados, de 2005 a 2012. Apesar de esse acordo ter sido importante para conscientizar o mundo dos efeitos das mudanças climáticas, “dez anos após ter entrado em vigor, o Protocolo de Kyoto tem um diagnóstico claro: o acordo fracassou em reduzir as emissões mundiais de gases-estufa, que cresceram 16,2% de 2005 a 2012” (TUFFANI, 2015, p. 1). A retirada dos Estados Unidos do acordo, em 2001, foi um dos fatores que dificultaram o cumprimento das metas do Protocolo e que demonstra os conflitos envolvendo as negociações internacionais sobre mudanças climáticas (VIOLA, 2002). Essa tarefa continua sendo conflituosa. Na COP-18, realizada no Catar, em 2012, as metas de Kyoto foram estendidas, pois não foram cumpridas e não conseguiu firmar-se outro acordo. Da mesma forma que nesta Conferência das Partes, a Rio+20 não avançou muito na questão de mudanças climáticas.

No ano de 2014 foi realizada a COP-20, em Lima no Peru. Apesar das dificuldades de se chegar a um acordo entre as partes, conseguiu ser redigido um “rascunho zero”, que servirá como base para um possível Protocolo de Paris, que poderá ser criado na COP-21. As principais barreiras situavam-se na briga entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Estes pressionaram pelas metas diferenciadas, mais rígidas aos países desenvolvidos, porém os países desenvolvidos buscavam um acordo em que todos reduzissem as emissões na mesma proporção. Felizmente, apesar dessas discussões, “as delegações de 196 países aprovaram o ‘rascunho zero’ de um futuro acordo global do clima depois que as nações mais ricas fizeram concessões” (CARVALHO, 2014, p. 1). Até o presente momento foram realizadas vinte COPs, sempre havendo dificuldades para que acordos fossem firmados, porém essa última

reunião mostrou resultados animadores, conseguindo construir certo consenso entre as partes.

O Brasil assinou o Protocolo de Kyoto em 1998 e o ratificou em 2002 pelo Decreto Legislativo 144/2002. Nesse processo, o Ministério de Ciência e Tecnologia comandou as negociações. “A partir de 2000, a arena de definição ampliou-se com a inclusão, em posição secundária, do Ministério do Meio Ambiente, do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, de alguns governos estaduais da Amazônia e de várias ONGs” (VIOLA, 2002, p. 38). Com isso, nesse ano foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas pelo Decreto 3.515/2000. No Estado do Paraná, a política sobre mudanças climáticas teve início em 2005, com a criação do Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais – FPMCG pelo Decreto Estadual 4.888/2005. Posteriormente, a criação da Coordenadoria de Mudanças Climáticas na Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA. Em 2012, ano em que se realizaria a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, o governo paranaense iniciou os trabalhos para a implementação do Programa Bioclima Paraná, tendo como marco o Decreto Estadual 4.381/2012. Tal programa foi criado prometendo agir em diversas áreas da política ambiental, principalmente nas áreas de conservação e mudanças climáticas.

O Programa Bioclima Paraná apresenta certas semelhanças em relação ao modelo normativo que Giddens (2010) apresenta em seu livro *A política da mudança climática*, que apresenta uma visão integracionista, buscando resolver os conflitos e executar de fato tais políticas sobre mudanças climáticas. Porém, ao evitar conflitos, podem haver exclusões de grupos com visões diferentes sobre o assunto, reduzindo o grau de democratização e capacidade deliberativa de tal política.

Segundo Giddens (2010, p. 28), nem sempre os conflitos são gerados por conta da incerteza científica, muitas vezes o problema é a incerteza econômica: “será que reduzir as emissões fará com que as empresas percam lucro?”. Por conta disso, certas medidas podem ser barradas pelo setor privado. Giddens (2010), então, aponta a necessidade de convergência econômica para que se possa avançar nessas ações. “A convergência econômica diz respeito ao grau em que as inovações econômicas e tecnológicas desenvolvidas para combater o aquecimento global também geram uma vantagem competitiva para aqueles que as empregam” (GIDDENS, 2010, p. 28).

Por o problema ser complexo, ele envolve não só a mudança na economia, mas na política também (além de outros). Em busca de um futuro, que pode não ser mais tão distante assim, os partidos deveriam entrar em consenso sobre a necessidade de medidas para amenizar os efeitos do aquecimento global e para preparar-nos para estes. Além disso, o tema da mudança climática precisaria ser evidenciado como um dos imperativos do Estado, estar no *core*, como diria Dryzek. A convergência política seria então o:

Grau em que a política da mudança climática se superpõe de maneira positiva a outros valores e objetivos políticos. A convergência política é crucial para determinar até que ponto a política da mudança climática se tornará inovadora e enérgica, mas também para decidir se ela receberá amplo apoio popular (GIDDENS, 2010, p. 27).

Sobre o apoio popular, se a mudança climática recebe o suporte da sociedade civil, o tema passa a ser tratado de forma mais enfática pelo sistema político, e, como argumentado pelo autor, essa superposição da mudança climática frente aos outros valores e objetivos políticos é um ponto importante para decidir se a política terá sucesso. Da mesma forma que Dryzek *et al.* (2003) argumenta a necessidade de a política ambiental *core* do Estado, para que possa ser uma política autêntica. Para isso, o autor descreve como a política ambiental passou a figurar entre os imperativos do Estado, principalmente os de Acumulação, por meio de políticas mais voltadas à modernização ecológica e de Legitimação, mediante ações inclinadas às subpolíticas de Beck.

E para levar adiante a política da mudança climática, o ator principal, na visão de Giddens (2010, p. 23), é o Estado, que “será um ator importantíssimo, uma vez que inúmeros poderes continuam em suas mãos, quer falemos de política interna, quer de política internacional”. Ele, o Estado, tem o poder de assinar e implementar os acordos internacionais; estabelecer um teto para o preço do carbono e um nível exigente; dar apoio ao avanço tecnológico; precificar as externalidades negativas etc, porém “os Estados terão de trabalhar com uma diversidade de outros órgãos e agências, bem como com outros países e com organizações internacionais, se quiserem ser eficazes” (GIDDENS, p. 24). Ou seja, por o problema ser complexo, fazem-se necessárias a cooperação e a articulação entre diversos setores, organizações e dimensões. O trecho a seguir demonstra bem essas características:

Pela natureza transversal e multiescalar, o desafio das mudanças climáticas exige a análise de diferentes níveis de ação, do global para o local, levando em consideração as formas pelas quais processos

sociais, econômicos, culturais e políticos interagem com diferentes níveis e sistemas de governança (MARTINS; FERREIRA, 2010, p. 230).

Sobre o Estado, Giddens (2010, p. 95) argumenta que este deve ser um “facilitador”: “seu papel primordial é ajudar a acionar uma diversidade de grupos para que eles cheguem às soluções de problemas coletivos, sendo que muitos destes grupos atuarão de baixo para cima”. O Estado, contudo, não pode ser só isso, seu papel “também tem que ser o de fornecedor de resultados” (GIDDENS, 2010, p. 95). Dessa forma, o teórico argumenta que é necessário mais do que um Estado facilitador, é preciso um Estado assegurador: “Significa que o Estado é responsável por monitorar os objetivos públicos e por procurar certificar-se de que eles se concretizem de forma visível e aceitável” (GIDDENS, 2010, p. 96). Interessante notar que o autor diz: muitos grupos “atuarão de baixo para cima”, ou seja, ele demonstra que as ONGs e a sociedade civil como um todo serão importantes nesse processo, sendo que possivelmente a maioria das iniciativas virá desses grupos, e não do Estado. “É provável que as iniciativas mais drásticas brotem das ações de indivíduos de grande visão e da energia da sociedade civil (GIDDENS, 2010, p. 24).

A ideia de Estado assegurador pode ser relacionada à categoria decisividade de Dryzek (2009; 1997) e Dryzek *et al.* (2002). Para este autor, as políticas ambientais necessitam ser autênticas para que possam ser consideradas democratizadas. Se o processo de formulação da política for participativo, mas a implementação ocorrer de forma muito destoante do formulado, pode-se dizer que há algum ator mais poderoso influenciando os resultados reais da política, transformando a participação em algo meramente simbólico. Assim sendo, um Estado que assegure os resultados das políticas ambientais, ou mais especificamente, das políticas da mudança climática, é necessário para se medir até que ponto essa política e a participação são autênticas.

O problema é que há certa dificuldade para que se construa um Estado assegurador. Já se apresentaram algumas características do Estado expostas por Dryzek (1992), como a forma fragmentada (pela divisão do trabalho administrativo), burocratizada e rotinizada dos processos estatais. Essas características são contrárias ao que seria necessário para resolver os problemas ambientais, que necessitam ser resolvidos de forma conjunta entre várias agências e atores, de forma dinâmica e participativa, em vez de burocratizada. Além disso, o Estado está aprisionado pelo paradigma do crescimento econômico, pois ele precisa dos recursos dos recursos do

mercado para financiar suas atividades por meio de impostos. A visão de curto prazo também envolve essa instituição, que é governada pelo planejamento que não ultrapassa muito o período de um governo (atualmente quatro anos). Essas e outras questões dificultam a existência de um Estado assegurador, nos moldes que propõe Giddens (2010).

Mas, como argumentado, a política da mudança climática necessita de uma transformação geral, não apenas da economia e da política, outra área que necessita de mudanças é o próprio comportamento humano. Temos dificuldades de tomarmos atitudes com situações abstratas, invisíveis, e essas são outras características das mudanças climáticas; “as pessoas acham difícil atribuir o mesmo nível de realidade ao futuro que ao presente” (GIDDENS, 2010, p. 20), o que representa outra barreira, tratando-se de uma política de longo prazo. Além disso, “pesquisas de atitude mostram que a maior parte da população reconhece o aquecimento global como uma ameaça, mas apenas uns poucos se dispõem a alterar sua vida de modo significativo em decorrência disso” (GIDDENS, 2010, p. 20). Assim sendo

A política da mudança climática tem que lidar com o que eu chamo de ‘paradoxo de Giddens’: visto que os perigos representados pelo aquecimento global não são palpáveis, imediatos ou visíveis no decorrer da vida cotidiana, por mais assustadores que se afigurem, muita gente continua sentada, sem fazer nada de concreto a seu respeito. No entanto, esperar que eles se tornem visíveis e agudos para só então tomarmos medidas sérias será, por definição, tarde demais (GIDDENS, 2010, p. 20).

A política da mudança climática tem, portanto, de lidar com outro grande desafio, que é a cultura e característica humanas de acomodação, principalmente com fatores intangíveis e distantes no tempo. A dificuldade humana de mudar o *status quo* é uma grande barreira para essa política e é constatada também entre membros das ONGs que serão estudadas no Paraná, que, mesmo tendo consciência sobre os problemas possíveis de surgir com o aquecimento global, enfrentam dificuldades devido à falta de apoio popular para pressionar Estados e empresas a agirem sobre tal questão.

No capítulo 5 será explorado com mais detalhes o Programa Bioclima Paraná e será importante notar como as características apresentadas por Giddens (2010) se apresentam na formulação do programa, que visa a um bom relacionamento com o mercado, atuando de forma cooperativa, buscando a ajuda de outras organizações como algumas ONGs, e tendo no Estado um papel “facilitador”, cuja busca é integrar empresas que queriam preservar a biodiversidade e mitigar seus efeitos climáticos e

produtores rurais que conservem parte de seu território com florestas. Essa visão integracionista tem como objetivo reduzir conflitos e dar maior agilidade para a execução de políticas públicas, porém pode excluir grupos com visões e discursos diferentes, reduzindo o grau de participação, democratização e capacidade deliberativa de tal política.

4 ESTRUTURA DA POLÍTICA SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO PARANÁ

Entender como se deu a participação na política sobre mudanças climáticas no Paraná, especialmente o Bioclima, o principal programa dessa agenda, é o objetivo deste trabalho. Para isso, este capítulo apresentará uma visão geral dessa política e sua estrutura, buscando apresentar em que contexto o Programa Bioclima Paraná foi instalado. Este capítulo apresenta um breve histórico da política ambiental paranaense, seguido pela descrição da debilidade de tal estrutura e a tendência tecnoburocrática que restringe a participação nesta política. Depois é apresentada a estrutura da política de mudanças climáticas do Paraná e alguns de seus programas, tendo como foco o Programa Bioclima e o PSA.

A estrutura estatal da política de mudanças climáticas é entendida neste trabalho como as organizações responsáveis por implementar as ações correspondentes a essa temática, às leis, aos decretos e programas. Estudar a estrutura que implementa a política de mudanças climáticas é importante, principalmente pelo fato de este estudo focar na participação da sociedade civil na política, nas ações do Estado. A estrutura que implementa a política de mudanças climáticas contém muitos elementos da capacidade deliberativa, fomentando o entendimento como a participação ocorre ou é obstruída por conta de tal estrutura.

Por muito tempo, a economia do Paraná foi baseada em grande parte pela extração de seus recursos naturais, como no ciclo da madeira, erva-mate e café. Neste estado está situada a Hidroelétrica de Itaipu, que foi por muitos anos a maior usina de energia elétrica do mundo. Visando dar sustentabilidade às florestas que representavam uma rica fonte de renda ao estado, em 1907 é sancionado o primeiro código florestal do Brasil, no Paraná. Sendo que o código nacional foi promulgado 27 anos depois. Um importante preservacionista, Reinhard Maack, estudou Geologia e Geografia em Berlim e veio para o Paraná em 1920. Ele criticou o desflorestamento no estado e alertou para as consequências que poderiam ser gerados no futuro por conta dessa ação (MAACK, 2002). Foi no Paraná também que se criou a primeira Escola de Florestas do Brasil, na Universidade Federal do Paraná – UFPR (GODOY, 2014). Alguns dos técnicos formados lá passaram a compor o quadro de pessoal das organizações públicas ambientais paranaenses.

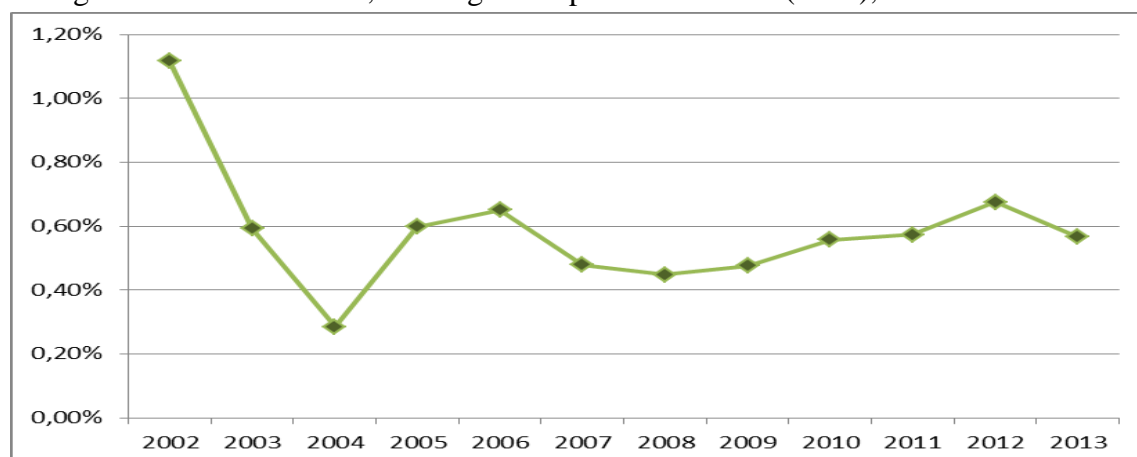
Diante desse quadro, o Estado do Paraná vem criando ações e programas de reflorestamento e proteção de áreas verdes desde a década de 1970 com o Programa de Manejo Integrado de Solos e Águas – PMISA. Nessa década são criadas organizações ambientais importantes como a Administração de Recursos Hídricos – ARH e o Instituto de Terras e Cartografia – ITC. Na década de 1980, tais organizações alteram sua estrutura e denominação, tornando-se Superintendência de Recursos Hídricos – SUDERHSA e Saneamento Ambiental – SUDERHSA e Instituto de Terras, Cartografia e Florestas – ITCF. Além disso, após a redemocratização, é instalado o CEMA, buscando dar maior abertura à participação popular. Finalmente, na década de 1990 é criada a SEMA e o IAP – Instituto Ambiental do Paraná, a partir da junção da SUDERHSA e ITCF (MATOS, 2012; GODOY, 2014).

Tal estrutura da política ambiental apresenta várias debilidades por conta dos reduzidos recursos financeiros, humanos e políticos, tendo pouca importância para o governo estadual. Isso pode ser verificado por meio dos gastos ambientais no estado. Em um estudo realizado por Borinelli *et al.* (2011, p. 106),

A análise dos gastos ambientais do Estado do Paraná no período de 2000 a 2009 revelou que essas despesas em meio ambiente tendem a ser instáveis e vêm declinando na última década, e que o corte de gastos na função gestão ambiental é bem superior ao corte do orçamento total.

O Gráfico abaixo demonstra o percentual das despesas na função gestão ambiental em relação ao total do gasto estadual entre 2002 e 2013.

Figura 1 – Evolução do percentual de despesa da função gestão ambiental em relação ao gasto total estadual, corrigidos pelo IGP-DI (FGV), entre 2002-2013



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Com a análise feita por Borinelli *et al.* (2011) e pelo gráfico apresentado, percebe-se que a política ambiental tem baixa prioridade pelos governos, apresentando uma média de 0,59% do gasto em relação ao total do Estado. Existem também problemas, como a falta de concursos públicos (GODOY, 2014), fazendo com que, a cada ano, menos funcionários trabalhem nas instituições ambientais, já que não há reposição de pessoal. Outro fato agravante é que na última década, além de os recursos orçamentários terem estabilizado o volume de atribuições, aumentaram consideravelmente, a exemplo da gestão das florestal, resíduos sólidos e das políticas de mudanças climáticas. Atualmente, a Coordenadoria de Mudanças Climáticas possui apenas três funcionários e um estagiário, dessa forma a política sobre mudanças climáticas aloca-se em uma estrutura frágil e pouco prioritária pelos governadores do Estado.

Além da debilidade institucional, a política ambiental paranaense é marcada pela restrição da participação social. Em análise sobre essa participação no CEMA, Matos (2012) argumentou sobre como tal estrutura foi criada como política simbólica, não possibilitando a participação autêntica dos diversos atores da sociedade civil, a exemplo de membros de ONGs, setor econômico, universidades etc. Neste estudo apontaram-se sinais de que os técnicos do governo não repassavam informações importantes sobre a política ambiental aos conselheiros, impossibilitando a deliberação e participação na formulação de políticas públicas sobre o tema. O Paraná tem uma tendência tecnocrata, cujos funcionários públicos acreditam que, por conta de sua competência, eles têm legitimidade para decidirem qual o interesse geral da sociedade. “Os membros da elite político-administrativa [*do Paraná*] reagem negativamente à ideia do aumento de participação dos cidadãos nas decisões políticas” (ALMEIDA; BRAUNERT, 2007, p. 181).

Essa tendência tecnocrata pôde ser percebida com o caso ocorrido no início da década de 1990. Naquela época, um técnico do governo sugere e desenvolve uma nova política, visando aos incentivos econômicos de cidades que preservem seus mananciais de abastecimento e florestas. Dessa forma foi criado o ICMS Ecológico – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Ecológico. Tal programa obteve grande sucesso, aumentando significativamente o número de unidades de conservação no Estado (SANTOS, 2012), porém um de seus limites era a falta de incentivo aos donos de RPPNs – Reservas Particulares do Patrimônio Natural, pois o incentivo do ICMS

ecológico é dado aos municípios, que muitas vezes não repassam aos donos dessas reservas. Dessa forma foi implementado o PSA dentro da Política Estadual de Mudanças Climáticas.

4.2 ESTRUTURA DA POLÍTICA SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DO PARANÁ

Na estrutura da política sobre mudanças climáticas do Paraná percebem-se alguns elementos da capacidade deliberativa. O CEMA, o FPMCG e também a SEMA são espaços empoderados, cujos atores participam e tentam influenciar a política. O CEMA e o FPMCG são espaços potenciais de transmissão e prestação de contas, em que o Estado apresenta o que vem fazendo para os representantes de diversos setores do governo e da sociedade civil. A SEMA e toda a estrutura estatal produzem políticas públicas, que podem mostrar se houve ou não decisividade nas deliberações.

A Política Estadual sobre Mudança do Clima do Estado do Paraná, de acordo com a Lei Estadual 17.133/2012, é norteada pelos seguintes princípios: a proteção do sistema climático; a prevenção; a precaução; o poluidor-pagador; o conservador-beneficiário; o desenvolvimento sustentável; a informação, da transparência e da participação; a responsabilidade comum, porém diferenciada. Segundo o Art. 3º, ela tem como objetivos: (I) incentivar e implementar ações de controle e redução progressiva das emissões antrópicas por fontes e setores e a remoção por sumidouros; (II) incentivar, implementar e monitorar políticas públicas para desenvolvimento de processos técnicos e tecnologias baseadas em recursos renováveis; (III) identificar e avaliar os impactos das mudanças climáticas, definindo e implementando medidas de adaptação nas comunidades locais, em particular naquelas especialmente vulneráveis aos efeitos adversos; (IV) estimular mecanismos financeiros e políticas públicas para o desenvolvimento de projetos florestais relacionados à captura de carbono em atividades de plantio ou ao desmatamento e degradação florestal evitados. De acordo com o Art. 4º, parágrafo único: os objetivos da Política Estadual sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável, buscando a proteção da biodiversidade, o crescimento econômico e a redução da desigualdade social.

A lei, em seu artigo sexto, estabelece como instrumentos da Política Estadual sobre Mudança do Clima: a Política Nacional e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima; o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – Fehi/PR; o Plano

Estadual sobre Mudança do Clima; o Registro Estadual de Emissão, Redução e Captura de Gases de Efeito Estufa; a Comunicação Estadual sobre Mudança do Clima; o monitoramento climático estadual; o monitoramento do ciclo hidrológico estadual; medidas econômicas, financeiras, fiscais e tributárias destinadas à mitigação de emissões, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica; padrões ambientais e de metas, quantificáveis e verificáveis, para a mitigação de emissões antrópicas de gases de efeito estufa; indicadores de sustentabilidade; zoneamento ecológico-econômico (ZEE).

Por fim, a legislação estipula que o Poder Executivo deverá, a partir da data de sua publicação, implantar o Comitê Intersecretarial de Mudanças Climáticas em até 180 dias; realizar o primeiro Inventário Estadual e criar o Registro Público Estadual de Emissões em até 1 ano; elaborar o Plano Estadual sobre Mudança do Clima e a primeira Comunicação Estadual sobre Mudança do Clima em até 2 anos. Esta é a política de mudanças climáticas do Paraná.

A política de mudanças climáticas do Paraná pode ser dividida em duas fases: a primeira é o período de construção das bases da política, que ocorreu no período do Governo Roberto Requião (PMDB – 2003-2010), conhecido por seu perfil centralizador e estatista, pouco aberto a relações amigáveis com empresas e organizações da sociedade civil. Nesse período foram criados o FPMCG – Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais (DECRETO ESTADUAL 4.888/2005¹ e a Coordenadoria de Mudanças Climáticas (PARANÁ, 2007). A segunda fase compreende o período de criação de políticas públicas, que vem ocorrendo no período do Governo Beto Richa (PSDB – 2010-2018), marcado pelas características mais voltadas ao setor empresarial e por suas tendências neoliberais, abrindo espaço para o mercado, transferindo responsabilidades do Estado para outros setores, como as empresas e ONGs. Durante essa fase foram criadas leis e decretos de programas voltados às mudanças climáticas, como a Política Estadual sobre Mudança do Clima e o PSA e o Programa Bioclima Paraná. Em 2013 é emitido novo decreto sobre o FPMCG, dessa vez aprovando seu regulamento.

¹ Este Fórum só começou a funcionar em 2007 (PARANÁ, 2009).

Dentro dessa política, alguns programas e projetos vêm sendo executados. Um deles é o Inventário de Emissões Antrópicas Diretas e Indiretas de Gases de Efeito Estufa (IGEE).

O inventário é um levantamento das emissões de diferentes fontes dos setores público e privado. Ele avalia quatro setores – saneamento e resíduos; agropecuária, florestas e uso do solo; processos industriais e uso de produtos e energia, seguindo a metodologia do Intergovernmental Painel Climate Change (IPCC), reconhecida internacionalmente (PARANÁ, 2014b, p. 1).

Esse inventário é a base para a criação de políticas de adaptação e mitigação, segundo o secretário da SEMA. “Com o inventário foi possível constatar um maior impacto ambiental vindo dos setores de Energia e Uso do solo” (PARANÁ, 2014b, p.1), devido ao caráter agrícola e de utilização de veículos per capita.

Outro projeto apresentado pela SEMA é o Estradas com Araucárias, que é realizado em parceria com a Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e tem o objetivo de realizar o plantio de araucárias em divisas de propriedades rurais com estradas federais, estaduais, municipais ou particulares. “Esse projeto propicia ações conjuntas com prefeituras, proprietários rurais, escolas, associações, empresas privadas, cooperativas e órgãos estaduais” (PARANÁ, 2015a). A ideia desse projeto é criar um mecanismo em que empresas efetuariam pagamentos aos proprietários rurais, que plantariam as araucárias entre suas propriedades e as estradas, de forma a compensar o lançamento de carbono emitido por essas empresas. Porém esse projeto ainda não foi implementado.

A Coordenadoria de Mudanças Climáticas foi criada em fevereiro de 2007 (PARANÁ, 2009). Em seu ano de criação ela realizou algumas atividades, segundo a Mensagem de Governo do ano base 2007, e, entre elas, a realização de seminários, de palestras sobre mudanças climáticas em 13 conferências regionais, publicação de boletins informativos, apoio à implantação e inserção no mercado de carbono do Projeto de Carbono para reflorestar as reservas legais em pequenas propriedades no noroeste do Estado, divulgação e conscientização sobre a questão de mudanças climáticas em vários eventos. Além de atividades diretamente relacionadas ao Fórum, como a:

Realização do II Encontro do Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais sobre as ações locais para minimizar os efeitos das mudanças climáticas no Paraná; Aprovação da proposta de Câmaras Temáticas no Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais; Início de atividades da Câmara Temática Política Estadual de Mudanças Climáticas no Paraná e do Grupo Temático Inventário de Emissões de GEE no PR; Elaboração e atualização contínua do site do

Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais dentro do Portal do Meio Ambiente (PARANÁ, 2007, p.107).

A maioria das ações, como se pode perceber, focaram-se na conscientização e na produção de informações. A realização de seminários e conferências, além das atividades realizadas pelo Fórum, em tese, ajudariam a incentivar a participação da sociedade civil nessa política, porém o que foi percebido durante este trabalho foi a participação de ONGs profissionalizadas, com pouca ancoragem social. Existia a participação social, mas não de forma ampla, construindo maior capacidade deliberativa na política sobre mudanças climáticas.

Atualmente, a Coordenadoria de Mudanças Climáticas da SEMA tem investido em ações de adaptação às mudanças climáticas. O foco desse investimento está nos sistemas de informações, que ajudarão o Estado a prever onde podem acontecer desastres ambientais, como se pode notar pela fala do coordenador:

Nós estamos adquirindo radares, estações hidrometeorológicas, centros de comando, supercomputador para fazer modelagem do clima e estamos contratando escutas de mapeamento de risco de deslizamento, risco de inundação, cenários futuros, cenários ambientais, investindo em sistemas de informações, grande conjunto de ações (ENTREVISTA 2, 2014, p. 2).

Segundo o atual coordenador de mudanças climáticas, essas ações integram o Programa Bioclima. O foco da coordenadoria atualmente se encontra na criação de um sistema de informações, para que depois sejam realizadas ações concretas. Tais ações seriam prioritariamente de adaptação, buscando dar suporte a áreas com mais riscos de desastres.

Em resumo, os próximos quadros apresentam de forma geral a estrutura organizacional e legal da política sobre mudanças climáticas no Paraná.

Quadro 1 – Estrutura organizacional da política sobre mudanças climáticas do Paraná

Ano	Nome	Objetivo
1987	CEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente	“Órgão superior de caráter colegiado, consultivo, normativo e deliberativo, subordinado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA.” (DECRETO ESTADUAL 2376/2000).
1999	FRHI - Fundo Estadual de Recursos Hídricos	"Implantação e suporte financeiro de custeio e de investimentos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos" (LEI ESTADUAL 12.726/1999).
2000	FEMA - Fundo Estadual de Meio Ambiente	"Concentrar recursos destinados a financiar planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente" (LEI ESTADUAL 12.945/2000).

2001	Coordenadoria de Biodiversidade e Florestas	"Liderar junto à sociedade paranaense, ações estratégicas manifestadas por meio de projetos, programas, parcerias e marcos legais que tenham por objetivo proteger, conservar e recuperar a biodiversidade no Estado" (PARANÁ, 2011, p.312)
2005	FPMCG -Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais	"Conscientizar e mobilizar a sociedade paranaense para a discussão e tomada de posição sobre o fenômeno das mudanças climáticas globais" (DECRETO ESTADUAL 7.524/2013).
2007	Coordenadoria de Mudanças Climáticas	"Contribuir para a redução das emissões de GEE e para a adaptação aos impactos de mudanças climáticas no Estado do Paraná com a participação da sociedade paranaense." e "apoiar técnica e administrativamente o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais" (PARANÁ, 2009, p.4).
2009	FNMC – Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	"Assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos." (LEI 12.114/2009).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 2 – Leis e decretos da política sobre mudanças climáticas do Paraná

Ano	Ato	Nome
2005	Decreto Estadual 4.888	Institui o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais
2008	Lei Estadual 16.019	Institui o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais
2012	Lei Estadual 17.133	Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima
2012	Lei Estadual 17.134	Institui o Pagamento por Serviços Ambientais
2012	Decreto Estadual 4.381	Dispõe sobre a criação do Programa BIOCLIMA PARANÁ
2013	Decreto Estadual 7.520	Aprova o Regulamento do Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais
2013	Decreto Estadual 9.085	Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima - SEMA
2014	Lei Estadual 18.295	Instituição do Programa de Regularização Ambiental das propriedades e imóveis rurais
2015	Decreto Estadual 1.591	Regulamenta as normas do Pagamento por Serviços Ambientais e o Biocrédito

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à estrutura, o que se percebe é que a política sobre mudanças climáticas do Paraná insere-se na frágil Secretaria Estadual de Meio Ambiente, que conta com poucos recursos financeiros e baixa prioridade política. Há também um histórico de baixa participação na política ambiental do Estado, possivelmente tendo como uma das causas a força da tecnoburocracia estatal, que muitas vezes mostra-se avessa à influência da sociedade civil em suas decisões. Já a Coordenadoria de Mudanças

Climáticas ainda continua trabalhando apenas com a produção de informação para que depois atue de forma mais concreta na realidade. A Política Estadual de Meio Ambiente demonstra em sua legislação seu alinhamento com o conceito de desenvolvimento sustentável e com linhas mais reformistas, como as apresentadas por Giddens (2010) e autores da modernização ecológica, como Jänicke (1997) e Mol (2000). Também percebeu-se que existem duas fases nessa política: a primeira, marcada por um perfil centralizador, do governador Roberto Requião, com algumas iniciativas de ouvir e divulgar o tema para a sociedade civil, e a segunda, com características tecnicistas do governador Beto Richa. As duas fases, de um modo geral, apresentaram perfis que dificultam a participação ampliada e aberta a todos os discursos. Dessa forma, percebe-se que a história e estrutura da política ambiental do Paraná podem representar barreiras à capacidade deliberativa do Programa Bioclima.

5 O PROGRAMA BIOCLIMA

O Programa Bioclima Paraná propõe a adoção de estratégias que objetivam a conservação da biodiversidade, contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas globais. Para isso, este conta com vários projetos dentro de si, entre os quais o mais importante é o PSA. Muitas vezes, tais projetos são tratados como sinônimos em entrevistas, notícias de jornais, relatórios do governo e ONGs, assim como na fala da primeira coordenadora do Programa Bioclima Paraná: o “Programa Bioclima e o Pagamento por Serviços Ambientais estão intrinsecamente relacionados” (CEMA, 2011, ata 82, p.10). Entre os programas sobre mudanças climáticas existentes no Estado, o Programa Bioclima tem se demonstrado o mais importante, tanto pela ênfase que o governo do Estado tem dado ao programa quanto pela sua amplitude, abarcando outros programas dentro dele, como o PSA. O objetivo deste capítulo é apresentar o Programa Bioclima Paraná. Primeiramente apresentou-se o programa e suas características, em seguida é descrito de forma mais específica o PSA, as ONGs envolvidas neste e sua história. Depois é dada ênfase na concepção ideológica do projeto, e, por fim, apresentada a situação atual da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Paraná.

Criado em 2012 pelo Decreto Estadual 4.381/2012, o Bioclima visa “estimular a conservação e recuperação da biodiversidade e a prestação de serviços ambientais”, segundo o art.1. O programa está estruturado em três componentes principais: (1) conservação e recuperação da biodiversidade; (2) minimização de impactos das mudanças climáticas; e (3) desenvolvimento de novos mecanismos de incentivo à conservação. A citada lei define como instrumentos do Programa: o ICMS-Ecológico, o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente (SISLEG), o mercado regional e mercado voluntário de carbono e o Pagamento por Serviços Ambientais. Os recursos financeiros do programa serão alocados em uma conta específica do Fundo Estadual do Meio Ambiente. A participação no programa deverá se dar de forma voluntária, podendo inscrever-se como beneficiários proprietários e posseiros de imóveis, empresas públicas e privadas, entidades do Terceiro Setor.

Coube à SEMA, mais especificamente à Coordenadoria de Biodiversidade e Florestas, a coordenação geral do Bioclima. Isto demonstra que o Programa Bioclima teve muita influência do setor de conservação ambiental, o que ficará mais evidente quando forem apresentadas as ONGs que pressionaram o governo para implementar

este programa. Internamente, o Bioclima é gerido por dois comitês, o Comitê Gestor (composto pelas Coordenadorias da SEMA, os Conselhos do Litoral, CEMA e Recursos Hídricos) e o Comitê Científico (composto por cientistas de renomado conhecimento técnico). A lei abre a possibilidade de serem estabelecidas parcerias entre instituições públicas e privadas para a consecução dos objetivos do programa e cria a figura da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP) que, subordinada à SEMA, “poderá ser instituída mediante parcerias com o Terceiro Setor” (Art. 8º).

Antes da lei houve ações que tornaram possível a instituição de tal programa. Em 2011, por meio da Coordenadoria de Biodiversidade e Florestas, foram “realizados 10 seminários para a elaboração de planejamento estratégico para a conservação da biodiversidade, que resultou na proposição de um novo programa denominado Bioclima Paraná. (PARANÁ, 2011, p. 312). Já segundo o entrevistado 1, algumas ONGs reuniram-se com a SEMA no intuito de criarem o Programa Bioclima. É possível que o programa tenha sido elaborado primeiramente por tais ONGs e depois, com a realização dos seminários, agregadas novas propostas ao Bioclima.

Um fator que pode ter dado visibilidade ao Programa Bioclima foi a realização da RIO+20 – Conferência das Nações Unidas – sobre o Desenvolvimento Sustentável, no mesmo ano de criação de tal programa, em 2012. O Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas compareceu ao evento, apresentando as ações da SEMA na área de mudanças climáticas (segundo atas do FPMCG). O Programa Bioclima, tendo várias áreas de atuação, como a biodiversidade e as mudanças climáticas, tinha potencial para chamar a atenção da conferência. Provavelmente, a RIO+20 foi importante para dar relevância ao bioclima.

O Programa é composto por vários projetos, agrupados em temas como: a) Conservação de Áreas Naturais; b) Recuperação de Áreas Alteradas; c) Incentivos Econômicos; d) Mudanças Climáticas; e) Monitoramento Ambiental; f) Educação Ambiental; e g) Capacitação e Pesquisa Científica. Ele apresenta alguns de seus diferenciais, como: elaboração de um planejamento estratégico com base em diagnósticos regionais; o envolvimento do setor privado; a utilização da ciência e tecnologia; a inovação advinda do Pagamento por Serviços Ambientais – PSA; e a sustentabilidade financeira do programa (PARANÁ, 2014).

Quadro 3 – Projetos do Programa Bioclima Paraná

Projeto	Objetivo	Subprojetos
Conservação de Áreas Naturais	Contribuir para a conservação da biodiversidade por meio do planejamento da paisagem, da proteção de remanescentes de vegetação natural, recuperação de ecossistemas e ambientes naturais, manejo de espécies de especial interesse para a conservação, criação e implementação de Unidades de Conservação e conservação de Áreas Estratégicas para a Biodiversidade no Paraná.	Sistema de Unidades de Conservação (UC's); Conservação de espécies da Flora e Fauna ameaçadas de Extinção; Política Estadual para Biodiversidade; e Metas da Convenção da Diversidade Biológica, Metas de Aishi.
Recuperação de Áreas Alteradas	Contribuir para a manutenção da estabilidade ambiental e ecossistêmica, favorecendo a conservação da biodiversidade, a manutenção dos processos ecológicos e dos corpos hídricos, visando à melhoria da qualidade e quantidade de água.	Recuperação de áreas ciliares e de alta fragilidade ambiental; Formação de Corredores Ecológicos; Controle de espécies exóticas invasoras; Planejamento e arborização Urbana – Biocidade; Projetos de fixação de carbono.
Mudanças Climáticas	Contribuir para carbono e para a adaptação aos impactos das Mudanças Climáticas; Economia de baixo carbono: Desenvolver Políticas Públicas, regulamentar, controlar e fiscalizar as emissões de GEE com a finalidade de reduzi-las segundo metas estabelecidas; Redução de Emissões; Adaptação aos impactos causados pelas mudanças climáticas, avaliando os riscos decorrentes destas.	Prevenção, adaptação e mitigação de impactos causados pelas mudanças climáticas; Mapeamento de áreas de vulnerabilidade ambiental; Sistema de Alerta e Prevenção de Desastres; Controle e Redução de Emissões; Economia de Baixo Carbono; Inventário Estadual de Emissões; e Energias alternativas.
Monitoramento Ambiental	Monitorar a biodiversidade, processos ecológicos e processos de restauração de ambientes e ecossistemas por meio de indicadores consistentes; Monitorar as Mudanças Climáticas e seus impactos sobre a biodiversidade, ecossistemas e organismos por meio de indicadores consistentes.	Planejamento da Paisagem; Monitoramento sistematizado por imagens de satélite; Banco de dados BIOCLIMA; Monitoramento Qualidade do Ar; Fiscalização Ambiental Integrada
Educação Ambiental	“Trabalhar as diferentes formas de comunicação para a educação ambiental.”	Estudantes Detetives Ambientais; Oficinas de participação motivacional para melhoria; Exposições Interativas móveis; Produção de mídia e materiais educativos.
Capacitação e Pesquisa Científica	“Capacitar os diversos atores para implementar as ações do programa; Respalda técnica e cientificamente as ações do programa.”	Rede internacional, intercâmbio de práticas sustentáveis e manejo de áreas silvestres; Estimular a pesquisa em Unidades de Conservação; Estruturar banco de apoio a pesquisas prioritárias, indicando formas de financiamento - BIOCRÉDITO.
Incentivos Econômicos	“Desenvolver mecanismos de incentivos à conservação da biodiversidade”	Pagamento por Serviços Ambientais – PSA e mercado de carbono; Composição de fundos de recursos público e privados; Estudos técnicos e posterior regulamentação para diferentes modalidades do BIOCRÉDITO; Compensação de Reserva Legal – Servidão florestal; ICMS-Ecológico; Modernização do Licenciamento e incentivos à certificação Ambiental.

Fonte: BIOCLIMA (2014).

De acordo com a primeira coordenadora do Bioclima, existem também temas do programa que são transversais, como as “ações de monitoramento da biodiversidade, ações de difusão, capacitação e pesquisa e também uma ação de gestão do programa” (CEMA, 2011, ata 80, p.27). O PSA é o principal projeto que vem sendo formulado dentro do Bioclima. Muitas vezes tratam Bioclima e PSA como sinônimos, como se

pôde perceber durante as várias falas dos técnicos do Estado, devido ao destaque e esforço que vêm sendo dedicados a esse projeto em relação aos demais. O PSA é também a área do Programa Bioclima que mais vem avançando, portanto merece atenção especial neste estudo.

5.1 PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

O PSA – Pagamento por Serviços Ambientais é um projeto que se encaixa em um dos objetivos do Programa Estadual de Mudanças Climáticas: “estimular mecanismos financeiros e políticas públicas para projetos florestais”, e é um dos carros-chefes do Programa Bioclima. Foi criado em 2012 pela Lei Estadual 17.134/2012 e regulamentado recentemente pelo Decreto Estadual 1.591/2015. Esse projeto vem ganhando grande visibilidade entre os programas ambientais do Paraná, tendo por objetivo “realizar pagamentos como incentivo monetário para proprietários e posseiros de imóveis que possuam áreas naturais preservadas que prestem serviços à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos no Estado do Paraná” (LEI ESTADUAL 17.134/2012).

Três ONGs aparecem como sendo as principais influenciadoras do Programa Bioclima Paraná. São elas a SPVS, o Mater Natura – Instituto de Estudos Ambientais e, por fim, a Fundação O Boticário de Proteção à Natureza (ENTREVISTAS 1; 2; 3). Entender o perfil dessas três organizações é o primeiro passo para analisarmos como se deu a participação da sociedade civil por meio dessas instituições.

A Fundação O Boticário apresenta poucas informações institucionais em seu site, focando mais em informativos sobre o que ela faz. Ela foi criada em 1990 “como uma das primeiras instituições ligadas à iniciativa privada voltadas à conservação da natureza no Brasil” (BOTICÁRIO, 2015, p.1). Sua missão é “Promover e realizar ações de conservação da natureza”, e sua sede fica em Curitiba. Entre os projetos que realiza está o Oasis, que serviu de inspiração para o PSA, rendendo uma Homenagem do Governador do Estado do Paraná por ter inspirado o Programa Bioclima Paraná (PARANÁ, 2012).

O Projeto Oasis foi criado em 2006, sendo “pioneiro em Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil” e implementado inicialmente na grande São Paulo. Posteriormente, executado em Apucarana, no Paraná, e em São Bento do Sul, Santa Catarina. Essa iniciativa “criou um sistema de pagamento por serviços ecossistêmicos a

proprietários de terras que se comprometem a conservar integralmente áreas de remanescentes de Mata Atlântica na região dos mananciais na Grande São Paulo” (BOTICÁRIO, 2008, p. 6). Apucarana foi a segunda cidade a receber o projeto e a primeira do Paraná. Assim,

Em 2010, foram assinados os primeiros contratos entre a prefeitura e os proprietários. Os recursos para os pagamentos são provenientes da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) que repassa mensalmente 1% do seu faturamento no município ao Fundo Municipal do Meio Ambiente” (BOTICÁRIO, 2010, p. 23).

A Fundação O Boticário é uma organização do terceiro setor, porém conta com recursos financeiros e humanos de empresas privadas. Sua fonte de recursos é considerável, a ponto de financiar projetos de outras ONGs, como a SPVS e Mater Natura (BOTICÁRIO, 2014, p. 108). Sobre seus recursos humanos, essa organização contou com 53 colaboradores em 2014 e com mais de 100 consultores voluntários, a maioria doutores (BOTICÁRIO, 2014). Tem diversos recursos científicos, possibilitando o encontro de seis novas espécies, que foram batizadas com seu nome.² Além disso, tem atuado constantemente em conjunto com o setor público por meio do Projeto Oasis, por exemplo, em que atua com o apoio das prefeituras e, no caso de Apucarana, da Sanepar. Dessa forma, essa é uma organização do terceiro setor que detém recursos financeiros, humanos e conhecimento importantes, que contribuem para que ela possa influenciar a política ambiental paranaense.

A SPVS foi criada em 1984 e em 1985 realizou seu primeiro projeto: “‘Semana do Meio Ambiente’ para filhos de funcionários da Petrosix em São Mateus do Sul no Paraná”, iniciando suas atividades com estreitas relações com empresas privadas. Atualmente, segundo a entidade, “a SPVS conta com um corpo técnico qualificado para planejar a estruturação de iniciativas que inserem ações de conservação da biodiversidade na gestão das companhias” (SPVS, 2015, p. 1). Segundo essa organização, “a missão da SPVS é trabalhar pela conservação da natureza, através da proteção de áreas nativas, de ações de educação ambiental e do desenvolvimento de modelos para o uso racional dos recursos naturais” (SPVS, 2015, p. 1). Ela entende que seus projetos têm temas atuais devido à “sua capacidade de inovação e criatividade,

² Em 1998, em um de seus projetos, foi descoberta a rã *Megaelasia boticariana*; em 2002, o peixe *Listrura boticário*; no ano de 2004, o peixe *Aphyolebias boticarioi*; em 2005, o maracujá *Passiflora boticarioana*; em 2010, o arbusto *Gymnanthes boticário*; e, em 2014, o peixe *Ituglanis boticário*.

unida ao conhecimento científico e noção de prioridade em favor da conservação da biodiversidade” (SPVS, 2015, p. 1).

Seu Projeto “Desmatamento Evitado”, assim como o Projeto Oasis, da Fundação O Boticário, foi inspiração para o PSA, criado por lei em 2011 no Paraná. “O objetivo do Programa Desmatamento Evitado é, de um lado, localizar empresas privadas interessadas em apoiar a conservação da natureza e, de outro, proprietários de áreas que precisem de apoio para ações de conservação” (SPVS, 2011, p. 4). Sua ideia nasceu em 2003, com o nome Campanha de Adoção de Áreas, e passou a ser denominado Desmatamento Evitado em 2007, com a entrada do HSBC, tendo “o objetivo de ser uma alternativa contra o fenômeno de aceleração das mudanças climáticas. A primeira empresa a adotar uma área foi a Posigraf, do grupo Positivo. A área foi a Mata do Uru, localizada na Lapa (PR)” (SPVS, 2011, p. 4). No ano de lançamento do Programa Bioclima Paraná, em 2012, tanto a SPVS e Fundação O Boticário quanto o HSBC, a Posigraf e o dono da Mata do Uru, Gabriel Campagnolo, receberam homenagens da SEMA por terem inspirado o programa (PARANÁ, 2012).

Percebe-se, após tal análise, que a SPVS é uma ONG com muitas relações com o setor empresarial. Desde seu primeiro projeto até os atuais tem estado majoritariamente em sintonia com o empresariado, buscando parcerias para viabilizar a execução de tais projetos em favor da conservação da natureza. Outro ponto a ser ressaltado é a importância que a SPVS dá ao seu conhecimento técnico e científico e como este pode ajudar companhias privadas e governo a conservarem o meio ambiente.

O Mater Natura – Instituto de Estudos Ambientais surgiu em 1983, quando um grupo de estudantes de biologia da PUCPR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná “participou de um encontro que denunciava a utilização indiscriminada de agrotóxicos na agricultura paranaense” (MATER NATURA, 2015, p. 1), ou seja, sua criação foi motivada em um movimento de oposição às atitudes que estavam sendo tomadas. Em sua história engajou-se em movimentos populares contra a caça de baleias, e “a favor do fechamento da Estrada do Colono, que cortava ilegalmente o Parque Nacional do Iguaçu” (MATER NATURA, 2015, p.1), por exemplo. Assim,

Seu objetivo é influenciar decisões, atitudes e legislação, tanto local quanto nacionalmente, sempre em busca do favorecimento da conservação da natureza, do meio ambiente e da melhoria da qualidade da vida, mediante o uso sustentável dos recursos naturais (MATER NATURA, 2015).

Ele atua em políticas públicas articulada com outras organizações, inclusive sendo uma das organizações mais ativas na Uneap – União de Entidades Ambientistas do Paraná e do Fórum do Movimento Ambientalista do Paraná. Segundo o Mater Natura (2015), entre suas atividades, ela acompanha o poder público no processo de legislação e de programas, difundindo informações com o objetivo de “propiciar a participação da sociedade civil em defesa de seus direitos e interesses”; monitora e denuncia ações de órgãos públicos, empresas e cidadãos que agem danificando o meio ambiente; e, desenvolvendo campanhas de mobilização social em defesa da questão ambiental. O Mater Natura “participou dos processos de discussão que movimentou a sociedade brasileira, por ocasião das consultas populares para a elaboração da Constituição Federal (1987-88) e do estado do Paraná (1988-89)”, e elaborou o projeto de Lei 8.946/1989, que proíbe maus-tratos aos animais, a caça e pesca predatória no Paraná.

Porém, ao se desenvolver, o Mater Natura foi perdendo suas características de denúncia e mobilização social. Atualmente apresenta características mais técnicas, contando com 63 associados, entre estes 15 biólogos. Seu presidente é especialista em Ecologia das águas continentais e a organização trabalha com diversos programas em cooperação com o setor público e privado.

Analisando seu objetivo, história e atuação em políticas públicas, percebe-se que o Mater Natura foi uma organização da sociedade civil que buscou a participação desta, fazendo oposição quando atitudes contra o meio ambiente foram realizadas, pressionando a criação de arcabouço legal para poder proteger a natureza, criando alianças com outras ONGs e buscando a mobilização da sociedade civil para promover mais avanços na área ambiental. Sua história recente, porém, demonstra que esta se profissionalizou e perdeu um pouco suas características mais participativas.

O PSA foi inspirado em iniciativas de duas ONGs com sede no Paraná: a SPVS – Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental e a Fundação o Boticário de Vida Selvagem. A Campanha de Adoção de Áreas, criada em 2003, pela SPVS tinha “o objetivo de ser uma alternativa contra o fenômeno de aceleração das mudanças climáticas” (SPVS, 2011, p. 4). Segundo o diretor executivo da SPVS, a ideia surgiu em uma história em que havia de um lado um empresário que “expunha sempre seu descontentamento pela ausência de uma ação mais orquestrada nessa direção [*da conservação da natureza*]” (BORGES, 2013, p. 1), e, de outro lado, um proprietário de

reserva natural, Gabriel Campagnolo. “Este ‘casamento’ que aproximou proprietário e empresário conservacionistas gerou a primeira experiência de adoção de uma área de Floresta com Araucária no Paraná, e uma das primeiras ocorridas no Brasil” (BORGES, 2013, p. 1). O empresário ajudava financeiramente o proprietário da reserva natural, que agora passava a receber apoio para continuar preservando o meio ambiente. Em 2007 esse projeto passou a ser conhecido como Desmatamento Evitado, com a entrada do HSBC, ampliando seu impacto. “O objetivo do Programa Desmatamento Evitado é, de um lado, localizar empresas privadas interessadas em apoiar a conservação da natureza e, de outro, proprietários de áreas que precisem de apoio para ações de conservação” (SPVS, 2011, p. 4).

Em 2006, a Fundação O Boticário criou o Projeto Oasis, “uma iniciativa pioneira, que estimula a conservação da natureza por meio do pagamento por serviços ambientais” (BOTICÁRIO, 2014b, p. 1). Tal projeto foi iniciado na grande São Paulo, e, em 2010, em Apucarana, sendo a segunda cidade a executar tal projeto. Nessa cidade, “os recursos para os pagamentos são provenientes da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) que repassa mensalmente 1% do seu faturamento no município ao Fundo Municipal do Meio Ambiente” (BOTICÁRIO, 2010, p. 23). Em 2012, a Fundação O Boticário assinou um termo de cooperação técnica com a SPVS para o projeto de PSA na Região Metropolitana de Curitiba (BOTICÁRIO, 2014, p. 39). No mesmo ano também foi lançada uma nova metodologia do Projeto Oásis, que possibilitava a sua aplicação em qualquer município do país.

Na vertente estatal, em 2009, o Projeto de Lei 143/2009, apresentado pelo Deputado Estadual Luiz Eduardo Cheida (PMDB), foi o primeiro a tentar instituir o PSA no Paraná, porém a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa barrou a proposta alegando que tal texto estabelecia atribuições à SEMA, o que só poderia ser feito pelo Poder Executivo. O deputado enviou um pedido de impugnação contra tal decisão, porém esta foi feita fora do prazo, portanto não foi aceita (PROJETO DE LEI 143/2009). Segundo o deputado, o projeto saiu de pauta novamente em 2012, mas com a garantia de que se criaria um Fundo para que tal projeto fosse efetivado (CHEIDA, 2012).

Durante a pesquisa percebeu-se que ONGs como a SPVS e Fundação O Boticário tinham e continuam tendo boas relações com a SEMA. Possivelmente, o PSA havia sido apresentado aos técnicos estatais ainda no Governo Roberto Requião, porém,

por conta das características centralizadoras do governador, o projeto não havia sido colocado na agenda. Com a entrada do governador Beto Richa, os técnicos da SEMA, juntamente com selecionadas ONGs, puderam expor o projeto e colocá-lo na agenda do executivo e do legislativo.

Em 2012, o Poder Executivo lançou o Projeto de Lei 119/2012, que instituía o PSA. O Deputado Luiz Eduardo Cheida apresentou uma emenda à lei do PSA, o qual sugeria a destinação de 1% da tarifa bruta da Copel, da Sanepar e do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos para constituir um fundo que viabilizasse o PSA. O Deputado Estadual Augustinho Zucchi (PDT) apresentou emenda para que fosse destinado 1% da tarifa bruta das Pequenas Centrais Hidrelétricas do estado com a mesma finalidade. As duas emendas passaram pelas comissões, porém a do deputado Cheida foi negada em plenária e Augustinho Zucchi protocolou requerimento de retirada da sua proposta.

Com isso, em abril de 2012, o projeto foi aprovado, culminando na Lei do Pagamento por Serviços Ambientais (17.134/2012). Em 2012 foram ainda aprovadas a Lei da Política Estadual sobre Mudança do Clima (17.133/2012) e o Decreto Estadual 4.381/2012 que regulamenta o Programa Bioclima Paraná.

5.2 CONCEPÇÃO IDEOLÓGICA

O Bioclima e o PSA são orientados por uma lógica reformista. Segundo o site do Programa Bioclima Paraná, este é guiado pelos princípios da economia verde,³ que segue a linha de pensamento da modernização ecológica (JÄNICKE, 1997). O site descreve o Programa desta maneira:

O Estado do Paraná apresenta um Programa inovador em toda sua concepção e lastreado por um *embasamento técnico científico* sem precedentes, desenvolvido com a participação de técnicos de diferentes instituições governamentais, de instituições de ensino e pesquisa e de ONG's (PARANÁ, 2014, sem grifos no original).

Com a aprovação dessas leis e decretos, ainda em 2012, o Bioclima e o PSA são apresentados no CEMA. A coordenadora de mudanças climáticas argumentou que o

³ A economia verde acredita que seja possível alcançar a sustentabilidade por meio de um conjunto de processos produtivos que possam ser amigáveis social e ambientalmente. Suas ideias estão muito ligadas aos conceitos da Modernização Ecológica.

objetivo do programa é ter uma relação amigável com os empresários: “não queremos que seja uma forma de punir os empresários ou qualquer atividade” (CEMA, 2011, ata 80, p. 28). Argumentou também que o Bioclima seguirá o modelo mundial, de mitigação e adaptação. Assim sendo, esse programa seria a ação principal da Secretaria de Meio Ambiente e do Estado do Paraná para enfrentar as mudanças climáticas.

Para a coordenadora do programa, um dos pontos mais importantes desse é o fato de ele “tentar fomentar, incentivar para que o agricultor tenha algum incentivo econômico, financeiro para conservar as florestas em suas propriedades. Aí que vem o diferencial dos programas, realmente é a forma de incentivo econômico” (CEMA, 2011, ata 80, p.28). A questão dos incentivos econômicos, materializados no PSA sempre se mostra como o eixo principal desse programa. A coordenadora de biodiversidade demonstra o porquê de esse incentivo ser tão importante, ao estimular os proprietários rurais que preservam e atualmente não recebem gratificações financeiras por tal serviço ambiental prestado.

Voltando à questão dos incentivos à conservação, uma questão bastante importante é o pagamento por serviços ambientais, que o programa prevê, e prevêem três mecanismos, pagar por biodiversidade, unidades de conservação e por recuperação - formação de corredores ecológicos. Traduzindo de uma forma bem simples: biodiversidade seria o proprietário que preservou além da reserva legal. Hoje temos casos em que o cidadão é chamado de bobo, porque preservou além dos 20%. Então, ele tem na sua propriedade tudo certinho e ele tem um mais, então esse a mais nós contemplaríamos. Outra questão também com as unidades de conservação, tem propriedades particulares onde o cidadão registrou em cartório a área com uma restrição maior que a reserva Legal, ou seja, ele formulou um reserva particular do patrimônio natural. O Estado do Paraná é o Estado que mais têm no Brasil essas áreas e também o cidadão se comprometeu voluntariamente, registrou a sua vontade de preservar essas áreas. Então, esse também é um cidadão que merece ter o nosso reconhecimento público. E, por fim, a questão da recuperação, ou seja, a pessoa que quer fazer uma ação de restauração e para isso merece ter um incentivo de forma incremental formando corredores de biodiversidade. Hoje temos as nossas unidades de conservação bastante isoladas, digamos assim, e a formação de corredores é a única estratégia de forma voluntária que pode resultar em bons ganhos (CEMA, 2011, ata 80, p. 29-30)

A coordenadora do programa expõe claramente que um dos objetivos do PSA é o estímulo à criação de RPPNs – Reservas Privadas do Patrimônio Natural.

As propriedades que cadastrarem o programa poderão ser beneficiadas com ele, tanto por pagamentos por serviços da biodiversidade como por compensação da Reserva Legal ou até, querendo transformar a sua propriedade ou parte em uma unidade de conservação privada, como

RPPN, como realmente pretendemos estimular ou pública (CEMA, 2011, ata 80, p. 30)

Esse estímulo à criação de RPPNs por meio do PSA é um dos principais objetivos do programa, pois vem tentar resolver uma lacuna do ICMS Ecológico – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Ecológico. Este é um programa que visa destinar 5% do ICMS para municípios que preservem suas áreas verdes. Foi criado no Estado do Paraná, em 1992, sendo o primeiro instrumento de mercado de política ambiental criado no país, utilizado posteriormente como modelo em diversos estados brasileiros (SANTOS, 2012).

O ICMS Ecológico é um Instrumento de Incentivo Econômico do tipo recompensa financeira. Ele destina uma parte do ICMS arrecadado aos municípios que possuem mananciais de abastecimento de água ou UC. Dessa forma, são gerados externalidades positivas à sociedade, e um pagamento ao município pela preservação (SANTOS, 2012, p. 24)

Porém, um dos limites do ICMS Ecológico é a falta de repasses aos proprietários rurais que preservam o meio ambiente. Os recursos desse programa são repassados para os municípios e muitas vezes estes não repassam a verba para quem conserva a natureza. Diante disso, segundo Santos (2012, p. 119): “em especial, deve-se dar mais atenção aos proprietários de RPPNs, pois é o estrato mais insatisfeito e com maior potencial de expansão”.

O PSA surge, portanto, como uma forma de se resolver tal lacuna existente no ICMS Ecológico, o principal e único instrumento econômico da política ambiental paranaense até então. O PSA contou com intensa cooperação entre segmentos de governo e ONGs especializadas, que compartilhavam dos princípios reformistas na política ambiental

O PSA seria financiado pelas contribuições de empresas que aderissem à certificação ambiental do Bioclima. O biocrédito seria uma das ferramentas principais para financiar o pagamento por serviços ambientais.

Pretendemos de um lado a redução, o monitoramento e a mensuração do impacto desses empreendimentos [*que utilizam a biodiversidade*], que essas empresas voluntariamente procurem a sua certificação ambiental aderindo ao programa Bioclima e com essa adesão teriam um residual, ou seja, um valor a contribuir, que estamos chamando de biocrédito, e esse serviria para o pagamento de serviços ambientais (CEMA, 2011, ata 80, p. 31).

Segundo a coordenadora de biodiversidade, as expectativas para esse programa são: (1) ter um programa autossustentável financeiramente, que não dependa de

financiamento de bancos internacionais; (2) incorporação das práticas de neutralização de carbono no mercado, oferecer “tem um cardápio de alternativas para esse cidadão que quer neutralizar o seu carbono” (CEMA, 2011, ata 80, p. 32); (3) transparência no financiamento e pagamento do dinheiro “a pessoa terá o mapa do Paraná, as empresas que estão colaborando e por outro lado as propriedades que estão recebendo por essas áreas” (CEMA, 2011, ata 80, p. 32), e assim ela encerra a apresentação do programa no CEMA.

Apesar de todo o planejamento, levando em conta uma forma sustentável de financiamento e a transparência do programa. De tantas expectativas do então secretário de meio ambiente e do CEMA. Com a atuação de ONGs como a SPVS, Mater Natura e Fundação O Boticário. Apesar disso, o PSA ainda não foi executado até o presente momento. Em 2013, conselheiros do CEMA questionaram o porquê de o PSA ainda não ter sido implementado. O diretor geral da SEMA respondeu da seguinte forma:

A grande dificuldade, não só no Paraná como no Brasil, é definir a forma de se fazer o pagamento do serviço ambiental ao produtor rural, ao agricultor, ao proprietário, ao posseiro, que instrumento legal se converte em dinheiro de natureza pública para uma entidade privada, seja pessoa física ou jurídica. Nós estamos participando de vários encontros nacionais produzidos pela Agência Nacional de Água, pelo próprio Ministério de Meio Ambiente, pelo GIZ, pelo convênio da Alemanha aonde temos feito alguns debates sobre isso. Mas recebemos semana passada alguns produtos que finalizaram contrato com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, onde estabelecemos as demandas, os mecanismos financeiros, onde podemos captar os recursos para fazer o pagamento. E estamos encerrando, até o fim de outubro, a metodologia, já fizemos alguns testes com a Emater, SEAB, ADAPAR e a microbacia do Miringuava aqui da região metropolitana de Curitiba, aonde já fizemos alguns testes para a implementação desse pagamento. Então, provavelmente até o final desse mês tenhamos a concretização do mecanismo do cálculo financeiro para cada proprietário rural que tenha áreas preservadas em mananciais de abastecimento, que é o PS Águas e PSA RPPN que são para os proprietários que tenham a reserva particular do patrimônio natural, que vão receber valores do Estado como título de contribuição pelo favor ou pelo serviço ambiental prestado à população paranaense e brasileira. Os mecanismos financeiros foram entregues, como eu falei (CEMA, 2013, ata 22 extra, p. 2).

O diretor explicou algumas das dificuldades para se operacionalizar o PSA. Por ser um repasse de dinheiro a pessoas privadas, é possível que haja formas de corrupção, repassando recursos de maneiras ilícitas a terceiros. Por isso é necessário que seja feita uma metodologia confiável, para se evitar benefícios a atores privilegiados. O Estado do Paraná entrou em parceria com diversas organizações para poder estabelecer o cálculo

de pagamento por tais serviços ambientais e prometeu que essa fase estaria pronta em breve. O PSA é importante também para promover maior comunicação entre as instituições públicas, quebrando a característica de agências isoladas do método cartesiano. A promessa feita, porém, não foi cumprida, sendo que, no momento, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente tem uma parceria com a Fundação O Boticário para criar tal metodologia, a qual não tinha sido entregue na época dessa reunião.

No ano de 2014, a Fundação O Boticário iniciou a expansão do PSA em nível nacional. Ela realizou um diagnóstico sobre o marco legal nos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná. Nestes dois últimos, a Fundação apoiou a alteração das leis existentes. No Paraná:

Para a elaboração do Decreto Geral – que regulamenta a Lei nº 17.134/201 – e para discutir sua regulamentação e implementação, foram promovidas oficinas com diversas instituições que atuam com PSA no estado. No entanto, foi identificada a necessidade de alteração nessa legislação, o que deu origem ao Projeto de Lei nº 360/2014 (O BOTICÁRIO, 2014, p. 47).

Esse projeto de lei foi aprovado “de forma surpreendente rápida e na surdina” (UFPR, 2014, p. 1), transformando-se na Lei Estadual 18.295/2014, que institui o Programa de Regularização Ambiental. Além de instituir tal programa, essa lei altera alguns pontos da Lei 17.134/2012, que institui o PSA. Essa nova lei inclui o Princípio do Protetor Beneficiário, permitindo a remuneração daqueles que preservaram a floresta. Inclui também o Princípio do Usuário Pagador, fazendo com que usuários de recursos naturais paguem ao Biocrédito,⁴ de forma voluntária, uma quantia estipulada por conta de tal uso e que será utilizada para beneficiar os protetores citados anteriormente. Dessa forma, a Lei Estadual 18.295/2014 estabelece como uma das fontes para o Biocrédito os:

recursos decorrentes da utilização com fins econômicos dos recursos naturais, com base no princípio do usuário-pagador, cujos valores serão fixados nos procedimentos de licenciamento ambiental, inclusive naqueles onde não for exigido estudo prévio de impacto ambiental (LEI ESTADUAL 18.295/2014, Art.65).

A história do PSA no Paraná iniciou com uma ONG que busca a integração de todos os setores para a conservação da natureza. Desde o começo, a ideia do programa é

⁴ “Fica denominado BIOCRÉDITO o conjunto dos recursos financeiros, públicos e privados, destinados à implementação da Política Estadual da Biodiversidade e da Política Estadual sobre a Mudança do Clima, constituindo um dos seus mecanismos o Pagamento por Serviços Ambientais – PSA” (LEI ESTADUAL 18.295/2014, Art.11).

aproximar usuários-pagadores que financiariam os protetores-beneficiários. Percebe-se que a Fundação O Boticário, para executar o Projeto Oasis em Apucarana, em 2010, conseguiu captar 1% da receita da Sanepar para financiar a iniciativa, e no ano de 2014 conseguiu pressionar o legislativo a aprovar uma lei estabelecendo normas para que usuários de recursos naturais pagassem por isso. O deputado Cheida, porém, em 2012, quando tentou incluir a mesma porcentagem de 1% da Sanepar, entre outras fontes, não conseguiu aprovar sua emenda. Percebe-se, portanto, que a Fundação O Boticário parece ter grande influência para aprovar seus projetos no legislativo.

Atualmente, o PSA encontra-se em fase de diagnóstico para indicar as potenciais propriedades que receberão o pagamento, etapa que será financiada com recursos, cerca de R\$1,4 milhão, da Agência Nacional de Águas (PARANÁ, 2015b). Também serão realizados projetos pilotos em três bacias do estado, Miringuava, Piraquara e Iapó, cada um destes contará com uma UPG – Unidade de Gerenciamento do Projeto. A bacia de Piraquara é a mais adiantada e tem como articuladora a SPVS, que provavelmente fará parte da UPG. Também foi instituído o Decreto Estadual 1.591/2015, em 2 de junho de 2015, que regulamenta a lei do PSA.

Após três anos da criação da lei sobre tal projeto, seu decreto é sancionado, o que demonstra a lentidão e os vários obstáculos enfrentados pelo projeto, sobretudo os relacionados à metodologia de trabalho, às formas de financiamento das indenizações pelos serviços ambientais e à fragilidade institucional do setor público ambiental.

5.3 A POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: BALANÇO ATUAL

Após analisarmos o Programa Bioclima, o Pagamento por Serviços Ambientais no capítulo 5 e a Política Estadual de Mudanças Climáticas no capítulo 4, podemos fazer um balanço preliminar das ações realizadas em nome da política de mudanças climáticas no estado do Paraná. Tal política é executada pela Coordenadoria de Mudanças Climáticas, já o Bioclima e PSA, pela Coordenadoria de Biodiversidade e Florestas. Segundo o então coordenador de mudanças climáticas, tal setor estava trabalhando no inventário de emissões de GEE, no registro público de emissões de GEE, na educação ambiental por meio da produção de cartilhas educativas, no Projeto Estrada com Araucárias e no Projeto SEMA Carbono Zero. Além disso, também argumentou que havia sido criado o Comitê Intersecretarial de Mudanças Climáticas pelo Decreto Estadual 9.085/2013, porém esse comitê foi apenas instituído por decreto, sendo que

este “ainda não entrou em funcionamento (FPMCG, 2014, Ata 20/out, p. 3), segundo funcionária da SEMA.

No fim do ano de 2014 foi relatado que a Coordenadoria de Mudanças Climáticas estava adquirindo radares, estações hidrometeorológicas, centros de comando, um supercomputador, e investindo no mapeamento de riscos (ENTREVISTA 2, 2014). Segundo esse funcionário, as ações desse setor vêm se concentrando em medidas de adaptação às mudanças climáticas. O Inventário Estadual de Emissões de GEE foi finalizado em outubro de 2014, e o Registro Público de Emissões de GEE, iniciado em abril de 2015. Estas foram as ações realizadas pela coordenadoria recentemente. Para se ter uma ideia melhor sobre o andamento da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, o quadro a seguir apresenta um resumo.

Quadro 4 – Andamento da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas

Atividade	Prazo (dado pela Lei 17.133/2012)	Andamnetno
Comitê Intersecretarial de Mudanças Climáticas	180 dias – Out/2013	Ainda não executado
Inventário de Emissões de GEE	1 ano - Abr/2013	2 anos – Out/2014
Registro Público de Emissões	1 ano – Abr/2013	2 anos – iniciado em Abr/2015
Plano Estadual sobre Mudanças Climáticas	2 anos – Abr/2014	Ainda não executado
Comunicação Estadual sobre Mudanças Climáticas	2 anos – Abr/2014	Ainda não executado

Fonte: Elaborado pelo autor

Como dois importantes componentes da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, temos o Programa Bioclima e o PSA. Apesar da lentidão, vem-se avançando nestas questões, e o quadro a seguir apresenta sumariamente o andamento desses programas. O Programa Bioclima Paraná tinha quatro instrumentos descritos em seu decreto de criação, eram estes o ICMS Ecológico, o SISLEG - Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente, o Mercado de Carbono e o PSA. O ICMS Ecológico é uma política que existe desde 1991, já o SISLEG foi implementado em 1999, portanto o Bioclima apenas agregou tais programas. A novidade está nos mercados de carbono e no PSA, sendo que possivelmente o PSA seja uma forma de se implementar os mercados de carbono. Além destes instrumentos temos ainda alguns pontos a serem analisados sobre o Programa Bioclima Paraná.

Quadro 5 – Andamento dos instrumentos do Programa Bioclima Paraná

Atividade	Andamento
Comitê Gestor do Bioclima	Instituído pela Resolução SEMA 028/2013, não implementado (ENTREVISTA 1, 2014).
Comitê Científico do Bioclima	Instituído pelo Decreto Estadual 4.381/2012, não implementado.
Unidade de Gerenciamento do Programa	Instituído pelo Decreto Estadual 4.381/2012, será implantado em cada bacia hidrográfica participante (PARANÁ, 2015b).

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 6 – Andamento das atividades do Pagamento por Serviços Ambientais

Atividade	Andamento
Lei do PSA	Lei Estadual 17.134
Correções necessárias para implementação do PSA (Segundo Fundação O Boticário)	Lei Estadual 18.295/2014.
Decreto de regulamentação	Decreto Estadual 1.591/2015.
Criação de metodologia para o pagamento	Modelo padrão criado pela Fundação O Boticário, parceria estabelecida entre SEMA e tal ONG.
Diagnóstico de indicação de potenciais propriedades a receber o pagamento	A ser realizado com recursos liberados pela Agencia Nacional de Águas (PARANÁ, 2015b).
Pagamento dos serviços ambientais	Será realizado em três bacias hidrográficas (PARANÁ, 2015b).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se que o Programa Bioclima Paraná não implementou seus comitês gestor e científico, além disso incorporou programas que já haviam sido criados anteriormente, sendo o PSA a grande inovação, e, possivelmente, este é o motivo de os dois programas serem confundidos. A Coordenadoria de Mudanças Climáticas vem realizando algumas ações que integram o Bioclima pela produção de informações e definição de áreas de risco. Apesar disso, esses são apenas alguns pontos do Programa, do qual o PSA é o principal componente, que vem sendo implementado aos poucos, sendo que os principais avanços vêm ocorrendo neste ano de 2015.

Neste capítulo buscou-se demonstrar como a política de mudanças climáticas paranaense, principalmente por meio do Programa Bioclima e do PSA, vem sendo formulada e implementada na última década com certa participação de atores da sociedade civil e sob condições que podem ajudar a compreender a qualidade dessa participação, ou como se está assumindo neste trabalho, da capacidade deliberativa. Essa questão será aprofundada no próximo capítulo, quando, com base nas subcategorias apresentadas por Dryzek para o estudo da capacidade deliberativa,

procurar-se-á como se deu o processo de participação na formulação do Programa Bioclima.

6 CAPACIDADE DELIBERATIVA DO PROGRAMA BIOCLIMA

A capacidade deliberativa (DRYZEK, 2009) permite avaliar a qualidade da participação da sociedade civil nas políticas públicas. Segundo Dryzek (2009), ela é um componente relevante para a democratização do Estado e da sociedade, portanto neste capítulo buscaram-se analisar as cinco categorias que compõem essa abordagem, para se entender como ocorreu a participação no Programa Bioclima Paraná.

As cinco subcategorias analisadas foram: (1) O espaço público, que é onde diversos pontos de vista dialogam entre si. Neste trabalho estudamos algumas organizações que representam uma parte desse espaço público, como ONGs de perfis diferentes e atores do Estado; (2) o espaço empoderado é aquele que tem poder para produzir e executar as decisões coletivas. O FPMCG, o CEMA e as relações diretas entre atores da sociedade civil e a SEMA são alguns desses espaços; (3) a transmissão é a influência do espaço público no espaço empoderado, a influência da sociedade civil nas políticas públicas. Neste trabalho buscou-se entender como organizações da sociedade civil influenciaram o Programa Bioclima; (4) a prestação de contas é a comunicação do espaço empoderado para o público, do Estado para a sociedade. A disponibilização de informações pelo FPMCG, CEMA e através de outros meios é uma forma de se entender tal categoria nesta pesquisa; (5) por fim, a decisividade, que considera as consequências concretas da participação nas políticas públicas, procura avaliar até que ponto as decisões são implementadas de fato.

6.1 ESPAÇO PÚBLICO

O espaço público é composto por cidadãos comuns, associações, fundações, empresas, universidades, organizações públicas, mídia, entre outros atores. Na política sobre mudanças climáticas e no Programa Bioclima Paraná, alguns desses atores foram mais atuantes e outros menos. Como apresentou-se neste trabalho, três ONGs foram mais atuantes nesse programa: a Fundação O Boticário, a SPVS e o Mater Natura. A primeira é uma fundação sustentada por uma empresa privada, dessa forma ela representa as visões dessa corporação. A SPVS trabalha constantemente buscando integrar o setor privado e o público. Sua visão também está ligada à cooperação com as empresas. O Mater Natura surgiu na academia, com uma posição de oposição, porém, nas palavras de um dos seus integrantes, “O Mater Natura cresceu, as denúncias sobre agrotóxicos foi o fato gerador. Hoje atuamos com a execução de projetos e políticas

públicas” (ENTREVISTA 5, 2015, p.1). Seu perfil de oposição foi deixado em segundo plano, assumindo características de cooperação com o Estado, trabalhando com políticas públicas.

O Mater Natura participava também do Fórum do Movimento Ambientalista do Paraná, que tem um caráter mais oposicionista em relação às ações do governo. Tal caráter de oposição fez com que a SPVS se retirasse de tal fórum, pois faziam-na de réu, em razão de suas parcerias com as empresas (ENTREVISTA 1, 2014). Um dos membros mais importantes desse Fórum fez críticas ao Estado, argumentando que diversas ONGs não têm abertura para influenciarem as políticas públicas, e disse também que várias dessas organizações da sociedade civil não têm estrutura financeira, o que dificulta seu trabalho. Segundo ela, “coloca-se muita responsabilidade sobre as ONGs e pouco se importam do enorme sacrifício que fazem para defender os interesses da sociedade” (ENTREVISTA 4, 2015, p. 2). Tal dificuldade é relatada também por outro representante de ONG, que disse que pessoas criticam as ONGs por estas fazerem pouco para o meio ambiente, mas não levam em conta a falta de estrutura que estas organizações enfrentam para cumprirem sua missão (ENTREVISTA 1, 2014).

A dificuldade financeira das ONGs é algo muito tratado nas teorias sobre participação, e o apoio do Estado muitas vezes é cobrado pelos pesquisadores (GOHN, 2001). Dryzek, porém, alerta para o perigo de cooptação dessas organizações, quando estas são financiadas pelo Estado. O caso da Noruega, em que muitas organizações são criadas pelas mãos estatais, há a tendência de profissionalização das ONGs e redução da participação da população como um todo. Já no caso da Alemanha, essas organizações sofrem certas dificuldades por parte do Estado, porém têm uma base popular mais forte, contribuindo de forma mais intensa para a democratização do país (DRYZEK *et al.*, 2002; 2003). Dryzek, em suas obras, defende a ideia de que um Estado muito inclusivo reduz a autonomia das organizações da sociedade civil, porém o Brasil é um país que, durante sua história, pouco viveu períodos democráticos, além de seus cidadãos não terem uma cultura de apoio às ONGs, o que dificulta a ação destas.

Um membro do Fórum do Movimento Ambientalista do Paraná criticou também a mídia, argumentando que “a imprensa também pratica a invisibilidade” (ENTREVISTA 4, 2015, p. 2), ignorando os atos realizados pelas ONGs com menos recursos, o que dificulta a ancoragem e apoio social para as ações que elas realizam. Apesar dessas críticas à imprensa, sobre as mudanças climáticas, a mídia, nos últimos

anos, tem dado mais atenção ao tema, relatando as negociações que ocorreram nas COPs, criando algumas matérias sobre a conscientização do tema. Atualmente, tais questões ficaram mais visíveis, com o caso da crise hídrica no estado de São Paulo. A mídia tradicional buscou focar em atitudes do cotidiano das pessoas que poderiam reduzir o consumo de água, porém algumas mídias alternativas, com menos abrangência, denunciavam falhas do governo, que privatizou parte da companhia de saneamento, os desperdícios por conta da falta de manutenção do sistema de abastecimento e os benefícios dados às grandes empresas com alto consumo de água.

As universidades pouco participaram das políticas de mudanças climáticas e do Bioclima. Segundo um representante de ONG, “Os pesquisadores querem só pesquisar, mas não querem interferir na realidade. O importante é ter suas publicações, agora melhorar o meio ambiente de fato não melhoram” (ENTREVISTA 1, 2014, p. 2). Essa opinião é compartilhada por um funcionário do governo cuja argumentação é: “as universidades não contribuem [*nas políticas de mudanças climáticas*] tanto quanto às ONGs” (ENTREVISTA 2, 2014, p. 3). No FPMCG, as universidades também pouco atuaram, frequentando pouco tal Fórum. Assim sendo, percebe-se que falta maior interação da academia com o espaço público e empoderado, influenciando ainda pouco as políticas públicas sobre mudanças climáticas.

A falta de participação da academia nas políticas públicas ambientais dificulta o fortalecimento do espaço público nessa questão. Dryzek *et al.* (2002; 2003) apresenta como a parceria entre as universidades e o movimento ambiental proporcionou um aporte científico para que pudessem argumentar contra as ações tomadas pelo Estado que iam contra a proteção ambiental. No Paraná, o mesmo aconteceu no caso da Usina Hidrelétrica de Mauá, analisado por Rodrigues (2012). Universidades e ONGs paranaenses criaram uma coalizão contra o empreendimento. Tendo estudos demonstrando os perigos ecológicos de se construir tal hidrelétrica, a coalizão conseguiu mobilizar a opinião pública e a mídia. Apesar de a Usina ter sido construída, a coalizão é contrária à construção, embasando-se em argumentos científicos, com os quais conseguiu algumas vitórias no judiciário, obrigando os empresários a pagarem multas por seus danos ambientais e contra os indígenas.

O espaço público, entre outros problemas, enfrenta também a dificuldade por conta da complexidade das questões ambientais. Muitas vezes, a população não entende a importância de se preservar o meio ambiente, dando pouca atenção ao assunto.

Entendimento esclarecido é uma das categorias utilizadas por Dahl (2001) em seu conceito de democracia, e a falta deste representa uma lacuna na democratização das políticas sobre mudanças climáticas, prejudicando a participação ativa nos debates e processos decisórios. Além disso, há o perigo de assimetrias de informação e de entendimentos. Atores mais poderosos podem utilizar-se de meios como a mídia e centros de pesquisas para influenciar a maioria da população, como no caso da Usina Hidrelétrica de Mauá (RODRIGUES, 2012), porém, nesse caso, a coalizão contra a usina contou com o apoio de universidades e conseguiu diversas vitórias por conta dessa parceria. No caso do Bioclima, a academia pouco participou do programa, dificultando a produção de conhecimentos que poderiam reverter o quadro de falta de entendimento esclarecido.

Outro fator que vem pesando contra a democracia é o fato de o Brasil liderar no *ranking* de violência contra ativistas. Segundo relatório da ONG Global Witness, dos “116 assassinatos contabilizados no ano passado em 17 países, 29 ocorreram no Brasil, o equivalente a um quarto das mortes” (LUCIANO, 2015, p. 1). Segundo o secretário executivo do Fórum do Movimento Ambientalista do Paraná, Juliano Bueno Araújo, o Paraná é o estado mais violento. “Ao todo, foram 14 vítimas. Recentemente, três casais precisaram se mudar por conta de ameaças de morte recebidas após levantarem informações contrárias a interesses locais” (LUCIANO, 2015, p. 1). Isso demonstra mais um dos perigos à democracia que o país e o Paraná enfrentam.

A falta de apoio popular também vem sendo uma barreira para a decisividade (categoria analisada posteriormente) do Programa Bioclima e do PSA. A democracia representativa tem como falha o foco em políticas de curto prazo e que rendam mais votos. Assim sendo, políticas de longo prazo e que não garantem tantos votos acabam sendo deixadas de lado pelos governos. Além disso, por ser uma questão complexa, de difícil entendimento e de resultados em longo prazo, grande parte da população não consegue interpretar os riscos de não se investir nessas áreas, portanto deixam de apoiar programas como esse. Esta é uma das barreiras à capacidade deliberativa, como argumenta Dryzek (2009). Segundo o autor, a falta de alfabetização e educação da população dificultam a competência comunicativa dos atores políticos e dos cidadãos comuns, ou seja, representam uma barreira ao entendimento esclarecido (DAHL, 2001). É importante dar à população um melhor esclarecimento sobre questões políticas, possibilitando melhores e mais frequentes discussões no espaço público, criando a base

para que este transmita suas demandas ao espaço empoderado, cobrando este de prestar contas à sociedade e pressionando para que as políticas sejam executadas de fato. O entendimento esclarecido e a mobilização do espaço público são essenciais para a decisividade das políticas e para a construção da capacidade deliberativa.

Dessa forma, o espaço público pesquisado, que envolve o Programa Bioclima e as mudanças climáticas, é marcado por ONGs com princípios ligados à modernização ecológica de Jänicke (1997) e Mol (2000), como a cooperação e a importância do conhecimento científico. Outras ONGs, que não seguem tais princípios, sofrem com a falta de recursos financeiros e humanos e com a exclusão por parte do Estado e da mídia, por exemplo, por não partilharem dos princípios do sistema econômico. Essa mídia também tem a prática de jogar a responsabilidade das alterações climáticas ao cidadão comum. As universidades têm contribuído pouco para as discussões sobre o tema e não vêm ajudando a população a obter um entendimento esclarecido sobre os problemas de mudanças climáticas. Dessa forma há uma exclusão de boa parte da população nas discussões sobre as mudanças climáticas por conta da falta de informação e entendimento sobre o assunto. Os debates e demandas da sociedade civil para políticas públicas, entre elas as de mudanças climáticas, são raros e difusos e, quando ocorrem, por diversas vezes sofrem com ações de exclusão ativa do Estado e de riscos de vida para os ativistas. Dessa forma, o espaço público neste caso estudado é marcado por pouco engajamento oposicionista e, quando este existe, tende a ser pouco incentivado e constrangido pelo Estado.

6.2 ESPAÇO EMPODERADO

O espaço empoderado do Programa Bioclima Paraná é composto pelo FPMCG – Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais, pelo CEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente e pelas relações informais entre a SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e as ONGs ambientalistas, empresas, universidades etc.

O CEMA, em sua primeira reunião do Governo Beto Richa, apresentou o Programa Bioclima Paraná por meio das coordenadoras de mudanças climáticas e de biodiversidade e florestas, que também era a coordenadora do programa (CEMA, 2011, Ata 80). Na reunião 81 do CEMA foi informado que o Programa Bioclima estava preliminarmente aprovado e fora enviado ao governador (CEMA, 2011, Ata 81). Na reunião 82, um funcionário da secretaria argumentou que uma das prioridades da

Câmara Temática de conservação era “a Estratégia Estadual para Conservação de Ambientes Naturais”, e que esta “já está contemplada no Programa Bioclima, então, deveria ser apoiado o programa como uma das estratégias ou a estratégia principal para a conservação” (CEMA, 2011, Ata 82, p. 2). O Programa ainda não havia sido implementado, porém havia boas expectativas para os funcionários do governo e membros do conselho. A falta de críticas ao programa demonstra que ele foi bem aceito pelas organizações que compunham o CEMA, e o interesse principal destas quanto ao Bioclima era a efetiva execução deste.

Em 2012, na reunião 83, um funcionário da SEMA argumentou que “nós [*da Secretaria de Meio Ambiente*] estamos prestes ao lançamento do Programa Bioclima, que é fantástico, suas leis estão sendo discutidas na Assembleia Legislativa, inclusive o Secretário está lá, esclarecendo os detalhes” (CEMA, 2012, Ata 83, p. 31). Porém, apesar da demonstração de ânimo ante ao Bioclima, em 2013 questionou-se o porquê da demora em se implementar o PSA, sobre o qual o diretor geral da SEMA respondeu, argumentando que havia dificuldades na definição do cálculo para o pagamento aos conservacionistas. Além disso, ainda faltavam recursos para o programa, conforme a entrevista 1 e a análise do Fundo Estadual de Meio Ambiente; Fundo Estadual de Recursos Hídricos e Fundo Nacional sobre Mudança Climática. O CEMA não participou da formulação do Programa Bioclima, nem do PSA, e também não teve voz ativa para pedir por maior agilidade no encaminhamento do programa.

A falta de participação do CEMA nas políticas ambientais do Paraná já foi relatada por Matos (2012). Neste estudo percebeu-se que tal conselho funcionava de forma simbólica, sendo que um dos motivos para que isso acontecesse é o fato de as demandas ambientais serem inconsistentes e difusas. Analisando tal pesquisa, percebe-se que as próprias características da política ambiental interferem na participação social. Como analisado no espaço público, as políticas ambientais e de mudanças climáticas são complexas e suas demandas são fragmentadas. Existem diversas ONGs trabalhando com o meio ambiente, mas cada uma focando em um problema diferente. Se todas as ONGs ambientalistas trabalhassem com mudanças climáticas, talvez fosse possível ter mais força para dar destaque ao tema e pressionar por políticas autênticas, conforme argumentação de representante de ONG (ENTREVISTA 1, 2014, p. 1). Essas demandas inconsistentes, por conta da fragmentação dos atores envolvidos, dificultam as pressões no espaço empoderado.

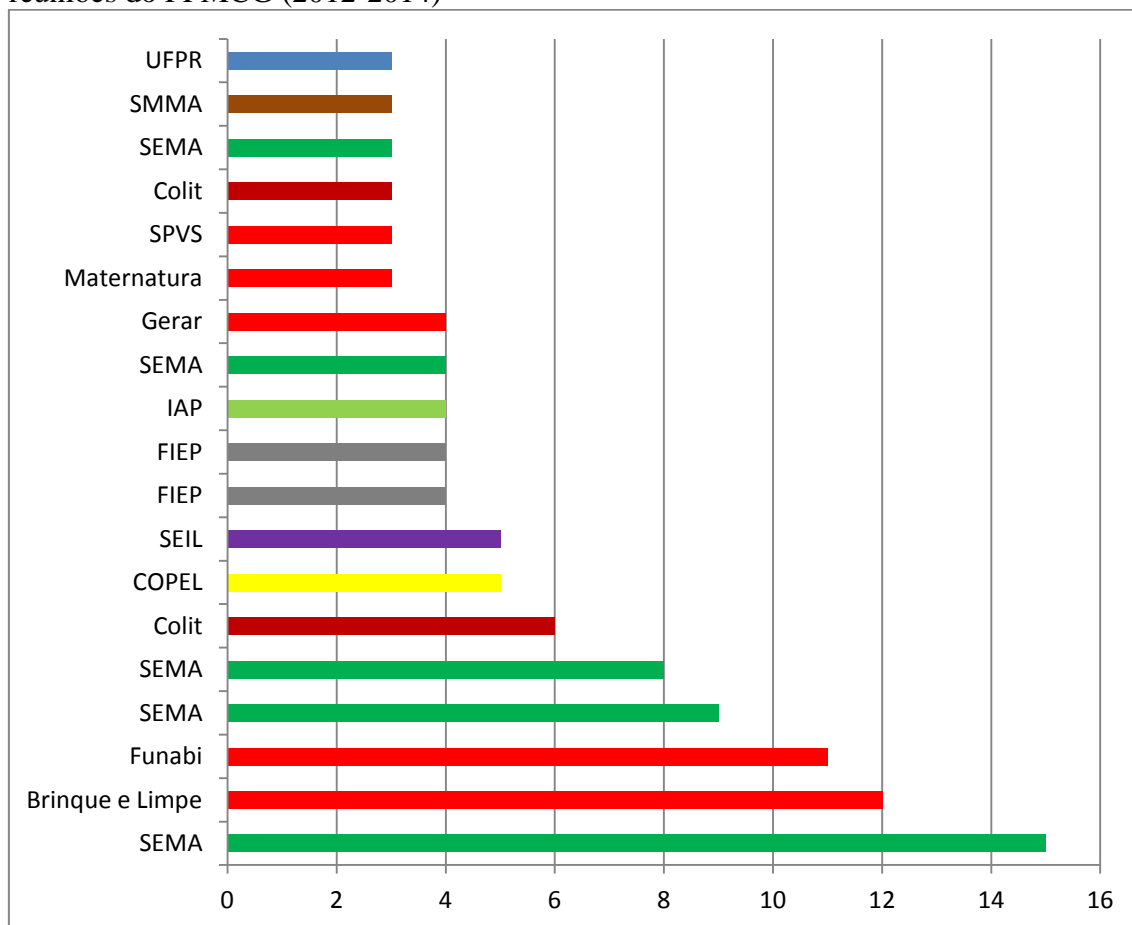
O FPMCG, segundo a Lei Estadual 16.019/2008, é composto por: quinze Secretarias de Estado; Procuradoria Geral do Estado; Ministério Público Estadual; dez outras organizações (públicas, de economia mista, autarquias etc); Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado; por três Conselhos (Meio Ambiente; Recursos Hídricos; e Litoral); e por

Representantes do setor empresarial, do terceiro setor, de trabalhadores e de instituições de ensino e pesquisa, associações, fundações, demais órgãos, pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, cujas finalidades institucionais guardem pertinência com o tema mudanças climáticas, constituídas nos termos da lei civil por pelo menos dois anos (LEI ESTADUAL 16.019/2008).

A lei estabelece a participação de vários órgãos públicos e também possibilita a participação de diversas organizações da sociedade, como empresas, ONGs e universidades. Porém, na reunião do dia 18 de julho de 2007 (descrita como décima reunião pela ata) é apresentada a representante das ONGs ambientalistas, Zuleica Nycz, que declarou ter sido a primeira reunião em que as ONGs foram convocadas (FPMCG, 2007, Ata 18 jul). Dessa forma percebe-se que o Fórum, que teria como um dos objetivos integrar a sociedade civil, iniciou as atividades sem convocar as ONGs para participar, o que dificulta o envolvimento dos diversos discursos sociais na Política de Mudanças Climáticas.

Tratando-se de composição real e de frequência dos membros, percebe-se uma grande diferença em relação ao que se estabelece na lei e no decreto. A maioria das instituições públicas não frequenta o Fórum. Na Figura 2 é apresentado um gráfico que mostra os membros mais assíduos de acordo com suas instituições. Cada barra representa uma pessoa diferente. As instituições não presentes nesse gráfico possuíam representantes que frequentaram menos de três encontros do FPMCG. Segundo Carneiro (2005), membros que participam mais têm maior poder para influenciar as decisões de um grupo, assim sendo, a frequência demonstra uma categoria importante sobre a participação nesse espaço. Os dados foram coletados de 18 Atas do FPMCG no período de 2012 a 2014, pois tais documentos apresentavam os presentes, tornando possível a contabilização. A secretária executiva do Fórum, como esperado, foi a mais assídua, estando presente em quinze das dezesseis reuniões analisadas. Logo em seguida, dois membros de ONGs foram os que mais participaram. Após estes, aparecem alguns funcionários e estagiário da SEMA, do Conselho do Litoral e de outras instituições.

Figura 2 – Representantes de organizações que tiveram mais membros presentes nas reuniões do FPMCG (2012-2014)



Fonte: Atas do FPMCG – Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais (2012-2014).

Alguns dos membros representados no gráfico só começaram a participar das últimas reuniões analisadas, período no qual o Fórum trabalhou sobre o PCPV – Plano de Controle de Poluição Veicular. Nesse período, membros da Copel, Fiep, SEIL, IAP, e SMMA,⁵ começaram a ir ou a participar com mais frequência. A análise demonstrou que o Fórum pode ser visto como de pouca importância para muitas instituições, porém, quando algo de interesse (por conta de afinidade com o assunto e da importância deste) está sendo discutido, tais instituições começam a comparecer mais para a discussão. Em outros casos, como nos comitês de bacias estudado por Abers e Keck (2009), assuntos internos ocuparam a pauta de reuniões por muitos anos. O mesmo ocorreu com a CEMA, segundo Matos (2012). Ou seja, esses espaços, que deveriam discutir a política

⁵ Copel – Companhia Paranaense de Energia; Fiep – Federação das Indústrias do Paraná; SEIL – Secretaria Estadual de Infraestrutura e Logística; IAP – Instituto Ambiental do Paraná; SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba.

ambiental do Estado, muitas vezes discutem sobre si próprios, o que pode ser um fator que gere a falta de interesse para que mais atores participem das reuniões dos Fóruns, conselhos e comitês.

Outros pontos a serem ressaltados são: O Colit – Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense possuía dois representantes no início das atas analisadas, frequentando assiduamente em 2012. Porém o CEMA e CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos não enviaram representantes em nenhuma das reuniões analisadas. Sobre as universidades, elas estiveram presentes em muitas reuniões, contudo a maioria dos professores que participavam frequentou apenas uma ou duas reuniões, sendo que o único que chegou a participar de pelo menos três reuniões foi o Professor Francisco Mendonça, da UFPR – Universidade Federal do Paraná. Dessa forma nota-se a falta de interesse das universidades nas reuniões do Fórum.

Ne reunião extraordinária 19 do CEMA abriram-se inscrições para quem desejasse representar o Conselho no FPMCG. Um conselheiro, suplente da ONG Ideia Ambiental, argumentou:

Pela ausência do Conselheiro Rodrigo de Almeida, que também faz parte do IDEIA Ambiental que é suplente aqui no Conselho e pela atuação que ele tem junto ao Programa Bioclima e está bem inteirado com a parte de mudanças climáticas, gostaria de fazer a inscrição dele (CEMA, 2011, Ata 19 extra, p. .2)

O membro da ONG Ideia Ambiental foi inscrito, porém tal organização não compareceu ao Fórum ao menos em três reuniões. Importante destacar a argumentação foi que esse conselheiro tinha uma atuação intensa no Programa Blioclima e nas mudanças climáticas. Ou seja, apesar de ter relevante participação nessa área, tal membro de organização da sociedade civil não compareceu com frequência aos espaços participativos, destinados a dar oportunidade para ONGs e outras organizações participarem das ações do Estado. Isso pode demonstrar que o Fórum não era um espaço cuja participação ocorria de fato. As ONGs mais próximas e ativas ao Bioclima dialogavam diretamente com a SEMA, sendo o Fórum um espaço secundário na participação da política de mudanças climáticas do Paraná. Isso também pode ser ilustrado com a baixa presença de ONGs como a SPVS e a Mater Natura, que participaram de apenas três reuniões do FPMCG, e a Fundação O Boticário, em apenas um encontro.

As relações entre a SEMA e outras organizações, como a SPVS, o Mater Natura e Fundação O Boticário parecem ser as que mais geram decisões para as políticas

públicas ambientais. Segundo entrevista realizada com um representante de ONG, estas três reuniram-se com a SEMA para pedir a criação do Programa Bioclima (ENTREVISTA 1, 2014). Funcionários da Coordenadoria de Mudanças Climáticas e da Coordenadoria de Biodiversidade e Florestas também confirmaram a presença marcante dessas três ONGs (ENTREVISTA 2, 2014; 3, 2014). Mater Natura e Fundação O Boticário receberam um prêmio da SEMA, na inauguração do Bioclima, como forma de agradecimento por ter inspirado e cooperado com o programa. Percebeu-se também que o PSA, componente principal do Bioclima, nasceu nos projetos dessas duas ONGs. Isso tudo demonstra como essas três organizações tinham abertura e possibilidade de participação efetiva na formulação do programa.

A Fundação O Boticário é citada por um representante do governo como a mais importante nesse programa (ENTREVISTA 2, 2014). É possível perceber que sua influência vai além da SEMA. Como se indicou anteriormente, no Poder Legislativo, a ONG exerceu influência para a aprovação do projeto de Lei 306, sancionado como Lei Estadual 18.295/2014, que instituiu o cadastro ambiental rural, importante para o andamento do PSA.

É importante enfatizar os critérios que esses espaços empoderados levam em consideração para permitir a participação de determinados atores. Pesquisas nacionais demonstraram que o conhecimento técnico é uma característica presente nos conselhos gestores e outros espaços deliberativos (FONSECA; BURSZTYN; MOURA, 2010). Assim sendo, o CEMA e o FPMCG são locais que tendem a ser compostos por pessoas que detêm tal característica. Na SEMA não é diferente. Segundo funcionária do governo, o único critério existente para poder participar do programa é ter competência técnica. Segundo ela, não existem impedimentos políticos para se participar do Bioclima (ENTREVISTA 3, 2014), porém, selecionar os atores por conta de seus conhecimentos técnicos-científicos é uma forma de se excluir politicamente alguns grupos e incluir outros (DRYZEK, 1992).

Essa seleção por tais critérios ocorre pela crença da elite político-administrativa do Estado do Paraná de que as decisões políticas são técnicas, sendo que, para essa elite, apenas aqueles que possuem o conhecimento técnico são capacitados para influenciar a política (ALMEIDA; BRAUNERT, 2007). A tecnoburocracia estatal acredita que “existe um grupo que, por direito próprio, monopoliza as funções administrativas justamente para promover, por meio do primeiro atributo (a competência), o segundo

objetivo (o interesse geral da sociedade)” (CODATO; GOUVÊA, 2007, p. 50). Essa elite político-administrativa acredita ser a responsável legítima para resolver os problemas ambientais, geralmente restringindo a participação de outros atores, em especial daqueles que vão contra os seguimentos econômicos.

No caso do programa Bioclima percebe-se certa abertura para algumas organizações, porém estas também devem justificar-se por meio de sua qualidade técnica-científica, que seja de acordo com os valores dos tecnocratas ambientais, que acreditam em um conhecimento neutro. Dryzek (1992), todavia, assim como diversos autores, argumenta que não há conhecimento neutro e que “a desagregação administrativa dos problemas também mina qualquer clamor por perícia neutra. Diferentes unidades administrativas tipicamente contêm diferentes tipos de especialistas comprometidos com diferentes valores” (DRYZEK, 1992, p.25). Até mesmo dentro de uma unidade é possível haver técnicos com diferentes valores. Vale ressaltar que, no Programa Bioclima, tanto atores do Estado quanto das três ONGs mais influentes apresentavam grande afinidade entre seus valores, tanto no diagnóstico dos problemas quanto nas alternativas a estes, ressaltando princípios como o da cooperação (parcerias) e superioridade do conhecimento técnico, que são pontos importantes da Teoria da Modernização Ecológica (JÄNICKE, 1997; MOL, 2000).

Dryzek *et al.*, (2002; 2003) argumenta que ONGs mais profissionalizadas e técnicas têm maior tendência a ser cooptadas pelo Estado, porém, no Paraná, o que se percebe não é exatamente uma relação de cooptação, mas, sim, de troca entre tais ONGs e o Estado. Este beneficia-se da mão-de-obra das ONGs. Estas, por sua vez, beneficiam-se de recursos doados aos seus projetos aprovados e por estarem alcançando sua missão institucional, porém apenas algumas ONGs aproveitam-se desse benefício, sendo que apenas aquelas que têm afinidade ideológica com o Estado e com o sistema econômico podem fazer parte destas relações de troca. Organizações massificadas e oposicionistas possibilitam a participação de toda a sociedade em seus movimentos pró meio ambiente. Como Dryzek *et al.* (2002; 2003) afirma, sociedades com movimentos mais combativos às ações contra o meio ambiente, como no caso da Alemanha, podem alcançar um melhor nível de participação e proteção ambiental.

6.3 TRANSMISSÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A transmissão e a prestação de contas são categorias relativas à comunicação entre o Estado e a sociedade. No caso do Programa Bioclima, algumas formas de se perceber se houve transmissão e prestação de contas é analisando por meio dos espaços empoderados. O CEMA e o FPMCG são espaços destinados à envolver agentes estatais e da sociedade, dessa forma deveriam abrigar boas transmissões e prestações de conta.

Conforme estudo já citado, Matos (2012) demonstrou que o CEMA é um conselho que pouco influencia de forma autêntica as políticas ambientais do Paraná. Além disso, nesse conselho foram criticadas várias vezes as atitudes do governo, que não repassava informações ao conselho. Nas atas do CEMA, no período que antecedeu o lançamento do Bioclima, conselheiros demonstraram indignação quanto a essa falta de prestação de contas e disponibilização de informações. Com a falta de repasse das informações sobre as atividades do Estado aos conselheiros, a transmissão de demandas era dificultada, pois a sociedade não sabia exatamente o que estava sendo feito na política estadual para poder cobrar avanços ou criticar medidas incorretas.

No FPMCG, tal espaço parece ter sido utilizado principalmente como mecanismo para repassar informes sobre o andamento das atividades da Coordenadoria de Mudanças Climáticas para as instituições presentes. Para um funcionário dessa coordenadoria, “o Fórum é um instrumento muito importante para nós, que é para ouvir a sociedade, e para a gente transmitir” (ENTREVISTA 2, 2014, p. 3). O entrevistado citou como exemplo do caso da Resolução do Registro Público de Emissões de GEE. Quando técnicos e advogados da SEMA trabalharam no documento e o apresentaram ao Fórum, este acatou algumas das sugestões dadas. Importante apontar o fato de que o coordenador de mudanças climáticas quase não frequenta as reuniões do Fórum e pouco sabe o que acontece lá, segundo relato em entrevista (ENTREVISTA 2, 2014).

Analisando as atas, perceberam-se a existência de transmissão e prestação de contas entre Estado e sociedade, que desenvolvem juntos alguns projetos voltados à conscientização da população e de tomadores de decisão, à aplicação do questionário “Levantamento de iniciativas municipais para melhoria de infraestrutura urbana e rural no enfrentamento das Mudanças Climáticas” e à implementação do Plano de Controle de Poluição Veicular. O Bioclima, porém, apenas foi apresentado no Fórum e os participantes deste não chegaram a contribuir nesse programa em específico, nem relatou-se sobre o andamento do programa. Apesar de haver certos casos de transmissão,

seu foco é a prestação de contas, a comunicação do Estado sobre o que este tem feito para a sociedade. As organizações da sociedade civil organizada, universidades e empresas têm sido pouco opositoras e deliberativas, dialogando pouco com a SEMA, isso faz com que o Fórum seja um espaço menos participativo, deixando em segundo plano sua função de transmissão das demandas da sociedade civil ao Estado.

A Coordenadoria de Mudanças Climáticas planejava para o início deste ano (2015) lançar um *newsletter* apresentando as ações que estão sendo desenvolvidas na área, o que não aconteceu. Segundo o funcionário do governo, um dos problemas existentes é o fato de que “muitas coisas não são divulgadas, temos pouca gente, pouco tempo para fazer e talvez a gente passe mais tempo fazendo do que divulgando” (ENTREVISTA 2, 2014, p. 4). Essa fala demonstra certo interesse em se prestar contas à sociedade e demonstra também como a falta de recursos na política ambiental, contando com um número reduzido de funcionários, dificulta a transparência e o repasse de informações à sociedade. Tais dificuldades com relação à falta de pessoal na SEMA já foram mencionadas em reuniões do CEMA, segundo estudo feito por Matos (2012). Naquele momento, funcionários do governo argumentaram que não havia profissionais suficientes para poder atender às demandas do conselho. Interessante notar como a falta de recursos humanos e financeiros à política ambiental não afeta apenas a decisividade (que será explanada a seguir) como, também, a prestação de contas do governo, ou seja, a qualidade da capacidade deliberativa.

Sobre as relações entre a SEMA e as três ONGs mais influentes no Bioclima, a situação é diferente. Esses atores são privilegiados e contam com um livre acesso às informações do Bioclima, até porque, segundo um funcionário da Coordenadoria de Mudanças Climáticas (ENTREVISTA 2, 2014), tais organizações têm mais conhecimento do programa que a própria secretaria. Essa abertura de informações é comentada pela funcionária de biodiversidade e florestas (ENTREVISTA 3, 2014) e pelo representante da Coordenadoria de Mudanças Climáticas. Para ele, em relação a tais ONGs

Elas trabalham em contato conosco, sem nenhuma dificuldade de acesso à informação. Os projetos são construídos muito em parcerias com elas, então, elas detêm as informações para o projeto, nós estamos trabalhando agora com o pagamento de serviços ambientais em estreita colaboração com a Fundação O Boticário e a SPVS, os membros destas ONGS fazem parte da equipe técnica, trabalham juntos com os técnicos da SEMA, em condição de igualdade, eles conhecem tudo (ENTREVISTA 2, 2014, p. 2).

Assim sendo, a transmissão de informações é maior do que a prestação de contas no Programa Bioclima. “As informações às vezes estão dentro delas, estão dentro das ONGS nós [SEMA] é que vamos buscar lá, é o caminho inverso até [sic], nós buscamos a informação lá” (ENTREVISTA 2, 2014, p. 3). Isso demonstra como o recurso informação é poderoso para poder transmitir as demandas para dentro do Estado. As três ONGs mais influentes são as detentoras de conhecimento sobre como executar o Programa Bioclima e, dessa forma, estas recebem abertura para ser informadas sobre o que tem sido feito sobre o programa e de motivar o Estado a fazer esse caminho inverso, procurando as ONGs para poder saber o que deve ser feito.

Porém, como um representante do governo argumentou, faltam funcionários para produzir informações para a sociedade e também para ouvir o que a população anseia. Apesar de essas três ONGs terem livre acesso à informação, por deterem a maior parte desta, muitas outras organizações e grupos ficam de fora, tendo que tentar transmitir suas demandas pelo FPMCG e pelo CEMA, que são instituições que pouco conseguem influenciar de fato a política ambiental. A influência desses espaços políticos é tão baixa que as três ONGs mais ligadas ao Programa Bioclima não chegaram a participar de mais de três reuniões do Fórum. Há também o fator da falta de clareza nas demandas, o que dificulta a transmissão da sociedade civil ao Estado. Seria importante que outras ONGs apresentassem com maior consistência suas demandas, aumentando a possibilidade de se conseguir um maior grau de transmissão. Percebeu-se que essa categoria ocorreu com base na *expertise*. Assim sendo, apesar de haver uma boa relação de algumas ONGs com o Estado, outras não o tem, provavelmente por sentirem que não poderiam contribuir ou porque não sentiram espaço e incentivos do governo para haver um envolvimento mais efetivo na elaboração do programa. Não há espaço para oposição e outras demandas; de certa forma, o Estado dá preferência por utilizar as organizações que possam de alguma forma suprir suas limitações, por conta da falta de pessoal e de recursos que a política ambiental possui. Diante da debilidade da política ambiental, alguns atores estatais optam por estabelecer relações mais sólidas com ONGs que se apresentem como alternativa para que as políticas ambientais tenham mais chances de ser executadas.

6.4 DECISIVIDADE

A decisividade é a categoria que analisa os resultados concretos da participação nas políticas públicas. Analisar se o Programa Bioclima foi executado de fato é uma forma de se entender até que ponto esse critério foi atendido ou não. Como percebeu-se, houve certa participação na formulação desse programa, porém esta foi seletiva, algumas ONGs tiveram maior abertura para participar. Também pode ser percebido pelo atual escopo reduzido do Bioclima, em relação ao seu planejamento, que previa um programa robusto, englobando várias secretarias de governo e frentes de atuação.

Percebeu-se que o escopo foi reduzido a programas voltados principalmente à conservação de áreas verdes, ou seja, as mudanças climáticas ficaram em segundo plano. É possível que a preferência pela conservação venha da influência das ONGs que levaram a demana do PSA ao Estado. Fundação O Boticário e SPVS são organizações voltadas ao tema e conseguiram colocar suas demandas na agenda do Estado. Possivelmente o Bioclima seria apenas um programa de conservação da natureza. A inserção do tema mudanças climáticas possivelmente veio como uma forma do Estado do Paraná demonstrar que estava atendendo às diretrizes nacionais, como a Política Nacional de Mudanças Climáticas, por exemplo. Além disto ter um programa de mudanças climáticas facilita o recebimento de receitas da União para a execução do programa. Assim sendo o Programa Bioclima Paraná pode ser entendido como um programa prioritariamente de conservação, que inseriu o tema mudanças climáticas para angariar recursos da União.

O Programa Bioclima Paraná vem apresentando uma baixa decisividade, sendo que seus comitês gestor e científico ainda não foram implementados, e seu principal projeto, o PSA, também ainda não foi implementado. Este, por sua vez, após anos de promessas, está em fase de conclusão da metodologia para o pagamento. Os diagnósticos de possíveis propriedades a receberem os recursos só começaram a serem feitos neste ano de 2015, e uma parte dos recursos para o pagamento foi liberado apenas no fim de 2014, por meio de recursos repassados pela Sanepar. Projetos-pilotos de pagamento começarão a ocorrer neste ano em três bacias hidrográficas. Em resumo, o Programa Bioclima e o PSA apresentam uma baixa decisividade, mas alguns resultados estão começando a aparecer, apesar da lentidão do processo.

Além disso, um representante de uma ONG parceira demonstrou insatisfação por conta do Bioclima ainda não ter sido implementado completamente, afirmando que o

programa foi um “blefe” (ENTREVISTA 1, 2014). Tal entendimento quanto à ação do Estado é apresentado por esse entrevistado também em uma conversa sobre as áreas de conservação em 2011: “Fica parecendo um blefe, já que nenhuma providência efetiva é tomada” (RÁDIO EDUCADORA, 2011). Argumentou este que já havia trabalhado por mais de cem dias no Bioclima e, mesmo assim, não havia avançado muito em relação à proposta inicial (ENTREVISTA 1, 2014). Outro representante de ONG também demonstrou desgosto por conta da falta de compromisso do governo e por ter sido reduzido o escopo do Bioclima, que “era para ser algo grande, envolvendo várias secretarias de governo, mas não saiu do papel” (ENTREVISTA 5, 2015, p. 1). A insatisfação das ONGs que participam do projeto demonstra que, mesmo atores que participarem ativamente do processo, encontram-se desapontados.

Um dos motivos para a baixa decisividade no programa é a falta de recursos para sua operacionalização, que representam sua debilidade institucional (BORINELLI, 2007). Quanto aos recursos humanos, o último concurso realizado para os órgãos ambientais estatais ocorreu em 1991 (GODOY, 2014). Assim sendo, há mais de duas décadas existe uma defasagem de pessoal, contando que muitos dos concursados se aposentaram ou saíram por outros motivos. Além da falta de concursos, existe o problema do aumento da carga de trabalho. Novas legislações e decretos definem novas atribuições ao setor público ambiental, dessa forma tais organizações contam a cada ano com menos funcionários e com mais funções a serem desempenhadas. Há, portanto, uma debilidade na política ambiental por conta da desproporcionalidade entre o aumento no número de atribuições e na redução de pessoal para realizar tais atividades.

Essa fragilidade institucional também se expressa nas fontes orçamentárias disponíveis. O FNMC – Fundo Nacional para Mudança do Clima disponibilizou entre 2011 e 2014 aproximadamente 29 milhões de reais para o país inteiro, que é uma quantia pequena para atender às demandas de todos os estados.

Tabela 1 – Recursos do Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas (2011-2014)

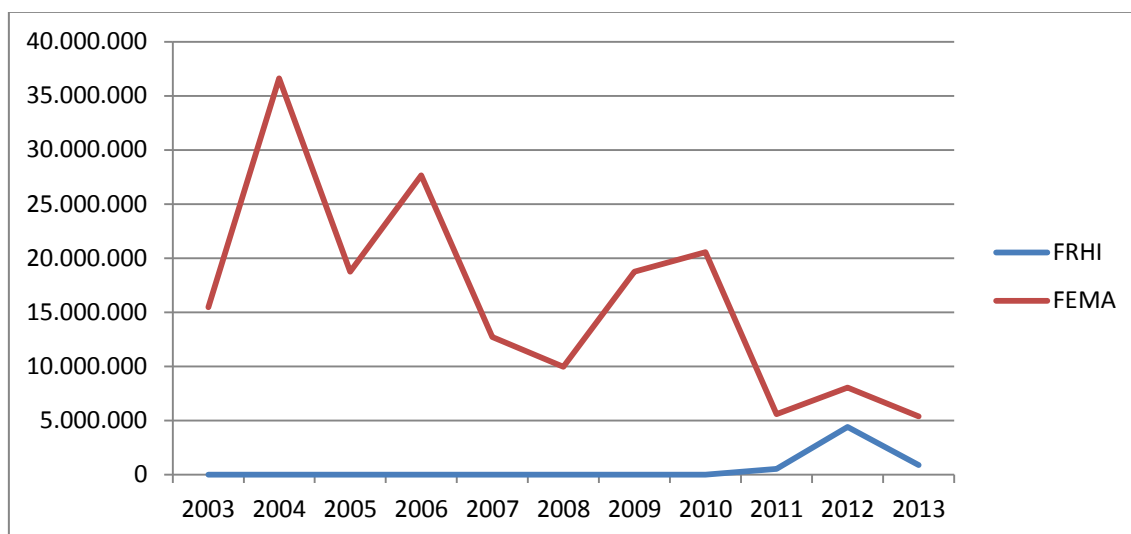
Agente	Alocação	2011	2012	2013	2014
	Não reembolsável	29.167.463	29.706.000	26.346.298	29.648.000
FNMC	Administração do fundo	560.000	606.000	414.000	352.000

FONTE: MMA, 2015.

Analisando a tabela sobre os recursos do fundo, percebe-se que houve um corte em 2013, que é muito mencionado no relatório do FNMC de tal ano. Além disso, o governo federal vem cortando gastos na administração do fundo a cada ano.

O FRHI – Fundo Estadual de Recursos Hídricos só passou a receber recursos em 2011. Já o FEMA – Fundo Estadual de Meio Ambiente sofreu uma grande queda nesse mesmo ano, 2011, sendo que, em conversas informais, os próprios funcionários da SEMA acusam o governador de ter retirado recursos do Fundo para cobrir despesas de custeio, o que dificultou as possibilidades para viabilizar o PSA. Tais operações tornaram-se legais este ano, após manobra do governo que instituiu a Lei Estadual 18.468/2015, que possibilita o uso dos recursos de diversos fundos na aplicação de folha de pagamento ou de outras despesas (VIEGAS, 2015).

Figura 3 – Recursos do FEMA e FRHI (2003-2013) corrigidos IGP-DI, ano-base 2014



Fonte: Balanços gerais do estado (2003-2013).

O que se percebe é que o Governo Requião não alocou recursos no FRHI, sendo que esse fundo só passou a receber recursos com Beto Richa, porém essa gestão reduziu, de 2010 para 2011, os recursos do FEMA em mais de 70%. Ou seja, a soma dos dois fundos na Gestão Beto Richa não se comparam à quantia do FEMA na Gestão Requião. Em conversas informais com funcionários da Coordenadoria de Recursos Hídricos comentou-se sobre o fato de o governador ter retirado recursos dos fundos destinados ao Bioclima. O que pôde ser comprovado com a análise do gráfico, demonstrando os

recursos para o fundo de recursos hídricos e o de meio ambiente. A soma dos recursos disponíveis nos dois fundos reduziu consideravelmente em relação ao Governo Roberto Requião.

Alternativas como a taxação de grandes usuários de recursos naturais, como a Copel e Sanepar, também foram negadas quando colocadas em emenda à lei do PSA. Dessa forma, apesar de o Programa Bioclima e o Pagamento por Serviços Ambientais ter sido estabelecidos em lei, o Estado não tem recursos suficientes para executá-los, sendo que até mesmo os valores existentes foram retirados do FEMA, dificultando ainda mais a operacionalização do Bioclima.

Essas fontes alternativas para o Programa Bioclima e PSA, como pôde ser percebido, são frágeis e são pouco promissoras para garantir a autonomia financeira dos programas. Segundo Abranches (1987), políticas públicas efetivas necessitam de recursos contínuos e suficientes. Contínuos para se garantir que o programa continue sendo executado, e suficientes, pois, apesar de os recursos serem contínuos, se o valor recebido for baixo, não será possível executar tal política.

Em junho de 2015 foi decretado o regulamento do PSA (DECRETO ESTADUAL 1.591/2015). Segundo o decreto, o PSA será financiado pelos “recursos públicos ou privados, preferencialmente do Biocrédito” (art. 31). O Biocrédito foi descrito pela lei 17.134/2012, que instituiu o PSA, sendo que este seria constituído de algumas fontes. Uma delas é parte dos recursos dos fundos de meio ambiente e de recursos hídricos. Outra fonte seria da constituição de fundos privados e certificações da biodiversidade, em que as empresas voluntariamente pagariam ao Estado para receberem tal certificação. A Lei 18.295/2014, que foi influenciada pela Fundação O Boticário, especificou também as fontes do Biocrédito, que poderiam advir do licenciamento ambiental e de doações voluntárias, como se pode ler a seguir:

§ 3º. Os fundos privados e os mecanismos financeiros previstos no § 2º deste artigo serão compostos por: (I) recursos decorrentes da utilização com fins econômicos dos recursos naturais, com base no princípio do usuário-pagador, cujos valores serão fixados nos procedimentos de licenciamento ambiental, inclusive naqueles onde não for exigido estudo prévio de impacto ambiental; (II) doações voluntárias e aportes financeiros oriundos de convênios nacionais e internacionais, que prevejam o uso deste instrumento financeiro; (III) outros permitidos em lei.

A filosofia do Programa é o incentivo econômico e cooperação entre os setores, exaltando a ação voluntária dos atores. Com isso, as leis e decretos sobre o PSA não

exigem obrigação para que empresas paguem por sua emissão de GEEs e pelo uso de biodiversidade, além de o pagamento pelo licenciamento ambiental, que já existe e não representará um acréscimo de ônus aos empresários. Dessa forma, o financiamento do PSA pode ficar comprometido, por depender de recursos vindos de forma voluntária, de acordo com a vontade e situação econômica das organizações.

Assim sendo, em épocas de crise, empresas tendem a cortar custos, dessa forma a destinação de verbas para políticas públicas tendem a diminuir, comprometendo o financiamento do PSA. O contexto atual, por exemplo, não tem sido propício para a captação de recursos para o programa, pois o Estado vem alegando uma crise, reduzindo o gasto com diversas políticas, como educação e saúde. Setores menos prioritários como o do meio ambiente sofrem ainda mais com tais cortes (BORINELLI *et al.*, 2011), dessa forma a captação de dinheiro para a execução do PSA torna-se ainda mais dificultosa.

A baixa decisividade do Programa Bioclima e do PSA reflete também a falta de resultados na Política Estadual de Mudanças Climáticas como um todo. O Comitê Intersecretarial, o Plano Estadual e a Comunicação Estadual sobre Mudanças Climáticas ainda não foram implementados, sendo que o prazo destes dois últimos era abril de 2014. Já o Inventário Estadual e o Registro Público de Emissões de GEE foram apresentados com um ano de atraso, em 2014. Equipamentos para a produção de informações e definição de áreas de risco, por exemplo, estavam para ser entregues no fim de 2014 (ENTREVISTA 2, 2014). Dessa forma, essa política apresenta uma decisividade baixa e lenta.

Enfim, além da dependência de recursos incertos e da falta de apoio popular, existem outras barreiras que foram percebidas para que o Programa Bioclima fosse decisivo. A debilidade da política ambiental foi percebida como grande responsável por tais barreiras. Primeiramente, há uma debilidade técnica, cujas tentativas para serem superadas estão sendo realizadas mediante parcerias com ONGs que possuem tal conhecimento e recursos humanos. A Fundação O Boticário, por exemplo, vem criando uma metodologia que possa ser utilizada por diversos Estados para implementar o PSA. Porém, mesmo superando essa barreira, existe a segunda, mais profunda e difícil de se superar, que é a debilidade da política ambiental. Questões ambientais e sobre mudanças climáticas são marginalizadas pelos governos, que geralmente não chegam a investir 1% de seus orçamentos nessa política. Dessa forma, assim como Dryzek *et al.* (2002; 2003)

afirma, se a política ambiental não estiver no *core* do Estado, as chances de que políticas simbólicas sejam feitas serão muito maiores.

6.5 DEMOCRATIZAÇÃO DO PROGRAMA BIOCLIMA

Ao longo do estudo feito sobre a participação no Programa Bioclima Paraná percebeu-se que esta existiu de certa forma, porém em uma participação seletiva. Estudar a capacidade deliberativa foi uma forma de se entender como ocorreu a participação nesse programa em específico, e, quanto maior e melhor for a participação, mais democratizada a sociedade se encontra. Esta sessão tem como objetivo apresentar as barreiras à democratização e capacidade deliberativa do Programa Bioclima, apresentando questões como os baixos níveis de educação, sociedades divididas, cultura política, estrutura do estado e os interesses econômicos.

Dryzek (2009) apresenta algumas barreiras à construção da capacidade deliberativa. Primeiramente, a falta de alfabetização e educação da sociedade implica um baixo grau de entendimento esclarecido, ou seja, grande parte da população não consegue interpretar questões políticas, econômicas, sociais e ambientais, portanto não conseguem participar de debates sobre as políticas públicas por conta de sua falta de entendimento. Mudanças climáticas, por exemplo, por serem complexas e de longo prazo, são difíceis de entender e apresentam baixo apoio popular, movimentando em baixo grau o espaço público.

Existe também a dificuldade de se alcançar a deliberação em sociedades profundamente divididas (DRYZEK, 2009). No Brasil, as divisões são causadas principalmente pela grande distância entre ricos e pobres e por conta de os efeitos de poder que surgem dessas assimetrias, como o monopólio da mídia e a corrupção. Assistimos, por exemplo, a uma grande divisão representada pelas eleições presidenciais e os discursos de ódio partindo dos dois lados. Há um sentimento nacional de que não existe diálogo no país, e isso compromete a construção da capacidade deliberativa e da participação social na política. Por conta das desigualdades econômico-sociais, existem também dificuldades para que grupos menos favorecidos consigam influenciar a agenda política, de forma que apenas atores mais poderosos financeiramente consigam influenciar o setor político.

A cultura política autoritária brasileira também representa uma barreira à democratização. Notam-se características como o alto grau de corrupção, vinda do

patrimonialismo, e a apatia política da população, em razão de sua falta de costume com o regime político democrático. O modo de transição negociado, ocorrido no Brasil sem um colapso do antigo sistema para a entrada da democracia, é um dos motivos para que tais características culturais e políticas continuem (O'DONNELL, 1999). Como um dos traços dessa cultura está a preferência de se utilizar influências para o encaminhamento de demandas em relação à utilização de espaços empoderados formais, como conselhos e fóruns. Em algumas subprefeituras da cidade de São Paulo percebeu-se que os movimentos sociais utilizavam-se muito das relações diretas com o subprefeito para encaminharem suas demandas. Segundo as pesquisadoras desse caso, “é possível até dizer, com base nas entrevistas, que os espaços informais são mais valorizados pelos movimentos” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 231). Assim sendo, as relações informais estabelecidas pelas três ONGs com a SEMA como forma de se encaminhar demandas e participar não é algo exclusivo do Programa Bioclima. Organizações da sociedade civil muitas vezes preferem participar dessa forma em vez de se utilizarem de canais formais como conselhos e fóruns, o que pode indicar a cultura política autoritária existente e que tais espaços não têm sido efetivos para propiciar a participação social. A utilização de canais informais para influenciar as políticas públicas pode desempoderar espaços empoderado.

A estrutura debilitada do Estado representa uma quarta barreira à democratização das políticas públicas. A participação seletiva de algumas ONGs parceiras pode ser vista como uma forma que os funcionários públicos encontraram para contornar a situação frágil da estrutura ambiental estatal. Tal estrutura dificulta a atuação dos funcionários públicos no fomento ao debate. Se o Estado tivesse fomentado o debate sobre o Programa Bioclima em espaços empoderados, talvez aparecessem discursos mais opositoristas, que visam à redução dos níveis de produção e consumo. Os estados podem ter características mais inclinadas à inclusão ou à exclusão da participação social (DRYZEK *et al.*, 2002; 2003). A exclusão geralmente ocorre após a iniciativa de grupos opositoristas. Já no caso estudado, o que se percebeu foi que a estrutura da política ambiental paranaense é tão frágil que o Estado não tem capacidade nem de fomentar o debate, excluindo os grupos antes mesmo de eles serem formados nos espaços empoderados, como os conselhos e fóruns. A política ambiental como um todo é excluída pelo Estado, grupos opositoristas sofrem então duas exclusões, a

primeira por conta de seu caráter conflituoso, a segunda por conta do tema trabalhado, a política ambiental.

O Programa Bioclima parece ter sido criado com base em teorias mais reformistas, como as de Giddens (2010), Jänicke (1997) e Mol (2000). Este argumenta que a democratização das políticas ambientais deve ocorrer em forma de triálogo, em que Estado, mercado e ONGs cooperem entre si para que seja possível uma sociedade mais sustentável e participativa. No caso do Bioclima percebe-se que grupos voltados à cooperação com o sistema de mercado conseguiram inserir suas agendas mais facilmente no escopo do programa. Tal escopo, em sua formulação, envolvia diversos temas, portanto foi reduzido. Com isso, questões como a redução dos níveis de produção e consumo como forma de se minimizar as emissões de gases do efeito estufa foram deixados em segundo plano. A redução desse escopo se dá, em primeiro lugar, pela dependência que o Estado tem ao crescimento econômico e, em segundo, como forma de se reduzir a complexidade, trabalhando com o que é possível fazer com uma estrutura fragilizada.

Seguindo a linha de cooperação com o sistema econômico atual, Giddens (2010) propõe como desenvolver políticas sobre mudanças climáticas. Defende a necessidade de haver convergência econômica, as alternativas propostas devem ser feitas sem ameaçar o desenvolvimento econômico, o que também pode ser visto na forma como foi concebido o Bioclima. Argumenta também que é necessária a convergência política, em que todos os partidos apoiem as políticas sobre mudanças climáticas. Talvez esta seja a parte mais difícil para o Bioclima, pois o programa ainda não foi executado e não há garantias de que os próximos governos continuarão os trabalhos realizados. Sobre o papel do Estado, Giddens (2010) argumenta que este deve trabalhar com diversas agências internamente e com outras organizações externamente. Percebe-se que isso ocorreu no Programa Bioclima, que vem trabalhando com algumas ONGs por meio de parcerias na formulação e provavelmente na execução deste. Porém, pelo que parece, há pouca cooperação entre as agências internamente. O Estado necessita também ser um facilitador, integrando organizações em prol da mitigação dos efeitos e adaptar-se às mudanças climáticas. O que também pode ser visto na proposta do PSA, que visa aproximar empresas que desejam conservar o meio ambiente e produtores rurais, que destinam parte de suas terras à conservação da natureza.

As características dos problemas trabalhados também influenciam no grau da capacidade deliberativa. Políticas sobre mudanças climáticas, como já apresentadas, são complexas, de longo prazo, lidam com a mudança de comportamento de toda a sociedade e os rumos dessas políticas podem decidir a maneira como a humanidade viverá nas próximas décadas, por conta dos riscos envolvidos. Apesar da importância do tema, em razão dos problemas envolvidos, há pouco debate sobre isso no espaço público, devido à complexidade dos problemas. Para além da complexidade intrínseca ao problema, existe também outra criada pela operação articulada mediante os interesses econômicos. A mídia dá uma centralidade aos discursos contra a tese do aquecimento global por causas antropogênicas, que não reflete a realidade, em que menos de 1% dos artigos científicos são céticos ao tema (COOK *et al.*, 2013).

A falta de relações de definição (BECK, 2010) dificulta o surgimento e envolvimento de organizações mais críticas que contrariam o sistema político, econômico e social atual (O'CONNOR, 2002). Uma forma de se enfrentar algumas dessas barreiras é desenvolver boa parte da capacidade deliberativa fora do Estado (DRYZEK, 2009). Segundo o autor, transições democráticas têm mais chances de implantarem uma democracia autêntica se a cultura deliberativa já tiver sido criada no antigo regime. “Se os oponentes do antigo regime vierem de um espaço público deliberativo [...] então eles podem trazer para a crise alguns compromissos democráticos que se estabeleceram obedecendo os preceitos deliberativos” (DRYZEK, 2009, p. 1388). A transição democrática brasileira não ocorreu dessa forma, sendo que a elite negociou os termos dessa transição (O'DONNELL, 1999). Porém ainda é possível haver uma nova transição, desenvolvendo uma cultura deliberativa no espaço público, caminhando para a democratização da sociedade e das políticas públicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como se deu a participação da sociedade civil na formulação do Programa Bioclima Paraná por meio da abordagem de capacidade deliberativa. A análise e resultados mostraram que a capacidade deliberativa do Programa Bioclima Paraná permite certo tipo de participação, porém falta abertura para que outros grupos possam fazer parte deste e influenciarem nas decisões a serem tomadas. A participação ocorreu de forma seletiva e com pouca decisividade. Seletiva, pois algumas organizações do espaço público têm tido dificuldades de influenciar os espaços empoderados devido à sua falta de recursos financeiros e humanos e de afinidade ideológica. A pouca decisividade deve-se à falta de recursos financeiros e da própria estrutura do Estado e das políticas ambientais.

A participação não foi apenas seletiva e pouco decisiva. Outro ponto importante a se destacar é que a sociedade civil em geral pouco tentou participar das políticas de mudanças climáticas no Paraná. Assim sendo percebe-se que a seletividade da participação não foi apenas culpa do Estado, havendo também a falta de iniciativa da própria população. Mas vale ressaltar que nosso sistema não incentiva a participação da sociedade civil. O Estado não se esforça no fomento ao debate. Conselhos e Fóruns foram criados, mas não há incentivos para os participantes destes, sendo que as principais decisões são tomadas fora destas arenas, como pôde-se perceber neste caso estudado. Assim sendo a baixa capacidade deliberativa não é responsabilidade única do Estado, porém este tem grande influência neste resultado.

Existe também problemas intrínsecos à própria democracia. Se fosse colocada a discussão sobre as mudanças climáticas para que toda a população decidisse sobre sua importância, é possível que a maioria entenda que tal questão não é prioritária, preferindo concentrar esforços em outros temas. Assim sendo, a democracia como participação ampliada por si só não garante que a sustentabilidade seja alcançada, sendo possível que se delibere contra o meio ambiente. Porém é válido se destacar que a abordagem utilizada neste estudo não leva em consideração apenas a participação ampliada nas decisões. Uma democracia verdadeira buscaria construir uma população com um entendimento esclarecido sobre as questões a serem discutidas. A participação ampliada não seria apenas para as decisões como também para as discussões, possibilitando a sociedade civil conhecer vários discursos sobre a mesma questão,

havendo maior igualdade entre os argumentos e, assim sendo, havendo maiores possibilidades de se escolher as melhores alternativas.

Com base no que foi levantado, sugerem-se pontos que podem melhorar a capacidade deliberativa no Programa Bioclima Paraná. Primeiramente, como forma de se fortalecer a representatividade de organizações com menos recursos, a criação de mecanismos de financiamento de projetos executados por ONGs poderia dar condições de estas participarem de forma mais ativa nas políticas públicas. É importante também fortalecer espaços empoderados como o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas e o Conselho Estadual de Meio Ambiente, de forma que estes possam discutir sobre programas mais amplos e importantes como o Bioclima, e não apenas certas resoluções. Além disso, é importante assegurar que esses espaços possibilitem a participação ampliada e autêntica, com decisões que realmente tornem-se concretas. A falta de apoio popular para questões como as mudanças climáticas também dificulta a pressão do Estado. É importante que se criem mobilizações populares e que o espaço público debata sobre questões que afetem toda a sociedade.

Políticas ambientais e de mudanças climáticas não rendem muitos votos, portanto não são áreas prioritárias pela via da democracia representativa. Ampliar a participação e a democracia direta é importante para se garantir meios que possibilitem a execução de políticas de longo prazo. Ampliar a participação é importante também como forma de se aumentar a democracia econômica. Ao mesmo tempo que as desigualdades econômicas e sociais influenciam e dificultam a igualdade política, o contrário também ocorre. Dessa forma, por meio de amplos debates na sociedade, não apenas sobre mudanças climáticas como, também, sobre toda a estrutura político-econômico-social, por meio do que Beck chama de subpolíticas, por exemplo, que são criadas no espaço público. Tais discussões no espaço público, ao ganharem amplo apoio popular, teriam força para transmitir essas demandas ao espaço empoderado, podendo transformar de maneira decisiva as assimetrias econômicas e sociais existentes. Possibilitar maior participação da sociedade civil é essencial para que haja maior igualdade entre a população, evitando que atores privilegiados tomem conta do processo de decisão das políticas públicas e aumentando a capacidade deliberativa da sociedade e do Estado.

Perceberam-se alguns desafios que as organizações públicas, neste caso em específico a SEMA, enfrentam. Um deles é equilibrar a competência técnica para se

resolver os problemas, com as competências políticas, de modo a garantir políticas públicas democráticas e gerir conflitos, envolvendo atores com poderes assimétricos. Dessa forma é importante que os gestores públicos percebam quão importante é balancear tais competências para que sejam possíveis melhores resultados nas políticas públicas. A estrutura do Estado representa uma grande barreira a alguns pontos levantados. A priorização no pagamento de dívidas públicas, por exemplo, implica poucos recursos para políticas sociais e ambientais, se até mesmo as organizações estatais ambientais sofrem com a falta de verbas, mais difícil ainda seria destinar recursos para ONGs. A falta de recursos humanos influencia na qualidade de espaços empoderados, como conselhos e fóruns, pois não há pessoal suficiente para dar atenção a tais arenas. Em sociedades como a brasileira, investimentos em educação tornam-se essenciais para que se garantam maiores apoios populares a questões como as mudanças climáticas. Apenas com uma população esclarecida será possível a participação ampliada em temas complexos como este.

Com este estudo pôde-se contribuir analisando um caso brasileiro sob a perspectiva da capacidade deliberativa de Dryzek. Segundo o levantamento feito, este foi o segundo trabalho utilizando tal abordagem teórica e primeiro a ser utilizado para analisar políticas públicas. Tal teoria demonstrou-se suficiente para se estudar a participação nas políticas sobre mudanças climáticas, por englobar as relações entre a sociedade civil e o Estado. Foi possível analisar os *locus* onde ocorrem os processos de decisão e percebeu-se que os locais que deveriam ser mais participativos pouco influenciaram de fato nas políticas públicas. Este trabalho buscou contribuir para a administração pública na questão sobre a participação na gestão pública, abarcando teorias societais, que analisam não apenas a organização em si, mas como ela lida com atores externos. A construção da capacidade deliberativa deve ser realizada por diversos atores sociais e administradores. Os gestores públicos têm grande responsabilidade nessa questão, criando formas de se fortalecer o espaço público e empoderado e de melhorar a comunicação entre os dois por meio de categorias de transmissão e prestação de contas, tendo o compromisso de implementar de fato as decisões tomadas de forma participativa.

Como lacunas identificadas na abordagem teórica adotada, percebe-se que essa teoria é genérica, portanto falha ao analisar questões mais específicas. Por conta dessa amplitude de análise, algumas categorias não puderam ser analisadas a fundo, como no

caso do espaço público, neste trabalho. Assim sendo, teorias que analisem questões mais específicas, como a organização das ONGs ambientalistas do Paraná, a consciência da população sobre o tema de mudanças climáticas, o papel da mídia, a democracia e a era digital, entre outros assuntos, seria importante para dar robustez no entendimento sobre o Programa Bioclima Paraná. Este estudo demonstrou que a participação, no caso analisado, foi seletiva e que as decisões tomadas estão sofrendo barreiras para serem executadas. Focou-se nas três ONGs mais influentes nesse programa e, apesar de terem sido consultadas organizações que ficaram de fora desse processo, seria interessante aprofundar-se em estudos que foquem nos atores excluídos do processo.

Ao fim deste estudo percebeu-se que a maior igualdade entre os atores e a participação ampliada é importante para que sejam asseguradas boas políticas sobre mudanças climáticas, de forma que sejam corrigidas as assimetrias entre grupos no momento em que se pagará os custos para se evitar e se adaptar às mudanças climáticas. Devido aos riscos ligados ao problema, tais custos podem ser muito altos para serem pagos, dessa forma a participação é importante para que se garanta maior justiça no momento de definição de tal pagamento. A alta participação e a execução de boas políticas sobre mudanças climáticas, de acordo com o que foi decidido por meio dessa participação, resultarão em um alto grau de capacidade deliberativa nessa área. O que ocorre, porém, é que neste caso estudado, houve uma participação seletiva e sem resultados concretos, até o momento, no Programa Bioclima. Apenas com um espaço público mais autônomo e participativo mudanças poderão ocorrer e mudar quadros como o apresentado.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy. **Politics & Society**, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.
- ABRANCHES, S. Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975. *In*: LIMA JR, O. B. de; ABRANCHES, S. H. (Coord.). **As Origens da Crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.
- ALMEIDA, B. G. M.; BRAUNERT, M. B. Técnicos de Estado e democracia: os valores políticos da elite político-administrativa paranaense (1995-2002). *In*: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A.; FUKS, M.; BRAGA, S. (Org.). **Quem governa? Um Estudo das elites políticas do Paraná**. Curitiba: Editora da UFPR, 2007. p. 173-192.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p.68-92, jan/mar. 2012.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: 34, 2010.
- BORINELLI, Benilson. **Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina - FATMA**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- BORINELLI, Benilson *et al.* Gastos Públicos em Meio Ambiente no Estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 15, p. 99-108, 2011.
- BORGES, Clóvis. Gabriel, o protetor da floresta com araucária. **Gazeta do Povo**, 10/set. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/colunistas/elio-gaspari/gabriel-o-protetor-da-floresta-com-araucaria-cn9wmp7bmhbpskg1atrlaa7ny>>; Acesso em: 04/maio. 2015.
- BOTICÁRIO, Fundação O. Fundação O Boticário. Disponível em: <<http://www.fundacaogrupo boticario.org.br>>; Acesso em: 04/maio. 2014.
- CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da “política ambiental” mineira. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2005, Belo Horizonte. **Anais...** do XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte, 2005.
- CARVALHO, Eduardo. Países ricos cedem e COP 20 aprova 'rascunho zero' de acordo climático. **Globo**, Rio de Janeiro. 14/dez. 2014.
- CEMA. Conselho Estadual de Meio Ambiente. **Atas das reuniões plenárias**. 1987-2010. Disponível em: <www.cema.pr.gov.br>. Acesso em: mar-nov. 2012.
- CHEIDA, Luis Eduardo. **Iniciativa de Cheida se tornará programa estadual**. 03/abr. 2012. Disponível em: <<http://cheida.com.br/noticia.php?idnoticia=934>>. Acesso em: 30/mar. 2015.

CHEREN, Luis *et al.* Parlamento, democracia representativa e democracia participativa. **Revista Eletrônica de Direito e Política**, Itajaí, v. 3, n. 2, maio-ago, 2008.

CODATO, A; GOUVÊA, J. Os atributos da elite político-administrativa: uma visão descritiva dos ocupantes dos empregos políticos no Paraná. *In*: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A.; FUKS, M.; BRAGA, S. (Org.). **Quem governa?** Um Estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: Editora da UFPR, 2007. p. 49-67.

COELHO, V. S. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? *In*: COELHO, V.S; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

COMPSTON, Hugh. Introduction: political strategies for climate policy. **Environmental Politics**, v. 18, n. 5, p. 659-669, 2009.

COOK, John *et al.* Quantifying the consensus on anthropogenic global warming in the scientific literature. **Environmental Research Letters**, p.1-7. May, 2013.

CREMONESE, Dejalma; JACOME, Cesar. **Capital social e padrões de participação político-social em Ijuí-RS**. 2006. 266 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. 266 fls.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DECRETO ESTADUAL 4.888/2005. Institui o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais. **Diário Oficial do Paraná**, 31/maio. 2005.

DOVERS, Stephen R. Sustainability: demands on policy. **Journal of public policy**, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 303-318, set.-dez.1996.

DRYZEK, John. Political inclusion and the dynamics of democratization. **American Political Science Review**, v. 90, p. 475–87. 1996.

_____. Strategies of ecological democratization. *In*: LAFFERTY, W. M.; MEADOWCROFT, J. **Democracy and the environment**: problems and prospects. Cheltenham: Edward Elgar. 1997.

_____. Democratization as deliberative capacity building. **Comparative Political Studies**, v.42, p. 1379-1403, 2009.

_____; NIEMEYER, S. Discursive Representation. **American Political Science Review**, Los Angeles, v. 102, n. 4, p. 481-493, Nov, 2008.

DRYZEK, John S. *et al.* Environmental transformation of the state – The USA, Norway, Germany and the UK. **Political Studies, Oxford**, v. 50, p. 659-682, 2002.

_____. **Green states and social movements**: environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway. New York: Oxford University Press, 2003.

FOLADORI, Gillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da UNICAMP, São Paulo: Imprensa oficial, 2001.

FONSECA; Igor F. da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana M. M. de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **ENANPPAS - Encontro Nacional do ANPPAS**, 2010, Florianópolis, 2010.

GIDDENS. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar. 2010.

GIL, Patrícia Guimarães. Deliberação para o Desenvolvimento Local: Um Desenho de Pesquisa para o Empoderamento. Congresso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación, n.12, 2014. Lima – Peru. **Anais do XII Congresso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación**, Lima – Peru, 2014. p.1-21.

GODOY, D.F.S. **O Papel da Burocracia Pública do Setor Florestas no Processo de Formulação da Política Florestal do Estado do Paraná – Brasil (1985-2013)**. 2014. 150 fls. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado em Gestão e Sustentabilidade – da Universidade Estadual de Londrina (UEL) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014. 150 fls.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

KRAFT, M. E. **Environmental policy and politics**. New York: Pearson Education, 2011.

JÄNICKE, Martin. Democracy as a condition for environmental policy success: the importance of non-institutional factors. In: LAFFERTY, W. M.; MEADOWCROFT, J. **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

LE PESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Senac São Paulo, 2000.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Revista Katálisis**, Santa Catarina, v.6, n.2, jul-dez, p.165-178, 2003.

_____. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

LUCIANO, Antoniele. Brasil lidera em violência contra ativistas. **Folha de Londrina**, Londrina, p. 1, 21/abr. 2015. Disponível em: < www.folhawe.com.br/?id_folha=2-1--2269-20150421>; Acesso em: 30/maio. 2015.

MAACK, Reinhard. **Geografia física do estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial. 3.ed. 2002.

MARTINS, Rafael D'Almeida; FERREIRA, Leila da Costa. Oportunidades e barreiras para políticas locais e subnacionais de enfrentamento das mudanças climáticas em áreas urbanas: evidências de diferentes contextos. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 223-242, jul-dez. 2010.

MATER NATURA. **Relatório de atividades 1983-2009**. Disponível em: <http://www.novo.maternatura.org.br/relatorio_anual/relatorio_1983_2009.pdf>; Acesso em: 15/mar. 2015

MATOS, Leandro Vieira Silva. **Participação na política ambiental: A política simbólica do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Paraná (1987-2010)**. 2012. 118 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

MEDEIROS, Rogério. **Sociedade Civil e Autonomia: Um estudo sobre as atuais relações entre as ONGs da RMR e o Estado**. 2002. Dissertação (mestrado em sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

MMA. Ministério de Meio Ambiente. **Plano Anual de Aplicação de Recursos**. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-anual-de-aplicacao-de-recursos>>; Acesso em: 26/fev. 2015.

MOL, A. P. J. Ecological modernization industrial transformations and environmental reform. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (Org.). **The international handbook of environmental sociology**. London: Edward Elgar, 1997.

_____. A globalização e a mudança dos modelos de controle e poluição industrial: a teoria da modernização ecológica. In: HERCULANO, S. C.; SOUZA PORTO, M. F. de; FREITAS, C. M. de (Org.). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: EdUFF, 2000.

NOBRE, Carlos A; SAMPAIO, Gilvan and SALAZAR, Luis. Mudanças climáticas e Amazônia. **Cienc. Cult.** [online]. v.59, n.3, p. 22-27. 2007.

NOTTINGHAM, Patrícia Carvalho. **Tempos verdes em Fortaleza: experiências do movimento ambientalista (1976-1992)**. 2006. 210fls. Dissertação (mestrado em historia social) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. **Journal of Democracy en Español**, v.5, n.1, jan. 1994.

_____. Teoria democrática e política comparada. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, s. p., s. d, 1999.

PARANÁ. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Governo do Estado do Paraná, 2007.

PARANÁ. Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais. **Seminário Internacional sobre Mudanças Climáticas nos Estados e Regiões**. São Paulo, 22-24/set. 2009.

PARANÁ. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Governo do Estado do Paraná, 2011.

PARANÁ. **Jonel Iurk assume a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos**. 04/jan. 2011. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/noticias/makepdf.php?storyid=1254>>; Acesso em: 27/maio. 2015.

PARANÁ. Programa Bioclima coloca Paraná na vanguarda da conservação ambiental. **IAP**, 25/abr. 2012. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br>>; Acesso em: 25/abr. 2015.

PARANÁ. **Programa Bioclima Paraná**. Disponível em: <www.bioclima.pr.gov.br>; Acesso em: 15/mar. 2014.

PARANÁ. Paraná finaliza Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa. **Agência Estadual de Notícias**, Curitiba. 24/out. 2014b.

PARANÁ. **Projeto estradas com araucárias**. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=284>>; Acesso em: 04/maio. 2015a.

PARANÁ. Paraná terá pagamento de serviços ambientais em três bacias. Agência Estadual de Notícias, Curitiba. 08/abr. 2015b.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PROJETO DE LEI 143/2009. **Institui o pagamento por serviços ambientais e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/atividade_parlamentar/pesquisa_legislativa>; Acesso em: 02/fev. 2015.

RÁDIO EDUCADORA. Implantação de Áreas não passa do pape. **Rádio Educadora**, Laranjeiras do Sul – PR. 22/abr. 2011. Disponível em: <<http://www.radioeducadora1120.com.br/exibenoticia.php?id=275>>; Acesso em: 12/dez. 2014.

RODRIGUES, Emerson Márcio. **As coalizões de defesa no processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Mauá – PR**. 2012. 234fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012. 234 fls.

SANTOS, Livia Maria. **O imposto sobre circulação de mercadorias e serviços ecológico de Londrina: resultados, limites e avanços**. 2012. 129fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2012 129 fls.

SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs: os novos atores da “aldeia global”. **XX Reunião Anual da ANPOCS**, Caxambu - MG, Out, 1996.

SPVS. Sociedade Paranaense de Vida Animal e Educação Ambiental. **Relatório anual**. 2011. Disponível em: <<http://www.spvs.org.br/quem-somos/relatorios-anuais/>>; Acesso em: 15/mar. 2015.

SPVS. Sociedade Paranaense de Vida Animal e Educação Ambiental. **Relatório anual**. 2015. Disponível em: <<http://www.spvs.org.br/quem-somos/relatorios-anuais/>>; Acesso em: 15/mar. 2015.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. Participação e democracia: velhos e novos desafios. **Civitas**, Porto Alegre, v.6, n.1, p.223-240, jan-jun, 2006.

TUFFANI, Maurício. Dez anos depois, Protocolo de Kyoto falhou em reduzir emissões mundiais. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. 16/fev. 2015

VIEGAS, Rafael. Do fundo aos fundos. **Gazeta do povo**, Londrina, 18/maio. 2015

VIOLA, Eduardo. O Regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.17, n.50, p.25-46. out. 2002.