

AS COALIZÕES DE DEFESA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA USINA HIDRELÉTRICA DE MAUÁ - PR

Emerson Márcio Rodrigues
Universidade Estadual de Londrina - UEL
emersomarcio@hotmail.com

Benilson Borinelli
Universidade Estadual de Londrina - UEL
benilson@uel.br

Leandro Vieira Silva Matos
Universidade Estadual de Londrina - UEL
Matos.le.01@gmail.com

RESUMO

Em meados da década de 1990 o Governo do Paraná desencadeou o processo de licenciamento ambiental para sete usinas na Bacia do Rio Tibagi, provocando a oposição de uma forte coalizão ambientalista contra o licenciamento de uma delas: a Usina Hidrelétrica de Mauá. O processo, que se arrastou por mais de 10 anos, se tornou o ponto nodal sobre o futuro de uma área de megabiodiversidade biológica. Apoiado na Advocacy Coalition Framework (ACF) ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) este artigo analisa aspectos relevantes do processo de decisão política recente sobre grandes obras a partir da participação de duas coalizões oponentes no processo de licenciamento ambiental da Usina de Mauá - Paraná. Usando, principalmente, fontes documentais, crenças, estratégias e recursos das coalizões pró e contra a construção da usina foram expostos e comparados. Sob um contexto de mudanças institucionais de grandes proporções, marcado pela ambivalência para a defesa de direitos sociais e ambientais, o licenciamento ambiental emerge como uma nova arena que, muito embora não supere a histórica assimetria de poder no setor, abre concretas oportunidades para a interpelação da legitimidade do discurso e das práticas tradicionais das estruturas público-privadas centralizadoras do setor elétrico. As ações da coalizão ambientalista, que retratam a incorporação de novos atores e demandas socioambientais no processo decisório sobre grandes obras de energia hidrelétrica, não impediram o licenciamento da Usina de Mauá, mas foram essenciais para muitas correções no processo e conquistas no reconhecimento dos impactos sociais e ambientais da obra.

Palavras chaves: Licenciamento ambiental; modelo de coalizões de defesa; Usina Hidrelétrica de Mauá; política ambiental; Bacia do Rio Tibagi.

1. INTRODUÇÃO

Alçada a uma questão de segurança nacional e estratégica, e elemento essencial do processo de desenvolvimento econômico e social do país, desde o primeiro Governo Vargas (1930-1945) a energia elétrica tem recebido especial atenção e prioridade política como relata, por exemplo, o Código das Águas (1934) que disciplinou o acesso e uso dos recursos hídricos à época. O maior impulso na produção de energia aconteceu nos anos 1950 com forte intervenção estatal e a constituição de grandes empresas públicas estaduais de produção, geração e distribuição de energia, destacadamente a hidrelétrica, a exemplo do que aconteceu no Paraná com a criação da COPEL em 1954. Desde esse período, e de certa forma perdura ainda hoje, as decisões sobre dimensões,

custos, localização, impactos e beneficiários esteve nas mãos de um conjunto restrito de atores governamentais e privados, notadamente um complexo de grandes empresas construtoras e de produção de energia elétrica. O caráter centralizador e tecnocrático do processo de decisão, reforçados pela face técnico-científica da atividade e pela cultura política autoritária do país, desconsiderou inúmeros impactos sociais e ambientais de usinas construídas até a década de 1980.

O processo decisório sobre novas usinas sofre importantes inflexões a partir dessa fase. A democratização com a abertura de novas formas de participação na política pública, o avanço da regulamentação ambiental, a instituição de direitos difusos e de minorias e o fortalecimento do Ministério Público criaram instrumentos e demandas antes excluídos do processo político. A crise do Estado e a privatização no setor elétrico deram origem a novos arranjos institucionais público-privados na condução do setor. A persistência da crise energética e seu agravamento nas últimas duas décadas, retratado no “apagão” em 2001, vêm mantendo a questão entre as prioridades na agenda pública e com grande apelo na opinião pública.

A nova estrutura de oportunidade política permitiu, por parte de ambientalistas, setores progressistas da sociedade civil e segmentos do Estado, um maior questionamento dos impactos ambientais e sociais de grandes obras e das crenças e interesses que sustentam o paradigma de desenvolvimento implícito nesses projetos e políticas públicas. Esse novo contexto de confronto de posições a respeito da questão vai se manifestar em novas arenas como o licenciamento ambiental. Lançando mão de recursos como audiências públicas, estudos de impacto ambiental e ação civil pública, o licenciamento ambiental tem permitido abalar a legitimidade do discurso, das práticas e dos processos de atores tradicionais e emergentes, abrindo possibilidades de conquistas na forma de mudanças nos projetos originais e no reconhecimento e compensação econômica de impactos sociais e ambientais.

O objetivo deste artigo é analisar aspectos relevantes do processo de decisão política recente sobre grandes obras a partir da participação de duas coalizões oponentes no processo de licenciamento ambiental da Usina de Mauá - Paraná. Buscamos, com a análise das crenças e estratégias das coalizões pró e contra a construção da usina e dos resultados do enfrentamento, constatar novas feições, continuidades e descontinuidades na incorporação de novos atores e demandas socioambientais no processo decisório sobre grandes obras de energia hidrelétrica.

Os estudos para construção da Usina de Mauá iniciaram-se meados de 1995, no primeiro governo de Jaime Lerner (1995-2002). Localizada no rio Tibagi, região central do Estado, a usina custou entre 1,2 a 1,4 bilhões reais para gerar 361 megawatts. O processo de licenciamento iniciado em 1999 foi contestado em uma ação civil pública pela Associação Brasileira dos Atingidos por Barragens (ANAB). A licença operacional só sairia em outubro de 2012, contabilizando 13 anos para findar o processo. Durante mais de uma década, impulsionada pelo governo federal, através da ANEEL e do Ministério de Minas e Energia, e pelo governo estadual, através do Consórcio Energético Cruzeiros do Sul (COPEL e ELETROSUL), o projeto foi combatido pela coalizão que viria, após 2005, a ser identificada como Frente de Proteção da Bacia do Rio Tibagi, formada por pesquisadores de universidades regionais, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), setores da igreja católica e as ONGs Meio Ambiente Equilibrado e, principalmente, a Liga Ambiental, todos representados pelo Ministério Público Federal.

Adotamos o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) (JENKINS-SMITH, 1999) como método de análise na medida em que o conflito político envolvendo o governo relaciona políticas conflitantes, no caso a energética e a ambiental, ambas com várias ramificações institucionais, econômicas e sociais, característica de uma rede de políticas públicas (BONAFONT, 2004). Outras variáveis pré-identificadas como a delimitação temporal, governos distintos com relativa autonomia de ação ambiental, constituição de grupos de defesa, o uso de recursos e estratégias, macros variáveis sociais e variáveis instrumentais para compreender o resultado de uma política ambiental instituída orientam a escolha do MCD.

O estudo pretende contribuir com os esforços de análise e de disseminação de fenômenos recentes relacionados ao processo político em contexto democrático no âmbito das políticas energéticas e ambientais. Como o modelo do MCD é geralmente aplicado para análises de políticas públicas ou de coalizões em macro contextos, existem poucos estudos desenvolvidos e delimitados geograficamente no Brasil, principalmente em nível regional, possibilita uma contribuição teórica e metodológica para novos estudos. Em especial, este estudo pretende contribuir com uma melhor compreensão teórica e empírica do licenciamento ambiental como nova arena de decisões, pós-democratização, abrangendo questões complexas, uma grande diversidade de recursos e assimetria de poder entre os atores e instituições centrais.

O artigo está dividido em cinco partes. Nas duas partes seguintes são apresentados os aspectos teóricos e metodológicos da pesquisa. O quarto item descreve a região e objeto do conflito em torno do qual as duas coalizões se organizaram, a Usina Hidrelétrica de Mauá. A quinta e última parte, expõe os recursos e as estratégias das duas coalizões usadas ao longo do licenciamento ambiental, finalizando com uma análise de alguns aspectos relevantes do caso para a compreensão do processo político envolvendo decisões sobre grandes obras de produção de energia elétrica e seus impactos sociais e ambientais.

2. O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA

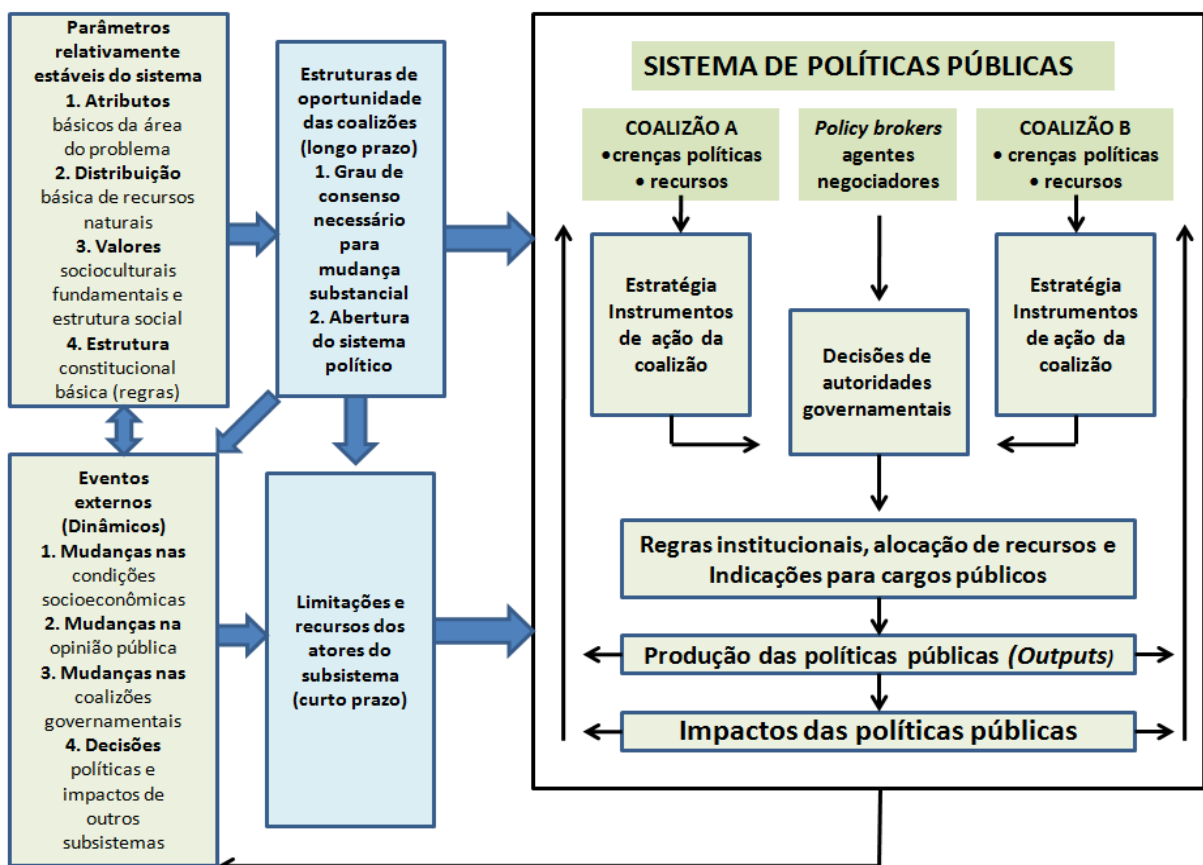
Os modelos de análise de políticas são importantes meios para observar a eficácia da política ambiental. Dentre eles o MCD ou *Advocacy Coalizon Framewoerk* (ACF) (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009) serve para lidar com problemas complexos envolvendo disputas técnicas importantes e múltiplos atores em diferentes níveis de governo.

A mais de 30 anos o MCD vem sendo utilizado para análise explicativa das mudanças nas políticas públicas concebendo-as como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que se articulam com os acontecimentos externos aceitos como parâmetros. Crenças, valores e ideias são considerados importantes dimensões no processo de formulação dessas políticas (SOUZA, 2006). Releva-se, contudo, os recursos e estratégias das coalizões dentro do próprio subsistema político. Seu poder de dominação está intrinsecamente ligado a esses recursos (financeiros, conhecimento técnico e membros e autoridades legais) e estratégias criadas para alcançar seus objetivos. O MCD orienta o inquérito conduzido por questões que estão no cerne do processo da pesquisa política, por exemplo, como mobilizar as pessoas para manter e agir em coalizões de defesa? Até que ponto ocorre o aprendizado dos aliados e dos

adversários? Qual é o papel dos cientistas e da informação científica e técnica na elaboração de políticas? Que fatores influenciam importantes mudanças na política? Essas questões foram exploradas em uma variedade de contextos (WEIBLE, SABATIER, MCQUEEN, 2009).

No sistema de políticas públicas, localizado a direita da figura, se desenvolve um processo caracterizado pela mobilização de recursos e estratégias das coalizões concorrentes (A e B). Esse processo é mediado pelos agentes mediadores (*policy brokers*). Na dinâmica dos componentes internos do subsistema político geralmente ocorre a dinâmica do *policy-oriented learning* ou fatores cognitivos. Contudo o resultado do processo pode sofrer interferência dos fatores externos ao sistema localizados a esquerda do quadro. Um conjunto de eventos exógenos estáveis (parâmetros relativamente estáveis do sistema) e outros mais dinâmicos (eventos externos) afetam as restrições e oportunidades dos atores dentro do subsistema. A figura 1 oferece uma visão sintetizada da dinâmica do modelo.

Figura 1: Diagrama do MCD



Fonte: adaptado de Weible; Sabatier e Mcqueen (2009, p. 123).

Os eventos exógenos são caracterizados por: a) **parâmetros relativamente estáveis** formados pelos: i) atributos básicos da área do problema ou bem, objeto de uma determinada área de política pública; ii) distribuição básica de recursos naturais. A abundância ou carência desses recursos disponíveis em uma sociedade condiciona suas possibilidades de desenvolver diferentes setores econômicos e determina a viabilidade das opções de políticas públicas; iii) valores socioculturais fundamentais e estrutura social. Significativas mudanças no poder, na influência e nos recursos financeiros de vários grupos sociais normalmente requerem diversas décadas e; iv) estrutura

constitucional das regras básicas do sistema político, extremamente difíceis de serem alteradas (VICENTE; CALMON, 2011. p. 5); **b) os eventos externos (dinâmicos)** ao subsistema são variáveis consideradas mais dinâmicas porque podem apresentar mudanças no decorrer de uma década ou mais. Envolvem: i) mudanças nas condições socioeconômicas e na opinião pública. ii) Alterações nos padrões políticos partidários são fundamentais no desenho das coalizões; iii) decisões políticas e impactos de outros subsistemas. Um subsistema político pode prevalecer sobre outro influenciando os resultados desse. Os subsistemas operam dentro de um ambiente político de maior amplitude. Podem ser definidos por parâmetros relativamente estáveis e eventos externos, como também são estrangidos pelas estruturas de oportunidade de longo prazo das coalizões, pelas restrições de curto prazo, pelos recursos disponíveis aos atores do subsistema e pelos eventos de outro subsistema político; **c) os eventos internos** ao subsistema são gerados por programas ou políticas públicas (*policy outputs*) resultados dos processos de interação das coalizões no âmbito do subsistema. É nessa área que freqüentemente incorporam elementos ou princípios defendidos por diferentes coalizões. Os *policy outputs* - resultados da medição de forças - decorrem de mudanças nas regras institucionais e de alocação de recursos impostas pela coalizão vencedora. É nesse campo que cada coalizão faz uso de seus recursos e opta por estratégias específicas para atingir seus objetivos políticos. Especificamente, os recursos relevantes dentro do MCD são resumidos por Araújo (2007) observando os conceitos de Sabatier e Weible (2007): i) *a autoridade legal para decisões em termos de política pública*; ii) opinião pública que elegem os membros da coalizão dominante; iii) *a informação*. Esse recurso relaciona a severidade e a causa do problema, os custos e benefícios associados às diferenças alternativas em termos de políticas públicas; iv) *os recursos financeiros* que podem ser utilizados para obter outros recursos com a informação, campanhas para obtenção da opinião pública, campanhas eleitorais etc; v) *a liderança com habilidade*, um recurso na medida em que atrai para a coalizão membros importantes elementos para o sucesso da coalizão.

A mudança na política pública é interpretada como uma função ou junção da competição no interior do subsistema e da influência dos eventos exógenos. Entretanto outros fatores dentro do MCD precisam ser considerados para a análise de mudança política: i) **o sistema de crenças**. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) observam que as políticas públicas incorporam teorias sobre como atingir determinados objetivos. Isso quer dizer que envolve valores, problemas que devem receber maior prioridade, relações causais e percepções da magnitude dos problemas e da eficácia dos instrumentos de intervenção. Baseado em Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999), existe uma estrutura hierárquica tripartite, disposta segundo o grau decrescente de resistência às mudanças que seria: ii) **núcleo duro (*deep core*)**, axiomas normativos e ontológicos; iii) o **núcleo político (*policy core*)** caracteriza as posições mais importantes sobre a política pública, concernentes às estratégias básicas, às opções programáticas e à teoria de ação para se atingir os valores do *deep core* no âmbito do subsistema; iv) nos **aspectos instrumentais (*secondary aspects*)** se inserem a maior parte das preferências concretas em termos da política pública. Assim, são exemplos de crenças do nível dos aspectos instrumentais: preferências políticas de menor destaque; crenças de menor amplitude referentes à seriedade de certos aspectos do problema em locais específicos ou à importância relativa de fatores causais em diferentes momentos e locais; decisões sobre alocação de recursos orçamentários; interpretação de normas; informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas etc. Mudanças nesse nível são relativamente fáceis. É no nível dos aspectos instrumentais que está a maior parte do *policymaking* administrativo e mesmo legislativo (BONAFONT, 2004, p. 104). As

mudanças nos aspectos instrumentais ocorrem mediante o chamado *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública (fatores cognitivos) dentro e entre coalizões de defesa. Essa variável é entendida como vetor fundamental para a análise de mudanças nas políticas públicas (VICENTE; CALMON, 2011); v) as **possíveis hipóteses de abordagem dentro do MCD** expressam que a) *as hipóteses de coalizões* considera que a concordância sobre crenças do núcleo político aparece como o principal elemento que possibilita e estabiliza as alianças contrárias (grupos contra e a favor) por período de uma década ou mais. b) Já as *mudanças na política pública* correlacionam-se ao tempo de permanência no poder da coalizão dominante que a criou. c) Finalmente as *hipóteses de aprendizado* ligadas ao processo de aprendizado orientado às políticas públicas, são aplicadas em condições condizentes à aprendizagem política entre coalizões (VICENTE; CALMON, 2011).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A descrição do MDC fornece vários caminhos para análise da política pública e ambiental. Litfin (2000), avaliando a influência externa na política ambiental canadense, ressalta a interação de vários autores com o modelo para a análise dos processos da política ambiental pela capacidade de abranger múltiplos órgãos, níveis de governo, as coalizões de diversos *stakeholders*, conhecimento técnico e analítico e profundas crenças centrais. Litfin observa ainda que as informações científicas são facilmente politizadas nos sistemas políticos contraditórios. A politização da ciência é muito identificada nos processos de política ambiental cujos resultados seriam limitados por estruturas socioeconômicas e políticas. Essa condição também se verifica no caso do licenciamento ambiental da Usina de Mauá, por isso adotamos uma abordagem qualitativa e procedimentos de um estudo de caso.

A questão política e os interesses envolvidos foram interpretados nas reações e mobilizações dos atores contra e a favor da UHE de Mauá. A principal fonte de dados da pesquisa foi do tipo documental. As 14 Ações Cíveis Públicas¹, seus agravos e cartas precatórias formaram espaços privilegiados onde todos os aspectos do conflito foram abordados pelas coalizões. Complementarmente, também foram consultados periódicos (Folha de Londrina, Jornal de Londrina e Gazeta do Povo) e sites de instituições envolvidos no processo, para levantar dados sobre episódios específicos, dados organizacionais e manifestações das coalizões e das suas crenças. Os 13 pareceres técnicos emitidos pela Frente de Proteção do Rio Tibagi e trabalhos acadêmicos também foram úteis para a pesquisa. Por fim, uma entrevista semi-estruturada com *policy brokers* (agentes negociadores) e confirmações de informações com pessoas que participaram do processo, subsidiaram também a descrição das estratégias discursivas, práticas e recursos das coalizões em contenda. Encontramos muitas dificuldades para entrevistar representantes da coalizão favorável à construção da usina. Os dados foram analisados com apoio das técnicas de triangulação e análise de conteúdo.

4. O OBJETO DO CONFLITO: O PROJETO DA USINA HIDRELÉTRICA DE MAUÁ NA BACIA DO RIO TIBAGI

O alto potencial elétrico Paraná provém de parte de seu território encontrar-se na Bacia do Rio Paraná que possui o maior potencial hidrelétrico do país. O estado possui 9 outras bacias. A capacidade de geração é próxima de 26.000 MW, cerca de 10% do

potencial do país. A proximidade dos grandes centros consumidores transforma esse potencial local em um ótimo investimento. A COPEL vem explorando de forma crescente esse potencial e, por suas características, o rio Tibagi é atualmente a melhor opção. Os pontos identificados para implantação de usinas são: Mauá com 361 MW; São Jerônimo (340 MW); Jataizinho (156 MW); Cebolão (156 MW); Santa Branca (67 MW); Tibagi (47 MW); Telêmaco Borba (118 MW) e; Salto Mauá (22 MW), somando aproximadamente 1.295,5 MW (ANEEL, 2005) podendo alagar até 276 km² dentro de uma bacia que ocupa 24.530Km², 13% do território do estado.

O rio Tibagi é o principal afluente do rio Paranapanema. Sua bacia alcança 52 municípios e abastece cerca de 1,7 milhão de habitantes em seus 550 km de extensão. O Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2002) classifica a região como área de extrema importância biológica para répteis e anfíbios, flora, invertebrados e de alta importância para ictiofauna e mata atlântica. Na sua extensão 91 saltos e cachoeiras conferem ao rio belas paisagens naturais, pontos turísticos, locais de lazer e esportes.

O conhecimento e responsabilidade administrativa desse complexo está nas mãos de intuições estaduais como Superintendência de Recursos Hídricos (SUDHERSA) e o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), órgãos subordinadas à SEMA. Contudo projetos de extensão de pesquisadores e cientistas de grandes instituições educacionais como as Universidades Estaduais de Londrina (UEL), Maringá (UEM), Ponta Grossa (UEPG), Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), delimitam um domínio físico, histórico-social, biológico terrestre e aquático (MEDRI et. al, 2002).

Na região se destaca cinco áreas indígenas: Barão de Antonina; São Jerônimo; Apucarana; Tibagi; Mocóca; e Queimadas. Esses povos vêm conflitando com as populações brancas desde o início do contato inter étnico. A UHE de Mauá causará impactos globais notoriamente nos povos Kaingang e Guaranis que vivem nas áreas de Queimadas e Mococa próximo a município de Ortigueira-PR (HELM, 2007). Vítimas potenciais das barragens esses povos possuem direitos constitucionais reconhecidos por diretrizes e resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) tornando-se uma variável importante no conflito ambiental.

As características ambientais da região, a proteção dos povos indígenas, do seu patrimônio arqueológico, físico e cultural são fatores que delimitam o risco ambiental proporcionado pelo projeto da UHE de Mauá e possibilita identificar uma coalizão que discordou da execução do projeto.

O processo global de licenciamento transcorreu entre 1995 e 2012, envolvendo uma grande diversidade de lócus e atores institucionais. Na década de 1990 o interesse na hidrelétrica resulta de um planejamento maior para exploração do potencial hidrelétrico dos rios paranaenses onde a COPEL é principal representante da IEE. A maior empresa e estatal do estado assume um papel estratégico de governo pela quantidade de recursos, principalmente financeiros, que movimenta (PESSALI; SERRA, 2000). Em meados da década de 90, influenciada pela onda de privatizações, o Governo Lerner (PFL/1994-2002) através da COPEL, decidiu efetivar a construção de várias usinas nos rios Tibagi, Jordão, Piquiri e Ivaí além de associar-se a usinas fora do estado. Nas mensagens² de governo enviadas a Assembleia Legislativa informava a realização de estudo de impacto ambiental (EIA) e de viabilidade econômica para cinco usinas no rio Tibagi, além do estudo dos rios Piquiri, Jordão, Ivaí. O plano de expansão do setor visava suprir o mercado de energia no estado, mas a motivação principal era

valorizar a COPEL para privatizá-la conforme forte orientação da década de 90 e do Governo Lerner.

Em 1999 a ANAB entrou com Ação Civil Pública por danos ao patrimônio natural, cultural e social, contra a COPEL e IBAMA exigindo um EIA global para a Bacia do Rio Tibagi. Acusava que toda a bacia seria afetada com os empreendimentos contrariando os estudos individuais produzidos até aquele momento. No período de 2000, alegando preocupação com a polêmica sobre os danos ambientais, a COPEL decide construir apenas as usinas de Cebolão, São Jerônimo, Mauá e Jataizinho. Em 2001, declara que só iria construir a UHE de São Jerônimo. Nessa época o Ministério Público Federal foi acionado para observar as falhas no processo principalmente sobre a questão indígena. Com análises suplementares do MPF, incluindo informações procedentes de pesquisadores da UEL, UEM, UEPG, UFPR e ONGs, foram relacionados outros impactos ambientais à ação civil como a redução da biodiversidade, processos erosivos, obstrução do fluxo de peixes, deslocamento da fauna, redução da produção agropecuária, remoção de famílias e a questão das terras indígenas. Para não repetir os erros a exemplo de Itaipú, Tucuruí, Balbina entre outros e danos como ocorridos aos rios como o Tietê e Paranapanema, foi deferida liminar cancelando o processo de licenciamento, das audiências públicas, exigindo a participação da ANNEEL, FUNAI e IBAMA no processo.

Dado o deferimento da ação, em maio de 2001, o IBAMA solicitou complementações ao EIA/RIMA, referente à UHE São Jerônimo³, conforme determinado pela Comissão de Licenciamento Ambiental do órgão. Sem resposta sobre esses estudos complementares, o IBAMA arquivou o pedido de licenciamento configurando, nesse sentido, vitória da coalizão ambientalista.

Como retórica, ainda em 2001, a COPEL contrata a CNEC Engenharia S/A para confeccionar o EIA/RIMA. A consultoria especializada de licenciamento ambiental e ligada a grandes empreiteiras nacionais, se envolve em polêmicas técnicas contra os ambientalistas atrasando o processo e, por final, ficou impedida de prosseguir com o trabalho porque em 2002 Roberto Requião (PMDB, 2003/2010) foi eleito para o Governo do estado. Com forte discurso estadista contra as privatizações, suspendeu todas as licenças provisórias e de instalação vigentes e os processos para obtenção de novas licenças ambientais. Subsidiado pela Procuradoria Geral do Estado, em nome da supremacia do interesse público e sob alegação que o Paraná era superavitário em energia, não havia motivos para a instalação de novas hidrelétricas e seus impactos ambientais, fato que apenas beneficiaria à iniciativa privada. A medida atingiu 56 licenças de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) e hidrelétricas. Em 2004, após muita insistência, é firmado um acordo entre o MME com o Governo para retomada do processo da UHE de Mauá. Em julho de 2004 os trabalhos foram retomados.

Esse período⁴ marca a determinação do governo em controlar a produção de energia do estado e o controle ambiental, entretanto não o conflito. O prazo para conclusão do EIA/RIMA foi reduzido para 3 meses o que possibilitaria a inclusão da usina no leilão da ANEEL em fevereiro de 2005. Surgem várias denúncias de erros, omissões e vícios das empresas contratadas para obter o licenciamento. Em 2005 pesquisadores da UEL, UEM, UFPR, ONGs entre outras instituições, divulgam à sociedade a “Carta de Londrina para o Rio Tibagi” com dezessete considerações enfatizando questões culturais, ambientais, sociais e antropológicas que circundam a bacia do rio. Também instituiu a “Frente de Proteção ao Rio Tibagi” (FPRT) que

atuaria entre outras questões na: a) suspensão do inventário energético da Bacia do Rio Tibagi constante na ANEEL; b) busca de representatividade civil no âmbito do comitê da Bacia do Rio Tibagi; c) suspensão dos processos de licenciamento das grandes barragens e; d) instituição de grupo de trabalho coordenado pela UEL e UEPG para subsidiar um Plano de Uso Múltiplo para essa bacia respeitando a questão ambiental.

Uma série de medidas são tomadas para impedir que o IAP emita a Licença Provisória (LP) gerando grande repercussão social. O IAP e SEMA, através de seus diretores, se abstêm da decisão, contudo ela é tomada pelo governador quatro dias antes do Leilão. A LP é emitida com 70 condicionantes ambientais, a maioria para correção dos erros apontados pela FPRT e MPF. Ainda assim um novo recurso da MPF na 1º Vara de Federal de Londrina e depois na 4º Vara de Porto Alegre exclui a UHE de Mauá do Leilão de 2005. A questão se repete em outubro de 2006 às vésperas de mais um Leilão. A permissão para o leilão é indeferida na 1º Vara Federal de Londrina. Estrategicamente, na madrugada antes do leilão, a 4º Vara Federal de Porto Alegre libera a inclusão da usina desconsiderando um último recurso do MPF que já previa essa estratégia. As acusações que fomentavam a exigência de exclusão do empreendimento do leilão da ANEEL de 2006 eram: ausência de termo de referência para estudo do EIA/RIMA; problemas na definição da área de influência do empreendimento; ausência de consulta aos órgãos compulsoriamente envolvidos como o IBAMA; FUNAI; Comitê da Bacia do Rio Tibagi; falta de informações sobre impactos no abastecimento dos municípios da bacia; especialmente Londrina e Cambé e; fraudes decorrentes da supressão dos impactos sobre populações indígenas.

Mesmo com a imposição das condicionantes e várias acusações contra o processo o IAP libera a LI em 2008. O MPF entra com nova liminar exigindo uma Avaliação Ambiental Integrada (AAI) para os sete empreendimentos previstos para o rio Tibagi. O fato de se instalar apenas a UHE de Mauá não significaria que os outros empreendimentos não seria executado no futuro, fato que deveria ser considerado. A liminar estava relacionada à ACP 1999.70.01.007514-6 proposta pela ANAB em 1999 e que havia recebido deferência parcial condicionando a LI à AAI, o que ainda não havia ocorrido, sem mencionar as condicionantes sem garantias de serem executadas.

A União reagiu interpondo agravo de instrumento junto ao Superior Tribunal da Justiça (STJ) alegando que os fundamentos contrários a LI da UHE de Mauá foi restrita a “idéia abstrata” de que o EIA deve ser realizado em caráter global. Novamente o MPF de Londrina interpõe mandato de segurança porque caso fosse emitido a LI sem melhor análise poderia ser inviável para conter os danos já iniciados. A União reage impondo suspensão de segurança sob alegação de que não condicionar a LI a AAI era essencial para manter a ordem jurídica, econômica e administrativa instituída advogando que: 1) a LI já estava emitida para a UHE de Mauá e que o inventário do rio Tibagi já estava homologado pela SUDHERSA; 2) que a emissão da LI era compatível com a AAI do rio não comprometendo tal estudo de forma concomitante e levando em conta tanto para a obra implantada como para potenciais futuros empreendimentos que podem ou não serem construídos ante a viabilidade socioambiental ou econômica e; 3) que vários empreendimentos de importantes bacias no território brasileiro obtiveram LI antes ou durante a AAI. Não obstante, a União não via fundamento constitucional na liminar que suspendeu a LI condicionada a AAI e que o fato significava lesão à ordem administrativa porque lesionava as funções inerentes às autoridades legalmente constituídas. Alegou finalmente prejuízo à ordem econômica porque cause falta a energia de Mauá, seria substituída por termoeletricas e que o constrangimento

ambiental local era desproporcional ao global. O STJ considerou razoável não exigir a AAI para concessão da LI. Impetrou mais 13 condicionantes ao processo exigindo o cumprimento do planejamento das medidas sociambientais.

Esse resumo representa histórico do conflito em torno do licenciamento ambiental da UHE de Mauá. O desenvolvimento da IEE no estado foi limitado a este empreendimento, situação que focalizou as crenças recursos e estratégias das coalizões. A análise de conteúdo dessas ações dos principais fatos fornece uma base para interpretação do processo dentro do MCD.

5. INTERPRETAÇÃO DO CONFLITO A PARTIR DO MCD

6.1 As crenças envolvidas no processo.

A síntese do processo acima comportou crenças distintas sobre o uso dos recursos naturais que motivaram ações e alguns resultados. O quadro 1 aponta as principais crenças retiradas do estudo de caso da UHE de Mauá proposto por McIlain (1993, apud ARAÚJO 2007), procura-se definir o escopo de crenças dos dois grupos concorrentes sobre o processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá:

Quadro 1: Crenças no processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá

Indicador	Crenças ambientalistas	Crenças pró-usina
Visão sobre o licenciamento	Degradação ambiental local desnecessária para produção energética. Incoerente orientação do governo com o mundo para obtenção de energia por grandes barragens.	Degradar de forma sustentável é necessário para o abastecimento energético nacional.
Critérios básicos para seleção das ações de gestão	Preservação da natureza. O processo de licenciamento ambiental é ineficaz contra os impactos socioambientais.	Desenvolvimentista. O processo de licenciamento ambiental é eficaz contra os impactos sociambientais.
Critérios sobre justiça distributiva	O resultado do processo favorece a acumulação capitalista.	O resultado do processo favorece toda a sociedade.
Definição do “problema”	Impossibilidade de manter o equilíbrio socioambiental da Bacia do Rio Tibagi com os impactos proporcionados pela barragem. A construção da barragem, é desnecessária e contraria a tendência mundial científica pautada em evitar esses empreendimentos.	A não efetivação da UHE de Mauá pode acarretar problemas de ordem econômica, jurídica e administrativa. O EIA pode propor medidas de mitigação eficientes dentro da ordem instituída na sociedade.
Escopo de ação governamental	O Estado/Governo deve assegurar a proteção ambiental em conjunto com a sociedade.	O Governo assegura a política ambiental com medidas de mitigação e com elas um modelo sustentável economicamente.
Solução preferível de política pública	O modelo energético deve considerar outras práticas alternativas para a produção de energia (ex. modelo de crescimento zero)	As hidrelétricas são propícias para o caso brasileiro. Entre os modelos viáveis, elas causam menos impactos ambientais ao um custo acessível.
Visão sobre a participação pública	A Sociedade deve participar no processo de licenciamento ambiental. Necessidade de maior participação pública.	A Sociedade pode participar, mas deve aceitar as compensações propostas através no EIA/RIMA como medidas mitigadoras.
Locus preferível para o <i>decision making</i>	Sociedade/Governo	Instituições ambientais/empresas

Fonte: elaborado pelo autores

O sistema de crenças acima esclarece o ponto de vista das coalizões adversárias, o ponto nodal que as unem. Notoriamente o MCD tem como premissa a

análise do núcleo duro, político. A atitude governamental de construir a usina é econômica bastando que seja seguida as premissas do licenciamento ambiental. Analiticamente já fora descrita na introdução a relevância histórica da questão energética observada pelos governos do país. Esse é sem dúvida o núcleo duro da crença da coalizão pró usina.

Considerando que o MCD baseia-se também no modelo de racionalidade limitada de Simon e uma hierarquia de crenças de Scholz e Pinney conforme analisa Weible (2009), o núcleo duro, núcleo político e aspectos instrumentais da coalizão ambientalista pode ser verificada na “Carta de Londrina para o rio Tibagi” proposta por membros da coalizão ambientalista em 2005. Resumidamente, a partir de uma convicção (núcleo duro) que as barragens proporcionam riscos e prejuízos sociais e ambientais, passando por crenças de desrespeitos à legislação estadual e federal, às instituições ambientais como IBAMA, ao conhecimento científico, e decepção ao discurso governamental entre outros. A força decrescente dessas crenças sugere desde um axioma mundial ambiental, contrariando a construção de barragens às questões instrumentais onde é mais fácil mudar as crenças dos membros das coalizões e a partir daí tentar alterar a política (WEIBLE, 2009). De acordo com o MCD são essas crenças que movem a ação política através dos recursos e estratégias.

6.2 Os recursos evidentes no processo

Esse sistema de crenças moveu o conflito durante mais de uma década separou as coalizões que utilizaram os recursos disponíveis para interferir na política ambiental no processo de licenciamento da Mauá. Entre os mais evidentes destacam-se a favor da coalizão pró-usina: **i)** a *autoridade legal com poder de decisão*. Com a mudança do Governo Jaime Lerner (1994-2002) para Roberto Requião (2003-2010) cessa o movimento privatizante voltado para a construção de novas usinas nos rios paranaenses inclusive no rio Tibagi. A conjuntura muda novamente quando o governo Requião permite construir Mauá depois de assédio do Governo Federal. Os membros do governo (Requião) com poder de decisão política agem em prol do empreendimento; **ii)** a *opinião pública* não se destaca, contudo as características apontadas por Sevá (1996) demonstram que esse recurso foi manipulado pela coalizão pró-usina visando neutralizá-lo; **iii)** a *informação* foi um recurso amplamente utilizado pelas coalizões, porém fica evidente sua efetividade a favor da coalizão ambientalista. Uma das gêneses do modelo implica justamente compreender o papel da informação técnica no processo da política (SABATIER; WEIBLE, 2007). Uma relação com o processo político envolvendo a UHE de Mauá no MCD evidencia que a eficiência desse recurso abrange a severidade, as causas, os custos e benefícios do problema. Essas três primeiras categorias foram amplamente trabalhadas pela coalizão ambientalista. Restou à coalizão pró-usina utilizar o mesmo recurso para defender os benefícios do empreendimento amparados pelo discurso de desenvolvimento econômico e social; **iv)** os *recursos financeiros* são evidenciados a favor da coalizão pró-usina utilizados em situações como: a) a contratação da CNEC Engenharia para produzir o EIA/RIMA visando o licenciamento; b) a contratação de advocacia especializada na questão ambiental; c) participação acionária COPEL em instituições como o LACTEC, empresa de pesquisa e informação que emitiu pareceres científicos contrários a opinião dos cientistas ambientais; d) recursos humanos disponíveis o tempo integral para acompanhar o caso; e) argumentação sobre a questão dos *Royalties sobre* o desenvolvimento socioeconômico regional, da geração de empregos e da aplicação dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em uma das regiões mais

pobres do estado; v) a *liderança com habilidade* foi notória tanto pelo MPF como a FPRT que se destacaram na coalizão contra a UHE de Mauá. Ambas as instituições contaram com pessoas chaves que desencadearam um movimento civil como o questionamento do caso nos tribunais federais de justiça.

Sobre a ótica do MCD de Sabatier e Weible (2007), as crenças envolvidas no processo, ou seja, a gênese do conflito, em conjunto com recursos identificados, forneceram uma base conceitual para compreensão do *policymaking e o decisionmaking*, componentes fundamentais da negociação entre as coalizões. A identificação dos recursos e as estratégias descritas a seguir, permite identificar atores de vários níveis de governo e atores não estatais. Os atores governamentais e não governamentais caracterizam substancialmente as coalizões cujas ações influenciam nas decisões políticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1994). A partir daí, as ações combinadas, recorrentes ou isoladas, são identificadas com estratégias das coalizões definidas pela análise do pesquisador (VICENTE; CALMON, 2011). Abaixo segue aquelas mais evidentes.

6.3 As estratégias das coalizões

A estratégia é concebida na sua formação como um processo formal, claro, ordenado e controlado. Entretanto pode ser um processo em construção permanente em contextos complexos e com intempéries ambientais onde é essencial a aprendizagem sobre o ambiente, capacidade interna organizacional e uma forma apropriada de estabelecer uma relação entre elas. Nesse caso ela pode ser implícita e emergente, ou seja, relacionada à aprendizagem promovida pelo *feedback* das ações desencadeadas (NICOLAU, 2001). São essas características que se encaixam no processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá. O quadro 3 sintetiza as estratégias deliberadas pela COPEL e o Consórcio Energético Cruzeiro do Sul.

Quadro 3: Principais estratégias da coalizão pró-usina da UHE de Mauá

Manipulação de informações socioambientais	Manipulação dos dados dos profissionais contratados para confecção do EIA/RIMA. Haja vista a aprovação do EIA/RIMA mesmo com condicionantes que atestariam os erros, as licenças foram liberadas
Manipulação e criação de leis, influência no poder judiciário e uso de advocacia especializada	Criação, modificação e interpretação legislativa conforme sua conveniência. Direta ou indiretamente esses fatores oportunizaram à coalizão uma melhoria no seu ambiente de ação, seja para angariar recursos, no caso específico da COPEL, seja para angariar tempo a exemplo da ampliação do prazo para entrega das propostas para leilão ou ainda liberar a LP de madrugada no TRF de Porto Alegre evitando novo recurso jurídico do MPF; Recorrer a instância superior até chegar ao STJ se torna um percurso estratégico por ser um local privilegiado da União. O STJ naturalmente vai defender a ordem instituída pelo atual governo que é responsável pelas nomeações de alguns ministros. A união ainda enviou emissários para conversar com juízes que julgavam o caso (entrevista, MPF, set. 2011).
Corporativismo organizacional / uso da máquina administrativa	Participação acionária da COPEL instituições que poderiam ajudá-la de alguma forma. Segundo o MPF, o próprio IAP utilizou os laboratórios da COPEL para pesquisas envolvendo a UHE de Mauá. Considerando a intenção do caso, esses recursos são estrategicamente direcionados para superação do processo de licenciamento. Finalmente a cumplicidade da SUDHERSA em liberar inventário do rio sem consultar o comitê gestor da Bacia do Rio Tibagi completa um conjunto de fatores corporativistas.
Violação da questão democrática e administrativa	A desconsideração da função institucional do Comitê da Bacia do Rio Tibagi, a ocultação de informações e pressão do CECS para desocupação das áreas que seriam atingidas, o desvio da responsabilidade das instituições federais (IBAMA e FUNAI) e uma série de problemas denunciados principalmente nas primeiras audiências, caracterizam violação da questão democrática.

Influência na opinião pública	A crise energética, custos adicionais da ordem de 190 milhões aos consumidores caso as UHEs de Mauá e Dardanelos (MG) caso não fossem leiloadas, declarações diminuindo os riscos ambientais das minas de carvão e possibilidade de desenvolvimento socioeconômico regional com a implantação da usina são informações que visam afetar a opinião pública.
Correção do processo através de condicionantes	A exigência de 70 condicionantes ambientais em virtude da repercussão do caso é observada como uma estratégia para atenuar a opinião pública demonstrando que os órgãos ambientais estavam atentos proporcionando uma sensação de justiça socioambiental, no caso uma modelagem ambiental.
Transferência do poder de decisão da esfera institucional (IAP/SEMA) para esfera política	Na definição do caso e em outras oportunidades, o STJ alegou que as licenças foram concebidas por órgãos institucionalmente constituídos para essa finalidade. Contudo não levou em consideração que IAP e SEMA abstiveram-se de emitir a LP da usina, responsabilidade assumida pelo governador.

Fonte: Elaborado pelos autores.

As estratégias da coalizão pró-usina indicam uso intensivo de recursos provenientes da “máquina estatal”. Com o objetivo de conseguir as licenças, as estratégias deliberadas ou emergentes vão aparecendo ao longo do percurso. Com esse objetivo implícito os fatos envolvendo a COPEL no caso de UHE de Mauá seriam ações dentro de uma grande estratégia norteadora. As estratégias visaram, a priori, construir um ambiente na qual o processo de licenciamento fosse aceito socialmente. A legitimidade da construção buscada através de discurso e ações parece ser o objetivo principal da coalizão pró-usina, contudo os meios utilizados fogem da ética democrática chegando a ações coercitivas. A seguir se constrói o quadro de estratégias da coalizão ambiental.

Quadro 2: Principais estratégias da coalizão contra usina da UHE de Mauá

Estratégias	Descrição
Formação de grupo multidisciplinar	A união de pesquisadores de várias especialidades e de instituições de pesquisa proporcionou análise multifacetada dos riscos e externalidades ambientais do caso de Mauá, em consequência pareceres técnicos consistentes pelo alto número de estudos produzidos em vários anos de pesquisa na Bacia do Rio Tibagi.
Relação do caso com outros processos de licenciamento	Estrategicamente as ações citam casos exemplificando como o processo da UHE de Mauá estava seguindo fatalmente os mesmos rumos e erros de outros conflitos socioambientais, nesse sentido as consequências não seriam boas.
Informação/mobilização social/ divulgação da crença ambiental	A “Carta de Londrina para o rio Tibagi” foi escrita com intenção de informar a sociedade sobre divergências econômicas, políticas e técnicas envolvendo o processo de licenciamento da UHE de Mauá. Também se encaixam aqui notícias divulgadas na mídia que buscavam atingir esse objetivo. Intrinsecamente, visava mobilizar a sociedade civil contra a usina. Ademais houve ação direta com ribeirinhos, moradores próximos do empreendimento quanto da população da região de Londrina. Debates na UEL, Câmara Municipal e Assembléia Legislativa de Curitiba.
Influência na categoria dos <i>policy brokers</i> (tomadores de decisão)	As conclusões dos pesquisadores da FPRT sobre os riscos e impactos socioambientais foram encaminhadas às instituições e autoridades políticas com poder de interferência sobre o caso. São ações que visavam aliar, mobilizar ou neutralizar pessoas chaves no processo decisório. Inclui nesta estratégia o MPF o qual foi cobrado e subsidiado com informações.
Ampliação do caso para conflito socioambiental / Atração das agências administrativas	O conflito foi ampliado dimensionalmente para toda a bacia, especialmente para a questão indígena, fato que reforça a exigência da coalizão ambiental para uma AAI. O movimento também tem o objetivo de trazer para o conflito outras instituições como o IBAMA, FUNAI e o Comitê da Bacia do Rio Tibagi.
Mobilização do aparato jurídico	É possível inferir essa estratégia pela descrição do trabalho do MPF que, na expectativa de possíveis recursos jurídicos que cancelassem liminares conseguidas cancelando as licenças e leilão da UHE de Mauá, adiantou novos recursos em tempo limitado. A estratégia protelaria a liberação para o leilão e das licenças, obtia assim, tempo para mais pesquisas e correções. Infere-se também a união de procuradores envolvidos na causa ambiental para otimizar a elaboração e aumentar o alcance das ações civis públicas.

Descaracterização do ambiente proposto pela coalizão adversária	Aqui encontram-se refutações de afirmações da coalizão pró-usina e suas afirmações sobre hidrelétricas produzirem energia a baixo custo e baixa degradação ambiental, colaboram para o desenvolvimento econômico e social e causariam prejuízo público caso não seja efetivada.
--	---

Fonte: Elaborado pelos autores

Há predomínio de utilização do recurso informação nas estratégias da coalizão ambientalista. As informações julgadas nas coalizões, especificamente da coalizão pró-usina, permite um julgamento da estrutura da política em nível partidário, social e atores burocráticos, as estratégias identificadas fornece o conceito de mobilização buscando novos aliados e consolidação, finalmente esse contexto torna-se um campo de debate e aprendizado sobre a política pública, no caso, ambiental e energética, e possibilita aprendizado e correção de erros.

Durante mais de uma década a coalizão ambiental formada por pesquisadores, cientistas, instituições de ensino, organizações não governamentais, e sociedade civil competiu com recursos e estratégias dentro de um subsistema de política pública contra uma coalizão desenvolvimentista que tinha o governo e organizações da IEE como principais atores. Até 2012 foram realizadas diversas mudanças no projeto original, desencadeadas por 14 ações civis públicas proporcionaram mais de 80 ações mitigadoras estimados aproximadamente em trezentos milhões de reais, 23% do custo total da usina (RODRIGUES, 2012). Considerando o processo global, a construção da UHE de Mauá no Paraná significou que a coalizão contra a usina influenciou significativamente na política ambiental regional.

O licenciamento ambiental da Usina de Mauá, a exemplo de outros casos, encerra um grande número de questões, sobretudo animados por um período de expressivas mudanças institucionais, incertezas e contradições nos processos políticos, que engendram as decisões sobre grandes obras de produção de energia. O caso analisado demonstra continuidades e rupturas nas formas tradicionais de decisão, sem, no entanto, deixar de favorecer interesses organizados em torno das posições hegemônicas.

Este estudo ilustra a ascensão e conformação de uma nova arena de decisão sobre os impactos socioambientais de grandes obras, o licenciamento ambiental. Este passou a ser locus de confronto e de escrutínio de crenças, estratégias e repertório de recursos em jogo para influenciar o desenho das políticas públicas e seus impactos. Como tal, ao ativar os preceitos legais e administrativos que regulamentam o licenciamento, as coalizões em disputa, deram forma a um novo ritual de legitimação das decisões políticas, revelando mudanças significativas nas formas de gestão dos conflitos e contradições que atravessam a construção de grandes obras de produção energia.

Como campo de reivindicação de direitos difusos e geralmente negligenciados, o licenciamento permitiu que as contradições do estado em relação aos direitos ambientais e de minorias ficassem mais explícitas. Contradições essas que, no contexto recente do debate sobre a autorização de usinas hidrelétricas, dividem o próprio aparelho do estado no processo de tradução de danos e impactos socioambientais em custos econômicos.

O licenciamento, ao longo de todo o processo, envolveu um grande número de atores e instituições públicos e privados e da sociedade civil, o que significou uma ampliação e deslocamento do poder decisório para novas arenas, como o Poder

Judiciário. Como reflexo da maior descentralização e participação instaurada no país nas últimas décadas, esse deslocamento, entre outras consequências, acarretou a judicialização da política (KERCHE, 2002; HOCHSTETLER, 2011) e a ostensiva disputa pelo apoio da opinião pública.

Como expressão de um novo contexto resultante de mudanças institucionais de grande escala, por um lado, a crise do Estado, o ascensão das teses neoliberais, a privatização no setor energético e a crise energética no país levaram a novos arranjos de parcerias entre o setor público e privado marcados pela mercantilização da energia elétrica e pelo apoio consensual do caráter emergencial da questão. Por outro, a democratização, a institucionalização de direitos ambientais e da participação nas políticas públicas, a consolidação do licenciamento ambiental, a entrada em ação do Ministério Público e a pressão internacional pela consideração dos impactos ambientais de grandes barragens,⁵ ampliaram consideravelmente a estrutura de oportunidades e o repertório de recursos da coalizão opositora.

Nesse quadro ambivalente, coalizões pró e contra os grandes empreendimentos passaram a ser mais exigidas, devendo dispender maior capacidade de mobilizar recursos e de negociar, principalmente ao tratar com a complexidade e a incerteza inerente aos problemas socioambientais. Assim, o licenciamento ambiental ilustra bem o crescente processo de politização das decisões técnico-científicas, intensificando o embate nas relações de definição (BECK, 1992), relações entre grupos oponentes para definir os problemas de interesse público e a agenda de soluções.

O caso de Mauá confirma a tendência geral verificada em licenciamentos de grandes obras, onde coalizões poderosas mobilizam grande volume de recursos e apoio institucional para liberar a obra a qualquer custo. (ZHOURI, LASCHEFSKI, PEREIRA, 2005; ZHOURI; OLIVEIRA, 2007; VAINER, 2007) As mudanças assinaladas e a capacidade de mobilização da coalizão opositora alteraram as correlações de forças no processo decisório, mas a coalizão liderada pelo governo estadual claramente detinha vantagens muito superiores no acesso a instituições políticas e na capacidade de fornecer recursos adequados e controlar a processo administrativo. A força das crenças desta coalizão não decorria apenas de condições conjunturais como a privatização no setor energético, a interferência federal (PAC) e a comoção da opinião pública com questão crônica da segurança energética nacional. A construção e operação da usina geram dividendos econômicos e políticos imediatos e tangíveis para um grande número de atores públicos locais, regionais e nacionais, estruturalmente dependentes do crescimento econômico, nesse caso, também da energia para impulsionar esse crescimento. Assim, as afinidades eletivas entre o Estado e a economia em torno do crescimento econômico, a despeito da crescente questionamento de seus impactos socioambientais, exerce um importante papel na definição da coalizão “vencedora” e, logo, no desenho da política pública. (OFFE, 1984). A esse respeito, este estudo revela um fato interessante e que merece mais análise que é a nova conformação de poderes públicos e privados. Empresas públicas de capital aberto como a COPEL embaralham as fronteiras entre interesse público e privado, dando a poderosos grupos privados e seus interesses status público, e maior influencia e poder no processo político. No caso do Paraná, isso é bastante preocupante, com a inserção da energia hidrelétrica na lógica de mercado, já que a COPEL historicamente detém o quase monopólio no processo decisório sobre o uso dos recursos hídricos do estado, com grande ascendência sobre as instituições de controle ambiental. O estado é superavitário na produção de energia, consome apenas cerca 24% da energia que produz (RODRIGUES, 2012), mesmo

assim, por ter rios com grande potencial hidrelétrico, estão em curso, desde o final dos anos 1990, planos de ampliação da exploração desse potencial com a finalidade comercial de exportação de energia, sem um debate público sobre os impactos sociais, ambientais e econômicos pontuais e acumulados desse plano.

Apesar da assimetria de poder entre as duas coalizões, a coalizão mais frágil contrapôs-se a tendência tecnocrática e centralizadora que dominava e persiste no processo político sobre decisões de grandes obras, antes quase totalmente conduzida pelo Estado e grandes empresas. Ao ativar preceitos legais, administrativos e morais, que ainda, na maior parte do tempo, tem um caráter mais simbólico do que real, e mobilizar uma ampla rede de atores e instituições, recorrendo ao sistema judiciário e à sensibilização da opinião pública, os opositores alteraram a correlação de forças histórica, conquistando posição de veto ao processo de licenciamento. O questionamento do processo e do conteúdo de documentos que fundamentaram as decisões oficiais forçaram mudanças na configuração do projeto inicial, com importantes repercussões econômicas e legitimadoras para os envolvidos.

É claro que a coalização de oposição enfrentou sérios obstáculos e o alto custo para mobilizar um grande número de atores e demandas com escassez e fragmentação dos recursos. Também, como aponta Carvalho (2006), as estratégias de sensibilização da opinião pública e recorrência ao sistema judiciário apresentam várias desvantagens. Mas, sem ela não se poderia esperar que os governos e os interesses privados tivessem dado a devida atenção aos custos e impactos socioambientais do empreendimento. As mudanças no sentido de uma maior valorização de aspectos ecológicos nas decisões públicas e privadas sobre grandes obras alteraram as regras institucionais e a alocação de recursos, como a própria produção e impactos das políticas públicas. Também neste caso, o recurso à esfera judiciária atesta a perda do monopólio da coalizão dominante, representada pelos órgãos ambientais, de decidir até que ponto os procedimentos e decisões atendem à legislação, ressaltando o alto grau de conflito e a complexidade inerente às questões em disputa. (COSTA, ALONSO, TOMIOKA, 2001).

Talvez nunca tenha estado em pauta o impedimento do empreendimento, mas a busca de um processo de avaliação mais objetivo e socioambientalmente mais justo. Embora os ganhos possam ser vistos como limitados e não definitivos⁶. Parece possível afirmar que o caso analisado ilustra bem um novo pacto de redistribuição da riqueza resultante da exploração da natureza, por exemplo, na forma de compensações. Em que pese as consequências negativas e riscos para os habitantes, seres vivos e ecossistemas desse desfecho, ele gerou importantes legados na forma de experiências e aprendizagem a respeito de confrontos e estratégia para uma participação mais ativa no processo político, e padrões socioambientais de referência mais justos para a organização do processo político, mais particularmente sobre o licenciamento ambiental de grandes obras.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante mais de uma década a coalizão ambiental formada por pesquisadores, cientistas, instituições de ensino, organizações não governamentais, e sociedade civil competiu com recursos e estratégias dentro de um subsistema de política pública contra uma coalizão desenvolvimentista que tinha o governo e organizações da Indústria de Energia Elétrica como principais atores. Pelo MCD as estratégias da coalizão

ambientalista, aprendidas e executadas no decorrer desse período, é observado como um processo contínuo de aprendizagem política (*policy-oriented learning*) ou aprendizado orientado à política pública. Esse aprendizado poderá ser útil para novos embates em futuros empreendimentos, no Rio Tibagi e em outros lugares, para ambas as coalizões. De qualquer forma, o caso estudado mostra que, numa perspectiva histórica, em que pese a assimetria de poder entre as duas coalizões, o confronto de estruturas centralizadas e tecnocráticas tradicionais de decisão foi decisivo para a efetivação de alguns direitos e o reconhecimento de impactos sociais e ambientais sistematicamente ignorados na construção de grandes usinas hidrelétricas no país.

Ao mesmo tempo em que o licenciamento ambiental tende a ser usado como recurso para legitimar o paradigma dominante e suas posições definidas *a priori* por peritos do setor energético e ambiental, ele se mostra, com grande potencial como arena de politização do processo e de deslegitimação desse paradigma e suas práticas. Nele, importantes obstáculos à participação, como a dificuldade de acesso às informações, o linguajar técnico e EIA/RIMAs falhos e tendenciosos⁷, podem ser melhor enfrentados para liberar demandas socioambientais represadas no modelo tradicional de decisão. Mesmo com as suas restrições, a arena do licenciamento é visto como uma ameaça, por isso tem sido alvo de sistemáticas críticas de segmentos do setor produtivo e de tentativas de “flexibilizar” o processo, acusado de ser uma dos principais “entraves” à expansão da produção de energia elétrica e ao desenvolvimento econômico.

A judicialização do processo e o apelo à mobilização da opinião pública e de setores organizados da sociedade civil foram importantes estratégias para as conquistas registradas, mas os limites da ação da coalizão opositora estava justamente no principal trunfo da coalizão favorável à construção da usina. Neste e em outros casos, em última instância, a judicial, tem um peso determinante o fator estrutural da dependência social e política do crescimento econômico e da energia, mais frequentemente produzida segundo o paradigma dominante, necessária para isso.

A maior politização do processo de licenciamento ambiental permitiu processos menos autoritários a abertos ao controle público, mas, em um sentido mais amplo, também ofereceu uma melhor avaliação pública dos custos do atual modelo energético e do negócio da energia elétrica e da necessidade de busca de alternativas. O novo padrão de resistência forjado em Mauá tem contribuído, pelo menos em parte, para refrear, mesmo que temporariamente, os planos iniciais de construir sete barragens na Bacia do Rio Tibagi.

Novas investigações poderiam ser desenvolvidas procurando aprofundar a compreensão do fenômeno estudado, destacadamente explorando as relações, tensões e formas de organização no interior das coalizões. Estudos comparativos usando o modelo do MCD poderiam revelar de forma mais sistematizada importantes variações e especificidades das estratégias e repertórios de recursos de diferentes experiências de licenciamento ambiental de grandes obras. Uma atenção especial deveria ser dada à avaliação dos atores sobre a aprendizagem adquirida nas experiências e quais as consequências das mesmas no processo político do licenciamento ambiental.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Mara V. G.. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. Dissertação (Mestrado em ciências políticas). Universidade de Brasília. Brasília, 2007.
- BECK, U. **Risk Society: Towards a new modernity**. Sage Publications. Londres, 1992.
- BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas**. Centro de investigaciones Sociológicas. Madri, 2004.
- CARVALHO, Georgia O. Environmental Resistance and the Politics of Energy Development in the Brazilian Amazon. **The Journal of Environment & Development**, v. 15, n. 3, p. 245-268, sep. 2006,
- COSTA, S.; ALONSO, A.; TOMIOKA, S.. **Modernização negociada: expansão viária e riscos ambientais no Brasil**. Brasília: Editora IBAMA, 2001.
- HELM, Cecília. V. A UHE Mauá no rio Tibagi (Paraná): impactos socioambientais e o desafio da participação indígena. In. VERDUN, Ricardo (org.) **Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais** INESC. Brasília, 2007.
- HOCHSTETLER, Kathryn. The Politics of Environmental Licensing: Energy Projects of the Past and Future in Brazil. **Studies in Comparative International Development**, December 2011, v.46, n.4, pp 349-371.
- JENKINS-SMITH, H.C. The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder, p117-166. Westview Press, 1999.
- KERCHE, F. **O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de São Paulo, 2002.
- LITFIN, Karen T.. Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. **Policy Studies Journal**. v. 28, n.1, p.236-252, 2000.
- MEDRI, Moacyr E.; BIANCHINI, Edmison; SHIBATTA, Oscar A.; PIMENTA, José A.. **A Bacia do Rio Tibagi**. Medri et. al (editores). ISBN 85-902390-1-2 / 85-902392-1-7 / 85-902394-1-1 / 85-902395-1-9. Disponível em <<http://www.uel.br/pos/biologicas/pages/arquivos/pdf/Livro-A-Bacia-do-Tibagi.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2011. Londrina, 2002.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. Biodiversidade Brasileira: **Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros**. Brasília, 2002.
- NICOLAU, Isabel. **O conceito de estratégia**. INDEG/ISCTE. Lisboa, 2001.
- OFFE, Clauss. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista: Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1984.

PESSALI, Huáscar F.; SERRA Maurício A.. **A COPEL frente à reestruturação da indústria de energia elétrica: mudanças de estratégias e rearranjo organizacional**. PPGDE-UFPR. Curitiba, 2000. Disponível em <<http://www.empresas.ufpr.br/COPEL.pdf>> acesso em: 04.02.2011.

RODRIGUES, Emerson M.. **As Coalizões de Defesa no Processo de Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Mauá – Pr**. Dissertação (Mestrado em administração). Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2012.

SABATIER, Paul A.. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy- Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, v.21, p.129-168, 1988.

_____; JENKINS-SMITH, Hanc. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for scholars and Practitioners. In: Sabatier, Sabatier, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hanc.(Ed.). **Policy Change and Learning: an advocacy Coalition Approach**. Bolder. Westview Press, 1993.

_____; WEIBLE, C.M. The advocacy colition framework: Innovations, and clarifications. In SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, p189-220, 2007.

SEVÁ, Osvaldo. Opinião pública e interesses institucionais nas questões tecnológicas e ambientais. In. Conferência nacional de geografia e cartografia- encontro nacional dos produtores e usuários de informações sociais,econômicas e territoriais, 1996, Rio de Janeiro. **Anais....** Fiocruz . Rio de Janeiro, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas. Uma revisão de literatura. **Sociologias**. p. 20-45, Jul-Dez 2006. Porto Alegre, 2006.

VAINER, C. B. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. **Estudos Avançados**, n.21 v.59, 2007.

VICENTE, Vitor M. B.; CALMON, Paulo C. P.. A análise de políticas públicas na perspectiva de coalizões de defesa. In: **XXXV ANPAD**. Rio de Janeiro. 4 a 7 set. 2011. Rio de Janeiro, 2011.

WEIBLE, Christopher. M., SABATIER, Paul. A.; McQUEEN, Kelly. Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p.121-140, 2009.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice B. Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice B. (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autentica, 2005.

_____; OLIVEIRA, Raquel. Paisagens Industriais e Desterritorialização de Populações Locais:conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. Conflitos Sociais e Usos dos Recursos Naturais. **Encontro da ANPPAS**, 2., Indaiatuba, 26-29 maio, 2004.

9 NOTAS

¹As ações verificadas no processo foram: 2006.70.01.004036-9,2006.70.09.002728-4, 2007.70.01.002261-0, 2007.70.01.005423-3, 2007.70.01.005424-5,2007.70.01.005425-7, 2007.70.09.002185-7, 2007.70.01.006835-9, 2007.70.01.007916-3,2008.70.01.001967-5, 2008.70.01.005915-6, 5000063.51.2011.404.7001.

² As mensagens de governo, conforme orientação da constitucional do estado, são encaminhadas no início de cada ano à Assembleia Legislativa descrevendo as realizações do ano que findou e os planos para o ano que se inicia. As mesmas precisam de aprovação pelos deputados estaduais.

³ A autorização para construir a UHE de São Jerônimo está parada no Congresso Nacional. Teoricamente sua construção atingirá diretamente terras indígenas dependendo daquela instituição a liberação para construí-la.

⁴ Entre 2003 e 2005 o Governo Requião emitiu as portarias 28/2003, 52/2003, 67/2003 e 76/2003 que proibiam a emissão, renovação e paralisavam as LP, LI e as LO em andamentos para os empreendimentos hidroelétricos no estado. Em 2004, através da Portaria 120/2004, revoga a 67/2003 e condiciona o licenciamento a avaliação ambiental estratégica da execução do Zoneamento Ecológico – Econômico do estado.

⁵ Essa pressão é representada principalmente pela “*The World Commission on Dams*” formada em 1997 por membros da sociedade civil. Os estudos e relatórios dessa instituição vem denunciando os impactos econômicos e sociais provocados pelas grandes barragens em todo o mundo.

⁶ Como demonstra Rodrigues (2012), vários compromissos de mitigação assumidos pelo consórcio não foram cumpridos, requerendo novas ações de interpeação oferecidas pelo Ministério Público.

⁷ A CNEC, empresa precursora de centenas de trabalhos ambientais realizados para grandes obras no país alterou dados técnicos da IGAPLAN, executante do EIA. Posteriormente foi condenada em ação civil pública (2006.70.01.004036-9) em quarenta milhões de reais por: supressão de estudo antropológico dos povos indígenas; alteração das conclusões sobre os impactos na ictiofauna; omissão de referências à possibilidade de extinção de espécies animais e vegetais; demarcação à revelia da área de influência do empreendimento; falta de medidas preventivas de mitigação sobre a eutrofização e outros problemas como a estratificação térmica (RODRIGUES, 2012).