



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

EMERSON MÁRCIO RODRIGUES

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

Londrina
2012

EMERSON MÁRCIO RODRIGUES

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado em Administração – da Universidade Estadual de Maringá em consórcio com a Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Benilson Borinelli

Londrina
2012

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

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

R696c Rodrigues, Emerson Márcio.
As coalizões de defesa no processo de licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Mauá - PR / Emerson Márcio Rodrigues. – Londrina, 2012.
234 f. : il.

Orientador: Benilson Borinelli.
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Gestão ambiental – Teses. 2. Licenças ambientais – Teses. 3. Política ambiental – Teses. 4. Usinas hidrelétricas – Tibagi, Rio, Bacia (PR) – Teses. I. Borinelli, Benilson. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Universidade Estadual de Maringá. IV. Título.

CDU 658:577.4

EMERSON MÁRCIO RODRIGUES

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

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração, (PPA-UEL/UEM), sob apreciação da seguinte banca examinadora:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benilson Borinelli
UEL – Londrina – PR

Profa. Dra. Sirlei Terezinha Bennemamm
UEL – Londrina – PR

Prof. Dr. Mário Nei Pacagnan
UEL – Londrina – PR

Londrina, fevereiro de 2012.

AGRADECIMENTOS

Pesquisamos e escrevemos à procura de respostas para questões que nos afligem dentro de um modelo social que condiciona as pessoas a compreenderem e a reagirem padronizadamente aos acontecimentos dentro de cada cultura, de cada família, de cada pessoa. Não encontrar essas respostas causa aflição, ao contrário, descobri-las diminui os constrangimentos que nos afligem. Habermas (1987) orienta um meio pela exploração do mundo de relação dos sujeitos dentro de uma sociologia da ação comunicativa em que o universo subjetivo, a ação política e a racionalidade dos indivíduos se constituem em elementos estruturados de formação e revitalização da esfera pública na busca da emancipação social. A forma privilegiada de relacionamento entre os sujeitos permite a articulação de valores, elaboração de normas e o questionamento dos mesmos, aproximando cada vez mais de uma sociedade emancipatória na qual predominam as ações comunicativas. O processo de emancipação implicaria, entre outros fatores, na racionalização, diferenciação do modo de vida e principalmente pelo aperfeiçoamento da comunicação.

A falta de clareza comunicativa parece prevalecer no diálogo entre instituições e sociedade, fato observado no processo de licenciamento da Usina de Mauá. O pleito parece fugir do ideário de Habermas sugerindo um mundo emancipado no qual o mundo vivido tem supremacia sobre o mundo do sistema. No mundo emancipado a resolução dos conflitos humanos dar-se-á com base em discussões racionais e evolução material equilibrada com as exigências do meio ambiente. A oportunidade e o caminho para encontrar resposta para esse e outros conflitos sociais me foi concedido pelo PPA – UEM/UEL.

Meus agradecimentos aos professores, Luciano, Cristiane, Maria Iolanda, Mário Nei e Sirlei T. Bennemann do Departamento de Biologia da UEL, ao Francisco (Chico) pelo apoio, atenção e favores realizados, aos amigos de mestrado, André, Henrique, Alessandra, Jandira, Carlos e Luciano pelo companheirismo e apoio. Aos amigos (tantos) que entenderam uma fase de transição e principalmente a minha família: Eunice, Agenor, irmãos, tias e tios. Um agradecimento especial ao professor Benilson Borinelli por proporcionar os rumos de uma nova história simplesmente por acreditar que as coisas podem ser diferentes pela pesquisa e intelectualidade.

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

RESUMO

No âmbito da crise ambiental e da política ambiental instituída, em meados da década de 90, o Governo do Paraná desencadeou o processo de licenciamento para sete usinas na Bacia do Rio Tibagi proporcionando o risco de um desastre socioambiental em uma região de megabiodiversidade. Esse contexto provocou a oposição de um movimento ambientalista, incluindo renomadas instituições de pesquisas, munido com elevado nível de conhecimento técnico ambiental que contrariou a viabilidade dos empreendimentos. No decorrer de mais de uma década apenas a Hidrelétrica de Mauá foi liberada para construção e se torna um símbolo de luta sobre o futuro ambiental da bacia. Esta importante área ambiental passa a ser decidida por duas coalizões antagônicas subsidiadas por crenças distintas quanto ao uso dos recursos naturais. Contudo, o ambiente onde se desenvolve o conflito revela uma desproporcionalidade de recursos políticos disponíveis para as coalizões, interferindo no resultado do processo. Este estudo investigou como as coalizões concorrentes atuaram na definição do processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá. Na pesquisa qualitativa foi utilizada a análise de conteúdo para obtenção das informações trabalhadas dentro da abordagem do *Advocacy Coalition Framework (ACF)* ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) proposto por Paul A. Sabatier para estudar a formulação e os processos pelas quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo. Uma descrição do ambiente se fez necessária para sintetizar os recursos e estratégias utilizados pelas coalizões. O subsistema de política energética surge naturalmente como um evento externo dinâmico que interfere no subsistema ambiental no contexto dos licenciamentos hidrelétricos. Os resultados sugerem que o recurso conhecimento utilizado pela coalizão ambientalista foi essencial para correções dentro do processo, contudo, não impediu a construção do empreendimento. Uma coalizão desenvolvimentista munida com recursos representados por indivíduos com poder de decisão em posições-chaves dentro do sistema político e protegida pela ordem econômica instituída, atingiu seus objetivos. Nesse cenário as ações e discurso organizacional sobre desenvolvimento sustentável do setor elétrico levam a uma reflexão sobre o papel da Indústria de Energia Elétrica e seu caráter “blindado” que não permite alterações no setor. A recorrência de licenciamentos hidrelétricos inviáveis ambientalmente é um tema que precisa ser questionado politicamente para aproximação de uma solução sustentável de fato no setor elétrico. A representatividade no cenário político de indivíduos com capacidade de decisão nos conflitos envolvendo a questão ambiental e energética se revela primordial para ampliar a capacidade da política ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Modelo de coalizões de defesa. Usina hidrelétrica de Mauá. Conflito socioambiental. Bacia do Rio Tibagi.

RODRIGUES, Márcio Emerson. **The advocacy coalitions in the process of environmental licensing of the hydroelectric Maua – PR.** 2012. 234f. Dissertation (Master in Management) – University of Londrina, Londrina, 2012.

ABSTRACT

In the context of environmental crisis and environmental policy established in the mid-90s, the Government of Paraná started the environmental licensing process for seven hydroelectric plants in Tibagi River Basin providing social and environmental risks in a region of high ecological diversity. The context provoked the opposition of an environmental movement, including renowned research institutions, provide armed with high level of technical knowledge which contradicted that contradicted the viability of the hydroelectric plant. During more than a decade only the Hydroelectric Maua was released for building and became a symbol of struggle over the environmental future of the watershed. This important environmental area becomes the object of dispute for two opposing coalitions subsidized by different beliefs about the use of natural resources. However the environment where it develops the conflict reveals disproportionate resources available for political coalitions, interfering in the result of the process. This study investigated how coalitions competed in the definition of the process of environmental licensing of hydroelectric Maua. Using content analysis, the research obtained information worked up in the approach of Advocacy Coalition Framework (ACF) proposed by Paul A. Sabatier. The model serves to examine how public policies change over time. A description of the environment was necessary to synthesize the resources and strategies used by coalitions. The subsystem energy policy arises naturally as an external event that affects the dynamic subsystem environment in the context of hydropower licensing. The results suggest that the resource knowledge used by the environmental coalition was essential for correction within the process, however, did not prevent the construction of the project. A developmental coalition provided with resources represented by individuals with decision-making power in key positions within the political system protected by the established economic order, achieved its objectives. In this scenario the actions and organizational discourse on sustainable development in the electricity sector leads to a reflection on the role of the Electric Power Industry and its "impenetrable nature" that does not allow changes in the sector. The recurrence of environmental licensing not viable is an issue that needs to be questioned politically approach to a truly sustainable solution in the electricity sector. The representation in the political scenario of individuals with decision-making capacity in these conflicts involving environmental issues and energy also proves essential to expand the capacity of environmental policy.

Keywords: Environmental licensing. Advocacy coalition framework. Mauá hydroelectric power plant. Socioenvironmental conflict. Watershed Tibagi River.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	–	Potencial de energético nos rios do Paraná.....	100
Quadro 2	–	Características do potencial hidrelétrico da Bacia do Rio Tibagi	101
Quadro 3	–	Principais ações dos pesquisadores no processo da UHE de Mauá em 2005	136
Quadro 4	–	Principais autoridades contactadas pelos pesquisadores UEL/UEM entre 2005 e 2009	137
Quadro 5	–	Principais ações movidas contra a UHE de Mauá entre 1999 e 2009	148
Quadro 6	–	Principais documentos emitidos pela Frente de Proteção do Rio Tibagi entre 2006 e 2008	158
Quadro 7	–	Principais documentos emitidos pela Frente de Proteção do Rio Tibagi entre 2008 e 2009	162
Quadro 8	–	Crenças no processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá	165
Quadro 9	–	Fluxo financeiro (doação de campanha e retorno) no Governo Requião entre 2002 e 2009.....	178
Quadro 10	–	Principais estratégias da coalizão contra usina da UHE de Mauá	182
Quadro 11	–	Principais estratégias da coalizão pró-usina da UHE de Mauá...	183

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama do MCD (2007)	57
Figura 2 – Projeções preliminares do consumo final de eletricidade.....	85
Figura 3 – Usinas e alteração de paisagens no território paranaense.....	94
Figura 4 – Vista da barragem da UHE de Mauá em novembro de 2011	95
Figura 5 – Mapa com a abrangência da Bacia do Tibagi	96
Figura 6 – Mapa com distribuição baciográfica das Usinas da Copel	99
Figura 7 – Mapa das bacias hidrográficas do Paraná	102
Figura 8 – Sistema de Políticas Públicas do MCD	111
Figura 9 – Mapa da localização na Bacia do Rio Tibagi das UHEs de Mauá, São Jerônimo, Cebolão e Jataizinho planejadas pela COPEL.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Hidrelétricas com forte atuação do MAB.....	34
Tabela 2 – Participação dos diferentes recursos energéticos na geração de energia elétrica	77

LISTA DE ABREVIATURAS SIGLAS

AAI	Avaliação de Impacto Ambiental Integrada
ACF	Advocacy Coalizon Framewoerk
ACP	Ação Civil Pública
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ANAB	Associação Nacional dos Atingidos por Barragens
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
AR	Ambientalismo Renovado
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAHTU	Comissão dos Atingidos pela Hidrelétrica de Tucuruí
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CCMA	Conselho Consultivo de Meio Ambiente da ELETROBRÁS
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CEMIG	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CHEVAP	Companhia Hidroelétrica do Vale do Paraíba;
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
COHAPA	Companhia Paranaense de Habitação
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPEL	Companhia Paranaense de Energia Elétrica
CRABI	Comissão Regional dos Atingidos do Rio Iguaçu
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DDT	Dicloro-Difenil-Tricloroetano
DS	Desenvolvimento Sustentável
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
ELETROBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A
EOP	Estrutura de Oportunidade Política
EPE	Empresa de Planejamento Energético
EUA	Estados Unidos da América
FATMA	Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FURNAS	Centrais Elétricas de Furnas ;
GEA	Grupo de Estudos Ambientais
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEE	Indústria de Energia Elétrica
IGPLAN	Inteligência Geográfica Ltda
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITCG	Instituto de Terras, Cartografia e Geociências
ITCF	Instituto de Terras, Cartografia e Florestas
LI	Licenças de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licenças Provisória
MAB	Movimentos dos Atingidos por Barragens
MAE	Meio Ambiente Equilibrado (ONG)
MAE	Mercado Atacadista de Energia
MCD	Modelo de Coalizão de Defesa
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Mecanismo de Realocação de Energia
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NMS	Novos Movimentos Sociais
ONG	Organização Não- Governamental
NOS	Operador Nacional do Sistema
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCH	Pequena Central Elétrica
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNE	Plano Nacional de Energia
PR	Paraná
PSD	Paradigma Social Dominante

PT	Partido dos Trabalhadores
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEMA	Secretaria de Estado Meio Ambiente
SUDHERSA	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos
TAC	Termo de Ajustamento da Conduta
TEP	Toneladas equivalentes de petróleo
TO	Teoria Organizacional
TWh	Toneladas Watts hora
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UHE	Usina Hidrelétrica de Energia
USAID	Agência Internacional para o Desenvolvimento
WCD	World Commission on Dams

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	155
1.1 OBJETIVO GERAL.....	188
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	188
1.3 JUSTIFICATIVA	188
1.4 METODOLOGIA.....	22
1.4.1 Classificação Geral da Pesquisa.....	22
1.4.2 Instrumentos e Coleta de Dados	23
1.4.3 Análise dos Dados	24
1.4.4 Limitações da Pesquisa.....	24
1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO.....	25
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	27
2.1 A CRISE AMBIENTAL.....	27
2.2 OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO EXPRESSÃO POLÍTICA	31
2.2.1 O Movimento dos Atingidos por Barragens	33
2.3 A POLÍTICA AMBIENTAL: ASPECTOS GERAIS DO CASO BRASILEIRO	36
2.4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	42
3 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA E COALIZÕES ORGANIZACIONAIS	47
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS: APROXIMAÇÃO COM O MCD	47
3.2 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA	54
3.2.1 O Sistema de Crenças	61
3.2.2 Aspectos Instrumentais (Secondary Aspects)	62
3.2.3 Hipóteses de Abordagem Dentro do MCD	63
3.3 COALIZÕES ORGANIZACIONAIS.....	65
3.3.1 Coalizões Dominantes.....	66
3.3.2 A Coalizão Dominante Organizacional no Caso da UHE de Mauá	69
3.4 ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS.....	72

4 O SUBSISTEMA DE POLÍTICA ENERGÉTICA E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DAS BARRAGENS	76
4.1 AS HIDRELÉTRICAS NO CONTEXTO DA MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA.....	76
4.2 A EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRA	78
4.3 A FASE ATUAL DA INDÚSTRIA ENERGIA ELÉTRICA.....	82
4.4 A POLÍTICA ENERGÉTICA E A QUESTÃO AMBIENTAL	86
5 A BACIA DO RIO TIBAGI	93
5.1 O SIGNIFICADO SOCIAL DA BACIA DO RIO TIBAGI.....	93
5.1.1 A Bacia do Rio Tibagi Frente à Questão Energética no Paraná.....	98
5.2 A QUESTÃO INDÍGENA NA BACIA DO RIO TIBAGI.....	103
6 A USINA DE MAUÁ	111
6.1 PRECEDENTES POLÍTICOS PARA CONSTRUÇÃO DA UHE DE MAUÁ	112
6.2 O CONFLITO MANIFESTADO NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS	117
6.3 A PRIMEIRA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A FORMAÇÃO DE UMA COALIZÃO DE DEFESA.....	119
6.4 A POLARIZAÇÃO DA COALIZÃO PRÓ-USINA	123
6.4.1 A Retórica da Colisão Pró-Usina.....	125
6.5 A FRENTE DE PROTEÇÃO DO RIO TIBAGI: O AMBIENTALISMO CIENTÍFICO E A FORMAÇÃO DE UMA COALIZÃO DE DEFESA.....	132
6.6 O MINISTÉRIO PÚBLICO: O PARQUET E A LUTA PELO DIREITO DIFUSO	143
6.7 A ACUSAÇÃO DA COALIZÃO AMBIENTALISTA	150
6.8 O PESO DO RECURSO POLÍTICO NA POLÍTICA AMBIENTAL	154
6.9 A FASE DO LICENCIAMENTO PARA INSTALAÇÃO	159
7 AS COALIZÕES NO CASO DA UHE DE MAUÁ DENTRO DO MCD	164
7.1 AS CRENÇAS ENVOLVIDAS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO	164
7.2 O CONFLITO DE CRENÇAS, SUBJETIVIDADE E ARBITRARIEDADE.....	167
7.3 OS RECURSOS E ESTRATÉGIAS DAS COALIZÕES	174
7.3.1 Definição e Uso das Estratégias no Processo de Licenciamento.....	180
7.4 AVANÇOS AMBIENTAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO	185
7.4.1 A Questão Indígena	188
7.4.2 A Questão da Qualidade da Água.....	192
7.4.3 A Questão Democrática	195

7.4.4 A Conduta Administrativa	198
7.5 OUTROS ASPECTOS DO MCD OBSERVADOS NO CASO DA UHE DE MAUÁ	202
7.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	210
REFERÊNCIAS.....	216
APÊNDICES	226
APÊNDICE A – Principais reportagens sobre o processo de licenciamento de Mauá em 2005.....	227
APÊNDICE B – Principais reportagens sobre o processo de licenciamento de Mauá em 2006.....	230
ANEXOS	232
ANEXO A – Hipóteses do MCD atualizadas.....	233
ANEXO B – Condicionantes exigidas na Licença de Instalação da UHE de Mauá	234

1 INTRODUÇÃO

O início da exploração hidrelétrica por grandes barragens na Bacia do Rio Tibagi representou um conflito ambiental intenso no estado do Paraná. Especificamente, o processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Energia (UHE) de Mauá confrontou dois grupos com interesses distintos sobre o uso dos recursos naturais, fato já observado em outros estudos socioambientalistas no âmbito das grandes barragens (ROTHMAN, 2008; ZHOURI et al., 2005). Notoriamente nos grandes projetos hidrelétricos o conflito socioambiental¹ é delineado por um grupo de forças que provoca uma situação de degradação alinhada por crenças econômicas envolvidas no discurso do Desenvolvimento Sustentável (DS). Por outro lado, grupos preservacionistas emprestam ao conflito a complexidade instituída pelo movimento ambientalista norteado pelos princípios de prevenção e precaução. Baseadas nestas crenças distintas, duas coalizões envolvidas no processo de licenciamento da UHE de Mauá lutaram pelos rumos de duas políticas públicas, a ambiental e a energética. Utilizando o peso dos recursos ao alcance de cada grupo, sejam financeiros, técnicos, políticos e humanos, essas representações definem o ambiente de ação das organizações envolvidas e delimitam convencionalmente um parâmetro de sustentabilidade dentro do processo de licenciamento.

A resolução 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), entrega aos órgãos ambientais a autoridade para estabelecer restrições ou medidas de controle compulsoriamente aplicadas àqueles empreendimentos que causam degradação. Uma participação democrática é possibilitada por meio de audiências públicas, ações e protestos de atores e grupos que se aliam para reivindicar direitos ambientais que por vezes transformam o processo em um espaço de conflito sobre o uso dos recursos naturais. Estudos críticos no setor têm sugerido recorrente incompletude na observação dos preceitos do instrumento, situação observada no conturbado processo de licenciamento da UHE de Mauá.

¹ O termo socioambiental utilizada neste estudo abrange os impactos ambientais nos recursos naturais, fauna e flora e como eles atingem a sociedade a partir de uma perspectiva negativa decorrente dos efeitos da degradação ambiental. Parte do pressuposto que a política pública ambiental será eficaz apenas se considerar as comunidades locais e promover igualmente os benefícios provenientes da exploração dos recursos naturais questionados.

Dimensionado para ocupar uma área de 84 km², o lago da barragem impactará uma área com alta biodiversidade (MMA, 2002) em uma região que mantém 3,7% de mata nativa original e um rio com características únicas, o último sem grandes barragens no estado. A Bacia do Tibagi influencia diretamente mais de 40 cidades. Apenas na região de Londrina, norte do estado, o rio abastece cerca de 600 mil habitantes (SILVA, 2009). Além do risco à qualidade da água, também envolve o remanejamento de 378 famílias ribeirinhas e pescadores (SCERVINO, 2007), alagamento de sítio arqueológico, prejuízo na desintoxicação de área agrícola, ameaça a aves e peixes exclusivos de uma área considerada de megabiodiversidade (RAIO; BENNEMANN, 2010). Os impactos recairão em áreas de coleta e extrativismo das populações indígenas (HELM, 2007; MPF, 2006), nas próprias comunidades e indiretamente sobre populações próximas, sujeitos ativos que deveriam participar do processo de decisão sobre o destino dos recursos naturais pelo processo de licenciamento (ZHOURI et al., 2005).

Interiorizado no discurso estatal que prioriza a proteção ambiental, a defesa das camadas sociais fragilizadas e crescimento econômico, o conflito evoluiu para a liberação das licenças prévias em 2006 e de instalação em 2008 induzindo a consumação de um fato contestado socialmente. Orientações e decisões organizacionais das instituições que atuam direta e indiretamente no setor sugerem a racionalização técnica do licenciamento dentro do paradigma de adequação². Entretanto também denotam relações de poder subjacentes aos conflitos que rodeiam a significação e a apropriação do meio ambiente, contrariando a manifestação da sociedade civil e portando a violação de um pressuposto essencial do licenciamento ambiental em uma estrutura de oportunidade política³: o debate democrático.

² Zhouiri e Oliveira (2005), Carneiro (2005) e Ribeiro (2008) utilizam o termo “paradigma da adequação” do Prof. Afrânio Nardy da PUC-Minas, equiparando-o como o paradigma da modernização ecológica (MOL, 2000) que propugna a capacidade de superação da crise ambiental contando com as instituições da modernidade e o modelo atual de produção capitalista. Dentro deste paradigma ignora-se a necessidade de mudança na distribuição de poder sobre os recursos naturais nos processos de licenciamentos ambientais. As atuais medidas mitigadoras e compensatórias apenas cumprem a função de adequação, um jogo que permite a acomodação dos conflitos socioambientais nas decisões das instituições ambientais.

³ Rennó (2003) utiliza uma síntese sobre a estrutura de oportunidade políticas enfatizando o papel do Estado e de suas instituições cujo grau de intervenção pode estimular o ativismo cívico quando, por exemplo, garante acesso irrestrito e igualitário a um sistema legal eficiente ou quando fomentam a ação coletiva para grupos sociais. Nesse sentido, são dimensões consistentes do

Identificado como problema socioambiental circunferenciado por amarras sociais características dos países em desenvolvimento (BATATA; SIQUEIRA, 2006), o cenário provocou a reação de seguimentos que discordam do discurso estatal sobre a efetividade econômica da usina. Universidades, ONGs, mobilizações correlatas como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e ambientalistas orientados por instituição social com identificação estatutária do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), configuram um modo de interação política entre detentores e não detentores de poder, integrantes da sociedade que afirmam sofrerem injustiças, prejuízos e ameaças (McADAM; TARROW; TILLY, 2009; TILLY, 2010). Uma rede solidária ligada (DIANE; BISON, 2010) semelhantes à construção de Itaipu em 1982 (ALONSO et al., 2007), portanto precedente às coalizões e campanhas da UHE de Mauá, reivindica providências contra a usina e a rotação de produção⁴ que justifica a constante necessidade de novos campos de exploração ambiental. Uma retórica⁵ norteada pela crença de que mitigações e adaptações são suficientes para viabilizar ambientalmente as barragens garantindo o crescimento econômico, reagiu à mobilização de recursos da sociedade civil organizada que defenderam a inviabilidade ambiental da usina.

A liberação do licenciamento com todos os problemas socioambientais identificados, infere a necessidade de estudo do caso contribuindo para evitar outros constrangimentos e riscos socioambientais nas outras usinas previstas para a Bacia do Rio Tibagi. Dentro das coalizões antagônicas se inserem organizações envolvidas no setor energético alinhadas no discurso de sustentabilidade. Resta analisar a coerência social desta posição analisando sua interferência no resultado do processo. A capacidade das organizações e

contexto político que motivam ou coíbem os cidadãos a participarem em ações coletivas. São fatores exógenos à sociedade civil que afetam a capacidade de mobilização e recrutamento de grupos a partir do princípio de que reduzindo os custos da participação, há mobilização social.

⁴ Hannigan (1995, pág. 33-34) descreve a rotação da produção de Schnaiberg (1980) para explicar a relação entre o capitalismo, o Estado e o meio ambiente baseado na necessidade de lucro contínuo fomentado pela criação e procura de produtos pelos consumidores, criação de políticas consumistas em resposta à disputa ambiental e o duplo papel do Estado: facilitar a acumulo do capital e crescimento econômico e; protetor do meio ambiente.

⁵ Na construção de um problema social, Hannigan (1995, pág. 51, 52) explica que uma afirmação *retórica* condiz à metáfora ou figuras de estilo que realçam algum aspecto de um problema social incluindo impregnação de significado moral. Ex: a camada de ozônio como uma "bomba relógio". A retórica é composta por uma base que pode ser exemplos, definições ou estimativas e as garantias que quando justificadas exige uma ação, um desfecho conclusivo necessário para aliviar ou erradicar um problema social.

instituições mobilizarem recursos no contexto das grandes barragens e licenciamentos complexos empresta um ponto de vista sobre o desenvolvimento da política ambiental identificando um problema estrutural⁶ correlacionado à degradação da biosfera (GOLDBLATT, 1996), portanto que justifica preocupação social.

1.1 OBJETIVO GERAL

- Analisar como as coalizões concorrentes atuaram na definição do processo de licenciamento da UHE de Mauá no Paraná.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar quais as coalizões que atuaram no processo de licenciamento ambiental da Usina de Mauá e suas respectivas crenças;
- Descrever o ambiente, recursos e estratégias e os resultados da ação dessas coalizões.

1.3 JUSTIFICATIVA

Os conflitos socioambientais exprimem as contradições internas aos modelos de desenvolvimento caracterizadas pela combinação de atividades que os governos assumem, a disposição espacial, a destinação social e o modo de produção dessas atividades (ASCELARAD, 2005). A atividade e sustentabilidade organizacional é antes de tudo uma questão política que envolve os estilos de convivência humana que atualmente delimitam a política e uma crise ambiental. Notoriamente essa política tem sofrido interferência do processo de especialização e gestão tecnocrática desde a década de 1970 com o estatocêntrismo e nas décadas

⁶ Os problemas estruturais do meio ambiente dizem respeito às pressões históricas e estruturais que induzem grupos ou indivíduos a um comportamento econômico e demográfico problemático em relação ao meio ambiente. Ex: Desmatamentos (causa direta da degradação) seriam provocados pelo subemprego e/ou falta de capital para agricultores (causas estruturais) (GOLDBLATT, 1996, p. 48). São problemas que só podem ser investigados quando compreendido a natureza das decisões políticas e econômicas.

de 80 e 90 com o modelo sociocêntrico, que liberou os constrangimentos do multisetorialismo ambiental (VIOLA; LEIS, 1992). Nessa nova cultura as entidades passam a transcender a prática da denúncia e buscam alternativas viáveis de conservação e restauração dos ambientes, contudo, contingenciadas pelas relações sociopolíticas permeadas por um sistema de crenças gerais concorrentes, alinhadas ou não com macros instituições como o capitalismo e a economia. O multisetorialismo ou movimento ambiental no Brasil passa envolver uma representação social da onde emergem articulações de práticas coletivas que abrangem redes, grupos e coalizões civis (JACOB, 2003), às vezes observadas em movimentos sociais (ALONSO et al., 2007). Esse tipo de mobilização interessa às organizações dentro do mercado capitalista que, direta ou indiretamente, precisam de recursos energéticos imprescindíveis para o desenvolvimento econômico brasileiro dentro da ordem social dominante. No cenário de contradições envolvendo o discurso desenvolvimentista, a UHE de Mauá configurou-se um caso propício para análise de um conflito socioambiental e os rumos da política ambiental no estado.

Obviamente as organizações se inserem nos estilos de convivência humana. Sua razão de existir encontra-se enraizada nos valores sociais numa interdependência dinâmica em que a emergência da variável ambiental começa, direta e politicamente, a exigir mudanças nas últimas décadas. Com um processo político multisetorial, portanto complexo, crenças e pontos de vista distintos a respeito da crise ambiental provocam conflitos sociais. Em suma, entre as ideias e valores que disputam a política ambiental generalizam-se três paradigmas: o social dominante (PSD), que enfatiza as relações utilitárias e de dominação humana da natureza onde os recursos são infinitos e sustenta a crença que a tecnologia e ciência superarão a crise ambiental; no paradigma do ambientalismo renovado (AR), as instituições sociais precisam atingir um equilíbrio ambiental nas suas atividades. Aqui tecnologia e ciência se aliam as alterações sociais como meio de superação da crise; finalmente o paradigma do ambientalismo radical representa parte da sociedade que valoriza as conexões emocionais, estéticas e espirituais dos homens com o meio-ambiente natural e sugere alterações radicais no modo de vida das sociedades modernas (EGRI; PIEFIELD, 1998). Tanto o PSD como o AR inferem conceitos ortodoxos de interesses e ações organizacionais que se mostram

destituídas das considerações homem-natureza, desconsiderando a crescente evidência que as mudanças físicas do ambiente conseqüentemente produzirão mudanças sociais. Nesse sentido, “apoiar o *status quo* na teoria e na ação organizacional não é um caminho seguro, e sim um caminho destrutivo para a biosfera e a espécie humana”. (EGRI; PIEFIELD, 1998, p. 391). Subjetivamente esses paradigmas abrigam crenças com diferenças ideologias que norteiam as ações e políticas ambientais caracterizadas em grupos distintos, provocando conflitos socioambientais em cada contexto, incluindo o caso da UHE de Mauá.

A proposta deste estudo envolve ampliar a compreensão das organizações, indivíduos e instituições com o meio ambiente, observando as coalizões, decisões, estratégias e uso de recursos no conflito socioambiental no processo de licenciamento da UHE de Mauá. Teoricamente busca-se ampliar o conhecimento sobre o campo e alcance das decisões dentro da Teoria Organizacional (TO) em um ambiente político, tendo por base a efetividade da política ambiental e como variável a influência da sociedade civil e das organizações. A contribuição empírica ocorre na descrição de um ambiente organizacional influenciado pelo movimento ambientalista condicionado às características dos novos movimentos sociais, ou seja, com participação de múltiplos atores. Também busca descrever como a estrutura de oportunidade política (movimento democrático, a Constituinte de 1988 e a Rio 92 (ALONSO et al., 2007)) proporcionam *frames*⁷ exigindo a administração da degradação ambiental pelas instituições, novos espaços institucionais e atores políticos, supostamente forçando mudanças. Compulsório nos grandes empreendimentos, o licenciamento tornou-se o principal instrumento de política ambiental (ZHOURI et al., 2005). Apesar dessa relevância, perde força frente à constituição de um cenário propício a Indústria de

⁷ Um *frame* ambientalista pode ser compreendido como um conjunto contextual onde a ação coletiva depende da habilidade dos ativistas em construir interpretações acerca da conjuntura em que estão imersos transformando o descontentamento em mobilização. São instrumentos cognitivos e guias que permitem o questionamento de uma situação antes não problemática, atribuir responsabilidade a grupos ou autoridades e criar estratégias de interferências. O *frame* da ecologia política tem como característica a consideração do mundo urbano na definição do problema ambiental atribuindo a degradação ao desenvolvimento capitalista e ao estilo de vida moderno. Constitui uma crítica sociocultural à sociedade capitalista jogando a discussão sobre o meio ambiente para dentro da arena política. Difere do *frame* conservacionista onde o meio ambiente é visto somente como mundo natural selvagem. Vigora no Brasil o *frame* socioambientalista que define o problema ambiental dentro das ciências humanas enfatizando os processos sociais e naturais (ALONSO et al., 2007).

Energia Elétrica (IEE), envolvendo grupos políticos e seguimentos sociais desenvolvimentistas (PINHEIRO, 2007; MAB, 2011). Obviamente o instrumento condiciona as organizações que circundam a IEE e sua busca contínua por recursos escassos e valiosos e que utilizam adequações para licenciar empreendimentos. Nessa linha, estudos dentro do ambientalismo multisetorial vêm criticando a interferência na participação democrática nos processos de licenciamentos de barragens (ZHOURI et al., 2005), a perda de identidades (RAMPAZO, 2009), debilidade institucional (BORINELLI, 2007) ou a desterritorialização de atores locais envolvidos no paradigma da adequação *versus* o da sustentabilidade (ZHOURI; OLIVEIRA, 2005). Esses danos se destacam socialmente e transformam o licenciamento em uma arena política, conflitando interesses de indivíduos em um campo complexo e exigindo novos arranjos organizacionais ainda pouco observados no campo ambiental do qual a TO precisa institucionalizar-se. Nesse sentido, observa-se uma contribuição teórica.

Obviamente é uma crítica visando a nutrir as crenças políticas que envolvem a degradação estrutural do meio ambiente observando como as instituições influenciam no processo utilizando recursos em resposta a contextos não triviais de ambientes organizacionais, políticos e sociais. Responder essa questão se torna necessário no contexto paranaense por sua reconhecida cultura ambiental ativa, supostamente refletindo uma política ambiental mais efetiva, mesmo que as evidências descritas na problematização e justificativa sobre a UHE de Mauá contrariem essa suposição. Os poucos estudos no contexto paranaense sobre interferência das organizações e da IEE na política ambiental tornam esse trabalho relevante. Ademais trata-se da primeira grande barragem implantada no estado em 15 anos, um o caso que evolui dentro de dois modelos de governo (1998 a 2011), um neoliberal e outro estadista e de mudanças na política ambiental. Finalmente a usina atingiu a região de Londrina considerada um forte centro político e universitário do estado com vasto conhecimento ambiental sobre o rio, variáveis que interferiram no resultado do processo.

1.4 METODOLOGIA

A validade da pesquisa científica passa pelo cuidado metodológico, um aparato teórico-técnico que fornece aos textos um caráter de ciência. Triviños (2008) observa que a “indisciplina” intelectual se manifesta por obscuro ecletismo cuja consideração como verdadeira torna as pessoas alheias à realidade social. A indisciplina impede a distinção da verdadeira natureza dos problemas, tornando improdutivos os esforços para solucioná-los dentro do olhar comum. Um percurso metodológico se faz necessário ao “ponto de vista” do pesquisador na sua tentativa de colocar uma coerência lógica em um fenômeno estudado em várias dimensões, às vezes antagônico outras vezes complementar, de um mundo social e complexo (DEMO, 2000). Esse é o desafio que se faz para tentar se aproximar das estruturas sociais que insistem em permanecer ocultas ao olhar comum.

1.4.1 Classificação Geral da Pesquisa

Mediante observação de Egri e Pinfield (1998) os estudos que tratam a interferência das organizações no meio ambiente necessitam de uma abordagem holística multifacetada por investigar o fenômeno em nível individual, grupal, organizacional, social e global. É necessária uma alternância de perspectivas de forma interdisciplinar alcançando as ciências sociais e naturais para conclusões em um meio controverso em virtude de conflitos políticos entre atores sociais, e propor alternativas de conduta no processo de licenciamento. A proposta de um estudo de caso como categoria de pesquisa com um objeto e uma unidade a ser analisada profundamente (TRIVIÑOS, 1987, p. 134) se encaixou nesse tipo de pesquisa. Hipóteses e esquemas de inquisição não estão aprioristicamente estabelecidos, sendo aceitável aprofundar e aumentar a complexidade no desenvolvimento do caso. O modelo é essencial para estudar os dilemas ambientais, principalmente sua validade dentro TO pela severidade na objetivação, originalidade, coerência e consistência das ideias.

Relevando a questão política e os interesses de atores envolvidos, interessou interpretar reações e mobilizações dos atores contra e a favor da UHE de

Mauá. Tornou-se coerente utilizar métodos múltiplos, interativos e humanísticos, possibilidade de pré-configuração e flexibilidade na condução da pesquisa, adoção de visão holística e raciocínio complexo, multifacetado, interativo e simultâneo (CRESWELL, 2007). Essas características foram encontradas na pesquisa qualitativa que possibilitou identificar e descrever tema e categorias e retirar conclusões dentro de um momento sociopolítico e histórico específico. O trabalho também se classificou por sua perspectiva exploratória e descritiva atendendo ao objetivo de conhecer o fenômeno através da pesquisa levantando características, causas e consequências, descrevendo e detalhando a realidade exata de fatos e fenômenos através dos traços característicos (TRIVIÑOS, 1987).

1.4.2 Instrumentos e Coleta de Dados

A coleta de dados segue orientação dos objetivos específicos, derivados do objetivo geral. Nesse sentido buscou-se contextualizar a composição das coalizões de organizações que atuaram no processo de licenciamento ambiental da Usina de Mauá. Foram verificados documentos, reportagens, projetos ambientais, pesquisas documentais e ações civis públicas. Os mesmos itens, contudo com objetos distintos e somados a entrevista semi-estruturada com procurador da república e confirmações de informações com pessoas que participaram do processo, subsidiaram uma descrição das estratégias discursivas e práticas dessas coalizões.

Boa parte dos dados foi encontrada com docentes do Departamento de Biologia e de Geociências da Universidade Estadual de Londrina (UEL), ativamente envolvidos nos estudos de viabilidade ambiental de Mauá. Fundamentais foram os esclarecimentos do Sr. João Akira Omoto, procurador da República de Londrina que acompanha o caso há mais de uma década. Outras informações foram confirmadas em entrevista por telefone visando validar os dados contidos nas ações civis públicas. Um questionário pré-estruturado foi elaborado para entrevistas, entretanto na medida em que se aprofundou o estudo observou-se a não necessidade de aplicação em alguns atores.

1.4.3 Análise dos Dados

Para obtenção de informações foi utilizada a técnica de triangulação cujo objetivo é obter a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco de estudo. Por ordem, processos e produtos elaborados foram trabalhados seguidos pela análise de conteúdo dos elementos produzidos em documentos, instrumentos legais, instrumentos oficiais, reportagens, etc.. Finalmente processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica do micro-organismo social do sujeito (TRIVIÑOS, 1987).

Richardson (2008) observa que nas sociedades contemporâneas, os registros escritos dos fatos sociais são realizados por instituições públicas e privadas. A abrangência e diversidade oferecidas pelos meios de comunicação são uma fonte quase inesgotável para a pesquisa social. Nessa perspectiva, a análise de conteúdo se mostrou ideal permitindo analisar em forma de operações que visam a estudar, analisar documentos e correlacioná-los a circunstâncias sociais e econômicas. Através da descrição e interpretação sistemática do conteúdo é possível reinterpretar as mensagens ampliando a compreensão dos significados num nível que vai além de uma leitura comum. Marcado pela variedade de formas e adaptável a um vasto campo de aplicação, o método possibilitou conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social, de outro modo inacessível (MORAES, 1999). Visando categorizar objetivos, procuraram-se os seis modelos intrínsecos da análise do contexto a que as pesquisas se referem e das inferências pretendidas: a identificação de quem fala; para dizer o quê; para quem; de que modo; com que finalidade e; como que e com quais resultados (RICHARDSON, 2008; MORAES, 1999).

1.4.4 Limitações da Pesquisa

Toda pesquisa está sujeita a riscos e dificuldades. Especificamente nesse trabalho há presunção de dificuldade de acesso a pessoas que ocuparam cargos nas instituições ambientais envolvidas com licenciamento da UHE de Mauá bem como aos representantes das empresas envolvidas nos projetos e construção

da obra. Contudo, a dificuldade não foi especificamente pela polêmica que envolvia o assunto, mas pela abrangência e complexidade. As informações amplamente disponibilizadas pela coalizão contra a usina contrapunham-se às poucas informações disponibilizadas da coalizão pró-usina. Declaradamente essa questão seria realmente difícil. Contatos com funcionários da COPEL no mês de outubro e novembro de 2011 se mostraram infrutíferos. Dado o recorte do caso, a partir de 1995, e pela centralização das ações referentes à usina no Consórcio Energético Cruzeiro do Sul, os funcionários da COPEL indicaram o presidente do Consórcio, Sérgio Lamy, como preponente para responder as questões que envolviam, entre outras questões, os recursos para conseguir o licenciamento. O contato com Consórcio foi amistoso, incluindo o agendamento de entrevista no dia 21 de novembro de 2011. Horas antes da entrevista na cidade de Curitiba, houve contato da secretária do Sr. Lamy informando que, devido à reunião emergencial com IAP, MPF e representantes do MME, ocasionado por problemas na UHE de Mauá, possivelmente a obra física, o Sr. Lamy se ausentaria não podendo ser entrevistado na data marcada. Em vários outros contatos realizados não se acertou nova data para entrevista.

O tempo finalmente se constituiu numa dificuldade. A abrangência de assuntos relacionados aos processos de licenciamento, o envolvimento de ciência política, ou seja, uma literatura não específica da TO, constituíram um desafio que precisa de tempo para interação entre essas áreas de conhecimento. A pesquisa não pretendeu avançar sobre a completude da questão ambiental e sim encontrar uma explicação, principalmente para o contexto paranaense sobre como se desenvolveu e como podem se desenvolver outros conflitos ambientais no campo das usinas hidrelétricas dentro do estado.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Procurando seguir uma estrutura argumentativa, descreve-se a seguir um panorama social como base para aplicação do estudo. A crise, o movimento, a política, e o licenciamento ambiental são observados com integrantes indissociáveis desse cenário. No capítulo 3 faz-se uma aproximação dos aspectos

gerais do MCD com o estudo e descrevem-se as principais características do modelo. Necessariamente o subsistema externo de política energética é apresentado no capítulo 4. Um apanhado histórico da IEE foi utilizado para reforçar o peso atual dessa política dentro do país. No capítulo 5 argumenta-se como a disponibilidade de recursos naturais provoca o conflito socioambiental na Bacia do Rio Tibagi. Uma atenção especial é observada na questão indígena haja vista o envolvimento desses povos e territórios no processo de licenciamento. O capítulo 6 contextualizará o processo de licenciamento da UHE de Mauá utilizando um recorte de 12 anos, a partir de 1988/89. No capítulo 7 é realizada uma reinterpretação do processo próximo do MCD e apresentado algumas conclusões e considerações finais, ocasião em que serão observados alguns temas potenciais para novos estudos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As barragens, assim como a agricultura de clareiras, queimadas na floresta tropical e poluição são fatos visíveis pela sociedade, portanto conhecidas e consideradas causas diretas (GOLDBLATT, 1996) da degradação ambiental. Distintas dessas, as causas estruturais são ocultas, institucionalizadas e executadas dentro de um padrão cognitivo social. São as pressões históricas, construções e oportunidades que permitem ou induzem alguns grupos e indivíduos a regerem um comportamento econômico e demográfico antagônico em relação à preservação ou uso sustentável do meio ambiente. Similarmente, compreender o problema ambiental causado pelas barragens exige, partindo do objeto-problema, descobrir sua causa estrutural respondendo o porquê existem tantas barragens. A partir de um esclarecimento da crise ambiental, do desencadeamento de um movimento social e de uma política ambiental, cria-se um cenário que propicia compreender por que o licenciamento é um espaço onde eclodem conflitos socioambientais. Na descrição desses tópicos, procurar-se-á abstrair uma correlação próxima dentro do MCD e uma aproximação com o caso da UHE de Mauá.

2.1 A CRISE AMBIENTAL

Obviamente as barragens hidrelétricas se integram com as centenas de problemas conexas à escassez e deterioração dos recursos naturais e do seu reconhecimento como uma crise social. Direta ou indiretamente, os conflitos ambientais se referem à crise ambiental porque ela está substancialmente relacionada com o bem estar e o futuro das sociedades modernas, afinal "a história da humanidade é a história de sua relação com a natureza" (GUIMARÃES, 1999, p. 243). É essa história que assume um novo capítulo a partir da Revolução Industrial e principalmente nas últimas quatro décadas, a partir do pós-guerra, quando passa a existir um esforço da produção industrial para atender uma demanda crescente das necessidades humanas. Todo esse processo, imposto ao meio ambiente, resultou nos primeiros sinais de escassez e riscos comunitários que trouxeram à tona uma necessidade de nova relação social com o meio ambiente ainda na década de 70

pelo Clube de Roma e sua visão pessimista sobre o fim dos recursos naturais. Dentro de um modelo prático, pelas causas diretas visíveis ao olhar social, a crise se refere àqueles problemas vivenciados regionalmente (remoção de lixos, dejetos, inundações, secas, poluição, desmatamentos, moradias em locais de risco, etc.) quanto àqueles globais (aquecimento térmico, chuva ácida, poluição e elevação do nível dos mares, derretimento polar, fome etc.). Incluem-se também as preocupações ambientais coletivas, os discursos políticos econômicos, o medo das ameaças nucleares e o processo desigual de produção e consumo exacerbado proporcionado pelo industrialismo contemporâneo (NERDER, 2002). Esse viés estrutural é reconhecido dentro da sociologia que observa, em linhas gerais, a crise como uma impossibilidade de reconstituição dos sistemas naturais terrestres em face de intercorrências da sociedade moderna. Assim os impactos provocados pela relação sociedade e ambiente pode, conforme sugerido por Goldblatt (1996), serem classificadas em quatro pontos:

Desvio dos níveis de população e distribuição geográfica de plantas, animais e microrganismos; alteração do solo e das formas geológicas; alteração da composição química: atmosférica, sistemas hidráulicos e formas de vida e; alterações dos sistemas biológicos, meteorológicos, carbono, nitrogênio, hidrológico, cadeias de alimentos e ecossistemas (GOLDBLATT, 1996, p. 50).

Esse conjunto generalizado representa os ecossistemas interligados por processos biológicos ou morfológicos terrestres e seus elementos orgânicos e inorgânicos. São as profundas alterações desses ciclos naturais decorrentes das transformações geográficas de populações e de espécies que modificam as fontes de alimentos. Os problemas socioambientais, nesse sentido, se caracterizam pelas consequências dos estrangimentos e oportunidades econômicas traduzidos em comportamentos demográficos de acordo com o tipo de produção em um contexto histórico, afinal, as necessidades impostas pela economia aos ecossistemas são variáveis (GOLDBLATT, 1996) de acordo com diferentes ciclos. O mundo ocidental, antes movido pelo pensamento econômico neoclássico, segundo o qual o mercado é o melhor alocador de recursos por sua capacidade de substituir o planejamento racional da economia, deixa de prevalecer perceptivamente pela incapacidade de alocação medianamente igualitária da riqueza (FOLADORI, 2001).

Em termos gerais, a essência do industrialismo pós-revolução industrial em meados do século XVIII apresenta relação direta ao objetivo das nações de crescer economicamente. Para não romper o ciclo de crescimento os países exploram de forma indiscriminada os recursos naturais não renováveis, uma vez que a criação de riqueza é resultado do processo de dominação e transformação da natureza. Esse processo induz a criação de valores mensurados monetariamente que impulsionam o crescimento econômico (MACEDO, 2002). Por outro lado determinados recursos, os denominados “bens livres”, não são comercializados no mercado. Sem valor expresso em moeda são desconsiderados na contabilidade dos agentes econômicos públicos ou privados e no cálculo da renda nacional proporcionando diminuição nos custos dos bens e serviços. Essa desconsideração na depreciação do capital natural, representada pela apropriação dos recursos renováveis (MACEDO, 2002), força a economia de mercado a reconhecer a crise ambiental por sua incapacidade de controle da degradação pela atribuição dos custos de produção. Também são desconsiderados os custos de transação representados por subprodutos como dióxido de carbono, arsênico, mercúrio, radiatividade, nitratos, políclorobifenilos fenóis, etc. (GOLDBLATT, 1996).

De qualquer forma é dentro de um modelo de organização social que certas instituições são identificadas como causas estruturais dos problemas socioambientais. Especificamente o capitalismo e industrialismo são observados, em parte, como fontes primordiais da crise ambiental. Enquanto o capitalismo fornece as bases econômicas e culturais que incentivam o consumo e acúmulo de capital, o industrialismo desenvolveu a capacidade de mobilizar uma grande quantidade de energia manuseável, sofisticando e fornecendo poder de transformação às produções mecanizadas, assim, otimizando a economia orgânica. Uma concepção errônea sobre um “limitado” e “sustentável” consumo de matéria prima passa a ser ilimitado e insustentável com tendência a fortalecer o capitalismo e sua dinâmica especializada em ajustar o impacto direto do industrialismo no ambiente. Ambas as instituições passam a produzir distintas e crescentes formas de degradação, porque os constrangimentos do capitalismo foram libertados pelo industrialismo potencializando sua dinâmica e natural aptidão mundial para o crescimento sem limites. (GOLDBLATT, 1996). Os impactos da agricultura, da demografia e a

intensificação tecnológica, entre outros fatores, fazem parte de política de crescimento institucionalizada dentro de uma lógica inconveniente:

Na verdade, o crescimento econômico representa uma ninharia relativamente a um complexo de processos econômicos cujo impacto, no seu conjunto, gera níveis insustentáveis de degradação do ambiente e cujo método principal de contabilização deixou de registrar tudo menos sua lógica bizarra (GOLDBLATT, 1996, p. 66).

Apesar da junção entre capitalismo e industrialismo como responsáveis pela crise ambiental, a lógica bizarra do capitalismo, assume em Goldblatt (1996), o protagonismo da crise. Discorrendo sobre as pressões históricas estruturais, constrangimentos e oportunidades que induzem grupos e indivíduos a se comporem dentro de um padrão econômico e demográfico de modo problemático em relação ao meio ambiente, o autor norteia um caminho sinalizando a essência de um fenômeno correlacionado à degradação ambiental. Nesse sentido, avalia os indivíduos em certos períodos históricos e a forma de degradação ambiental e como essa consciência é confrontado com os interesses imediatos. Além do capitalismo, a cultura e a política também são evidenciadas. Inseridas na sociedade urbana, seriam responsáveis pela degradação do ambiente (GOLDBLATT, 1996). Uma cultura de consumo justifica uma política que a defenda, portanto considerar essas variáveis é importante na medida em que respondem estruturalmente pela degradação ambiental. Esse fato se constitui em uma questão fundamental para entender em última instância as decisões que realmente propiciam a crise. O crescimento econômico colocado como discurso dominante e do qual depende o bem estar social, ou sociedade de consumo, são aspectos culturais que podem em última instância, influenciar a política ambiental.

Por essas características a crise ambiental comporta axiomas dentro de um Modelo de Coalizões de Defesa. O crescimento econômico e capitalismo são especificamente relacionados aos parâmetros relativamente estáveis do sistema como um atributo básico da área do problema, o objeto primordial dentro da política pública que justifica a necessidade de intervenção estatal. A crise não é a questão central, mas sim a necessidade dos governos em admiti-la e, portanto, agir escolhendo uma posição dentro de um ou outro paradigma, seja ele o dominante e

sua crença no mercado, ciência e tecnologia, no ambientalismo renovado que também aposta na ciência e tecnologia contudo com mudanças sociais ou no ambientalismo radical e seu clamor por outro modelo de sociedade.

Reconhecidas as limitações para lidar com a crise ambiental, inclusive da economia, o problema constituído limita o atual modelo baseado em um paradigma no qual o crescimento econômico sem controle é percebido como natural e necessário. Entretanto, mediante a diversidade e complexidade do tema, nem toda a sociedade participa e age dentro desse sistema de crenças. Aqueles que não se incluem, são classificados dentro de um específico movimento social. As características desses movimentos são observadas a seguir.

2.2 OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO EXPRESSÃO POLÍTICA

Os movimentos sociais caracterizam uma contínua deslocação das forças sociais provocadas por tensões surgidas entre diferentes grupos de interesse em determinados momentos históricos, revelando as áreas de carência estrutural, os focos de insatisfação e desejos coletivos. Permitem conhecer o modelo de sociedade na qual esses movimentos surgem expondo discrepâncias, norteando a ação social e impulsionando o campo social para formas superiores de organização, fortalecendo e qualificando as mudanças institucionais. Logo, a ausência ou fraqueza de um movimento social será refletida na estrutura jurídico-legal das sociedades, limitando o alcance da pluralização e democratização política. (SOARES DO BEM, 2006). De certa forma os movimentos relacionam-se com estrutura de oportunidade política. Quando o Estado se constitui acima da sociedade e busca, através de mecanismos institucionais, operar a unidade e a identificação para anular contradições e os efeitos das divisões sociais, o movimento social se torna um local privilegiado no qual se reproduzem divisões. Na recente democracia brasileira, marcada pela pequena participação popular, a emergência dos movimentos sociais politicamente organizados se configurou em novas facetas nos modos de estruturação da tensa e contraditória relação sociedade-Estado, situação em que a sociedade consegue mobilizar estrategicamente forças transformadoras

buscando formas superiores e mais estáveis de organização e de atuação, procurando coparticipação no controle e na gestão da coisa pública.

A efetividade da política ambiental constituída pelos instrumentos de mercado e principalmente por instrumentos de comando e controle é objeto de contestação da sociedade civil que, no caso da UHE de Mauá, somou-se a muitos existentes dentro do contexto brasileiro abordados pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Essa trajetória se alinha com os Novos Movimentos Sociais (NMS) e ampliam a compreensão das alianças formadas contra a UHE de Mauá por comportarem diversas categorias reivindicatórias dentro da sociedade. Soares do Bem (2006), trabalhando conceitos de Gohn (1995), observa que os NMS surgem no ocidente desde a década de 1960 e no Brasil na década de 1980, coincidindo com o fim do regime ditatorial e abrangendo novas temáticas como a questão dos negros, das mulheres, das crianças, dos índios e entre outras, do meio ambiente. Esses movimentos são marcados por diferentes estratégias no desenvolvimento de políticas da diferença em que uma demanda por modernos direitos sociais impõe uma centralidade no tema da identidade. A categoria de cidadania coletiva se acentua na década de 1990 marcada por lutas coletivas de grupos e instituições legitimados pela Constituição de 1988 e pela exclusão social surgida com o processo de globalização e políticas neoliberais, forçando a sociedade civil a buscar soluções compartilhadas. ONGs, entre outras instituições, além de opor-se ao Estado, participam da elaboração das políticas transcendendo a esfera pública para além da esfera estatal, dessa forma, aproximando-se de um modelo centrado no exercício ativo da cidadania.

É coerente observar que dentro do MCD-UHE Mauá, analisando a política ambiental como subsistema, o movimento ambiental está circunscrito como um parâmetro relativamente estável do sistema, especificamente no que tange aos valores socioculturais fundamentais e estrutura social. Contudo, esse parâmetro é afetado pelos eventos externos, principalmente pela mudança da opinião pública ou das condições sócias econômicas “que podem afetar o subsistema enfraquecendo os pressupostos causais que justificam a atual política pública ou podem alterar o suporte político à determinada coalização” (VICENTE; CALMON, 2011). Independente desta possível correlação e motivado pelas características dos NMS e

suas aplicações mais específicas para cada setor social, é pertinente observá-lo como parte de uma coalizão orientada pelo núcleo duro (*policy core*) no MCD, pautado nos axiomas normativos e ontológicos fundamentais. Por essa via, descreve-se, a seguir, a articulação dos atores e coalizões nascidas contra a UHE de Mauá tentando ampliar a compreensão do caso. Como ponto de partida, utilizar-se-á o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Foi dessa instituição a primeira ação contra a hidrelétrica, ainda em 1999. Cronologicamente a entrada dessa instituição e seu sistema de crenças é um marco para a formação das coalizões que se formaram contra a usina.

2.2.1 O Movimento dos Atingidos por Barragens

O MAB entra na categoria dos NMS, porque, direta ou indiretamente, se relaciona ao movimento ambientalista. A posição contra as barragens, além da defesa dos atingidos, volta-se também contra uma série de constrangimentos produzidos pela exploração de um recurso natural. Não há evidência de crítica contra esse movimento, provavelmente pela reivindicação legítima dentro de estado que defende o direito à propriedade. Suas crenças surgem com a emergência dos problemas sociais advindos com as grandes barragens nos anos de 1970 quando começa a findar a ditadura militar e a estrutura de restrição dos direitos. A abertura de oportunidade política pela diminuição da coerção sobre as reivindicações sociais, libera os constrangimentos da indignação social que se manifesta através de organizações civis como MST, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o próprio Partido dos Trabalhadores (PT).

Nesse período a crise energética desencadeia ações nacionalistas a nível mundial em busca de novas fontes de energia. No Brasil a ELETROBRÁS desenvolveu estudos aprofundados sobre o potencial hidrelétrico dos rios e bacias no país. Naquela conjuntura grandes empresas eletro-intensivas (alumínio, ferro-liga, etc.) exigiam condições de infraestrutura (energia elétrica) fazendo o Estado brasileiro financiar as hidrelétricas. Sem um planejamento adequado, milhares de famílias foram expulsas de suas terras. O clima de insatisfação fomentou focos de

resistência desde 1971. Daquela década até fins da década de 1990 várias barragens deslocaram milhares de famílias de suas propriedades:

Tabela 1 - Hidrelétricas com forte atuação do MAB

Usina	Região	Início da construção	Início de operação	Extensão da barragem	Famílias atingidas
Itaipu	Sul	1971	1984	1350 km ²	11.100*
Sobradinho	Nordeste	1973	1979	103 Km ²	10.000
Tucuruí	Norte	1975	1984	2.850 km ²	32.000
Itaparica	Nordeste	1979	1988	834 km ²	10.400
Itá	Sul	1987	2000	103 km ²	3.560
Machadinho	Sul	1998	2002	79 Km ²	2.500
Total 5305 km² 69.560					

Fonte: adaptado de MAB (2011)

*Valor de referência calculado média de 4 pessoas por família sobre deslocamento total de 44.444 pessoas.

A implantação de usinas hidrelétricas exemplificadas na tabela 1 influencia no cotidiano das populações. Estima-se que 80 milhões de pessoas tenham sido atingidas ao longo do século XX em quase todos os países do mundo (WCD, 2000), sendo que um milhão somente no Brasil. Esses conflitos foram traduzidos em revoltas, lutas por indenização e formação de organizações locais e regionais de resistência. Reivindicações por indenizações justas transformaram-se no desejo de continuar na terra. Várias conquistas foram instituídas através de luta e organização. As formas de indenização dos atingidos eram específicas de cada local, foram importantes, porém, para desencadear um processo de articulação que a partir de 1989 se constituía em uma organização mais forte a nível nacional para fazer frente aos planos de construção das grandes barragens. Com mais *know-how*, o MAB se transforma e um movimento nacional, popular e autônomo, organizando e articulando as ações a partir das realidades locais, objetivando ideologicamente “terra” e não “barragens” (MAB, 2011).

Alguns fatos disseminados no caso da UHE de Mauá se relacionam a problemas trabalhados historicamente pelo MAB como o privilégio de empresas que demandam grande quantidade de energia:

A empresa estadunidense ALCOA e a Vale possuem indústrias de alumínio e ferro no Maranhão e no Pará (a Alumar e a Albrás) e desde 1984 recebem energia subsidiada da Eletronorte. Em 2004, seus contratos com a Eletronorte foram renovados. A ALCOA, que nestes últimos 20 anos recebeu energia ao preço médio de 20 dólares ao megawatt-hora (cerca de 38 reais), em maio de 2004 renegociou o contrato até 2024 para receber 820 Mw médios e paga 25 dólares ao megawatt-hora (cerca de 45 reais). A Vale, que recebia energia ao preço médio de 13 dólares ao megawatt-hora até 2004 (cerca de 24 reais), renegociou seu contrato de 800 Mwh médios até 2024 ao preço médio de 18 dólares ao megawatt-hora (cerca de 33 reais). Enquanto estas multinacionais recebem a energia a um preço de 03 a 05 centavos por Kwh/mês, os trabalhadores das cidades, agricultores e pequenos e médios empresários (cativos) pagam de 700 a 1000% a mais que este preço (MAB, 2011).

Os princípios ou crenças que regem o MAB atualmente abrangem a organização da população atingida ou ameaçada para lutarem contra a construção de barragens e pela garantia dos direitos sociais, colaborando com isto para a construção de um novo modelo energético. Tem clara objeção ao modelo energético (brasileiro) controlado por empresas privadas e que tem como principal objetivo gerar lucro para empresas multinacionais, geralmente proprietárias das obras. Contrapõe-se também ao modelo capitalista de sociedade cuja base se fundamenta na acumulação de lucro nas mãos de poucos grupos econômicos, portanto sem interesse na melhoria do todo social. A exploração nas áreas urbanas e nos campos acontece tanto pela coerção nos processos de barragens como pela cobrança de altos preços na tarifa de energia além dos estragos causados ao meio ambiente, nesse sentido generalizando a luta para todos os cidadãos. Além de invocar valores como a solidariedade, a honestidade, o espírito de sacrifício e de militância pela causa do povo, o MAB busca promover a indignação e rebeldia para mover a luta e a mudança, o MAB observa a mídia como um problema por ser subserviente ao capital e desvalorizar as pessoas que lutam. (MAB, 2011). Entre 2005/2006, as denúncias do MAB provocaram a criação de uma Comissão Especial de “Atingidos por Barragens”, pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana com ênfase Bacia do Rio Uruguai, especificamente nas UHE Canabrava, Tucuruí, Aimorés, Foz do Chapecó, PCH Fumaça, PCH Emboque e Barragem de Acauã:

A luta em defesa dos direitos humanos das populações atingidas por barragens tem contrariado os interesses das empresas construtoras, que trabalham com a política do menor custo social possível nas suas obras. Desse modo, os defensores de direitos humanos que se opõem ao atual modelo energético brasileiro, nefasto para muitos setores da população e para o meio ambiente, tornam-se vítimas de um duro e crescente processo de criminalização e de repressão, oficial ou disfarçada, que utiliza o aparato penal e repressivo do Estado (CDDPH, 2011).

A ação culminou na obrigação de se realizar uma Avaliação de Impacto Ambiental Integrada (AAI) na Bacia do Rio Uruguai considerando os efeitos sinérgicos. Precedentes foram abertos para novas ações contra os efeitos das outras barragens, incluindo o caso da UHE de Mauá. A ideologia ou sistema de crenças do MAB, dentro do movimento ambiental, inclui a reivindicação social sobre quem de fato se beneficia com a política energética, historicamente utilizada para finalidades de governo, geralmente econômicas relacionados à questão da infraestrutura, contudo, dentro de um parâmetro de injustiça socioambiental.

No Paraná o movimento se solidariza com os casos da UHE de Mauá, Chopim, Rio Iguaçu entre outros. Juridicamente, foi a primeira instituição a propor uma Ação Civil Pública contra as irregularidades do caso de Mauá. Atores com Zen (2007) descrevem o MAB não apenas com instituição que clama por justiça social, mas enraizado de valores anticapitalista. Essas características aparecem no decorrer do processo da UHE de Mauá e auxiliam na identificação das crenças que movem as coalizões que, de acordo com o MCD, podem influenciar a mudança política ambiental, cujas características principais são evidenciadas a seguir.

2.3 A POLÍTICA AMBIENTAL: ASPECTOS GERAIS DO CASO BRASILEIRO

Os fundamentos da política tradicional somada aos valores ou necessidade de se tomar decisões contra os problemas socioambientais define uma ecopolítica como "reconhecimento de que para superar a crise ecológica atual [...], decisões políticas terão de ser tomadas" (GUIMARÃES, 1999, p. 245), redefinindo quem recebe o quê, quando, como e por quê. Essas redefinições constituem a base do estudo e da atividade política cujas relações envolvem, primordialmente, a exploração ambiental pelas sociedades humanas dos recursos frutos de processos

naturais mais elementares à sua sobrevivência (GUIMARÃES, 1999, p. 244). É nesse contexto que o autor coloca que a política se funde no pilar ecológico da sociedade. Criada especificamente no século XX, a política ambiental vem à tona com o reconhecimento da crise ambiental, que deveria findar a ilusão do desenvolvimento ilimitado da sociedade humana, ideologia, baseada na descoberta do “Novo Mundo” e da Revolução Industrial. Os padrões de relacionamentos humanos formam a base dos resultados ecológicos, entretanto somente no interior do próprio sistema social é que se encontrarão as soluções possíveis à crise ambiental (GUIMARÃES, 1999, p. 249).

Além da questão política e cultural, Goldblatt (1995) observa a contínua relação de política ambiental e justiça entre gerações se referindo aos significados estético-moral do ambiente e dos direitos morais dos seres vivos. O conflito político referente à questão ambiental leva em consideração principalmente quem arca com os custos da degradação. Não seria justa, por exemplo, a perda das identidades locais daqueles ribeirinhos compulsoriamente alocados em outras moradias e áreas distintas daquela vivenciada historicamente, ou que crianças adquiram leucemia em virtude da produção de energia próxima às suas residências enquanto toda a população se beneficia da eletricidade. Estes “custos ambientais” ou de externalidades⁸, se desvelam em situações relacionadas à questão da justiça ambiental fornecendo. Fornecem ocasionalmente à política ambiental "vantagem política relativamente à mobilização em massa dos interesses políticos e econômicos dominantes" (GOLDBLATT, 1995. p.148), aspecto que releva a mobilização social como forma de conseguir a justiça ambiental contra as

⁸ Goldblatt (1996) explica que as externalidades ambientais são os impactos ecológicos específico do industrialismo cujos custos ambientais sobram para terceiros não envolvidos ou não beneficiados como processo produtivo mas que tem de suportar de forma involuntária e relutante. O crescimento e diversificação da produção lança mais dióxido de carbono e novos subprodutos (substâncias radiativas, fenóis, nitratos, mercúrio etc.) que são lançadas nas coisas que não são transformadas em mercadorias como a atmosferas, rios, mares, solos inferiores etc., locais de uso comum ou se despeja os custos industriais em forma de degradação ambiental sentidas por inocentes que não se beneficiam do processo produtivo. Na economia de mercado os agentes não podem exigir direitos sobre o meio ambiente transformado em bem livre e sem preço. Sem ocorrer compensação sua utilização o agente poluidor não contabiliza como custos os seus danos causados a outros e por livre iniciativa não procura reparar esses danos. É nesse sentido que Macedo (2002) observa que a economia de mercado não soluciona os problemas ambientais porque as “externalidades negativas” não são consideradas nos custos de produção. Acsegrad (1994) descreve mais detalhadamente o problema dos custos e externalidades ambientais expondo uma grande complexidade e dificuldade para mensuração e correção das externalidades ambientais.

externalidades do atual modelo social. Foram escolhas políticas que constituíram o atual modelo social no qual prevalecem regras de instituições como o industrialismo, o capitalismo e a economia. Com efeito, o reconhecimento da crise ambiental e sua ligação estrutural com essas instituições exigem que decisões políticas interfiram de alguma forma nas mesmas. Nesse sentido a política ambiental precisa direcionar as decisões dos poderes instituídos na busca pela conservação dos recursos naturais e do meio ambiente. Entretanto uma dependência mútua de classes sociais antagônicas dentro de um sistema de produção como o capitalista, cria uma linha ofensiva onde acontece o conflito político (GIDDENS, apud GOLDBLATT, 1996). São representações de arenas contextuais demarcadas na sociedade moderna observadas nos conflitos ambientais entre capitalistas e sua busca pelo acúmulo de bens contra adeptos de outras formas de apropriação social da natureza pelo qual o Estado também deve responder (CARNEIRO, 2005). Cabe à política a regulamentação dos recursos e mercados comuns, ainda que, por vezes, a exclusão de regulações também pode exigir esforço político (GOLDBLATT, 1996).

A regulamentação da política ambiental ocorre por meio de vários instrumentos de mercado⁹, que conforme observado, não são eficazes no controle da degradação ambiental, ou por instrumentos¹⁰ de comando e controle ou regulatórios que têm no licenciamento a principal alternativa de ação. Esse modelo tem representado a base dos sistemas de gestão ambiental e são formados por padrões de regulamentação caracterizados por impor penalidades àqueles que os descumprirem. Souza (2001) explica que o objetivo das políticas ambientais é formar uma estrutura de produção menos agressiva ambientalmente observando melhoras nas formas produtivas. Todavia existe um limitado poder de detectar, avaliar e intervir nas consequências ou externalidades da atividade econômica dentro do

⁹ Em suma, Souza (2000) observa que os instrumentos de mercado (taxas ambientais, certificados de direito de poluir, sistema de depósito reembolso, subsídios na forma de subvenções, empréstimos subsidiados e incentivos fiscais, rotulagem ambiental, privatizações de recursos e seguro ambiental) são utilizados pela política econômica criando efeitos sobre escala da economia, a estrutura e composição da produção e a eficiência de utilização de materiais e energia. Assim consegue aumentar os custos de atividades poluidoras ou diminuir (incentivar) a produção de atividades que causam menos degradação.

¹⁰ Instrumentos de comando e controle divididos em licenciamentos, zoneamentos, e padrões (de qualidade ambiental, de emissão, tecnológico, de desempenho e eficiência e de produtos e processos) fazem parte da política regulatória, regras impostas as sociedades sob pena de sanções (SOUZA, 2000).

capitalismo. Possibilitar que o poluidor, consumidor ou contribuinte pague pelos danos ambientais se torna uma tarefa difícil porque existem pessoas com ideologias alinhadas aos interesses empresariais ocupando cargos relevantes. Também significaria uma ameaça constante ao sistema de arrecadação estatal que pode entrar em crise se constrangimentos forem impostos aos poluidores ou modo de produção capitalista (GOLDBLATT, 1996). As políticas de crescimento no ocidente pós-guerra (II Guerra Mundial) priorizaram o pleno emprego tornando ainda mais problemática à questão ambiental. Os constrangimentos ambientais impostos à indústria individual ou no coletivo afetam sua capacidade de competição e consequentemente de empregar e gerar tributos, situação ampliada no contexto globalizado. Mesmo com essa dependência, Goldblatt verifica notoriamente que há promulgação de leis ambientais rígidas em democracias capitalistas e mobilização de massas contra a degradação ambiental nessas mesmas sociedades:

O modo como e o motivo por que as sociedades capitalistas industriais criaram tal política, de certo modo em seu desfavor, tem um importância crucial no estudo sociológico da história da degradação do ambiente, porque é com a emergência de novos valores culturais e perspectivas morais que a política deixa de ser apenas uma condição que permite a degradação do ambiente. A política pode passar a ser antes um braço activo para refrear o processo de degradação do ambiente (GOLDBLATT, 1996, p. 75).

É possível aferir que a resposta pragmática dessa política vem como proposta do Desenvolvimento Sustentável (DS) na década de 90. Envolvida no paradigma ambiental da Modernização Ecológica, a ciência e a tecnologia passam a serem as instituições centrais para a reforma ecológica e ecologia econômica. Dentro da dinâmica de mercado o papel das inovações, empresariado, e outros agentes econômicos passam a ser essenciais na reestruturação ecológica, criando e envolvendo agências estatais e influenciando novos movimentos sociais¹¹. As orientações políticas desse paradigma exigem um novo papel do Estado, de curativo

¹¹ Laclau (1983) define os novos movimentos sociais pela impossibilidade de identificar um grupo como referência e um sistema ordenado e coerente de "posição de sujeitos". Há nesse sentido, autonomia da posição do sujeito social que é a base do movimento social. O indivíduo assume diferentes posições de acordo com as circunstâncias. Por isso ele deve ser abordado de forma pluralista, em suas diversas posições constituente onde pontos de vistas conflitantes devem ser resolvidos através das articulações, ainda que indeterminadas.

e reativo para preventivo, da política fechada para a política participativa de decisões, de centralizado para descentralizado. Os atores econômicos privados são envolvidos na reforma ambiental diminuindo alguns elementos de política centralizados no Estado, mudanças de inter-relações com a sociedade/economia faz com que Estado deixe de representar um grande gargalo ambiental (MOL, 1997).

Entretanto, essa política constituída no estilo de desenvolvimento iniciado nos anos 50, determinado pelas corporações transnacionais como resultados de uma tendência de homogeneização da economia mundial, coloca a perspectiva ambientalista de interesse público contra interesses privados que argumenta um temor exagerado sobre uma crise que, supostamente, as forças de mercado conseguiriam conter. Faz parte desse processo uma indicação de preferência dos consumidores por produtos com baixos preços que incorrem em custos ambientais extras, mas que ninguém paga. Esse risco existe porque, conforme indica Macedo (2002), as abordagens micro e macroeconômicas¹² são limitadas para conter a crise ambiental.

Sequencialmente se institui um aparato para a prática da política ambiental brasileira. Orientado nos princípios da lei nº 6.938/81 e atualizada com a CF de 1988 entre outras leis, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) objetiva preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, assegurando condições ao

¹² Fundamentadas principalmente no conceito de externalidades, os custos privados e custos sociais têm por objetivo estabelecer e induzir os agentes a considerar os custos socioambientais no processo decisório, penalizando ações que degradam e premiando os esforços que reduzam a degradação e a poluição ambiental. A abordagem microeconômica orienta um controle por instrumentos econômicos de regulação direta se tornando uma tarefa difícil e complexa. As políticas de comando e controle, nas quais se inclui o licenciamento, além de pouco claras, permitem ao poluidor a escolha econômica da tecnologia e metodologia mais adequada permitindo que algumas variáveis entrem em ação no processo decisório. Como os agentes poluidores têm liberdade de escolha, vai procurar a solução mais eficiente, contudo, comparando custos e benefícios (MACEDO, 2002, p.212). Uma solução mais eficiente dentro de limitações econômicas, apenas ocasionalmente, seria a mais eficaz contra a poluição e degradação. Já os instrumentos econômicos (taxas e tarifas, subsídios, devolução de depósito, criação de mercado) criados para corrigir imperfeições de mercado, esbarram na dificuldade de mensuração dos custos marginais externos e dos custos marginais de controle de cada firma. O controle direto feito por instrumentos de comando e controle (padronizações, zoneamentos e licenças e sistema de cotas), tem receptividade melhor no controle da degradação e poluição. Pesam, contudo, críticas sobre ineficiência econômica já que a redução da livre concorrência privilegia empresas já implantadas e não estimular melhorias. Depois de atingidos os limites regulatórios (MACEDO, 2002) as empresas não se preocupam e não há estímulos para aperfeiçoamento dos processos uma vez que as licenças são liberadas com tolerância de dano ambiental disponível tecnologicamente.

desenvolvimento socioeconômico, a segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Alude o 1º artigo da PNMA:

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

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

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

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

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

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

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

Além de enfatizar a ciência e tecnologia, indicando a utilização dos recursos disponíveis para mitigar, e não impedir o desenvolvimento econômico, uma interpretação mais próxima seria que a preservação ambiental está limitada ao desenvolvimento econômico. Em suma, no do atual modelo social capitalista, a política ambiental estabelecida tem limitações imposta pela própria economia. As políticas de mercado ou de comando e controle não apresentam, atualmente, uma resposta satisfatória para sanar os problemas provindos da degradação porque se correlacionam, obviamente, a aspectos econômicos, que no sistema capitalista se sobressaem às questões ambientais.

Interessa observar na descrição da política ambiental os importantes e potenciais eventos internos ao um subsistema de política pública dentro do MCD porque é nesse meio que são gerados os programas ou políticas públicas (*policy outputs*) como resultados da interação das coalizões. Esses resultados decorrem tanto das mudanças nas regras institucionais como também da alocação de

recursos impostas pela coalizão vencedora e das estratégias utilizadas movidas por crenças (VICENTE; CALMON, 2011, p.7). Toda essa dinâmica é possível à legislação ambiental, que apesar das influências negativas é considerada uma das mais avançadas do mundo. Esse contexto alcança o principal instrumento da política ambiental emprestando tamanha complexidade que Zhouri (2005) propunha uma sociologia específica. À frente seguem suas principais características.

2.4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Legalizado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 1981) e instituído como ato administrativo pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) através da resolução 237/97, o licenciamento ambiental é atribuição e responsabilidade de órgãos ambientais com competência para estabelecer, de forma compulsória condições, restrições e medidas de controle a empreendedores, pessoas físicas ou jurídicas, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades que utilizam recursos relacionados, de alguma forma, à degradação ambiental. A resolução nº 1 do CONAMA de 1986, define responsabilidades, competências, critérios técnicos, diretrizes e atividades alcançadas pelo licenciamento que apresentam necessidade de constar EIAs, AIAs e RIMAs. Nos grandes empreendimentos o processo acontece em fases, acompanhando a temporariedade da licença Prévia (LP), de Instalação (LI) e de Operação (LO), liberadas na medida em que exigências e adequações do processo geral de licenciamento são resolvidas.

O instrumento ganha força com as emergentes demandas ambientais da década de 80 marcadas pela ascensão de ambientalistas no campo político, profissionalização de ONGs e legitimação ambiental pela opinião pública. Esses fatores resultaram em iniciativas para aprimorar os instrumentos legais de gestão ambiental incluindo o licenciamento (JACOB, 2003). Ademais emerge o conceito do DS modelado pela Modernização Ecológica enfatizando a tecnologia e inovação para solução dos problemas ambientais (MOL, 2000). Esse contexto introduz a questão ambiental como referência para o planejamento de políticas públicas, incluindo aquelas de comando e controle. Assim, o licenciamento tornou-se

o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (ZHOURI, 2008). Apenas no contexto paranaense dos 1.936 processos de licenciamentos ambientais emitidos entre 1987 e 1990, saltou para 39.876 no triênio 1997-1999 e para 41.769 entre 2004 e 2006 (GEA, 2010). A obrigatoriedade de esclarecimentos, debates e participação das comunidades e atores afetados pelas consequências dos grandes projetos, oportuna aspectos democráticos ao instrumento. Essas características ou exigências prévias pragmatiza a finalidade dos instrumentos de comando e controle ou regulatórios como base de gestão pública ambiental. Os padrões de regulamentação obedecem a particularidades de cada empreendimento, portanto necessitam de estudos e participação democrática específica, que no todo deve formar uma estrutura ambiental menos agressiva.

Especificamente, trata-se de um procedimento administrativo pelo qual o poder público verifica os níveis de impacto ambiental decorrente das atividades sociais, comerciais ou públicas. Talvez uma das falhas desse instrumento está na discricionariedade com que o empreendedor compulsoriamente deve apresentar o EIA. Mesmo com uma série de critérios estipulados pelas resoluções 001/86 e 237/97 do CONAMA para liberação da licença ambiental, há manipulação de informações, principalmente pelas consultorias especializadas que atuam no mercado (PINHEIRO, 2007). É o empreendedor que vai contratar, à sua custa, uma equipe multidisciplinar, para realizar o EIA/RIMA. Nesse contexto ele poderá maximizar os efeitos positivos da obra, e por outro lado, minimizar ou ocultar aspectos negativos como a demonstrar no caso da UHE de Mauá, especificamente no capítulo 8.

Esse contexto induz que regras e boa estrutura governamental de policiamento sejam instituídas, situação contrária em muitos estados brasileiros, especificamente nos ambientes das grandes barragens de hidrelétricas. Carneiro (2008) verifica problemas estruturais no licenciamento identificando oligarquias no poder deliberativo e de jurisdição do campo ambiental especificamente no Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), órgão consultivo e deliberativo da “política ambiental” mineira. Os membros participantes, com poder decisório sobre os recursos naturais do estado, se alinham a uma base composta por instituições e organizações dentro de um arranjo institucionalizado que

permitindo a exploração de recursos dentro de um jogo burocrático “marcado”. Essa situação se perpetua através de conselheiros ou circulação de posição dos atores em cargos públicos deliberativos, consultores ambientais e empreendedores. Há uma apropriação da natureza por forças econômicas. Nesse sentido o processo de mitigação dentro das licenças ambientais denota um "jogo" que propõe uma visão alienada da política ambiental. Predomina a lógica sobre o uso dos recursos naturais fazendo do Estado mero impositor da visão hegemônica camuflada em leis e cientificidade dentro do paradigma da adequação ambiental (ZHOURI; OLIVEIRA, 2005), desconfigurando e retirando a política como alternativa imune a partidos e oligarquias regionais e locais.

A falta de informação sobre processos de licenciamentos afasta a sociedade civil das decisões ambientais favorecendo o poder local e empreendedores pela ausência ou anuência do poder público. O conflito ambiental muitas vezes não vem à tona pela incapacidade de reação social das populações afetadas. Ribeirinhos, caboclos, índios, quilombos entre outras comunidades, sofrem os constrangimentos¹³ desses processos (DIEGUES, 1998) quebrando a simbiose desses povos com a natureza e com o pensamento contemporâneo sobre justiça ambiental. Zhouri (2008) descreve que as desocupações de novas hidrelétricas são baseadas em estudos e informações ainda da década de 1950, desconsiderando os atuais impactos ambientais, culturais e sociais em garantia da política econômica. O licenciamento como instrumento de poder institucional também atrai anomalias políticas. No contexto da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA), Borinelli (2007 pag. 2013) verifica que, de instituição desgastada e sem visibilidade,

¹³ Em 2006 várias denúncias evidenciando a retirada sistemática dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais de milhares de famílias em todo o Brasil levou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) a criar uma Comissão Especial dos Atingidos por Barragens. Vários casos de hidrelétricas foram visitados e um dos resultados tinha como conclusão que o padrão vigente de implantação de barragens tem propiciado de maneira recorrente as seguintes violações de direitos humanos: 1. Direito à informação e à participação; 2. Direito à liberdade de reunião, associação e expressão; 3. Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida; 4. Direito à moradia adequada; 5. Direito à educação; 6. Direito a um ambiente saudável e à saúde; 7. Direito à melhoria contínua das condições de vida; 8. Direito à plena reparação das perdas; 9. Direito à justa negociação, tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados; 10. Direito de ir e vir; 11. Direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais; 12. Direito dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais; 13. Direito de grupos vulneráveis à proteção especial; 14. Direito de acesso à justiça e a razoável duração do processo judicial; 15. Direito à reparação por perdas passadas; 16. Direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária.

ganha notoriedade e força política na década de 90 com a emergência do licenciamento, agora um "poderoso instrumento de intervenção nas atividades econômicas" daquele estado. Conseqüentemente passa a atrair o desejo de controle de custos das firmas de forma legal, coercitivamente ou pela corrupção. Assim surgem anomalias com características patrimonialistas, clientelistas e cartorialistas. Como consequência, a FATMA entra em crise institucional perdendo a credibilidade na execução da política ambiental.

Leis, políticas, gestores públicos, organizações (mercado), processos e conflitos e principalmente as agências ambientais instituídas fornecem subsídios para analisar como a instrumentalidade do licenciamento perde seu objetivo de proteção socioambiental servindo a interesses econômicos diversos ou pela padronização exacerbada do tecnicismo que consegue legalizar o que seria ilegal. Em uma política ambiental orientada pelo discurso do DS, os licenciamentos têm se caracterizado em processos antidemocráticos pela ausência ou manipulação das audiências públicas, utilização do tecnicismo, manipulação de informações de convencimento social e a falta de estrutura e de respeito aos princípios de preservação ambiental. Esses fatores contrariam a institucionalização de um estado legítimo e intervencionista com infraestrutura socioambiental avançada e diversificada desviando de uma das premissas chaves da Modernização Ecológica sugeridas por Mol (2000). Mais do que isso, as decisões políticas necessárias á contenção da crise ambiental perdem efetividade. Os termos relativos á proteção e justiça se tornam nulos na medida em que uma visão distorcida dos aspectos envolve a sustentabilidade e justiça socioambiental.

Dessa forma o licenciamento pode ser usado estrategicamente pelas duas coalizões dentro de um subsistema de política pública. Seus pressupostos baseados em princípios de precaução e prevenção podem garantir alguma proteção ambiental, por outro lado, por exemplo, ao ser elaborado por empresas especializadas, pode neutralizar estrategicamente a capacidade de questionamento da sociedade civil. No caso de Mauá, diante do princípio de proteção ambiental o licenciamento é um instrumento tomado como recurso da coalizão contra a efetividade da usina. Todos os argumentos utilizados contra o processo de licenciamento, direta ou indiretamente, acusavam as falhas no processo. Sendo

compulsório nos grandes empreendimentos, especificamente nas barragens hidrelétricas, evidenciam-se à frente as principais características dessa indústria considerada essencial para a matriz energética brasileira. Trata-se de um subsistema cujas decisões políticas causam impactos na política ambiental na qual se enquadra o processo de licenciamento da UHE de Mauá. Cabe observar que uma concepção simplista desse capítulo infere que a emergência da crise ambiental dentro sociedade capitalista e, portanto baseada no crescimento econômico, provoca a reação social contra esse modelo que passa a exigir mudanças políticas cujo principal ícone é o processo de licenciamento ambiental. Notoriamente essa situação foi proporcionada pelas mudanças impostas com a Revolução Industrial no século XVIII. A crise em si é o risco de findar os recursos naturais utilizados para as mais essenciais atividades humanas, mas também são os dramas sociais provocados pela insensibilidade do capitalismo que a fomenta.

Neste cenário envolvendo a economia capitalista, crenças, movimentos sociais, legislação na forma de licenças e uma crise socioambiental generalizada, procura-se fazer uma leitura política dentro do Modelo de Coalizões de Defesa. As principais características do modelo são descritas no próximo capítulo.

3 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA E COALIZÕES ORGANIZACIONAIS

Esse capítulo apresenta os principais elementos do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), a teoria base da qual se procurará extrair uma análise para o processo de licenciamento da Usina de Mauá. Além de um texto aproximando o trabalho do MCD e uma tipificação do modelo, serão traçados os aspectos das coalizões dominantes no contexto organizacional e uma estrutura de oportunidades políticas. Secundariamente, suponha-se relevante a descrição das coalizões em contexto interno das empresas, porque são delas que nascem as orientações organizacionais para aproveitar as oportunidades do ambiente externo, muitas vezes desalinhadas com a preservação ambiental. Já a estrutura de oportunidade política evidencia a essencialidade do relacionamento do Estado com os setores sociais que contribuem para o resultado dos conflitos sociais, incluindo os ambientais.

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS: APROXIMAÇÃO COM O MCD

Investigar os conflitos ambientais, incluindo o caso da UHE de Mauá, exige uma abordagem que justifique as formas de como os problemas ambientais são definidos, articulados e regulados pelos atores sociais (HANNIGAN, 1995). Uma estrutura de oportunidade política condiciona a ação desses atores e pode auxiliar na compreensão e respostas de questionamentos sobre conflitos sociais. A análise de vários contextos e pontos de vistas generalizados, utilizando a crise ambiental como fenômeno social, portanto correlacionando a escassez de recursos naturais com a dinâmica do comportamento social, possibilita a análise da política pública. Hannigan (1995) mostra que processos litigáveis inaceitavelmente arriscados envolvendo questões sociais, políticos e culturais podem, por essas características, trazer à luz o pragmatismo da crise ambiental em contextos específicos. É nesse sentido que os fundamentos de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), através do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) ou *advocacy coalition*, se mostram ideais para verificação do caso da UHE de Mauá. O modelo permite considerar a influência de

várias procedentes envoltas de uma política pública que condicionam o comportamento dos atores, instituições e organizações. Os mecanismos como estratégias e recursos propiciam reciprocidade dos atores sobre o sistema político. Mesmo condicionados, os atores podem influenciar no resultado final de determinada política, modificando-a. A própria possibilidade compulsória de estratégias realizadas por coalizões dentro do subsistema é prova irrefutável do modelo que permite avaliar a efetividade final de cada política.

Observa-se, nesse parâmetro, a possibilidade de correlacionar a TO à crise ambiental avaliando as decisões tomadas por coalizões institucionais como variáveis que influenciam a questão ambiental a partir da racionalidade econômica privada ou a partir de oportunidades permitidas na própria política. Especificamente houve uma forte atração de organizações para o setor elétrico motivada por fatores como a política neoliberal e o Plano Nacional de Desestatização (PND) na década de 90, e a partir de 2007 pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os investimentos no setor, além de discurso de política governamental colocada como necessária à infraestrutura nacional, traduziram-se em oportunidade de recursos escassos e valiosos perseguidos por organizações. Contudo esse ambiente político, dado ao poder financeiro de alguns grupos, pode, de certa forma, ser condicionado pelas próprias empresas. Na medida em que a estrutura política brasileira, constituída por inúmeros partidos, possui um elevado custo de campanha devido a uma série de fatores¹⁴, o financiamento político é proporcionado por vários grupos de interesse (AMORIN NETO et al., 2011), que formam uma base de interferência organizacional na política. Nesse sentido, os fatores que impulsionaram e deram nova dinâmica à política energética da onde emerge a IEE, tratada como *commodity* (VAINER, 2007), também é representativa de grupos ligados ao setor. Na verdade, apresentam-se várias políticas que se interagem e afetam a política ambiental. Em

¹⁴ Propondo uma reforma política incremental, Amorin Neto et al. (2011) observa as principais características que penalizam o sistema eleitoral brasileiro. Em suma verifica que a magnitude das circunscrições eleitorais, o personalismo e a fragmentação proporcionada por uma sociedade heterogênia, ou seja, por grande área eleitoral onde os candidatos necessitam de alto dispêndio financeiro para se elegerem nas campanhas eleitorais. Esse fato, além de impulsionar a corrupção, também proporciona o aumento da despesa pública e da carga tributária em virtude da necessidade de o Executivo angariar sustentação política, tendo como meio, atender as demandas dos inúmeros grupos de pressão. Esses grupos são representados por políticos reféns de pequenas parcelas eleitorais que, se bem atendidas, podem mantê-los no poder, isso em virtude do financiamento dos custos de campanha.

termos gerais as políticas precisam de recursos que proporcionem sua efetividade e programas como o PAC, uma política desenvolvimentista, amplia os recursos e oportunidades para construção de usinas. As operações desenvolvidas no interior da racionalidade econômica instrumental podem, dentro do processo de licenciamento, deslocar a inviabilidade ambiental das barragens (ZHOURI; OLIVEIRA, 2005 p.53) através de adequações realizadas, por exemplo, pelas consultorias e empresas super especializadas¹⁵, geralmente ligadas às grandes empreiteiras que compõem os consórcios energéticos. Aqui essas ações são colocadas como estratégias e ou recursos dentro do subsistema político porque são observadas pelas organizações como necessárias para alcançar um objetivo, no caso, o licenciamento. Especificamente na IEE, Pinheiro (2007) observa domínio dessas organizações cuja capacidade de recursos, tanto para realizar como para projetar obras de infraestrutura nacionais e internacionais, indica uma relação de poder desproporcionalmente maior a possíveis opositores. Essas grandes organizações estão estreitamente ligadas ao poder governamental em virtude de coalizões geralmente iniciadas nas campanhas governamentais (ZOVATTO, 2005) em que crenças políticas de partidos sofrem a interferência da economia privada. Dentro de um sistema legal no qual partidos políticos podem receber até 2% da renda bruta das empresas como doação, é compreensível uma percepção generalizada de que

¹⁵ Pinheiro (2007) elabora quadros de referência apontando as características históricas de empresas de **estudos e projetos** (IESA – Internacional de Engenharia S.A.; Themag Engenharia Ltda; Engevix S.A. – Estudos e projetos de Engenharia; CNEC – Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S.A.; Promon Engenharia S.A.; Hidroservice Engenharia de Projetos Ltda.; ETEGE – Empreendimentos Técnicos de Engenharia e Estudos S.A.), de **montagem dos equipamentos** (TENENGE – Técnica Nacional de Engenharia S.A.; SADE – Sul Americana de Engenharia S.A.; Montreal Engenharia S.A.; TECHINT – Companhia Técnica Internacional; Ultratec Engenharia S.A.; A. Araujo S.A. Engenharia e Montagem), de **construção civil** (Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.; Construtora Andrade Gutierrez S.A.; Construtora Norberto Odebrecht S.A.; Construtora Mendes Júnior S.A.; C.R. Almeida; Construtora Queiroz Galvão). Essas empresas, boa parte de capital internacional, dominam a indústria de energia elétrica no país aproveitando as grandes oportunidades oferecidas pelo Governo. Os *lobbies* e financiamentos públicos dos partidos estão sempre em discussão sobre vantagens e desvantagem dentro da democracia (PORTUGAL; BUGARIN, 2003), contudo, partidos como o PSTU (http://www.pstu.org.br/jornal_materia.asp?id=2225&ida=20), tem se posicionado, contra o financiamento do capital privado nas campanhas exemplificando vários casos onde esses recursos definem o jogo eleitoral submetendo os governos vitoriosos nas campanhas a privilégios e favorecimentos durante o mandato, como se fosse um investimento privado. Especificamente no Paraná, de acordo com o TSE/PR, as empresas que financiaram a campanha de Roberto Requião em 2006 foram as que mais lucraram no seu mandato. As 17 empresas que mais doaram, ainda em 2009, dobraram seu faturamento em negócios com o governo. Até junho de 2009 os negócios dessas firmas somaram R\$ 256,2 milhões, quase 73 vezes mais do que doaram para a campanha de Requião (CAMPANA, 2009).

as contribuições privadas, amplamente superiores aos fundos públicos na maioria dos países latinos, propiciem recorrentes escândalos de corrupção, financiamento ilegal, narcodindeiro etc., fatores que fomentam baixos níveis de transparência proporcionada por órgãos de controle ineficazes (ZOVATTO, 2005). Notoriamente os recursos oriundos do *lobby pré-eleitoral* nos partidos ou indivíduos políticos tem influência no bem-estar da sociedade (PORTUGAL; BUGARIN, 2003) que sofre as consequências direta ou indiretamente do direcionamento intencionado de recursos, transvestidos como boas ações. Envolvidas nesses *lobbies*, geralmente as grandes empreiteiras desenvolvem uma base futura para construção de grandes projetos, prestação de serviços ou vendas para o Governo. Tomando como base esse fato, observa-se que no caso das hidrelétricas, algumas medidas econômicas¹⁶ no setor energético poderiam alterar significativamente os planos desenvolvidos atualmente pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) cuja demanda prevista de consumo para 10, 15 ou 20 anos, determina os rumos da política em questão. Talvez essas medidas poupassem bacias sem grandes barragens como a do Tibagi, ou no mínimo protelaria sua exploração, aumentando as chances de outras soluções ou contextos, que viessem a baixar a demanda energética no futuro, resultando na não exploração ambiental dessa e de outras bacias ou rios.

Nesse cenário, este estudo considera que envolvimento das organizações nos processos de licenciamento ambiental ocorre estrategicamente dentro de um sistema político comprometido, em parte, por um processo de *lobby*¹⁷,

¹⁶ Winer (2007) descreve os argumentos observados por pesquisadores sobre as perdas e o desperdício de energia. Considerando que os custos de políticas de economia e preservação são infinitamente menores e sem impactos socioambientais, toda a prioridade deveria ser conferida a uma Política de Economia e Preservação de Energia. Essa política englobaria o combate a todas as formas de desperdício na transmissão, distribuição e consumo, repotencialização de usinas, melhoria e expansão das redes de transmissão e distribuição, aplicação de um percentual de 5% de todos os recursos despendidos nas fontes tradicionais (termoeletricidade e hidroeletricidade) e investimentos em fontes alternativas como a eólica, solar e biomassa.

¹⁷ Em 2010 a Camargo Correia, cujo grupo comporta um capital de R\$ 16 bilhões (2009) em vários seguimentos no país e é a segunda maior empreiteira brasileira, foi acusada de propinas da ordem de R\$ 30 milhões na operação “Castelo de Areia” pela Polícia Federal. Nomes como de Michel Temer, atual vice-presidente da república, do ex-diretor da Eletronorte Adhemar Palocci, irmão do ex-ministro da economia Antonio Palocci foram citados na investigação. Uma crise de mesma intensidade foi observada com a Construtora Odebrecht, a maior empreiteira do país. No final da década de 80 e início dos anos 90 vários escândalos como “Os Anões do Orçamento”, o assassinato de um ex-governador do Acre, Edmundo Pinto e o da “pasta rosa” que envolvia milhões em propinas, estavam ligados ao nome da empreiteira. Ambas as organizações adotaram posturas mais discretas depois dessas acusações. No caso da Camargo Correia, a empresa contratou um ex ministro da justiça (Marcio Thomaz Bastos) por R\$ 15 milhões para sua defesa.

pelo qual o Governo eleito precisa retribuir, de alguma forma, ao apoio de grupos que o colocou no poder como também pelo próprio sistema capitalista instituído. Supostamente dentro desse sistema o desenvolvimento econômico é melhor caminho para a melhoria social. Essa estratégia pode ser utilizada em conjunto com a orientação de Goldman e Van Houton (1977) apud Hall (2004). Nela há uma aproximação no contexto das coalizões organizacionais e sua influência através da visão alternativa do comportamento burocrático gerencial das empresas ou coalizões dominantes que detêm o poder organizacional e definem as estratégias e as partes ambientais relevantes (HALL, 2004) bem como os recursos necessários para alcançarem seus objetivos. Compreendidas desse modo, as organizações são recursos utilizados pelas coalizões em prol de suas crenças dentro do subsistema de política pública evidenciado na figura 1. Infere-se dessa maneira, conforme MCD, a possibilidade de análise sobre as ações de pessoas chaves sobre a questão ambiental.

As coalizões são formadas por um sistema de crenças e pode influenciar no corpo político dos governos norteando as ações de instituições estatais ou do próprio poder executivo. Essas crenças movem os padrões de relações existentes entre grupos e indivíduos envolvidos e permitem mudanças ou perpetuação de modelos políticos. Nesse meio se encontra o Estado. Utilizando Schnaiberg (1980), Hannigan (1995) faz subentender uma *tensão dialética*, na qual se encontra esta instituição. De mero incentivador da política econômica e facilitador da acumulação capitalista, também é obrigado a ceder às agendas políticas dos

Observa-se que a empresa atua em diversos ramos (Alpargathas (calçados), concessões rodoviárias, siderurgia, cimentos, engenharia e saneamento), contudo, essas empresas utilizam apenas o nome da empreiteira nas “crises” do grupo. (ISTOÉ DINHEIRO, 2009). Uma análise sobre as grandes construtoras no setor elétrico em 2009 foca no estímulo dado pelo Governo Lula ao setor. O governo considera bom negócio dividir os riscos dos empreendimentos com setor privado que faz parcerias (ex, Odebrech, Camargo Correia e Andrade Gutierrez) que passaram a fazer parcerias estatais para construção de novas hidrelétricas. As poucas grandes empreiteiras são favorecidas porque possuem a capacidade de investimento necessário para grandes obras. Pesam críticas como, por exemplo, a interferência do ex-presidente Lula que pediu para a Odebrech não disputar com a Camargo Correia as usinas do rio Madeira, posteriormente o Governo “abençoaria” a união das duas para construção de Belo Monte no rio Xingu. Essas empresas também entrariam como sócias do empreendimento como destaca o governo, contudo, depois vendem suas ações para fundos de pensão e empresas estatais, mas ficam com o mais importante que é a construção das usinas. Caso o governo assumisse totalmente as usinas, faltariam recursos para investir em questões sociais. Outros fatores como o baixo risco, o fluxo de caixa, a tendência de subida da tarifa energética e principalmente a construção das barragens atraem as empreiteiras.

Governos como também regular, apoiar e lutar pela questão ambiental, seja para racionalizar o uso dos recursos ou fazer a gestão de sua legitimidade. No caso das hidrelétricas, enquanto o Estado fomenta constitucionalmente a proteção das terras indígenas, por exemplo, conflita com interesse do Governo e sua ânsia (ou necessidade) de desenvolvimento traduzido na construção de usinas como infraestrutura essencial ao desenvolvimento econômico, situação sobre a qual será emitida parecer no capítulo 4.

A opinião e participação da sociedade civil sobre os problemas ambientais também tem influenciado os governos através de exigências ambientais. Essa possibilidade pode ser efetivada pelos conjuntos de fatores que caracterizam os movimentos sociais como o *frame*, a estrutura de mobilização e estrutura de oportunidades políticas assinaladas por Rothman (2008). Esses fatores atribuem significado e interpretação de eventos e condições pertinentes para mobilização, apoio e neutralização de adversários, mobilização e engajamento de ação coletiva através de veículos formais ou informais. São meios de interferência nas dimensões do sistema político que possibilitam erguer e sustentar um movimento ou luta social. No caso de Mauá o movimento logrou resultados, resta questionar sua efetividade socioambiental em um ambiente onde tanto o Estado como o Governo não efetivaram seu papel:

[...] o papel do Estado deveria ser de garantir direitos. Não foi. Definitivamente nós temos inúmeros direitos violados na implantação da Usina Hidrelétrica de Mauá. O papel do Governo deveria ser procurar em estabelecer processos que garantisse ao final uma decisão que pudesse ser, conforme aos direitos fundamentais, tanto os direitos fundamentais do meio ambiente quando os direitos fundamentais dos grupos que foram atingidos, moradias, trabalho, terras enfim. Na verdade nós temos inúmeras situações bastante precárias para serem trabalhadas. Então me parece que o Governo está falhando muito no processo de licenciamento ambiental porque ele não é capaz de possibilitar um processo que ao final possa produzir uma decisão adequada, correta e justa (Entrevista MPF, set. 2011).

A política ambiental instituída sofre pela incapacidade do Estado em executá-la nos parâmetros de justiça ambiental que, no limite, poderia inviabilizar a UHE de Mauá do ponto de vista econômico-orçamentário. A interferência da

sociedade civil exerceu uma pressão estratégica sobre o Estado e organizações, aproximando da denominada subpolítica como consequência de uma modernidade reflexiva nos termos de Beck (1995) (GUIVANT, 2001). A liberação do licenciamento para construção do empreendimento sob constatação de inviabilidade ambiental (MAB, 1999; MPF, 2001; MPF, 2006; BENNEMANN, 2008), reforça a proposta deste estudo em compreender como licenciamentos, supostamente inviáveis ambientalmente, são liberados de forma recorrente.

Observando a complexidade do problema, proporcionado principalmente por abranger atores, instituições, políticas diretas e indiretas entre outros fatores, procurou-se na literatura um modelo que abrangesse uma leitura de todo contexto indicando um quadro que permite compreender estruturalmente o desvio dos fundamentos ambientais recorrentes na grandes barragens. Essa possibilidade é observada no MCD, um quadro de análise que vem sendo trabalhado e desenvolvido por vários atores para a interpretação de vários casos. Em suma, trata-se de uma perspectiva analítica que poder ser usada para estudos das políticas públicas. Como explica Araújo (2007), o MCD, a exemplos de poucas outras literaturas, tem um aspecto integrador, nesse sentido aproxima das vertentes utilizadas por John (1998) abrangendo categorias que i) enfatizam importância das instituições formais e informais na estruturação de decisões e resultados de políticas públicas; ii) grupos de redes que abrangem as interações entre atores dentro de um processo de política pública; iii) aquelas que destacam os fatores socioeconômicos como determinantes tanto nas decisões dentro do processo como dos resultados da política pública específica; iv) teoria da escolha racional e; v) aquelas que enfatizam que ideias sobre soluções para como os problemas circulam e ganham influência nos processos relativos a políticas públicas (ARAÚJO, 2007. p. 26). Apesar de indiretamente relacionada à Teoria das Organizações, na qual se insere esse trabalho, visualiza-se que somente através de estrutura ou perspectiva política¹⁸ pode-se avaliar as ações discursadas pelas empresas como sustentáveis. Frequentemente utilizado para compreensão da mudança de uma política pública

¹⁸ Geralmente há limitações nas abordagens políticas. Como será descrito na limitação desse estudo, não há pretensão de esgotar os motivos que levaram ao resultado do processo, mas avaliá-lo como um modelo falho a partir do pressuposto de inevitáveis impactos e riscos ambientais. Nesse sentido não se observa necessário aprofundar nas abordagens políticas. Para melhor compreensão Araújo descreve o trabalho de Jhon (1998).

durante um período, Weible et. al (2011) observa que o MCD também atende a necessidade de uma visão mais complexa de subsistemas políticos por permitir a inclusão dos pesquisadores e das relações intergovernamentais, a necessidade de mais atenção para o papel da ciência na análise das políticas públicas e necessidade de um modelo mais realista do indivíduo enraizado profundamente na psicologia ao invés de microeconomia. O MCD consegue orientar teoricamente os processos permitindo resposta para questões levantadas na pesquisa política. Nesse sentido é possível desvelar como mobilizar as pessoas, manter e operar coalizões de defesa, até que ponto ocorre o aprendizado dos indivíduos envolvidos (aliados e adversários), qual é o papel dos pesquisadores-cientistas e da informação científica e técnica na elaboração de políticas e quais fatores influenciam as menores ou maiores mudanças políticas (WEIBE et al., 2011). Acima de tudo o modelo propicia, no mínimo, uma visão geral do campo complexo na qual se inserem subsistemas políticos. Estendendo para o campo organizacional, permite uma abstração do campo de decisões das organizações envolvidas que se julgam sustentáveis baseando-se na situação político-econômica dominante.

3.2 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA

A identificação de atores alinhados por diversos motivos contra a construção da UHE de Mauá, portanto contra seu licenciamento ambiental, bem como de um grupo que motivou a construção do empreendimento, propiciou um conflito de interesses sociais cujo desfecho representa um política ambiental instituída em um ambiente multifacetado. Questões envolvendo aprendizagem, crenças, mudanças políticas e um multisetorialismo ambiental tornam o ambiente complexo onde centenas de participantes interagem dentro de arranjos institucionais. Diferentes relações de poder e incertezas se formam em cima de informações científicas e técnicas sobre problemas e alternativas (WEIBE et al., 2011) ambientais. Enquanto um grupo se detém principalmente com a perda da biodiversidade, outro grupo manifesta preocupação com os índios, ou com os ribeirinhos, ou ainda com a qualidade da água. Nesse contexto a resistência contra a

UHE de Mauá pode ser caracterizada como um novo movimento social¹⁹ pelo conjunto de crenças distintas de diversos atores da sociedade civil que formam uma coalizão unicamente contra a efetividade da barragem. Por outro lado, um grupo pró-construção da usina composto pelo Ministério de Minas e Energia (MME), COPEL, ELETROSUL, Empresa de Pesquisa Energética (EPE), organizações privadas de consultoria ambiental, empreiteiras, indústrias de equipamentos geradores entre outras, apresentava suas argumentações fundamentadas em crenças desenvolvimentistas.

É esse campo de conflito sociopolítico fundamentado por crenças específicas, não necessariamente idênticas mas compatíveis, em que coalizões de defesa de interesses distintos se englobam no modelo proposto por Paul Sabatier (1988), Sabatier; Jenkins-Smith (1999; 1993; 1998), Weibe et al. (2011) denominado *Advocacy Coalizon Framewoerk (ACF)*. O ACF é referenciado em alguns estudos como Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) (SOUZA, 2006; VICENTE; CALMON, 2011), ou Modelo de Coalizão de Advocacia (ARAÚJO, 2007), “defesa e bloqueio” sendo a “defesa” exercida pela coalizão que apoia a política dominante e “bloqueio” exercida pela coalizão contra a política (PEREIRA, 2011). Nesse modelo a política pública é concebida como um conjunto de subsistemas, relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública onde as crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas.

O quadro (MCD) possibilita múltiplos objetivos teóricos incluindo uma compreensão sobre como se formam as coalizões de defesa e de comportamento de aprendizado orientado à política (*policy-oriented learning*) e os processos pelas quais as políticas mudam ao longo do tempo. Especificamente, o MCD procura demonstrar como as coalizões ou grupos concorrentes competem por políticas “vencedoras” dentro de um subsistema específico. Esses grupos concorrentes passam a adotar estratégias políticas e mobilizam recursos

¹⁹ O termo “novos movimentos sociais” indica a participação multisetorial da sociedade que pode participar de vários movimentos. O movimento ambientalista é trivial a várias classes de profissionais, instituições e indivíduos que se solidarizam com os problemas e manifestam seus desejos relacionados a determinados problemas. No capítulo XX o conceito é explanado e generalizado a este estudo.

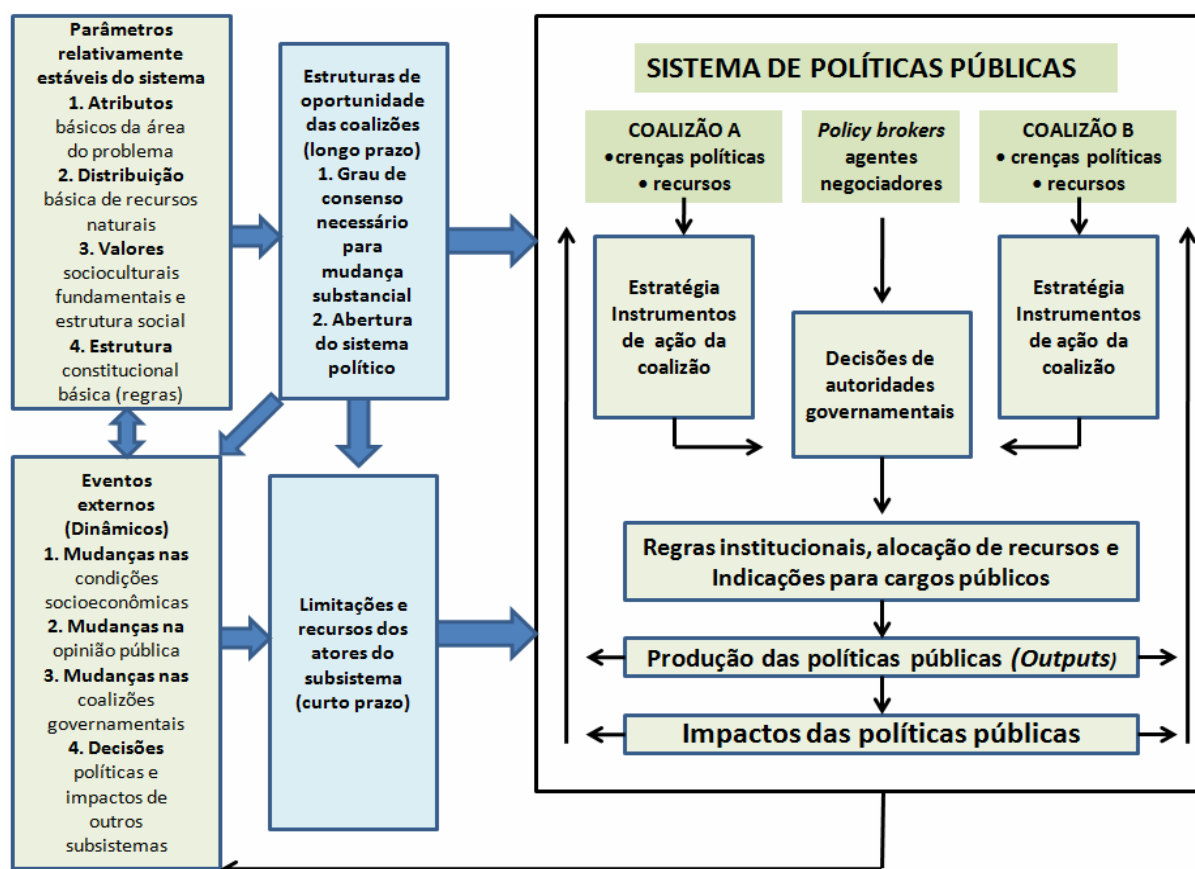
(informações técnicas, científicas) para mudar o ponto de vista adversário (SABATIER, 1988).

As características marcantes de um MCD focalizam as interações dentro e entre as coalizões de *advocacy* ou defesa, de acordo com o ponto de vista dos seus membros. Essas coalizões consistem em atores de instituições governamentais e não governamentais que compartilham um conjunto de crenças políticas. Nesse sentido, atuam dentro de um determinado subsistema de políticas ou área setorial específica onde as mudanças políticas podem ser interpretadas como uma função tanto da competição no interior de um subsistema como de eventos externos (FARIA, 2003). Cada coalizão é composta por um núcleo duro de axiomas normativos fundamentais, um núcleo de políticas (*policy core*) formado por posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais consensuadas entre os participantes pela multiplicidade de decisões instrumentais necessárias para se implementar o *policy core* (FARIA, 2003).

Entre os principais argumentos do modelo que pode ser utilizado na compreensão sobre a definição de um conflito socioambiental, por natureza um campo de oposição política, destaca-se que o aprendizado das políticas pode alterar os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, contudo as mudanças no núcleo duro de programas governamentais só se alteram com perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema (VICENTE; CALMON, 2011). Nesse sentido, identificar e explicar a não ocorrência de decisões críticas que alterasse significativamente a construção da UHE de Mauá, ou seja, decisões sobre seu núcleo duro, é relevante para compreensão do processo total.

A figura 1 oferece uma visão sintetizada da dinâmica desse modelo. Observa-se que após a identificação das coalizões A e B, bem como os agentes mediadores (*policy brokers*), se desenvolve um processo dentro do subsistema da política pública. O resultado é consequência da mobilização dos recursos de cada coalizão, mas também sofre influência de fatores externos ao sistema:

Figura 1 - Diagrama do MCD



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

O quadro analítico do MCD adaptado de Weible; Sabatier e McQueen (2009, p. 123) apresenta a um conjunto de eventos exógenos estáveis (parâmetros relativamente estáveis do sistema) e outro mais dinâmico (eventos externos) e que afetam as restrições e oportunidades dos atores dentro do subsistema. Geralmente são fatores essencialmente não cognitivos. O lado direito do quadro aponta a dinâmica dos componentes internos do subsistema político no qual geralmente ocorre a dinâmica do *policy-oriented learning* ou fatores cognitivos. Uma mudança na política pública é interpretada como uma função ou junção da competição no interior do subsistema e da influência dos eventos exógenos.

(Nesse contexto, apresentam-se os eventos exógenos ao subsistema que afetam as mudanças caracterizados por a) **parâmetros**

relativamente estáveis que se alocam externamente ao subsistema formados por:

- 1) os atributos básicos da área do problema ou bem, objeto de uma determinada área de política pública (características-chave desse problema ou bem e necessidades de intervenção estatal sobre o mesmo)
- 2) Distribuição básica de recursos naturais: a abundância ou carência de recursos naturais disponíveis em uma sociedade condicionam suas possibilidades de desenvolver diferentes setores econômicos e determinam a viabilidade das opções de políticas públicas.
- 3) Valores socioculturais fundamentais e estrutura social: significativas mudanças no poder, na influência e nos recursos financeiros de vários grupos sociais normalmente requerem diversas décadas. Para muitos grupos de interesses, os recursos políticos, ou mesmo a falta deles, mudam muito lentamente no tempo e os atores dentro de um subsistema devem levar isso em conta na formulação de suas estratégias de curto e de médio prazo;
- 4) 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. São eventos ou choques que envolvem:

- 1) amplas mudanças nas condições socioeconômicas e na opinião pública, que podem afetar substancialmente um subsistema a ponto de enfraquecer os pressupostos causais que justificam a atual política pública ou podem alterar o suporte político à determinada coalizão. São fatores mais permeáveis a mudanças, especialmente no espaço de uma década ou mais;
- 2) as mudanças nas coalizões governamentais, pois alterações nos padrões políticos partidários são fundamentais no desenho das coalizões;
- 3) as decisões políticas e impactos de outros subsistemas, e essa variável é importante porque os subsistemas são parcialmente autônomos. As decisões e impactos de outros subsistemas são elementos dinâmicos que afetam um subsistema específico. (VICENTE; CALMON, 2011. p. 5).

A influência dos fatores exógenos no subsistema é mediada pelo grau de consenso necessário para a mudança na política, pelo grau de abertura do regime político por limitações e recursos dos atores do subsistema. Nesse sentido, os eventos políticos ou econômicos exógenos ao subsistema estão diretamente correlacionados como motivos pelos quais as agências governamentais alteram sua posição em direção às coalizões concorrentes. Como é observado na figura 1, os subsistemas operam dentro de um ambiente político de maior amplitude. Podem ser definidos por parâmetros relativamente estáveis e eventos externos, como também são constrangidos 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 (FENGER e KLOK, 2001).

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 frequentemente 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, influenciada pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos.

Especificamente, os recursos relevantes dentro do MCD são resumidas por Araújo (2007) observando os conceitos de Sabatier e Weible (2007):

- 1) A autoridade legal para decisões em termos de política pública. Dentro do subsistema político a coalizão dominante terá mais membros em posição de autoridade do que as coalizões minoritárias. Araújo (2007) observa a importância da opinião pública que elegem os membros da coalizão dominante, fato que leva a coalizão a utilizar recursos para obter apoio da opinião pública;
- 2) A informação. Esse recurso correlaciona-se sobre a severidade e causa do problema e sobre os custos e benefícios associados às diferenças alternativas em termos de políticas públicas. É um importante recurso para as coalizões na medida em que a informação é usada de forma estratégica para obter vitórias políticas sobre seus oponentes, enfatiza ainda o papel dos pesquisadores no âmbito das coalizões.

- 3) Os recursos financeiros. Esses recursos podem ser utilizados para obter outros recursos com a informação, campanhas para obtenção da opinião pública, campanhas eleitorais etc.. As tropas mobilizáveis, de certo modo, tornam-se ainda mais relevantes na medida em que uma coalizão não conta com recursos financeiros.
- 4) A liderança com habilidade. Esse fator se constitui em um recurso na medida em que utiliza estrategicamente os disponíveis e atrai outros assegurando elementos importantes para o sucesso da coalizão. Não por acaso esses empreendedores políticos são componentes chave de mudanças nas políticas públicas.

No processo de licenciamento da UHE de Mauá, esses elementos formarão uma base importante de análise na descrição do caso, pois representam uma base essencial do subsistema interno de política pública. Vicente e Calmon (2011) apontam alguns instrumentos supostamente disponíveis para atuação das coalizões como: a) influenciar direta e indiretamente as decisões das agências administrativas governamentais. Diretamente uma coalizão pode atuar sobre decisões relativas à regulação e orçamento e outras políticas específicas como persuadir agentes públicos por meio de testemunho, troca de pessoas, agir dentro de agências e instituições governamentais, o que afeta os recursos políticos de uma coalizão e sua capacidade de influenciar decisões coletivas relativas aos parâmetros da política pública; b) tornar públicos pela mídia os *gaps* de desempenho da agência governamental; providenciar relatórios de pesquisa e; c) oferecer estímulos, como propinas ou ofertas de futuros empregos. Indiretamente as coalizões podem, por meio de dirigentes políticos, conduzir revisão sistemática das regras da agência, alterar indicações políticas, caminhar para o litígio, tentar mudar a legislação ou o orçamento da agência ou ainda mudar as preferências políticas pela via eleitoral e finalmente influenciar a opinião pública e, por decorrência, os tomadores de decisão (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 227).

Conforme observado no caso da UHE de Mauá:

[...] a implementação desses instrumentos de ação, visando à alteração de programas e/ou políticas públicas, provoca conflitos pela incompatibilidade entre as ideias e as crenças das coalizões concorrentes. Em regra, a resolução desses conflitos não é tarefa simples, pois esses atores percebem o mundo por meio de lentes

distintas e também frequentemente interpretarão as peças das evidências de forma diferente (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Observando a existência de conflito se faz necessário, dentro do subsistema, a categoria dos *policy brokers* (mediadores), constituída por burocratas, parlamentares, juizes de cortes, promotores de justiça e até mesmo o conjunto de cidadãos no exercício do voto. Os mediadores podem atuar buscando acordos razoáveis e reduzindo a intensidade do conflito entre as coalizões no âmbito do subsistema. Geralmente os mesmos têm poderes de para fazer cumprir os compromissos assumidos pelas coalizões e procuram se manterem neutros dentro do conflito.

3.2.1 O Sistema de Crenças

Outro aspecto importante dentro da teoria do MCD é o “Sistema de Crenças”. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) observam que as políticas públicas incorporam teorias sobre como atingir determinados objetivos. Isso que 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. A relação entre crenças e políticas públicas possibilita analisar a influência de vários atores no tempo. Portanto o “Sistemas de Crenças” tem por finalidade moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a interpretação e o discernimento de soluções em relação a algum fenômeno percebido, conciliando o sentido com a ação humana e, dentro de uma prática política, possibilitando a persuasão que é um ator central para justificar o acesso ao poder bem como legitimar quem está com ele (SABATIER, 2007; WEIBLE, 2005). Araújo (2007), baseado em Sabatier e Jenkins-Smith 1993; 1999), observa uma estrutura hierárquica tripartite, disposta segundo o grau decrescente de resistência às mudanças que seria o **núcleo duro (*deep core*)**, axiomas normativos e ontológicos fundamentais como as concepções referentes à natureza humana, aos valores fundamentais como direito à vida como prioridade, dignidade da pessoa humana, liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde, amor, beleza, os critérios básicos de justiça distributiva, à identidade sociocultural entre outros. Em termos

gerais são valores não materiais e são resistentes às mudanças, a exemplo de conversão religiosa. Já **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. Assim seus preceitos mais significativos abrangem a orientação sobre prioridades valorativas básicas e a identificação de grupos sociais ou outras entidades cujo bem-estar é objeto de maior consideração, bem como preceitos com componente empírico substancial, como as causas básicas do problema, distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis de governo, prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública, preferências políticas de destaque (*policy core, policy preferences*) etc.. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith as preferências políticas que se inserem no núcleo político (*policy core*), abrangem como destaque todo o subsistema e são objetos de conflito relevante por algum tempo. Essas preferências de destaque são crenças que projetam como o subsistema de políticas públicas deveria ser e oferecem um guia para o comportamento estratégico das coalizões, unem aliados e proponentes e dividem oponentes (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 195). Nesse sentido, deve-se compreender que as crenças do núcleo político (*policy core*) servem como primeiro filtro de percepção para os atores de um subsistema de políticas públicas determinarem aliados e oponentes e fontes potenciais de coordenação, informação e conselho (WEIBLE; SABATIER, 2005, p. 183). As mudanças nesse nível são difíceis porque as crenças que integram o núcleo político (*policy core*) formam o principal elo interno de ligação das coalizões. Isso explica como as mudanças no *policy core* de uma coalizão ou de um programa governamental geralmente resultam de fatores não cognitivos (exógenos ao subsistema) (JENKINS-SMITH e SABATIER, 1994; SABATIER, 1978).

3.2.2 Aspectos Instrumentais (Secondary Aspects)

A maior parte das preferências concretas em termos da política pública está inserida no nível dos aspectos instrumentais. Assim, são exemplos de crenças do nível dos aspectos instrumentais: preferências políticas de menor

destaque; crenças de menor amplitude referentes à seriedade de aspectos específicos 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)

3.2.3 Hipóteses de Abordagem Dentro do MCD

Existem várias hipóteses relativas à estrutura das coalizões e dos sistemas de crenças, às mudanças políticas e ao aprendizado político entre as coalizões de defesa e às mudanças na política e ao processo de aprendizado orientado às políticas públicas: a) Nas hipóteses de coalizões a concordância sobre crenças do núcleo político aparece como o principal elemento que torna possível e estável as alianças contrárias (grupos contra e a favor) por período de uma década ou mais. O *policy core* ou núcleo político abriga o consenso que torna a coalizão necessária e, além de considerar as crenças abstratas importantes em consideração às específicas, também considera que dentro do âmbito do subsistema, os aspectos instrumentais são negociáveis; b) As mudanças na política pública correlacionam-se ao tempo de permanência no poder da coalizão dominante que a criou. Os eventos originados fora do subsistema e com capacidade de alterar substancialmente a distribuição de recursos políticos ou pontos de vista das coalizões no âmbito interno ao subsistema, são capazes de mudar os atributos do núcleo político de uma política governamental numa dada jurisdição. As perturbações externas podem ser causas necessárias, porém não suficiente, para alterações nos atributos fundamentais de um programa governamental. c) Finalmente as hipóteses de aprendizado ligadas ao processo de aprendizado orientado às políticas públicas, são aplicadas em

condições condizentes à aprendizagem política entre sistemas de crenças, ou seja, entre coalizões. A partir da premissa de que as coalizões resistem às mudanças em seu núcleo político e/ou, em aspectos instrumentais importantes de seus sistemas de crenças, considera-se que as evidências empíricas sólidas tem o poder de influenciar o ponto de vista político, alterando-o (VICENTE; CALMON, 2011; ARAÚJO, 2007; SABATIER, 1987):

Segundo hipóteses da aprendizagem política, apenas evidências empíricas podem levar a mudanças, e é mais provável que essas evidências sejam desenvolvidas e aceitas: (i) em áreas do conhecimento nas quais haja disponibilidade de dados quantitativos e consenso quanto às teorias; (ii) mais no domínio das ciências naturais que nas ciências sociais; (iii) em subsistemas nos quais exista um fórum profissional prestigiado e respeitado; e (iv) em situações envolvendo um nível intermediário de conflito, ou seja, complexo o bastante para justificar o empenho de recursos analíticos, mas não envolvendo conflito normativo direto (FRANÇA, 2002 p. 101)

As hipóteses do MCD se desenvolvem na medida em que mais estudos são realizados. O anexo A, atualizado e adaptado de Sabatier e Jenkins-Smith (1999) citado por Araújo (2007), esclarece as principais hipóteses dentro do modelo relativo às coalizões, ao aprendizado político e a mudança política. Na medida do desenvolvimento do estudo, procurar-se-á correlacionar as hipóteses do MCD ao caso da UHE de Mauá. O MCD mostra-se ideal como teoria de análise das coalizões permitindo analisar recursos e estratégias alinhadas com uma estrutura de oportunidade política condicionada pelo Estado. Este conjunto passa a efetivar uma política ambiental dentro do parâmetro específico das grandes barragens pela representação de seus protagonistas, estratégias e crenças. Membros eleitos, funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores entre outros que compartilham determinados valores, ideais, objetivos políticos, pressupostos causais e uma forma de percepção dos problemas políticos, são analisados dentro de um quadro específico.

Ainda que pese um viés de ciência política no coração do MCD, a orientação desse estudo envolve em parte correlacionar a ação organizacional no processo de licenciamento ambiental. Uma percepção retirada da análise de Egri e Piefield (1998) bem como do MCD, segue uma orientação descritiva de que a ação

organizacional é intencional, avançam e agem limitados dentro de uma orientação política. Essa intencionalidade acontece dentro de parâmetros institucionalizados pelo rol de empresas e instituições que cercam, por exemplo, a IEE. Alinhado em um contexto subjetivo e interno às organizações, descreve-se a seguir como se define o campo organizacional pela ação de coalizões dominantes.

3.3 COALIZÕES ORGANIZACIONAIS

A fase atual da IEE caracterizada pelas privatizações de concessionárias ou a entrada de capital privado através do mercado de ações como no caso da COPEL e CEMIG, em muitos aspectos não se distingue da situação do início do século. Como será observado na capítulo 4, naquela época coube ao mercado (multinacionais) a geração, distribuição e até a regulação do setor elétrico (SOUZA, 2002). Atualmente, apesar de prerrogativa da ANEEL, especificamente dentro da questão ambiental, a regulamentação da IEE faz parte do ambiente externo daquelas empresas que precisam do licenciamento ambiental. Estrategicamente utilizando do paradigma da adequação descritos por Zhou et al. (2005), essas organizações criam condições favoráveis para transpor o processo de licenciamento. O paradigma da adequação se relaciona com o tecnicismo em volta do licenciamento objetivada pela coalizão dominante. Entretanto, a observação de coalizões como categoria de análise nesse estudo utiliza como variável a mobilização de recursos por agentes com crenças e objetivos necessariamente não idênticos, mas compatíveis. Nesse sentido buscar-se-á na fase de pesquisa de campo identificar a formação das coalizões contra e a favor do licenciamento circunferenciado à UHE de Mauá. Especificamente as coalizões dominantes estão focadas na literatura em contextos organizacionais conforme segue. As coalizões contrárias à construção da usina serão identificadas nos outros atores e instituições nas informações de pesquisa. Entretanto é útil usar o termo coalizões sociorganizacionais para compreender concomitantemente o alcance das ações organizacionais dentro da questão ambiental.

3.3.1 Coalizões Dominantes

O planejamento partindo de análises de ambientes para a formulação de estratégias vem sendo utilizado por muitos autores para compreensão das decisões organizacionais tomadas por aqueles que detêm poder dentro das organizações, categoria denominada *coalizão dominante* ou esquemas de poder que compreende:

"uma representação direta e indireta ou amostra dos grupos horizontais (isto é subunidades) e dos grupos verticais (como empregados, dirigentes, proprietários ou acionistas) com expectativas diferentes e possivelmente concorrentes [...] a coalizão dominante engloba, então, o centro do poder da organização. Esse centro de poder ou coalizão que produz as escolhas estratégicas em relação à organização e à sua estrutura". (PENNIGS; GOODMAN, 1977, p.152).

O poder organizacional é tomado pela subunidade que em dado momento apresenta vantagens comparativas na aquisição de recursos externos, escassos e valiosos para a organização ou quando absorvem incertezas na medida em que detectam informações relevantes ao funcionamento organizacional. Testada a exatidão das informações, confere a subunidade poder de influência.

Relevam-se os aspectos comportamentais da coalizão dominante sobre os indivíduos organizacionais conforme observa Bowler (2006). As alianças constituída por uma rede de indivíduos em torno da organização, influenciam a missão e objetivos utilizando informalidades através de pessoas ou líderes formais. Chefes executivos, conselhos de administração ou altas gerências são exemplos dessa rede ou grupos que formulam as estratégias organizacionais e implementam táticas nos níveis decisórios médios, que emergem como ações detalhadas, adaptativas e de curto prazo, delimitadas para o cumprimento dos objetivos planejados anteriormente. Essa influência geralmente é conseguida pela posse ou controle de importantes recursos organizacionais como capital, estrutura física, conhecimento tácito ou a posição em uma rede que proporciona ao indivíduo, com exclusividade, o acesso a pessoas e informações vitais (BOWLER, 2006). Esses

fatores conferem poder à coalizão para alavancar recursos e para manipular a organização objetivando metas individuais ou grupais.

A dinâmica e estratégia da coalizão dominante citada por Orssato (2002) resumindo a teoria de Miles e Snow (1978), descreve um movimento envolvendo o ambiente, a coalizão dominante e comportamento estratégico: Através da percepção a coalizão ordena o meio ambiente relevante para a organização; pela segmentação ela parcela o ambiente e designa componentes de acordo com a importância estratégica; nas atividades de exploração a coalizão busca os elementos considerados mais críticos pela organização e; através das restrições dinâmicas as decisões adaptativas da coalizão dominante são restritas pela estratégia, estrutura e desempenho da empresa, tanto passados quanto presentes. Em suma, Hall (2008) enfatiza que as coalizões selecionam as partes relevantes do ambiente considerando o contexto político no qual é possível escolher estratégias apropriadas.

Alguns pressupostos ajudam entender a dinâmica da coalizão: i) a influência da coalizão dominante sobre o comportamento da organização é realizada pelo indivíduo organizacional que promove os objetivos da coalizão dominante. Isso ocorre pela influência e legitimação da coalizão sobre os objetivos da organização mesmo que sejam informais; ii) é desejo dos membros da coalizão dominante manter o *status*, portanto a influência sobre a organização para atingir os seus objetivos ocultos. A direção produz certa dinâmica interna pela estabilidade dos serviços e alocação de capital e externamente através de contratos de longo prazo e relacionamentos; iii) Os membros da coalizão podem mudar os objetivos ou sofrer alterações resultando em mudanças na definição e alvo do comportamento organizacional. A proximidade da coalizão dominante irá alterar a definição do comportamento organizacional do indivíduo; iv) em termos gerais, o apoio à coalizão dominante é delimitado conforme a proximidade e intensidade com que o indivíduo, ou outras coligações, interagem com o centro da coalizão. Bowler (2006) observa especialmente que a composição da coalizão será mantida através do desempenho do comportamento organizacional voltada para os outros membros da coalizão. Para garantir a sobrevivência os membros da coalizão auxiliam outros a manter posição de poder através de cargos, fornecimento de informações a não membros, auxílio

com projetos etc.. Essa autoproteção mantém a força da coalizão. O quarto pressuposto inclui ainda que os membros da coalizão dominante irão mantê-la pelo resultado do comportamento organizacional através da direção do comportamento dos membros não adeptos da coalizão.

Essa tem sido a tônica dos estudos nos últimos 20 anos. Contudo Bowler (2006) destaca uma reorientação segundo a qual os objetivos declarados da organização não são exclusivos dela. Na realidade são completados e neutralizados pelos objetivos não declarados daqueles que mantêm controle informal da organização. Esse ponto de vista exige que membros da coalizão dominante mantenha o poder sobre o centro da organização informal dos não membros. A perspectiva esclarece que membros da coalizão dominante podem assegurar ajuda futura de não membros, mantendo um desequilíbrio positivo. No geral quando o comportamento organizacional de um membro do grupo dominante realiza uma coalizão dirigida a um não membro, cria nesse uma necessidade nata de reembolso.

A norma da reciprocidade não especifica a forma ou o momento em que a troca deve ocorrer, entretanto existe um sentimento de contrato psicológico de reembolsar os outros no futuro. Ademais, os membros da coalizão dominante são poderosos dentro da organização e podem representar ameaça coercitiva para o destinatário. São favores “emprestados” que podem ou não serem cobrados no futuro para aprimoramento da coalizão, seu poder, ou os seus objetivos (BOWLER, 2006).

3.3.2 A Coalizão Dominante Organizacional no Caso da UHE de Mauá

Os aspectos cognitivos da tomada de decisão proposta pela TO através de Simon (1971), encontram no conceito de “racionalidade limitada” uma argumentação que auxilia na compreensão de inconsistência em um processo de licenciamento ambiental complexo. Caracterizando a memória dos indivíduos, especificamente na memória de curto prazo, as limitações cognitivas humanas condicionam o indivíduo, de forma seletiva, a extrair a informação disponível ao redor, priorizando a mesma de acordo com o grau de relevância classificada relativo a um processo decisório. Infere-se daí um preceito que as decisões tomadas para o

processo de licenciamento não são ótimas porque é um processo cognitivo tomado dentro de um campo de limitações humanas entre uma série de opções disponíveis. Problemas internos como custos, tempo, crenças, conflitos e jogos de poder são intempéries de um modelo organizacional contingencial que distancia o processo racional e sequencial da decisão (MOTA; VASCONCELOS, 2002), limitando a coalizão dominante que direciona os objetivos organizacionais. Além das limitações cognitivas, a influência de valores próprios e de outros grupos/indivíduos envolvidos (GONTIJO; MAIA, 2004) também interferem no processo. Infere-se que, mesmo tentando mitigar os problemas socioambientais, as decisões tomadas no processo de licenciamento da UHE de Mauá não seriam organizacionalmente ótimas haja vista o complexo ambiente para construção de hidrelétricas e uma mobilização social contra a barragem. As características relevantes que indiretamente provocam ou motivam a ação organizacional são observados por fatores, tendências e as condições gerais que podem afetar todas as organizações: tecnológicos; sociais; políticos; econômicos; demográficos; legais; ecológicos; mercadológicos e culturais (MONTEIRO, 1999). Em um ambiente específico, ou ambiente de ação direta, a tarefa constitui-se dos fatores e condições externas que tenham relevância imediata para o estabelecimento e realização das metas de uma determinada organização. É importante a habilidade da coalizão organizacional em pesquisar e sentir mudanças não só em seu ambiente específico, mas também no contexto onde está inserida, ou seja, no ambiente geral. Identificar os processos e mecanismos de adaptação ou de ajustes populacional de empresas a partir do julgamento e da interpretação dos seus participantes, integrantes ou membros (MONTEIRO, 1999), é uma tarefa essencial para uma organização se manter no mercado privado, ou na esfera pública na qual as instituições precisam ter legitimidade.

A característica dinâmica do conceito de coalizão dominante serve, com algum esforço abstrativo, para compreender o processo decisional de uma empresa estatal muito importante para o estado. A COPEL e demais empresas da IEE precisam lidar com a política ambiental, fator importante do ambiente externo. Um estudo neo-institucionalista (BOSQUETTI; DÓRIA; FERNANDES, 2005) observa que dinâmica da COPEL é influenciada por suas características técnicas. Contudo, como procura-se demonstrar no tópico sobre histórico da IEE, os fatores externos

internacionais bem como da conjuntura do país afetam a estratégia da empresa. Outro estudo sobre os valores da organização, enfoca a responsabilidade social como preocupação do corpo funcional da companhia (BOSQUETTI; PANTOROLLI; ALBUQUERQUE, 2005). Isso acontece talvez em detrimento da dependência social da energia, da forte campanha evidenciando a responsabilidade social da empresa e de uma energia elétrica tida como limpa e renovável. Por outro lado a companhia não é associada à degradação socioambiental proporcionada pelas barragens. Antes da questão ambiental, está o objeto de sua legitimação institucional, fornecer energia elétrica.

Como será questionado à frente, a internalização da variável ambiental que vinha ocorrendo nas décadas de 80 e 90 a nível nacional pelo sistema ELETROBRÁS e suas subsidiárias, foi interrompida em meados da década de 90 pela política de privatizações estatais (VAINER, 2007). A partir de 1993 as empresas do setor elétrico deixaram de ter garantia do retorno sobre o investimento e, em 1995 deixaram de operar em mercados protegidos por monopólio regulado. A COPEL abriu seu capital, ampliou seu endividamento e adotou como estratégia aumentar a produtividade e diversificação de negócios aproveitando a abertura do monopólio de energia elétrica. A companhia inicia uma reestruturação acompanhando o ambiente interno e externo do Paraná. Une-se com a ELETROSUL motivada pelo interesse no leilão para as usinas de Salto Grande, no Rio Chopim, Baixo Iguaçu, no Rio Iguaçu, e Mauá, no Rio Tibagi. Como o valor dos projetos estava acima da capacidade de investimento e endividamento da COPEL, que só atuava de forma majoritária (regra extinta no governo Beto Richa (PSDB) em 2011) uma parceria com a ELETROSUL, que só poderia constituir parceiras minoritária, viabilizaria a participação de ambas no leilão.

Sumarizando, a coalizão dominante dentro da COPEL tem uma gestão institucionalmente ligada às suas competências funcionais. Contudo o norte da empresa é definido pelo ambiente nacional e internacional de energia (SOUZA, 2002; BOSQUETTI; DÓRIA; FERNANDES, 2005). Apesar da suposta atenção dada à questão do licenciamento, o instrumento é apenas uma necessidade a ser transposta pelo Estado quando necessário. Na verdade a alta legitimidade institucional da companhia e sua relação com outros setores políticos e econômicos

no estado, fornece-lhe uma imagem afastada da política de governo quando na realidade ela também é o Governo e Estado. Assim, tanto a COPEL como o Governo, são identificados nesse estudo como membros de uma mesma coalizão, no caso pró-efetivação da UHE de Mauá. Procurar-se-á demonstrar a influência dessa companhia sobre alguns aspectos importantes que envolveram o licenciamento de UHE de Mauá, inclusive as características de uma estrutura de oportunidade política que será explicada no próximo tópico.

3.4 ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS

A incapacidade da teoria das organizações (TO) explicar os problemas socioambientais e sua efetiva participação na crise ambiental abordando holisticamente os problemas estruturais para redefinir uma posição, expõe a necessidade de utilizar fundamentos de outras teorias. Em tese, essa necessidade está de acordo com ²⁰Morin (1996) que observa a necessidade de um olhar complexo sobre as coisas para propor soluções efetivas como é o caso da política e/ou da crise ambiental. Nessa acepção os fundamentos de estudos sociológicos, sem estranheza pela sua abrangência, tornam-se coerentes para fazer o *link* entre a TO e crise ambiental representada pela parte da sociedade que não tolera, que sofre as consequências ou que age contra, por exemplo, a valores materialistas. A pergunta norteadora desse trabalho parte do pressuposto que as coalizões de atores a favor ou contra o licenciamento e execução da UHE de Mauá agiram dentro de uma estrutura econômica, social e política. Essa situação está condicionada a uma estrutura de oportunidade política (EOP).

A EOP se refere ao papel do Estado e de suas instituições cujo grau de intervenção na sociedade pode estimular ou inibir o ativismo cívico, características que podem determinar o surgimento e sucesso de coalizões cívicas de grupos conflitantes dentro de um movimento social e condicionar a ação das

²⁰ Morin observa a necessidade de um novo olhar sobre a complexidade. Um olhar supérfluo sobre os problemas, não o considerando como complexo, é ilusão e não serve mais para uma verdadeira análise das coisas. Assim, busca detalhar como acontece um ponto de vista e um agir orientado à luz da complexidade nos planos das ciências físicas, humanas e da política. Nesses três eixos desenvolve seus argumentos sobre a necessidade de ver uma verdadeira complexidade nas coisas.

organizações citadas nesse estudo sobre o prisma do licenciamento ambiental. A estimulação pode ser realizada pela garantia de acesso irrestrito e igualitário a um sistema legal eficiente ou quando fomentam a ação coletiva para grupos sociais. São dimensões consistentes do contexto político que motivam ou coíbem os cidadãos a participarem em ações coletivas, fatores exógenos à sociedade civil que afetam a capacidade de mobilização e recrutamento de grupos sociais. Parte do princípio de que ao reduzir os custos da participação estimula-se o ativismo. A literatura sobre o assunto revela que os traços ou mudança de distribuição de poder podem afetar o surgimento de entidade da sociedade civil, situação que pode variar de um país para outro ou em um país em momentos históricos distintos. McAdamns (1997) observa que quatro dimensões básicas sobre um arcabouço institucional pode influenciar o surgimento de ação coletiva na sociedade civil: abertura do sistema político; estabilidade e alinhamentos da elite; mudanças no apoio a movimentos sociais por parte das elites e a propensão estatal para repressão (RENNÓ, 2003). Nesse sentido, trata-se de dimensões formais e informais do ambiente político cuja dinâmica aumenta as possibilidades para grupos sociais insatisfeitos se mobilizarem abrindo ou criando novos canais para expressão de reivindicações. O aumento da permeabilidade das instituições políticas e administrativas às reivindicações da sociedade civil é provocado por crises na sociedade política no poder e por mudanças nas interações entre Estado e movimentos sociais (ALONSO et. al 2007). Na prática a EOP é observada pela participação e efetividade de mobilizações coletivas de movimentos ou grupos sociais que Rennó (2003) observa em: a) grupos que participam em associações de nível nacional, mediadores de interesses coletivos organizados; b) participantes de grupos sociais locais como de igreja, associações de mães e de bairros voltados para temas locais; c) protestos políticos caracterizados por bloqueios de trânsito e invasões de propriedades privadas, formas de desobediência civil; d) a participação em movimentos ambientalistas instituídos por ONGs ainda com sopros de inovações nas reivindicações etc.

Uma EOP ambiental se inicia com a redemocratização no Brasil a partir da década de 70. A liberalização da expressão política, a redução da censura prévia dos veículos de comunicação, a anistia e a extinção do bipartidarismo

propiciaram a diversificação de lideranças. A ascensão democrática abre um ciclo de protestos caracterizado por operários, profissionais liberais, funcionários públicos, moradores de periferias entre outros destacando uma nova EOP do qual também emerge os protestos ambientais no país. O enfraquecimento da repressão do Estado permite coalizões com outros movimentos sociais bem como a atuação da Igreja, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público entre outras instituições. Posteriormente a redemocratização, a Constituição de 1988 impôs a formação de coalizões mais estáveis para assegurar temas ambientais e a Rio-92 implantou o desafio de construir um *frame* capaz de aglutinar os grupos ambientalistas (ALONSO et al., 2007). Esse novo contexto caracterizado pela permeabilidade das instituições políticas e administrativas e a constituição de uma agenda ambientalista internacional caracterizaram uma EOP simbolizando a gênese do movimento ambientalista brasileiro.

Esse aspecto interessa ao estudo do poder de ação das coalizões em torno da UHE de Mauá. A análise da EOP é uma forte variável correlacionada à liberação de licenciamentos para UHEs. A correlação existente entre a necessidade de uma IEE forte para uso estratégico desse setor pelo governo faz com que o mesmo crie ótimas oportunidades para atrair investimentos do capital privado. Uma dedução lógica ou hipótese muito forte sugere que, para efetivar o licenciamento das usinas é necessário aumentar os constrangimentos para inibir a mobilização social. Em conjunto, as instituições governamentais e organizações interessadas na construção de usinas se unem para aumentar o custo de mobilização social por meios de estratégias, por exemplo, invalidando a eficácia dos recursos adversários. Assim, além de uma estrutura política voltada para a construção de barragens, o processo democrático que envolve os problemas ambientais sofre adequação pela racionalidade organizacional.

Por esses motivos uma EOP pode condicionar as ações dos movimentos sociais, e sua compreensão é essencial para análise do movimento que agiu no processo de licenciamento da UHE de Mauá. Dentro do contexto do MCD a EOP é considerada um parâmetro relativamente estável, porque em tese, o que vigoram nas últimas décadas no meio ambiental brasileiro, além do aspecto democrático, são as orientações da Rio 92 e uma constituição que garante a

participação democrática. Entretanto o sistema de política pública ambiental encontra no subsistema energético uma forte barreira efetiva. As principais características que delimitam atualmente a política energética brasileira são descritas apresentadas a seguir.

4 O SUBSISTEMA DE POLÍTICA ENERGÉTICA E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DAS BARRAGENS

Goldblatt (1995) entre outros sociólogos, historiadores e cientistas enfatizam que a revolução industrial aumentou a demanda energética para a transformação de matéria prima em produtos e para a sociedade. A energia elétrica se transforma em insumo básico para o crescimento econômico. Necessariamente uma política energética foi se constituindo a partir da década de 1920 e vem interferindo em outros subsistemas políticos. Entretanto, é no campo ambiental, do qual é dependente, que atualmente surgem os conflitos sociais delineados por crenças distintas sobre o uso dos recursos naturais. Nesse capítulo será descrito as principais características dessa indústria, sua evolução e situação atual e sua relação histórica com a questão ambiental, principalmente a partir da década de 80. A importância desse subsistema dar-se-á porque daí provém a crença e discurso dos membros da coalizão pró-usina.

4.1 AS HIDRELÉTRICAS NO CONTEXTO DA MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA

A matriz energética mundial tem como base o carvão, o petróleo, o gás natural, a energia nuclear e a hidroeletricidade. Mais do que suprir as necessidades domésticas, a energia gerada por essas fontes é condição absoluta para as indústrias, essencialmente aquelas eletro-intensivas. Especificamente, pós-revolução industrial, são as matrizes energéticas que fomentam o desenvolvimento das nações e as aspirações dos seus povos por crescimento e riquezas. Entre essas fontes, a hidroeletricidade é considerada renovável ainda que limitações geográficas condicionem poucos países a explorá-la. Cada nação tende a explorar seus recursos de forma otimizada face às características estruturais socioeconômicas que a matriz energética fomenta. Com a ascensão do ambientalismo, principalmente do D.S., parece lógico considerar que "os países que melhor se posicionam quanto ao acesso a recursos energéticos, de baixo custo e de baixo impacto ambiental, obtêm importantes vantagens comparativas" (TOLMASQUIM et al., 2007) destacando o

papel da distribuição básica de recursos naturais como parâmetro relativamente estável de um sistema político evidenciado no MCD.

Goldemberg e Moreira (2005) observam que a matriz energética brasileira conta com boa disponibilidade de recursos, as reservas utilizáveis, porém, são relativamente modestas. Considerando que a energia renovável representa uma boa vantagem ao país quando se refere ao desenvolvimento energético sustentável, um conjunto de políticas públicas é necessário para administrar a produção que se encontra, em grande parte, nas mãos da iniciativa privada. Tão importante quanto a disponibilidade interna é o seu modo de exploração. Aspectos econômicos ou a facilidade de utilização de uma fonte energética primária podem determinar o interesse do mercado consumidor, fato importante considerando que o país possui um relevante parque de indústrias eletro-intensivo com expressividade econômica.

Considerando a energia elétrica, a matriz energética brasileira contava em 2010, como projeção de curto-médio prazo, com os seguintes dados:

Tabela 2 – Participação dos diferentes recursos energéticos na geração de energia elétrica

Tipos – usinas	Em operação		Em construção		Total parcial
	Nº usinas	Potencial (%)	Nº de usinas	Potencial (%)	Potencial (%)
Hidrelétricas	852	79.182,3 (72,5)	311	15.336,7 (40,8)	94.519,0 (64,4)
Térmicas	1.341	27.262,0 (25,0)	216	18.820,5 (50,0)	46.082,5 (31,4)
Combust. Fósseis	948	19.392,2 (17,7)	122	14.599,7 (38,8)	33.901,7(23,1)
Biomassa	368	6.989,6 (6,4)	81	3.654,4 (9,7)	10.644,0 (7,2)
Outros	25	970,4 (0,9)	13	566,4 (1,5)	1.536,8 (1,0)
Termonucleares	02	2.007,0 (1,8)	01	1.350,0 (3,6)	3.537,0 (2,3)
Eólicas	45	794,3 (0,7)	41	2.096,3 (5,6)	2.890,6 (2,0)
Total	2240	109.245,6 (100,0)	569	37.603,5 (100,0)	146.849,1 (100,0)

Fonte: adaptado, ANEEL (2010)

O cenário de prospecção do potencial energético é apresentado pelo governo nos planos de investimento no setor. Após a instituição da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em 2004, órgão vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), fica a cargo dessa instituição o último planejamento intitulado Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030). O PNE 2030 faz uma projeção de crescimento da demanda por energia considerando variáveis como o crescimento demográfico, o crescimento industrial e comercial. Como trabalha em cima de uma

matriz energética, além da energia elétrica, também são consideradas a dinâmica da exploração de petróleo, carvão, biodiesel, diesel e gás natural.

Mesmo em menor quantidade que as termoelétricas, a maior parte da energia é produzida pelas hidrelétricas e tende a continuar pelos próximos anos (quadro 2). O alto número de hidrelétricas em construção atribui um peso político maior para essa fonte de energia, fato que não foge a outros períodos históricos. Uma descrição da evolução da IEE é necessária pela importância política que sempre assumiu e por possibilitar uma compreensão estrutural do porque ainda recebe tanta atenção, alimentando um sistema de crença muito forte na qual se apegam as coalizões a favor dos empreendimentos hidrelétricos.

4.2 A EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRA

A história Indústria da Energia Elétrica (IEE) no Brasil começa a ser desenhada no início do século XX quando foi inserida, monopolizada e até mesmo regulamentada por empresas internacionais (SOUZA, 2002). Quatro fases caracterizam esta indústria no país iniciada com as mudanças ocorridas após a Revolução de 1930, período em que o Estado interviu no modelo liberal criando condições de infraestrutura para o desenvolvimento do país. Através da instituição de empresas públicas, o Governo Provisório suspendeu atos de aquisição e de concessão para as multinacionais, interrompendo o processo de concentração industrial e de desnacionalização do setor. Em 1934 o Código de Águas instituiu à União poder de concessão dos aproveitamentos de energia hidráulica. O Governo Federal assume o controle energético buscando suprir a demanda de energia necessária para o crescimento econômico e industrial. A regulação dos serviços mesclava investimentos federais, concessões privadas e concessões estatais. Prevalciam as posições antagônicas de atores políticos e econômicos que divergiam sobre a modernização do Estado e da sociedade, situação que afetava também a IEE. Como estratégia, o Estado investiu diretamente em instituições que permitiram sua atuação para apoiar o desenvolvimento econômico através da legislação, de financiamentos e criação de entidades. Instituições como FURNAS,

CHEVAP, CEMIG, COPEL, ELETROBRÁS²¹ e o Ministério de Minas e Energia (MME) foram criadas naquele contexto. As concessionárias estaduais sempre estiveram alinhadas à política nacional regida pelo governo federal e em consonância com instituições internacionais²². A preferência majoritária por solução de usinas hidrelétricas com pequena complementação térmica é justificada pela tecnologia mais simples disponível no país, da abundância do insumo básico (rios) e da independência em relação a combustíveis fósseis importados e sujeitos as crises cambiais no período (SOUZA, 2002).

A segunda fase é observada a partir de 1954 com o fim da era Vargas e a forte atuação direta do Estado na economia. A ELETROBRÁS se consolida e expande sua atuação (PESSALI; SERRA, 2000). Em pleno militarismo o governo recria as condições para financiar a retomada, a expansão e fornecer as bases de um mercado ordenador da economia. Há estimulação e incorporação de concessionárias no campo privado e a fusão ou incorporação de empresas estatais no nível federal e estadual para integrar serviços em sistema de economia de escala. O MME e ELETROBRÁS assumem papéis de formuladores e executores de políticas que geram equilíbrio econômico e financeiro para as concessionárias através de uma realidade tarifária compensatória além de fomentar investimentos e melhorias na prestação de serviços. O modelo foi considerado (internacionalmente) ótimo até o início da década de 1980. A IEE tinha um padrão internacional de qualidade e uma inovadora estrutura setorial descentralizada da execução dos serviços possibilitada pela transferência de empresas nacionalizadas para as concessionárias estaduais e pela contenção parcial das pressões exercidas por estados fortes (SP, MG, RS e PR) que queriam construir usinas geradoras sem correlação com seus mercados (SOUZA, 2002).

Entretanto, com a crise do petróleo em 1973 e em 1979, o governo militar insiste na estratégia desenvolvimentista e efetiva um sacrifício financeiro investindo em grandes projetos no setor energético como as Usinas de Itaipu e Tucuruí, no Programa do Alcool e no Programa Nuclear. As altas taxas de juros

²¹ FURNAS - Centrais Elétricas de Furnas ; CHEVAP - Companhia Hidroelétrica do Vale do Paraíba; COPEL - Companhia Paranaense de Energia Elétrica; CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais; ELETROBRÁS Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

²² Agência Internacional para o Desenvolvimento (USAID), a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, entre outros.

internacionais e a falta de suporte interno aos investimentos, devido à fragilidade do aparelho de fomento nacional, deterioraram a situação econômico-financeira das principais concessionárias iniciando uma crise estável. O Governo Federal e alguns estados passaram a utilizar as empresas públicas como instrumentos de ação macroeconômica para, por exemplo, angariar empréstimos internacionais junto a bancos privados e assim fechar o balanço externo de pagamentos e reduzir as tarifas para combater a inflação. A eficiência do setor, que induzia o desenvolvimento de outros na cadeia de produção, é interrompida porque os interesses políticos e econômicos entraram em conflito. Esgotaram-se as oportunidades de exploração de economias de escala e escopo pela mudança no contexto socioeconômico em decorrência da elevação de custos dos combustíveis, internalização de custos ambientais e incerteza de demanda de consumo (SOUZA, 2002).

A terceira fase ocorre entre 1980 a 1995. O conflito entre equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias é agravado em virtude das falhas no sistema de remuneração tarifária e pela consideração que estatais faziam parte da administração direta do governo e de um esquema de transferências e subsídios componentes de uma estratégia macroeconômica e social (SOUZA, 2002). A equalização tarifária, por exemplo, deixou de refletir os custos incorridos ao consumidor, às concessionárias mais eficientes e/ou com menores custos operacionais alegavam subsidiar as demais que não tinham incentivos à sua redução. Esse contexto gera uma contração dos recursos de natureza para-fiscal desorganizando ainda mais o equilíbrio financeiro da IEE e refletindo na sua capacidade de expansão (SOUZA, 2002). A situação insustentável provoca a reação da ELETROBRÁS e do MME que realizam uma revisão institucional do setor com o objetivo de promover um exame geral da situação e resolver os problemas com as concessionárias. Entre 1988/1989, o programa englobou assuntos diversos, principalmente aqueles ligados à equalização tarifária e seus objetivos de ordem social de transferência de renda das regiões sul/sudeste para as regiões norte/nordeste. Entretanto a situação se agrava porque os estados mais fortes passam a desrespeitar a atual institucionalização do setor através da inadimplência de faturas de energia e não cumprimento de portarias. Ademais, alianças políticas

nos estados e na União mantinham grupos de interesse no poder incluindo um processo de “captura” do órgão regulador pelas concessionárias estaduais, que forneciam e remuneravam os funcionários. A situação provocou um colapso regulatório e as primeiras reações sobre a privatização do setor como forma de evitar os conflitos políticos entre a União e estados. Alguns artigos da Constituição de 1988 foram influenciados antecipando uma inevitável progressão com a perspectiva liberal internacional. A privatização poderia resolver problemas criados pela interferência política na administração das empresas, pelo corporativismo interno de empregados apoiados pela legislação e a incapacidade governamental de prover recursos financeiros para expansão do setor. Para isso extinguiu-se constitucionalmente os impostos únicos vinculados à aplicação dos recursos arrecadados em setores definidos de atividade, prática com mais de 50 anos e que havia permitido a construção de toda a base da infraestrutura do país como estradas, energia elétrica e telecomunicações (SOUZA, 2002). Com a base privatista solidificada a terceira fase envolvendo o quadro das hidrelétricas começa a ser definida com uma reorganização institucional evidenciada principalmente no Governo Collor. A internalização das teses neoliberais disseminadas pelo Consenso de Washington, Banco Mundial, BID e FMI para o Brasil e para países em desenvolvimento, configurou uma ideologia dominante na época. Finda o serviço pelo custo com remuneração garantida, à equalização tarifária, além de outras medidas. Leis como a nº 8.987 e nº 9.074 regulamentaram o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos além de estabelecerem normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos e produtores independentes possibilitando a abertura do setor a empresas ou consórcios diversos (SOUZA, 2002).

As modificações de equilíbrio financeiro das concessionárias, pela supressão dos recursos de natureza tributária e a inexistência de recursos oficiais externos (financiamentos) para empresas estatais, repercutiu na lógica de escolha entre alternativas de expansão. A geração, cuja remuneração dos ativos próprios era em média 10% antes da crise, passa a ter uma remuneração de capital próprio entre 15% e 18%, medida necessária para atrair investimentos no mercado de capitais. A partir da base legal mínima estabelecida, as reformas da IEE tiveram

como eixo dinâmico a rápida privatização das concessionárias. Duas importantes estatais, COPEL e CEMIG, não desverticalizaram constituindo alternativa interessante e importante à solução geral em conjunto com outras geradoras federais como a CHESF e ELETRONORTE que atuam como alavancas de desenvolvimento regional em outras atividades. Há também FURNAS como fator de equilíbrio do suprimento à região mais desenvolvida industrialmente no país. De qualquer forma é nesse período que se torna evidente a influência do capital privado no setor:

[...] as privatizações foram feitas simultaneamente à elaboração do marco legal e institucional da indústria, evidenciando a preponderância do aspecto ideológico da privatização na reforma, resultante da reformulação do sistema financeiro que impõe condicionalidades para financiar novos projetos (SOUZA, 2002, p. 84).

Souza (2002) observa que atuação do Estado se dá em maior parte nas soluções para a indústria pela influência de correntes nacionalistas na implantação das principais instituições do setor. O sucesso dessa solução, no geral, permite o suprimento a uma base industrial em expansão universalizando o atendimento à população. Existe uma trajetória institucionalizada, não obstante há pressão externa dos mercados financeiros com forte apoio político. Essas características configuram a atual fase de energia da IEE, descrita a seguir.

4.3 A FASE ATUAL DA INDÚSTRIA ENERGIA ELÉTRICA

As características marcantes da IEE brasileira observadas (grande potencial hidráulico energético, ineficiência, vícios de atitude em razão do monopólio, interferência política, e uso do setor com finalidades diversas) favoreceu um novo modelo regulado pelo mercado no qual o capital privado promoveria a expansão do setor. Surgem novas formas institucionais caracterizada pela desagregação vertical das concessionárias e da transmissão e da geração, desagregação da distribuição e comercialização, a criação do Mercado Atacadista de Energia (MAE), do Operador Nacional do Sistema (ONS) e da ANEEL como agência reguladora.(SOUZA, 2002).

Antes de ser privatizada, a maioria das distribuidoras e geradoras foram divididas. A cadeia de produção foi partilhada em geração, transmissão, distribuição e comercialização. A geração e a comercialização foram desregulamentadas. Os privilégios foram eliminados e novos atores introduzidos. A transmissão e a distribuição foram mantidas como um monopólio (estatal) para permitir a uma equidade no transporte e possibilitar a competição na IEE. As empresas geradoras passam a atuar em um mercado concorrencial, sendo livre a negociação de novos contratos com distribuidoras, comercializadoras e grandes consumidores. Os eventuais déficits ou superávits contratuais são negociados no Mercado Atacadista de Energia (MAE), no qual o Mecanismo de Realocação de Energia (MRE) tem um papel importante na gestão financeira dos riscos hidrológicos do parque gerador. Para manter a competição, uma empresa geradora tem um limite de participação na capacidade total do sistema em que atua. Agentes com superávit de energia como a COPEL, procuraram instituir empresas comercializadoras para dar mais agilidade às transações (SOUZA, 2002).

Dessa forma a IEE configurou a energia elétrica como *commodities* (VINER, 2007). A maior parte da energia deverá ser comercializada através de contratos bilaterais negociados livremente entre distribuidores, grandes consumidores, geradores e comercializadores e o restante será negociado através do MAE e será pago de acordo com o custo marginal de operação calculado pelo ONS conforme as condições do sistema.

Uma crítica importante nesse modelo é que os fluxos financeiros não seguem os fluxos físicos, as tarifas não guardam relação com os custos específicos e os custos de transmissão não são confiáveis. O ONS estipula os preços dentro do MAE através um modelo computacional complexo com pouca transparência para os agentes. Ademais, ela falha na manutenção da qualidade dos serviços porque não conta com incentivos econômicos para alcançar melhorias e centraliza essas operações. Tanto a ONS, como o MAE são entidades de direito privado e necessitam de adesão voluntária de seus participantes. Também pesa o fato dos serviços prestados não se classificarem como “públicos”, assim, a prestação de serviço obrigatório não é compulsória. Teoricamente nesse cenário o papel da ANEEL e da ONS seria crucial para o funcionamento do sistema devendo evitar

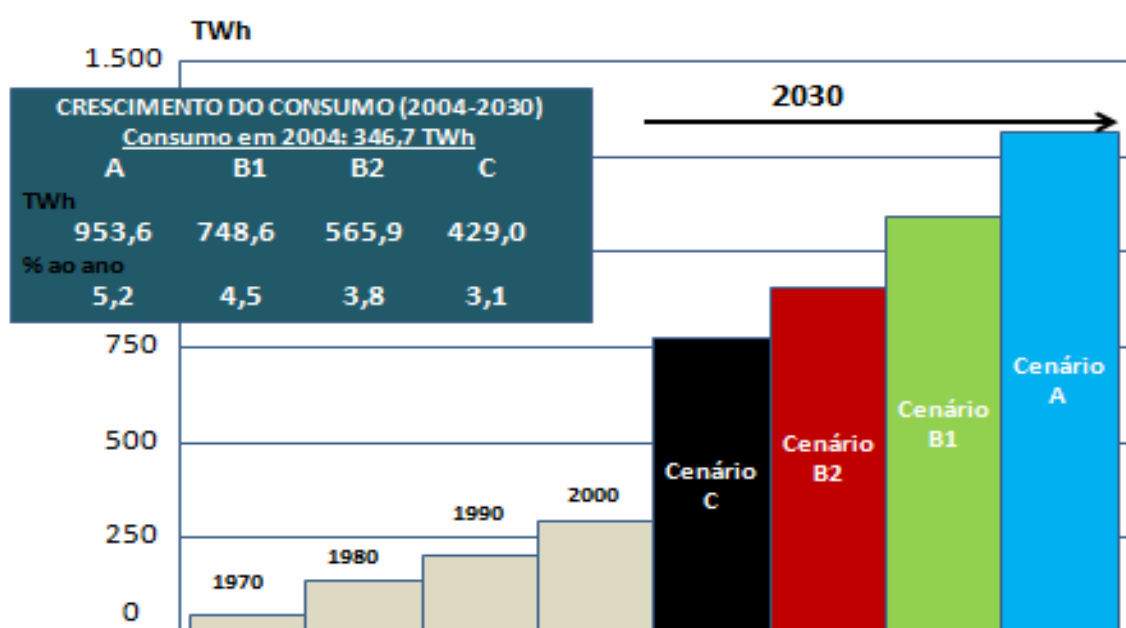
comportamentos oportunistas em prejuízo da concorrência e dos consumidores cativos, únicos inertes diante dessas mudanças. Na prática, a falta de transparência no setor descaracteriza esse pressuposto (SOUZA, 2002) apesar de o discurso governamental sugerir desenvolvimento institucional no setor.

Para corrigir algumas falhas, em 2004 o Governo Lula implantou um novo modelo no mercado da IEE. Buscou-se uma convivência entre empresas estatais e privadas na qual, atores como COPEL E CEMIG, através de uma série de operações, colocaram parte de suas ações na bolsa de valores, ou seja, ficaram suscetíveis ao capital privado. Mesmo justificando que essa iniciativa presta aos valores da boa administração, a empresa pública deixa de existir. Em última instância, serve novamente as estratégias de Governo para objetivos diversos pouco voltados às denominadas políticas públicas Com relação a leilões e licitações pela menor tarifa, o que não significa inexistência de jogos de empresas para aquisição de empreendimentos conforme sugere o leilão da UHE de Mauá que será discorrido à frente.

Talvez uma significativa mudança tenha ocorrido com a instituição da EPE. Dado a sua atribuição de pesquisa, a argumentação do discurso do Governo vem sendo fomentada pelas informações desse órgão. A EPE trabalha com cenários de demanda energética, impondo uma visão hegemônica segundo a qual o país se encontra diante do desafio de suprir o desenvolvimento econômico e social de forma segura e sustentável, bem como de uma oportunidade por dispor de condições especiais de recursos energéticos renováveis e de tecnologia necessária para transformar as riquezas naturais em energia primária. Não raro, os estudos da EPE têm por base dos seus cenários um notório crescimento da demanda de energia elétrica. Argumenta, por exemplo, o expressivo crescimento a partir da década de 1970 quando o consumo, inferior a 70 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (TEP) para cerca de 93 milhões de habitantes, saltou para 190 milhões de TEP para 170 milhões de habitantes no ano 2000 (TOLMASQUIM et al., 2007). Houve oscilação de crescimento econômico, contudo a demanda se manteve em curva ascendente (TOLMASQUIM et al., 2007), argumento muito utilizado no discurso governamental. O PNE 2030 e a Matriz Energética Brasileira-2030, publicadas respectivamente em 2006 e 2007, utilizam como metodologia explicativa

alguns cenários temáticos. Mesmo no pior deles, o crescimento econômico infere a necessidade de investimentos pesados no setor elétrico. Com um crescimento de 53 milhões de habitantes entre 2000 e 2030, o atual consumo (2005) estipulado em 200 milhões de TEP, poderá ser de 475,4 milhões no melhor cenário de crescimento e de 404,7 em um cenário intermediário (EPE, 2010). São nesses parâmetros que supostamente justificam os investimentos e a política energética:

Figura 2 – Projeções preliminares do consumo final de eletricidade



Fonte: Empresa de Pesquisa Energética (2006)

A projeção de crescimento da demanda de energia para 2030 (gráfico 1) demonstra que o setor elétrico precisa praticamente triplicar a produção em 25 anos em um cenário ótimo. Em um cenário pessimista, dobrar a produção. A consequência dessa demanda é uma política energética agressiva que pode interferir claramente na política ambiental simplesmente porque a matriz energética brasileira, baseada principalmente nas hidrelétricas, necessita de áreas naturais ligadas direta ou indiretamente ao bem estar das comunidades que circundam as bacias hidrográficas de rios.

É relevante observar que a IEE reconhece a aplicação da regulação ou proteção ambiental como desafios a serem superados para suprir os cenários

propostos para 2030. Com cerca de 60% do potencial passivo de aproveitamento localizado na região amazônica, a variável ambiental pela EPE é descrita nos planos energéticos como fonte de vantagem comparativa em relação a outros países (TOMALSQUIN et al., 2007). A fatídica dependência do desenvolvimento desses investimentos deixa temerária uma inclinação contrária, até nas últimas instâncias judiciais, às manifestações sobre a preservação dos recursos naturais que abrangem a política energética. Esse fato fica evidenciado com a crise energética no final da década de 90 e início da década de 2000. Considerado um erro de planejamento do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o “apagão” causou uma série de constrangimentos, perda de empregos e transferência de renda para muitas categorias de especuladores.

Essas características técnicas da IEE passam a orientar a posição do governo com relação à produção de energia. O histórico da IEE, principalmente o conturbado contexto vivido nas décadas de 80 e 90, a crise do apagão em meados de 2001 e a lembrança contínua de uma política de infraestrutura, justificam a crença de demanda crescente de energia e portando da necessidade de mais hidrelétricas. Toda essa orientação é sustentada pela IEE e, como afirma Zen (2007), as coalizões dominantes das EPE e da ANEEL são representações dessa própria indústria. Trata-se uma posição proporcionada por uma política blindada (GARZON, 2011) cujas características são descritas a seguir.

4.4 A POLÍTICA ENERGÉTICA E A QUESTÃO AMBIENTAL

As características da uma trílice estrutura de oportunidade política marcada pelo movimento democrático, pela Constituição Federal de 1988, sua disseminação para as constituições estaduais e a Rio 92 culminaram em novo marco ambiental entre as décadas de 80 e 90. Vainer (2007) observa que a liberação de constrangimentos sociais fortaleceu a ascensão do movimento ambientalista. O fenômeno atinge o setor energético. Pressionado pela sociedade civil, pela resistência das populações atingidas principalmente nos casos de barragens e pela compulsoriedade do licenciamento ambiental além de pressões

internacional de instituição com Banco Mundial²³, progressivamente o setor incorporou questões socioambientais em sua gestão. Um dos resultados foi a criação do Conselho Consultivo de Meio Ambiente da ELETROBRÁS (CCMA) em 1986, na mesma época da Resolução 01/86 e 06/87 do CONAMA instituindo a realização de EIA e RIMA no processo de licenciamento.

Pelo MCD a conjuntura e consequência da tripla estrutura de oportunidade política constitui um ambiente externo relativamente estabilizado em relação ao subsistema de política ambiental como da política energética. No caso de licenciamento das grandes barragens, as decisões políticas e impactos dos subsistemas, tanto da política pública ambiental como do setor energético, são, quase que obviamente, interdependentes. Compreende-se assim que uma “mudança na política pública é interpretada como um resultado tanto da competição no interior do subsistema quanto da influência dos eventos exógenos” (VICENTE; CALMON, 2011. p. 4). A mudança política ocorrida na década de 90 influenciou indiretamente a política ambiental no que tange aos processos de licenciamento das hidrelétricas. As boas perspectivas, entre as décadas de 80 e 90, sobre os resultados dos processos de licenciamentos ambientais das hidrelétricas eram uma realidade, porque a opinião pública, levada em consideração, influenciou na internalização da variável ambiental na principal instituição governamental do setor elétrico, a ELETROBRÁS. Não por acaso Vainer (2007) relewa a criação da Divisão de Meio Ambiente da ELETROBRÁS, depois transformada em departamento assim como um Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico. Nas empresas energéticas foram criados departamentos de meio ambiente e formados quadros técnicos capacitados para institucionalizar uma dimensão ambiental ao planejamento e execução dos projetos hidrelétricos e conduzir negociações com as populações afetadas e suas organizações representativas. Tudo isso fora

²³ Conforme observa Goldblatt (1996) a internalização da variável ambiental pelo Banco Mundial que passa a exigir metas ambientais sobre os financiamentos de projetos para os estados-nações, pode ser declarada como resultado da globalização da economia capitalista onde uma densa rede de regimes políticos e judiciais internacionais passam a orientar a política econômica informada sobre as questões ambientais. Nesse sentido, as decisões dessas instituições precisam considerar os problemas ecológicos globais distribuídos assimetricamente além das fronteiras, da luta política pela distribuição e conseqüências dos custos ecológicos, do poder econômico dos mercados globais financeiros e os limites que colocam à economia dominante (keynesiana). Invariavelmente o financiamento da política energética em países em desenvolvimento se aplica a essa lógica.

proporcionado pelas lutas dos atingidos por barragens, denúncias dos movimentos ambientalistas e da conscientização para as questões sociais e ambientais em alguns segmentos do próprio setor elétrico. O conflito que provoca a democracia, a responsabilização socioambiental crescente do setor elétrico, a intenção de qualificar quadros técnicos e criar os espaços legais e institucionais favoráveis, contextualizaria um cenário de um setor alinhado com ambientalismo:

[...] o período foi de enorme importância para concepção, criação, instauração e início da consolidação de um aparato institucional e técnico-operacional que deveria permitir às empresas do setor elétrico atender às exigências legais [...] Essa evolução refletia, ao mesmo tempo que favorecia, a democratização política em curso, que teve um de seus elementos centrais na organização de diferentes segmentos da população e no crescente controle social sobre as empresas estatais e sobre as agências governamentais de modo geral. (VAINER, 2007, p. 119-120)

Esses fatores são os eventos externos (dinâmicos) ao subsistema de política ambiental da qual o licenciamento é o principal instrumento. Em verdade, interpreta-se que a política ambiental estava influenciando o setor elétrico e não ao contrário. Trata-se de variáveis que podem apresentar mudanças no decorrer de uma década ou mais. Incluem-se nos mesmos as mudanças da opinião pública, característica notoriamente evidente nas transformações sociais da década de 80 e 90. Wainer (2007) observa que esses fatos não significaram que o setor estava seguindo um caminho direto das premissas ambientais, contudo, havia o auto-reconhecimento de que se trabalhou erroneamente e que ainda se mantinha na defensiva sem capacidade de resolver os problemas ambientais das usinas construídas. O setor apresentava uma orientação de planejamento para uma mega expansão energética - PNE 1987-2010 -, debilidade na estratégia de exportação de energia e do modelo de desenvolvimento urbano-industrial, desequilibrado do ponto de vista social, espacial e ambiental e uma incapacidade de planejar racionalmente um plano para melhorar a economia energética. Contudo, uma nova mudança no quadro de eventos externos (dinâmicos) ocorreu nas coalizões governamentais que afetaram diretamente a política energética. A mudança de Governo a partir de 1994 tem em Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando H. Cardoso, o início e continuidade de uma política neoliberal. A reestruturação do setor passaria

largamente pela privatização do sistema, alterando a orientação ambiental que nascia:

Ao privatizar sem critérios empresas de geração e distribuição de energia elétrica, ao favorecer de maneira atabalhoada a concessão de direitos de exploração de potenciais hidrelétricos a grupos privados, a reestruturação não apenas rompeu com o processo anterior, como colocou em risco muito do que havia sido conquistado em termos sociais e ambientais. A legislação a respeito de concessões foi absolutamente omissa quanto ao tratamento a ser dado aos problemas sociais e ambientais decorrentes de grandes projetos hidrelétricos. Os consórcios privados, que adquirem empresas elétricas e concorrem para obter concessões, raramente têm experiência ou qualificação no tratamento das questões sociais e ambientais. Assistiu-se, assim, ao desmonte de uma série de agências estatais, coerente com a própria opção pela desregulamentação e redução de atribuições estatais, a serem delegadas ao mercado (VAINER, 2007.p 121).

As mudanças ocorridas com a privatização não foram acompanhadas por um sistema eficiente de regulação como foi anunciado. A ANEEL e EPE criada em 2004, respectivamente não tinham ou têm definida, de forma clara e objetiva, a competência ou responsabilidade para solucionar questões sociais e ambientais. É nesse sentido que a ruptura atingiu também a articulação, desenvolvida ao longo de dez anos, entre a legislação para o setor elétrico, a legislação ambiental e o ciclo do projeto hidrelétrico. Soma-se ao contexto a percepção provocada pelos setores empresariais que colocam o licenciamento como entrave ao desenvolvimento, questão evidenciada nas chantagens continuadas nas quais agências ambientais são responsabilizadas por deter o desenvolvimento (VAINER, 2007).

Conforme evidenciado no MCD, especificamente relacionando como os eventos externos dinâmicos, as novas regras institucionais do subsistema de política energética afetam o subsistema da política ambiental. Essa análise é interessante porque em última instância, são nesses fatores que os juízes se apoiaram para tomar decisões judiciais das Ações Cíveis Públicas elaboradas contra o processo de licenciamento da UHE de Mauá. Torna-se conveniente a crítica de Vainer (2007) sobre as leis de concessões, nº 8.987, de 13.2.1995, e nº 9.074, de 7.7.1995, constituídas para regulamentar a prestação de serviços públicos conforme

determina o artigo 175 da CF/88. O autor não observa uma consideração pelas questões socioambientais associadas à prestação dos serviços concedidos a não ser uma mera lembrança sobre o estímulo do aumento da qualidade, produtividade, preservação e conservação do meio ambiente no artigo 23 da lei nº 8.987. Contudo, a lei confere às empresas concessionárias o poder de promover as desapropriações conforme interesse público, situação prevista no edital e nos contratos formalizados pela União.

A elaboração da legislação parece ter tido o claro objetivo de preparar o retorno da *estratégia territorial-patrimonialista*, predominante até a metade dos anos 1980, sob a égide da qual “a instalação de barragem pode ser vista como parte de uma verdadeira operação de ocupação”. Essa estratégia, que também se poderia chamar de *indenizatória*, somente reconhece na área afetada aqueles que detêm direitos de propriedade [...]. A declaração de “utilidade pública” concede *de facto* ao concessionário o poder de impor, à margem de qualquer negociação, o valor das indenizações [...]. A violência assim exercida é tanto maior quando se tem em vista que esse poder de desapropriação, em nome do interesse público, é transferido pelo Estado a empresas privadas cujo único e exclusivo fim é a maximização de seus próprios lucros (VAINER, 2007, p. 123-124).

Ainda que se declare utilidade pública para os casos de prestação de serviços de luz e energia, não há como relacionar o aproveitamento hidrelétrico, no qual uma empresa privada utiliza um potencial hidrelétrico em plantas industriais particulares (VAINER, 2007) a custos subsidiados e inferiores às taxas pagas por consumidores residenciais (MAB, 2011). A Lei nº 9.074 ainda rege o regime de concessão de serviços de energia elétrica destacando o conceito de “aproveitamento ótimo” e a insistência na menção às desapropriações. Salienta-se a determinação legal sobre licitação dos serviços de energia com o “aproveitamento ótimo” do potencial hidrelétrico pelo poder concedente, com o aproveitamento total do potencial definido em sua concepção global pelo melhor eixo do barramento, arranjo físico geral, níveis d'água operativos, reservatório e potência, integrante da alternativa escolhida para divisão de quedas de uma bacia hidrográfica. O aproveitamento ótimo se restringiria ao conceito de eficiência energética sobrepondo-se ao conceito de eficiência ambiental (VAINER, 2007).

Ademias as mudanças institucionais provocadas, não só no Brasil mas em toda a América Latina e na maioria dos países do mundo, em que pesa uma das mais completas legislação ambiental, provavelmente somente aqui a privatização tenha se beneficiado de recursos de bancos oficiais e estatais, ou seja, o empresariado foi beneficiado pelo Estado que emprestou dinheiro para aquisição das empresas do próprio Estado. O modelo de privatização proporcionou, por exemplo, que uma estatal francesa adquirisse um bem no país, ou seja, transferência de um patrimônio do Estado brasileiro ao Estado francês. A lei que regula a concessão de serviços elétricos é omissa aos aspectos socioambientais. Não por acaso a ANEEL promove licitações em desobediência à legislação ambiental. Vainer (2007) ainda observa as novas regras estabelecidas sem revisão ou revogação da antiga legislação. Tudo isso levaria o país a correr o risco de agravamento e da desqualificação do Estado e empresas concessionárias para darem conta desses impactos.

Além disso, existe ação agressiva de agências como o Banco Mundial que desde 1993 vem promovendo uma orientação comercial e organizacional privada nos países em desenvolvimento. Engaja-se na reestruturação e privatização setorial e se desconsidera as externalidades dessa política no meio ambiente. Ademais a crise do apagão sinalizou, em 2001, a falência técnica da reforma neoliberal do setor e a crise financeira das empresas privadas de energia elétrica exposta em 2003. Esse contexto não apenas levaram à reestruturação do setor como também provocou coerção social na questão ambiental:

[...] a repressão voltou a ser acionada seja para constranger e ameaçar lideranças (como na Bacia do Uruguai) seja para reprimir manifestações coletivas. Situações de verdadeira calamidade social reapareceram, como em Manso e Cana Brava, onde centenas de famílias foram condenadas a serem “atingidos informais”, posto que não-reconhecidos pelo empreendedor; sem falar que mesmo os “atingidos oficiais” são indenizados precariamente ou reassentados em terras improdutivas (VAINER, 2007)

A fomentação do setor elétrico e política de privatizações tem significado um forte impacto nesse subsistema político, contexto que releva o papel da política de regulamentação conforme orientação governamental nas últimas duas

décadas. Com a privatização do setor, mesmo que indiretamente, a racionalidade dos mercados competitivos é de tal ordem que cada ator econômico vai usar esses recursos ao máximo, no seu próprio interesse, o mais depressa possível, porque em um ambiente onde o mercado é insensível aos problemas de extração insustentável e a limitação dos recursos, se faltarem de intervenção político-judicial, ou seja, regulamentação, os mercados só se darão conta do problema quando começarem a sentir na pele os sinais da verdadeira escassez (GOLDBLATT, 1996). Observado nesse estudo como interdependente do subsistema de política ambiental no qual se destaca o licenciamento como principal instrumento, é coerente que a força desse impacto repercutiu diretamente na política ambiental, especificamente nos processos de licenciamento das grandes barragens. Esse subsistema se coloca incisivamente no processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá ameaçando uma área de extrema importância biológica. As características dessa área natural são expostas a seguir evidenciando a disponibilidade de recursos naturais, a questão indígena e o potencial energético paranaense, especificamente da Bacia do Rio Tibagi.

5 A BACIA DO RIO TIBAGI

A UHE de Mauá não coloca em risco apenas uma parte do rio Tibagi. Uma área de megabiodiversidade é um sistema ecológico interdependente. Necessariamente toda a bacia, principalmente a jusante, na região da barragem sofrerão diretamente os impactos do empreendimento. Obviamente essa é uma condição natural em qualquer sistema biológico, contudo a profundidade desses impactos coloca em riscos também uma parte da sociedade. Neste capítulo será contextualizada a Bacia do Rio Tibagi, sua riqueza ambiental, a importância para a questão do abastecimento populacional e a fragilidade das comunidades indígenas que circundam a região. Os riscos e ameaças para a essas áreas atraíram uma crença ambiental conservacionista constituindo um conflito ambiental.

5.1 O SIGNIFICADO SOCIAL DA BACIA DO RIO TIBAGI

A inferência de Guimarães (1999) enfatizando que a história do ser humano é a história da sua relação com a natureza é observada na relação histórica do Governo do Estado do Paraná com os rios do seu território. Arruda (2008) observa que entre 1853 a 1870 os rios paranaenses tinham uma conotação principal de estradas, posteriormente, até os anos de 1920, eram referências espaciais e pontos que interrompiam estradas importantes e portando, locais onde deveriam ser construídas pontes. Importa observar uma simbologia transcendental do significado das pontes, além de elos e caminhos, constitui também uma forma de alcançar para explorar os recursos naturais de um determinado local antes protegido pela dificuldade impostas pelos leitos dos rios. A partir de 1950, os rios adquirem a função de fornecedor potencial de energia elétrica, finalizando, por enquanto, um ciclo de mudanças significativas. A evolução a partir do estabelecimento de um porto, a fixação de balsas e depois construção de pontes, seriam estágios de exploração que contextualizam nas grandes barragens a última, ou mais recente, modalidade de exploração desses recursos naturais. Desde os tempos da província, através da cobrança de pedágios, o Governo já deslumbrava a possibilidade de arrecadar recursos financeiros explorando os rios (ARRUDA, 2006). Com o passar

dos anos a preocupação com o fornecimento permanente de energia elétrica e a política de utilização das fontes hidráulicas ganham forte contorno devido à urbanização e ao crescimento do parque industrial brasileiro. Em meados de 1940, durante o Governo de Moisés Lupion (PSD-1947-1951/1956/1961), foram realizados estudos do potencial hidrelétrico nas bacias rio Iguaçu, do rio Ivaí, do Litoral, do Paraná (incluindo Sete Quedas), do Paranapanema, do Ribeira e do Tibagi. Desde então o Governo vem efetivamente utilizando essas bacias para produção de energia. Poucos rios, incluindo o Tibagi, ficaram, até a construção da UHE de Mauá, livres de barragens. Por quase um século as relações dos Governos do Estado com os rios provocaram poucas alteração nas características gerais dos rios, contudo:

[...] as grandes barragens alterariam completamente essa dinâmica e deixariam para sempre a marca da ação humana gravada em suas quedas, margens e cursos d'água. As enormes montanhas de concreto barrando o livre passar das águas, os novos peixes introduzidos, as milhares de pessoas desalojadas, as novas dinâmicas de interação com as águas são evidências dessa interação entre homens e natureza no território paranaense. As usinas hidroelétricas são, atualmente, partes constituintes das paisagens dos rios, visíveis muito além do que os olhos podem alcançar (ARRUDA, 2006, p. 174).

Figura 3 – Usinas e alteração de paisagens no território paranaense



Fonte: COPEL

Vislumbradas como grandes obras de engenharia, principalmente no Paraná onde a COPEL adquiriu com pioneirismo *know-how* na construção de hidrelétricas, as usinas se misturam aos cenários dos rios. A construção das grandes usinas segue uma lógica de exploração nacional como regional. Até a década de 70 as pequenas e médias usinas instaladas primordialmente nos pequenos perto das cidades, eram suficientes para abastecer a demanda paranaense. Com a explosão da demanda energética os grandes rios da Bacia do Rio Paraná e das bacias paranaenses começam a ser explorados com a construção de grandes barragens. Nessa lógica, a bacia com maior potencial, a Iguaçu, se encontra no limite de exploração restando poucos pontos de aproveitamento. As três maiores usinas da COPEL (Ney Braga, Salto Caxias, Bento Munhoz), estão instaladas nessa bacia, e a última barragem está sendo negociada para leilão. Doravante, as atenções se voltaram para o potencial da Bacia do Rio Tibagi, a próxima com maior potencial de aproveitamento hidrelétrico.

Figura 4 – Vista da barragem da UHE de Mauá em novembro de 2011



Fonte: Gazeta do Povo

É esse peso que recai sobre a o rio Tibagi, ampliando o sentimentalismo contra seu barramento que se inicia com UHE de Mauá. Localizado em uma bacia que abrange 52 municípios, abastece cerca de 1,7 milhão de habitantes em seus 550 km de extensão e constitui o principal afluente do rio Paranapanema entre São Paulo e Paraná que tem taxa de urbanização de 86%. Suas principais cidades São Londrina e Ponta Grossa. É a terceira maior entre as quinze bacias hidrográficas do Paraná com uma área total de 24.530 Km², cerca de 16% da área do estado. Sua nascente localizada-se na Serra das Almas entre Ponta Grossa e Palmeira a 1.100 metros de altitude e deságua no reservatório da Usina Hidrelétrica de Capivara no Rio Paranapanema, a 298 metros de altitude. No seu percurso o rio percorre três diferentes zonas do relevo paranaense, passando pelo Primeiro, Segundo e Terceiro Planaltos, até atingir o rio Paranapanema (SOARES; ANJOS, 1997).

Figura 5 – Mapa com a abrangência da Bacia do Tibagi



Fonte: Adaptado - UEL projetos.

Diferenças de latitudes e altitudes ao longo da bacia tornam o clima ao sul mais temperado e ao norte mais subtropical e permitem estabelecer uma divisão da bacia em Alto Tibagi, próximo à região de Ponta Grossa, do Médio Tibagi, localizada na região de Telêmaco Borba, e do e o Baixo Tibagi na região de Londrina (SOARES; ANJOS, 1997). Na sua extensão, 91 saltos e cachoeiras

conferem ao rio belas paisagens naturais, pontos turísticos, locais de lazer e esportes. A agropecuária constitui a principal atividade econômica desenvolvida. Na metade sul da bacia as culturas de soja, milho, feijão e trigo ocupam uma área igual às pastagens e imensas áreas com reflorestamento. Na metade norte as pastagens ocupam apenas 14% da área da região. A terra roxa favorece uma agricultura intensiva com cultivos de soja, milho, trigo e café. Com relativa industrialização, destacam-se as cidades de Londrina e Ponta Grossa como polos regionais. Em Telêmaco Borba institui-se uma das maiores indústrias de celulose do país que utiliza grandes áreas da região para o reflorestamento. Destaca-se também a indústria agropecuária de óleos comestíveis, laticínios, frigoríficos, bebidas e têxteis. Além de Londrina e Ponta Grossa, cidades importantes como Cambé, Apucarana, Araçongas, Rolândia e Cornélio Procópio situam-se Bacia do Tibagi.

Entretanto é a biodiversidade e áreas protegidas que emprestam relevância ambiental à região. O rio forma uma bacia compreendida nos domínios de formações campestres (Campos Gerais) e formações florestais (Ombrófica Mista e Estacional Semi-decidual) que juntas totalizam cerca de 600 espécies vegetais. Cerca de 114 espécies de peixes nativos, 476 espécies de aves, 48 espécies de répteis e inúmeros macroinvertebrados são encontradas na região. No grupo de 57 espécies de mamíferos, 21 se encontram sob algum grau de ameaça principalmente por causa da destruição de *habitats*. As reservas de proteção integral somam 7.227 hectares destacando a Área de Proteção Ambiental (APA) da Escarpa Devoniana, formação geológica originada a cerca de 200 milhões de anos, a Floresta Nacional de Irati nos municípios de Fernandes Pinheiro e Teixeira Soares, a Reserva Florestal de Saltinho em Telêmaco Borba e a Floresta Estadual Córrego da Biquinha em Tibagi. O Sistema Estadual de Unidades de Conservação mantém também a Estação Ecológica de Fernandes Pinheiro, os Parques Estaduais de Vila Velha em Ponta Grossa, do Guartelá em Tibagi, Mata dos Godoy em Londrina, Caxambu em Castro, Mata Doralice em Ibiporã e do Penhasco Verde em São Jerônimo da Serra (SEMA, 2010). É no eixo do rio Tibagi, entretanto, que se encontram os aspectos naturais mais relevantes com reconhecimento do MMA (2002) da extrema importância biológica da área para répteis e anfíbios, flora, invertebrados, além de alta importância para ictiofauna e mata atlântica.

O conhecimento e responsabilidade de todo esse complexo, pertence principalmente ao estado através de suas instituições. No caso do Paraná, SUDHERSA, IAP e ITCG, instituições que se vinculam a SEMA, legitimadas pelo discurso de proteção ambiental, ligado ou não a setores econômicos como a agricultura, pecuária e mineração, são responsáveis pela utilização, fiscalização, controle e outras medidas sobre o uso dos recursos naturais das bacias paranaenses. O conhecimento nasce ou é aprofundado por pesquisadores e cientistas nos projetos de extensão das grandes universidades - UEL, UEM, UFGP, e UFPR - além de outras instituições como o Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR). O modo e consequência do uso desses recursos são de domínio científico, contudo as decisões passam, muitas vezes, pelas mãos do governo que prioriza ou opta por satisfazer as necessidades ou demandas que melhor o legitima, fato que será observado no tópico sobre o peso da decisão política no processo de licenciamento.

5.1.1 A Bacia do Rio Tibagi Frente à Questão Energética no Paraná.

Conforme dados da COPEL (2009) o Paraná é um estado com alto potencial hidráulico, com capacidade para gerar aproximadamente 26.000 MW, cerca de 10% do potencial do país calculados em 260.096 MW. Considerando os 14.000 MW de Itaipu, a capacidade instalada do estado chega a 71% (ELETROBRÁS, 2007).

Figura 6 – Mapa com distribuição baciográfica das Usinas da Copel



Fonte: Copel

Do total de 18.550 MW produzidos, o estado utiliza cerca de 4.500 MW (2010), aproximadamente sua produção desconsiderando a energia de Itaipu do qual recebe *royalties*²⁴. A proximidade dos grandes centros consumidores transforma esse potencial em um ótimo investimento uma vez que outros estados com potencial hidrelétrico se encontram distantes, no norte do país. Essa fato explica o reconhecimento da própria COPEL sobre a possibilidade de vender o excedente de produção para outras unidades federativas e empresas.

²⁴ Entre março de 2009 a março de 2010, o Paraná recebeu cerca de US\$ 45,03 milhões de dólares e os municípios aproximadamente US\$ 45 milhões aos 15 municípios atingidos pela barragem de Itaipu (ITAIPIU, 2011)

Quadro 1 – Potencial de energético nos rios do Paraná

	Usina	Bacia	Potência (MW)
1	UHE Gov. Bento Munhoz da Rocha Netto (Foz do Areia)	Iguaçu	1.676
2	UHE Gov. Ney Aminthas de Barros Braga (Segredo)	Iguaçu	1.260
3	UHE Gov. José Richa (Salto Caxias)	Iguaçu	1.240
4	UHE Gov. Pedro Viriato Parigot de Souza	Litoral	260
5	UHE Guaricana	Litoral	36
6	UHE Chaminé	Litoral	18
7	UHE Apucarantina	Tibagi	9,5
8	UHE Mourão	Ivaí	8,2
9	UHE Derivação do Rio Jordão	Iguaçu	6,5
10	UHE Marumbi	Litoral	4,8
11	UHE São Jorge	Tibagi	2,3
12	UHE Chopim I	Iguaçu	1,8
13	UHE Rio dos Patos	Ivaí	1,8
14	UHE Cavernoso I	Iguaçu	1,2
15	UHE Cavernoso II	Iguaçu	19
16	UHE Melissa	Piquiri	1
17	UHE Salto do Vau	Tibagi	0,9
18	UHE Pitangui	Tibagi	0,8
	Total Instalado		4.548*
* Não considerada a produção de Itaipu na Bacia do Rio Paraná, do qual o Paraná recebe <i>Royalties</i>			

Fonte: COPEL – elaboração do autor.

As quatro maiores hidrelétricas da COPEL foram construídas entre as décadas de 70, 80 e 90. A companhia vem explorando de forma crescente o potencial hidrelétrico do estado permitindo uma dedução lógica que o rio Tibagi, pelo seu potencial, atualmente é a melhor opção para aproveitamento energético.

Quadro 2 – Características do potencial hidrelétrico da Bacia do Rio Tibagi

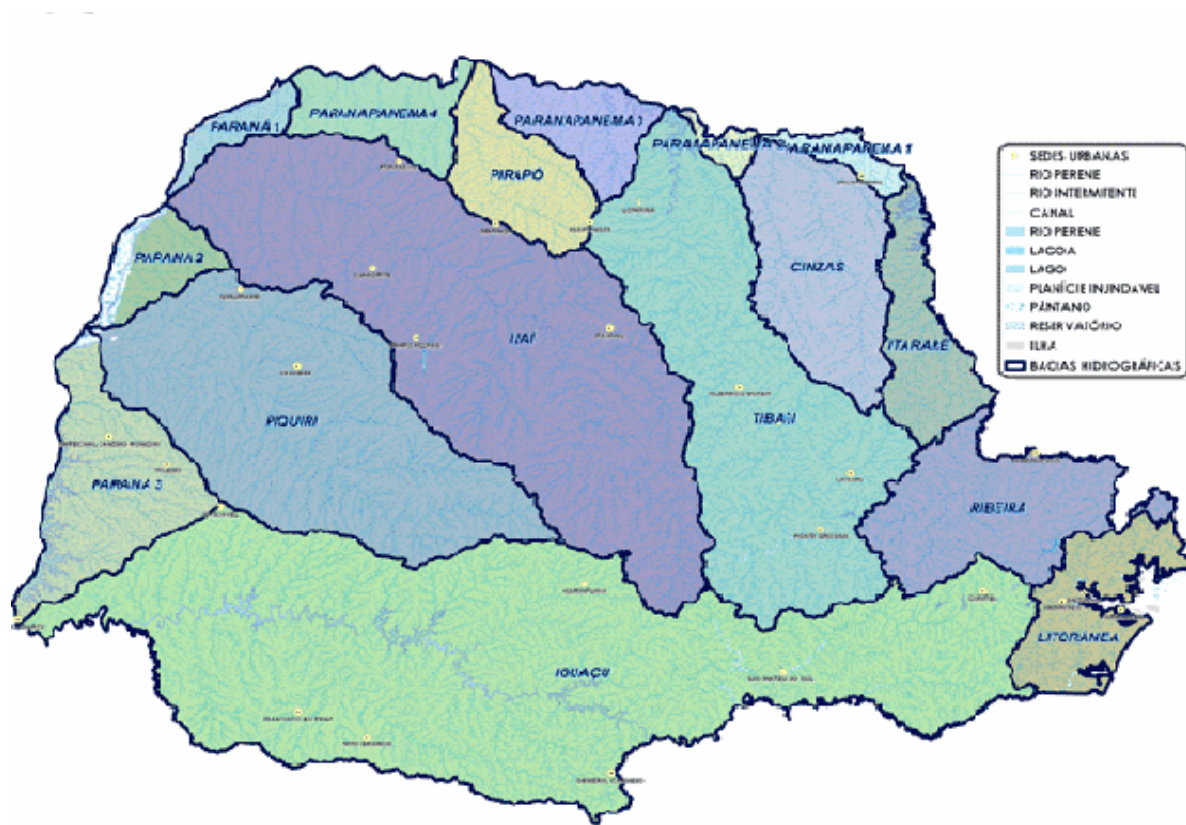
Aproveitamento	Posição (Dist. da Foz) [km]	Área de Drenag. [km ²]	N.A máximo normal de montante [m]	N.A máximo normal de jusante [m]	Potência Instalada [MW]	Área do Reservatório [km ²]
Santa Branca	384,6	7.310	770,0	721,0	67,0	30,1
Tibagi	355,9	8.550	721,0	691,3	47,0	9,4
Telêmaco Borba	315,4	13.400	690,0	642,5	118,0	16,5
Mauá	236,0	14.900	642,5	515,0	385,0 (361)*	95,4 (84)*
Salto Mauá	235,4	14.900	567,00	534,0	22,5	0,16
São Jerônimo	168,2	17.800	515,0	425,0	340,0	65,0
Cebolão	121,7	20.000	425,0	383,6	156,0	27,3
Jataizinho	90,7	21.200	383,0	343,3	156,0	32,0
Totais					1.295,5	275,86
*Área do lago e potência instalada reduzida para amenizar danos ambientais						

Fonte: adaptado ANEEL (2005).

Os aproveitamentos identificados de Mauá com 385 MW, (redimensionado para 361), São Jerônimo (340 MW), Jataizinho (156 MW), Cebolão (156 MW), Santa Branca (67 MW), Tibagi com (47 MW), Telêmaco Borba (118 MW) e Salto Mauá (22 MW) somam aproximadamente 1.295,5 MW (ANEEL, 2005). Se a usina de Mauá com seus 361 KW irá suprir a demanda para 1 milhão de habitantes, todo o potencial do rio poderá atender uma população próxima de 3 milhões e seiscentas mil pessoas. A área total de alagamento se aproxima de 276 km², relativamente baixa se comparada aos 199.554 km² do território paranaense, perto de 0,14%. Considerando o impacto em toda área de influência da Bacia do Rio Tibagi, contudo, o percentual salta para 13% do estado, ou 25.000 Km². A situação também permite observar que o estado é privilegiado com uma distribuição básica de recursos naturais, no caso, rios com potencial hidráulico. A Bacia do Rio Paraná, que culmina entre São Paulo e Paraná, possui o maior potencial hidrelétrico no país. Os grandes rios que a alimentam nascem no interior do tanto do Paraná como da região Sudeste. Especificamente, o Paraná apresenta 9 grandes bacias: do Rio Iguaçu; Litorânea; do Rio Tibagi; do Paraná III; do Rio Piquiri e Paraná II; do Rio Ivaí e Paraná I; do Ribeira; dos Rios Cinzas, Itararé, Paranapanema I e II e; dos

Rios Pirapó e Paranapanema III e IV. Entretanto para melhor compreensão a SEMA divide em 17 bacias e sub-bacias incluindo outras de menor expressão:

Figura 7 – Mapa das bacias hidrográficas do Paraná



Fonte: SEMA

Pelo pressuposto do MCD a distribuição básica dos recursos naturais pode condicionar as “possibilidades de desenvolver diferentes setores econômicos e determinar a viabilidade das opções de políticas públicas” (VICENTE; CALMON, 2011, p. 5). Por mais evidente que o negócio da COPEL seja energia elétrica, a base da sua força institucional está na energia provinda da exploração de um recurso natural abundante: os rios. Como a empresa sempre foi utilizada estrategicamente pelos Governos (PESSALI; SERRA, 2000) para fomentar o desenvolvimento do estado, é factível a utilização dos rios como meio ou recurso para atingir novamente esse objetivo.

Para o caso das UHEs na Bacia do Rio Tibagi, uma estratégia ficou evidente nas pretensões do Governo Lerner (PFL/1994-2002). Como planejava

modernizar o parque industrial do estado, precisaria de infraestrutura energética inclusive para atrair grandes empresas como as montadoras de automóveis. Com as reformas do setor, principalmente com incentivos para atrair o agente privado, a própria energia elétrica se transforma em *commoditie*, um negócio lucrativo inclusive para as estatais como a COPEL e seu principal acionista, o estado do Paraná. Havia também a pretensão de privatização da COPEL, assim, capitalizá-la com investimentos em usinas, proporcionaria maiores valores venais. O que fica claro nesse contexto é que a distribuição básica dos recursos naturais, no caso rios com potencial hidrelétrico, fomenta a política energética por usinas, o que, por sua vez, influencia a política ambiental, especificamente no que tange aos processos de licenciamento. Nesse sentido se constrói uma explicação plausível sobre o interesse político e econômico na COPEL e na construção das usinas. Ademais, vislumbra-se um cenário propício para as organizações do setor como empresas de projetos, empresas de equipamentos e construtoras empreiteiras que consideram toda essa situação uma oportunidade do ambiente organizacional. Nesse cenário, problemas como a questão indígena, que será descrito a seguir, são solucionados com os recursos técnicos de consultorias com expertise nessa área, cuja colocação subjetiva dos problemas ambientais se alinha ao que Zhouri (2005) observa como paradigma da adequação.

5.2 A QUESTÃO INDÍGENA NA BACIA DO RIO TIBAGI

[...] foi com toda sua gente sacrificado no Rio Paraná, a montante dos saltos das Sete Quedas, pelos índios do poderoso Cacique Guairá. [...] Aqueles silvícolas, de bom grado prontificaram-se a dar passagem à caravana, mas fizeram-na em canoas cheias de rombos que habilmente mascararam com emplastos de argila. A certo ponto acima dos saltos [...] retiraram os tapumes e, a nado, puseram-se a salvo ganhando a ilhota, donde apreciaram o desenrolar do drama, [...] As canoas soçobraram e, com os passageiros, lá se foram águas abaixo, desaparecendo tudo, dentro de alguns instantes, nos sumidouros infernais dos saltos lendários. (MERCER, 1934:8 apud MOTA, 1996)

Estudos antropológicos de Helm (1997) indicam que desde 1840 os territórios indígenas da Bacia do Rio Tibagi foram invadidos pelos fazendeiros dos Campos Gerais do Paraná. Concomitantemente ao início do contato interétnico, vem

ocorrendo constantes conflitos entre os Kaingang e as populações brancas na região. Inicialmente com o Barão de Antonia que tomou parte das terras dos indígenas, depois com “posseiros” (não há como tomar posse do que já tem dono), grileiros e fazendeiros vêm ocupando essas terras desconsiderando a questão indígena. Com uma área de 26 mil km², desde 1771 as terras da Bacia do Rio Tibagi foram observadas por expedições militares visando tanto à conquista dos territórios indígenas quanto à defesa de fronteiras. O contato entre Kaingangs, fazendeiros, religiosos e militares foi marcado por relações de conflito quando a percepção indígena observou interesses por riquezas naturais e posse de suas terras. Os Kaingangs perderam uma parte significativa de seu território pela expropriação e pela exploração da madeira. Em virtude das ocupações e conflitos, os povos se refugiaram nos campos e nas matas que restaram para fugir do contato predatório.

O Estado vem gradualmente legitimando a situação de invasão. Em 1949, por exemplo, os territórios Guarani e Kaingang, localizadas no sul do Brasil, foram reduzidos pelo acordo inconstitucional entre a União e o estado do Paraná. Os índios foram expulsos e deslocados para espaços usufruídos por outros grupos de Kaingangs e Guaranis. Suas áreas sofreram retaliações, principalmente pela formação de glebas em alguns locais como no oeste do Paraná. Outra parte do território indígena foi negociada e transferida para grupos de empresários madeireiros. Especificamente na Aldeia São Jerônimo os grupos indígenas ficaram com apenas 14% da área original da fazenda que leva o mesmo nome. Em 1953, as já reduzidas terras foram novamente invadidas culminando em novo conflito. Nas décadas de 70 e 80 houve novas mobilizações indígenas nas Áreas São Jerônimo e Barão de Antonina para expulsar os “posseiros”, incluindo situações de conflito armado. Em 1996 as terras indígenas foram invadidas em quatro oportunidades levando os índios a uma mobilização estratégica através de coalizões entre povoados que se deslocam para as comunidades que sofriam algum tipo de pressão. A luta armada (foices, enxadas e acampamentos) tem se configurado em recursos utilizados para combater a invasão e proteger as AIs. Soma-se às mesmas a criação de conselhos para melhorar o processo decisional que somado a outros avanços como postos de saúde específicos, professores bilíngues, alunos que

frequentam escolas normais entre outros profissionais, conotam amadurecimento político desses povos.

Nas últimas duas décadas são em torno das grandes hidrelétricas que se desenvolvem os conflitos, na minoria restante desses povos encontrados na região desde tempos imemoriáveis. Coletores e pescadores históricos, geralmente se encontram fixados pertos dos rios. Regionalmente foram notórias as situações de conflitos nos casos da Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional, no rio Paraná, afetando os Guaranis que viviam junto ao rio Ocoí, na construção da UHE Salto Santiago, no rio Iguaçu, que atingiu os Guarani-Mbyá e os Kaingang da Terra Indígena Mangueirinha entre outros casos (HELM, 2007). Na UHE de Mauá o empreendimento causará impactos globais notoriamente nos povos Kaingang e Guarani que vivem nas áreas de Queimadas e Mococa, no município de Ortigueira (HELM, 2007). Os Kaingang ocupam cinco terras indígenas situadas na Bacia do Rio Tibagi. Juntam-se aos demais casos do estado e do resto do país sofrendo danos globais em conflitos com empreendimentos econômicos do porte de usinas hidrelétricas. Os empreendimentos afetam todos os setores da vida desses povos, tanto nas condições materiais de sua sobrevivência até as suas concepções de vida e visões de mundo (HELM, 2007). Resta ainda uma estrita e estreita relação desses povos com a natureza e uma dependência total dos recursos naturais:

Cada unidade familiar, nas terras indígenas localizadas na Bacia do Rio Tibagi, também cultiva pequenas roças no toco, para consumo, em locais mais afastados, onde ergue o seu rancho para permanecer enquanto realiza os trabalhos no roçado. Plantam milho pururuca, feijão, arroz, abóbora, batata-doce, mandioca. Alguns plantam cana-de-açúcar para consumo e para o gado. O posto dispõe de cabeças de gado de corte para serem abatidas em ocasiões festivas. Utilizam o sistema de ajuda mútua na produção de suas roças. Costumam coletar o mel das abelhas, bastante consumido pelos indígenas. Em alguns locais, coletam palmito e verduras usadas na alimentação. Nas Terras Indígenas Queimadas, Mococa, Apucarantina, Barão de Antonina e São Jerônimo plantam roças com o auxílio de maquinário de propriedade da Funai. Fazem as lavouras em uma pequena área para consumo de toda a comunidade e uma parte separam para ser comercializada para obterem recursos para a manutenção de cada posto indígena (HELM, 2007 p. 171).

Helm descreve a histórica relação de exploração dos índios que habitam a Bacia do Rio Tibagi. Negociações envolvendo as melhores terras indígenas para o cultivo, o confinamento nas reservas, a subordinação a funcionários externos encarregados de organizar uma agricultura coletiva e garantir a manutenção das famílias indígenas são fatores que alteraram profundamente o modo de vida desses povos. A exploração de força de trabalho, o sedentarismo devido à falta de recursos (coletas) para suas atividades tradicionais, foram sendo substituídos pelo sistema estabelecido em diretrizes da política pública. As reservas indígenas atuais se tornaram locais de confinamento onde os índios permanecem sobre administração da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Em Queimadas, Município de Ortigueira, os Kaingang tradicionais viviam em toldos e ranchos cobertos por folhas de palmeira, pescavam no rio Formigas, no rio Bonito, no rio Barra Grande, no rio Rosário e no rio do Peixe, além de caça de catetos, quatis, veados, tatus, pacas, coelhos e coletas de frutas, mel e raízes em forma de alimento ou remédio para certas doenças. Plantam milho, feijão, mandioca, abóbora e batata doce, contudo a alimentação dos Kaingang de Ortigueira atualmente apresenta deficiência. Sua reserva tem uma área física de 3081 ha, localizada na zona fisiográfica do rio Tibagi, no Terceiro Planalto e uma população de 416 indivíduos em 2007.

O povoado indígena de Mococa se estabelece próximo ao rio de mesmo nome. Criada pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI)²⁵, também é habitada por Kaingangs. São 34 famílias que somam 158 indivíduos. Apesar de mais

²⁵ O Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais, mais tarde apenas Serviço de Proteção aos Índios (SPI) foi criado em 1910 com o objetivo de ser o órgão do Governo Federal encarregado de executar a política indigenista. Sua principal finalidade era proteger os índios e, ao mesmo tempo, assegurar a implementação de uma estratégia de ocupação territorial do País. Sua criação substituiu a Igreja que tinha a hegemonia no tocante ao trabalho de assistência junto aos índios principalmente pela catequese. Por volta de 1957, o SPI entrou num processo de decadência administrativa e ideológica decorrentes dos conflitos de interesses com os estados, muitas vezes se submetendo a estes interesses, assim não conseguia barrar o avanço nas terras indígenas, motivado por interesses econômicos, situação agravada quando funcionários do SPI sofreram acusações de improbidade administrativa, inclusive com relação ao patrimônio indígena. Em dezembro de 1967, já sob regime militar, o SPI foi extinto, após uma devassa que acabou por apontar uma série de irregularidades em sua administração, tendo sido criada para substituí-lo a FUNAI. Ainda que peses essa história, a FUNAI reconhece que o SPI desempenhou um importante papel histórico para a sobrevivência dos povos indígenas, principalmente na consolidação de sentimento de responsabilidade histórica para com as populações indígenas, assim como o respeito pela pessoa do índio (FUNAI, 2011).

isoladas, possuem casas de alvenaria, construídas com recursos da Companhia Paranaense de Habitação (COHAPAR). Com uma área de 848 há, já com matas locais alteradas, também produzem roças de milho, feijão, mandioca, batata-doce e abóbora. Fazem suas pescas nos rios Mococa e Tibagi e caçam pequenos animais e produzem artesanatos vendidos em cidades vizinhas.

A cerca de 75 Km de Londrina, a Terra Indígena Apucarana situa-se próxima ao Município de Tamarana e o distrito de Lerroville. Possui cerca de 5.574 hectares e, além do Rio Tibagi, também é cercada pelos rios Apucarantina e Apucarana. Os kaingangs habitam as terras férteis dessa região. Os rios são piscosos, as matas estão relativamente preservadas, principalmente matas ciliares, um patrimônio ecológico respeitados pelos indígenas. Também colhem frutos, plantas medicinais, material vegetal para a confecção de artesanatos. Em 1959 foi construída dentro da área uma pequena usina explorada pela COPEL que paga uma compensação aos indígenas de acordo com Termo de Ajustamento da Conduta (TAC) entre uma Associação Comunitária e a empresa com mediação do MPF de Londrina.

Existe uma auto dependência das comunidades indígenas pelos recursos naturais na Bacia do Rio Tibagi e de seus afluentes para a realização de suas principais atividades de subsistência, culturais e saberes. Cientes dos impactos e das consequências sociais e ambientais que a Usina Mauá poderá causar, esses povos participaram das discussões sobre o projeto e se posicionaram contra a construção de usinas hidrelétricas no rio Tibagi. Os impactos globais são comprovados pela observação de uma dependência tradicional dessas áreas para a realização de suas atividades de sobrevivência, envolvendo a prática de suas crenças, seus mitos, o enterrar dos seus mortos, as festas, a celebração de uniões entre casais, o estabelecimento de redes de sociabilidade que os mantêm unidos, etc.. Eles ainda preservam suas identidades étnicas e sociais, incluindo os nomes que herdaram de seus antepassados. Sua memória é valorizada se pensam como índios distintos dos não índios, com os quais mantêm intenso contato há muito tempo. Perambulam pelo território tradicional para as atividades de caça, pesca e coleta de material vegetal para a confecção de seus artesanatos. O desenvolvimento proporcionado pela usina, na verdade aproximará a civilização urbana dos índios

umentando os riscos de saúde, alterações no clima, e principalmente nos peixes, um dos principais alimentos dos índios. Naturalmente o desenvolvimento atrairá o indígena à cultura urbana, alterando de vez a vida natural dos mesmos (HELM, 2007).

Além de protegidos por uma forte legislação, os indígenas também possuem como recurso a possibilidade de mobilização de tropa, como ficou evidente em 1996 quando se sentiram ameaçados com relação à perda de seus territórios. Em que pese a não mobilização de tropas no caso do UHE de Mauá, a possibilidade de ocorrer é um fator relevante percebida pela coalizão dominante das empresas envolvidas na construção da usina. Mediante o aparato constitucional que resguarda os direitos desses povos, incluindo seu “consentimento de fato” - linguagem adequada ao entendimento cultural para exploração dos recursos de seus territórios - resta dúvida sobre o uso dessa população como participante de coalizão ou recurso de manuseio dentro do jogo político-econômico e ambiental. Ainda no ano 2000, no caso do processo de licenciamento da UHE de São Jerônimo, O MPF considera suspeita a mudança de opinião indígena como relata João A. Omoto:

“[...] ocorreu uma audiência pública algum tempo depois dessa primeira marcada para de fato colher a opinião dos indígenas e tudo mais em um processo de consulta e tudo mais, e os indígenas nessa segunda ocasião disseram que não concordariam com o alagamento de suas áreas. Teve desdobramentos dentro do Congresso Nacional, fora dele, houve posteriormente, um contexto que até hoje não foi muito bem explicado. Os indígenas fizeram uma votação interna, sem a presença de FUNAI, Ministério Público ou outro órgão, e vieram a consentir posteriormente no alagamento de suas terras, um processo que não está muito bem explicado quem foi que intermediou já que na verdade o processo de audiência pública, que era mais transparente, o resultado tinha sido outro e aí desse resultado de consulta interna resultou um documento que foi para o processo legislativo e que resultou então num parecer favorável do Deputado Luciano Pizzato no sentido de então autorizar a construção da usina de São Jerônimo essencialmente” (ENTREVISTA, MPF, 2011).

O processo de licenciamento da UHE de São Jerônimo, em decorrência da questão indígena, foi paralisado em meados de 2000. O fato acima demonstra a fragilidade dos processos envolvendo a questão e a importância do MPF em vigiar cada contexto coibindo as práticas que ferem a democracia e os

direitos civis. A atuação desse órgão, no caso da UHE de Mauá, simboliza a presença de um poder paralelo, um recurso que pode ser acionado ou fazer parte das coalizões civis quando coagidas. Notoriamente a garantia dos direitos e territórios indígenas induz um paralelo de proteção ambiental. É coerente inferir que a política indígena forma um subsistema com influência na política ambiental, portanto, envolve as preocupações e intenções das coalizões concorrentes. Seus direitos constitucionalmente protegidos possuem um relativo poder de influenciar questões ambientais regionais, situação relacionada ao caso da Bacia do Rio Tibagi. O MPF reconhece que a IEE tenta apoderar-se das terras indígenas nesta bacia e percebe a necessidade de forte atuação na região:

Outro ponto a destacar é que a bacia do rio Tibagi serviu de palco para conflitos entre índios e o setor elétrico, o que resultou em vários procedimentos de tramitação na Procuradoria da República em Londrina, merecendo os novos projetos para instalação de empreendimentos naquela localidade e especial atenção dos órgãos públicos, como medida preventiva (Entrevista MPF, setembro, 2011).

Institucionalmente a questão indígena é reconhecida como direito constitucional e por diretrizes e resoluções do CONAMA orientando as ações dos órgãos que tratam da proteção do meio ambiente, do patrimônio arqueológico, físico e cultural. São considerados grupos étnicos distintos e singulares reconhecido historicamente pela CF e atualmente descrito no artigo 231. Os direitos, demarcação e proteção das terras é dever do Estado. Os recursos hídricos, potencial energético, pesquisa e a lavra das riquezas minerais só podem ser efetivados com a autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas.

Em que pesem outros episódios na Bacia do Rio Tibagi, notoriamente é na questão energética que ocorre uma maior interferência do MPF. Entre 1999/2000, denúncias no Congresso Nacional motivaram a necessidade de verificar os licenciamentos das UHEs de Cebolão e São Jerônimo, duas das sete previstas, à jusante da UHE de Mauá (Entrevista MPF, set. 2011). A partir daí o MPF se envolveu com os direitos indígenas de toda a bacia, uma vez que os efeitos

sinérgicos das barragens deveriam ser calculados dessa maneira²⁶. Todo um contexto negativo envolvendo a o risco às comunidades indígenas e visto com uma questão de “racismo ambiental” de onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos do desenvolvimento aos grupos sociais vulneráveis. Os indígenas da Bacia do Rio Tibagi mantinha clara e forte objeção contra a UHE de Mauá (FILIPIN; FILIPIN, 2007), informação divulgada pela imprensa:

Os índios de Mococa parecem não se iludir com a possibilidade de que a usina lhes traga dividendos. Em reunião realizada com lideranças na aldeia, a posição declarada pelos Kaingang foi contrária à UHE Mauá. A barragem vai afetar diretamente os parais, a pesca, os remédios medicinais. Eles (a empresa responsável pelo projeto) dizem que não. Nós estamos à disposição para debater, mas eles não nos procuram", desabafa o cacique Florides Nato, 31. O vice-cacique da aldeia, Reginaldo Sales Batarse, 35, reclama que os índios não estão tendo voz nas audiências públicas realizadas para discutir a construção da usina (NAVARRO, 2006).

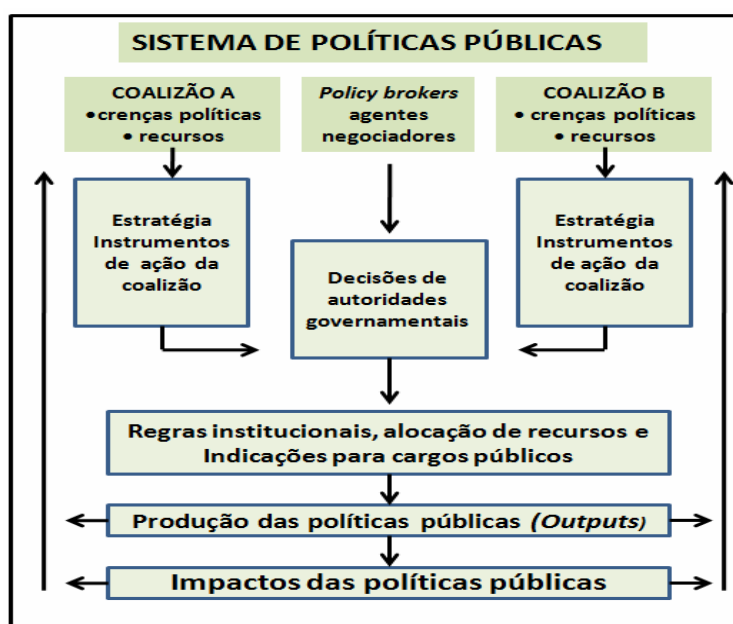
Realizada esta revisão teórica sobre temas relevantes que circundam o processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá permitindo entender o ambiente desse conflito ambiental, descreve-se a seguir o processo histórico da UHE de Mauá iniciado ainda na década de 90. Especificamente procura-se retratar a competição entre duas crenças distintas, uma ambientalista e outro desenvolvimentista.

²⁶ Os impactos sinérgicos do aproveitamento de bacia foram baseados nos parâmetros metodológicos empregada na Avaliação Ambiental Integrada (AAI) da bacia do rio Uruguai, incorporada no Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas, edição 2007. As diretrizes estão de acordo com o disposto do Termo de Compromisso, firmado em 2004, com o empreendedor do aproveitamento hidroelétrico de Barra Grande, do qual o MME foi signatário, uma vez que incorporou o conteúdo generalizável do Termo de Referência da AAI da bacia do rio Uruguai, estudo este realizado pela EPE e acompanhado pelo MME e pelo Ministério do Meio Ambiente.

6 A USINA DE MAUÁ

O caso da UHE de Mauá é parte de um planejamento para explorar o potencial hidrelétrico da Bacia do Rio Tibagi. O contexto do empreendimento sofre uma pressão estrutural que precisa ser considerada, mesmo que de forma sucinta, porque ele foi citado para subsidiar as decisões das principais ações judiciais contra o empreendimento, as mesmas serão citadas a frente. A partir de 1995 as decisões sobre a exploração de várias usinas no rio Tibagi começam a ser definitivamente efetivas. Nessa época também se forma uma nova estrutura no setor elétrico, incluindo a criação da ANEEL, em 1996. Esse contexto se mostra ideal para análise do sistema de política pública ambiental do MCD (eventos internos) envolvendo o caso da UHE de Mauá.

Figura 8 – Sistema de Políticas Públicas do MCD



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

Nesse capítulo as características do Sistema de Políticas Públicas, observadas na figura 8, serão úteis para descrição do contexto da construção da usina incluindo a definição da coalizão contra o empreendimento. Devido à relevância na definição do caso, um esclarecimento sobre as ações civis públicas

(ACP) é realizado depois da caracterização do primeiro cenário do conflito entre o final da década de 90 e início dos anos 2000. A reação social, o fortalecimento e retórica da coalizão pró-usina e da coalizão ambientalista descreve o ambiente instituído e sucintamente o comportamento, objetivos, recursos e estratégias dos grupos em momentos considerados críticos como a liberação LP, o leilão da usina e a liberação da LI. Destaca-se também o papel do MPF no caso, alguns recursos políticos utilizados pela coalizão pró-usina e evidenciam-se os atores e as crenças gerais das coalizões.

6.1 PRECEDENTES POLÍTICOS PARA CONSTRUÇÃO DA UHE DE MAUÁ

Nas últimas décadas a COPEL deu preferência para seus empreendimentos hidrelétricos nos rios com maior potencial. Na Bacia do Rio Iguaçu, por exemplo, se localizam as maiores usinas da empresa: UHE Gov. Bento Munhoz da Rocha Netto (Foz do Areia); UHE Gov. Ney Aminthas de Barros Braga (Segredo) e; UHE Gov. José Richa (Salto Caxias), respectivamente com 1.676, 1.260 e 1.240 MW de capacidade de geração energética. A região de influência do rio Tibagi ficou livre dos grandes empreendimentos hidrelétricos ainda que nas décadas de 40, 50, 60 e 80 o seu potencial hidrelétrico foi estudado (ARRUDA, 2007). Em meados da década de 90 a COPEL decidiu efetivar a construção de usinas nesta bacia, ainda que na década de 50 já havia construído a pequena Usina Apucarantina (10 MW) no rio que leva o mesmo nome. Em 1995 a COPEL inicia obras para a construção UHE de Salto Caxias. De acordo com as mensagens de governo²⁷ enviadas à Assembleia Legislativa, na mesma época era realizada os EIAs e estudos de viabilidade econômica para as UHEs de Cebolão e Jataizinho no rio Tibagi (PARANÁ, 1996). Em 1996 os estudos foram concluídos e havia previsão para entrada de operação dessas usinas no ano de 2003. Em 1997 foram concluídos os mesmos estudos para as UHEs de São Jerônimo e Mauá. Nesse

²⁷ As mensagens de governo, conforme orientação da constituição de vários estados, são encaminhadas no início de cada ano à Assembleia Legislativa (deputados estaduais). Contém as realizações do Governo do ano que findou e os planos para o ano que se inicia. As mesmas precisam de aprovação dos deputados estaduais que democraticamente representam os interesses da sociedade. Teoricamente a aprovação pela Assembléia Legislativa da mensagem de governo é a concordância da sociedade com a proposta política.

período as mensagens também informavam sobre a participação da COPEL em usinas fora²⁸ do estado. Em 1999 o governo informa que concluiu (em 1998) os estudos dos Rios Tibagi e Jordão, iniciado estudos nos rios Piquiri e Chopin e revisto inventário do rio Ivaí (PARANÁ, 2000). Havia, segundo as mensagens, um plano de expansão de energia elétrica para suprir o mercado²⁹ no estado.

Conforme argumentado no tópico 5, após quase esgotado o potencial do Rio Iguaçu, conseqüentemente o rio Tibagi seria o próximo a ser explorado. A re-análise dos projetos, sete ao total, incluindo a UHE de Mauá, nasce na conjuntura econômica descrita como terceira fase da institucionalização da IEE caracterizado por reformas estruturais visando à transferência para o setor privado de atividades produtivas. Há claro objetivo de angariar recursos com venda de ativos estatais e resolver a saturada dívida do tesouro em várias instâncias governamentais. A criação da ANEEL em 1996, pressões de grupos de interesses no Paraná e o projeto político do Governo Jaime Lerner (1995-2002) de industrializar a economia, são fatores relevantes envolvendo a COPEL como fornecedora de insumo industrial. A deterioração das contas públicas exigia autossuficiência de tais empresas. Era coerente valorizar a COPEL enquanto ativo passível de liquidação ou para gerenciar a dívida pública. Nesse marco regulatório era estratégico possuir atratividade para uma eventual privatização³⁰, atender as necessidades essenciais da industrialização do Paraná e ser rentável (PESSALI; SERRA, 2000). A construção da UHE de Mauá, das outras seis usinas para a Bacia do Rio Tibagi e o interesse nas bacias dos rios Ivaí, Piquiri e Jordão eram investimentos necessários e estratégicos. Entretanto, ainda que observado o potencial de sete aproveitamentos hidrelétricos, em virtude de polêmicas, principalmente ambientais, a COPEL entrou

²⁸ Machadinho em Santa Catarina (140 MW) e Dona Francisca no Rio G. do Sul (122 MW) e consórcios com grupos privados para construção de usina de gás natural.

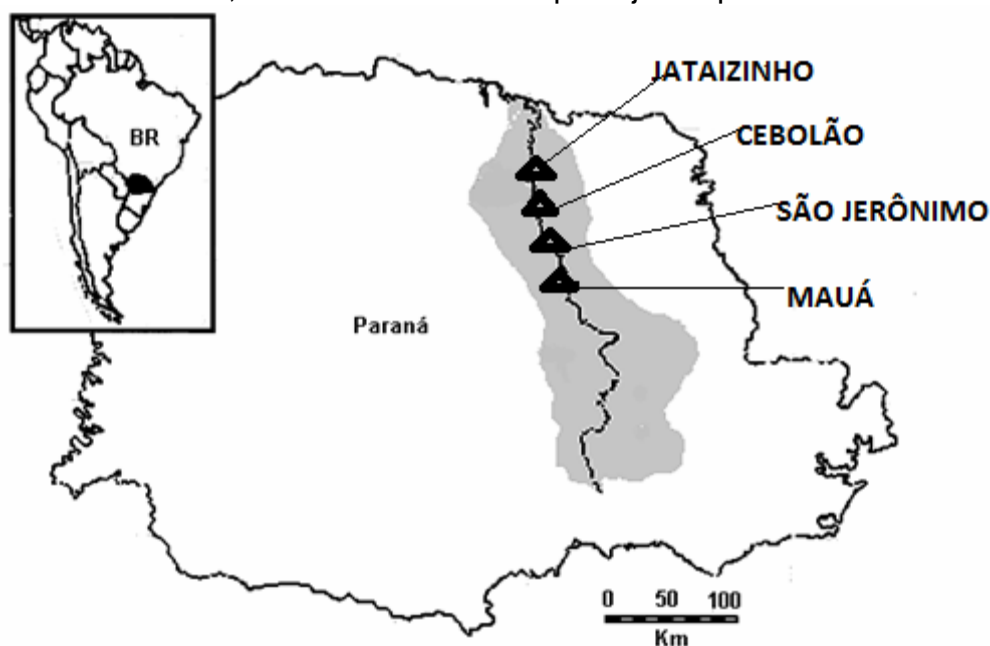
²⁹ O Governo Lerner (PFL/1995-2002) foi marcado pela atração de indústrias com algum tipo de subsídio. Na mensagem de governo de 1998 destaca-se que as novas linhas de transmissão atenderiam, entre outros consumidores, a Audi, Tafisa, Eletrolux, Chrysler e Renault, todas empresas eletro-intensivas.

³⁰ Pessali e Serra (2000) apontam como evidência de valorização da COPEL enquanto ativo do estado passível de liquidação principalmente para gerenciamento da dívida pública, a antecipação de ativos feitos pelo Paraná em dezembro de 1988 para o BNDS (cerca de US\$ 1 bilhão, aproximadamente um quarto do valor patrimonial da COPEL) para a principal agência de fomento à modelagem da privatização. Os recursos foram utilizados principalmente para pagamento do 13º salário dos servidores estaduais.

com pedido de licenciamento para 4 usinas: Cebolão; São Jerônimo; Mauá e; Jataizinho:

Antonio Fonseca dos Santos, gerente da Coordenadoria de Impactos Ambientais da estatal, informa que os novos estudos de viabilidade econômica descartaram as usinas mais próximas da cabeceira do rio Tibagi e alteraram a localização de outras. Tudo para "diminuir a polêmica" em torno do complexo hidrelétrico. Permaneceram as quatro planejadas para operarem mais ao norte do rio, "as mais rentáveis", segundo Fonseca. São elas Jataizinho, Cebolão, São Jerônimo e Mauá. Todas já têm seus estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA-Rima) sob análise do órgão ambiental estadual (o Instituto Ambiental do Paraná, IAP) e do IBAMA, primeiro passo para a obtenção da licença prévia - que autoriza licitar as obras. Os parceiros privados também já estão definidos. A polêmica, entretanto, só tem aumentado (GONÇALVES, 200X).

Figura 9 – Mapa da localização na Bacia do Rio Tibagi das UHEs de Mauá, São Jerônimo, Cebolão e Jataizinho planejadas pela COPEL



Fonte: UEL Projetos - adaptado

Não ficou clara os motivos da desistência para explorar as três usinas mais próximas a cabeceira do rio Tibagi. Talvez pelo baixo potencial hidrelétrico dos locais ou até mesmo, conforme alegação da empresa, para diminuir a polêmica sobre os danos ambientais. Àquela época, entretanto, uma estratégia

que mais tarde seria observada no EIA/RIMA da UHE de Mauá também foi utilizada nos estudos contratados pela COPEL. No relatório ambiental da usina de Jataizinho, na segunda metade da década de 90, o biólogo contratado Marcos Ricardo Borschein, alega que seu trabalho foi submetido à Juris Ambientis, empresa de consultoria contratada pela COPEL para analisar os estudos de campo. O relatório foi modificado sem a anuência dos autores. Várias alterações na descrição dos impactos ambientais relacionados foram abrandadas. Medidas mitigadoras e programas ambientais sugeridos foram simplesmente eliminados do texto. Como havia exigência de que o relatório original fosse enviado ao IAP, supostamente outros pesquisadores foram contratados e outros relatórios foram preparados e encaminhados ao mesmo instituto e à Superintendência do IBAMA no Paraná. Os autores do relatório fraudado encaminharam duas representações ao Ministério Público entre 1997 e 1998 (GONÇALVES, 200?). Mesmo a COPEL desistindo das usinas, os profissionais foram responsabilizados moralmente por fazerem um EIA/RIMA incompleto perdendo posteriormente várias oportunidades de trabalho. Gonçalves (200?) observa que, para expandir sua atuação no mercado de geração de energia, a COPEL parecia disposta a sacrificar sua boa reputação junto à opinião pública paranaense. Esse contexto acontece justamente na década que a empresa abre seu capital e tem como perspectiva ser privatizada. Como a ELETROBRÁS, com a entrada do capital privado na IEE, a COPEL também parece enfraquecer a internalização da variável ambiental na sua gestão. Em 1996, ainda que já pese a interferência do capital privado, a COPEL firmou um convênio com a UEL através do Instituto Tecnológico de Desenvolvimento Econômico e Social – ITEDS, para acompanhamentos dos levantamentos ambientais a fim de fomentar a discussão, pela comunidade científica, de assuntos relacionados às novas barragens. De acordo com a mensagem de governo de 1997, o acompanhamento permitiria que os atingidos por barragens recebessem apoio técnico da UEL nas audiências públicas. Este fato, positivo para a questão ambiental, não foi observado nos próximos anos. Por fim, como será descrito à frente, a COPEL provisoriamente desistiu das usinas de Mauá, Jataizinho de Cebolão focando apenas em São Jerônimo, contudo, como atingiria aldeias indígenas, o projeto parou por falta de autorização do Congresso Nacional.

A construção da UHE de Mauá fez parte de um plano maior de expansão de energia elétrica dentro do estado. À época o Paraná era superavitário em energia. Nas mensagens de governo de 1999 aludem-se os milhões de reais lucrado pela COPEL com a venda de excedente de energia para outros estados. Mesmo explicando que os reservatórios estavam cheios, fato que possibilitara maior produção de energia, o excedente de produção seria melhorado com o término da UHE de Segredo inaugurada em 1999. Nesse sentido não se justificava a construção de mais usinas para abastecimento local, mas a possibilidade de venda do excedente energético era discursada pelo governo como um fator positivo. Como será observado à frente, ainda em 2006, constavam informações sobre a situação superavitária no Paraná. Entre o período de 1990 a 2011, significativamente, apenas foi construída a UHE de Segredo. Uma das conclusões deduzidas infere que o plano de expansão energética no estado iniciada no Governo Lerner, incluindo Mauá, serviria aos interesses diversos no país e no estado. Os impactos ambientais desses empreendimentos seriam externalidades da política energética nacional e interesses do Governo.

O que ficaria evidente era o alinhamento do estado com a política energética nacional que apresentava fortes indícios da racionalidade privada atuando no setor. Os EIAs realizados por profissionais contratados pela COPEL foram modificados ou substituídos e foram constituídas várias parcerias com a iniciativa privada para a expansão da geração. O processo de expansão, a preocupação com os impactos ambientais apontados pela sociedade civil e as mudanças de governo Lerner (1994/2002) e Requião (2003-2010) passando do discurso neoliberal para estadista, fazem parte do processo da UHE de Mauá. Em suma, no plano de expansão de energia paranaense, especificamente dentro da IEE no estado, sugere-se, de forma genérica, um período de transição no campo da política energética e ambiental no estado, porque o plano de expansão do Governo Lerner (1995-2002) acontece em período recente a duas estruturas de oportunidade política: a Constituição Federal de 1988 e a Rio 92. Essa nova estrutura, que provavelmente possibilitou uma reação social mais intensa no caso da UHE de Mauá, será descrita a seguir. Antes é conveniente observar que a COPEL é naturalmente um membro da coalizão pró-usina. Conforme se procurou evidenciar

no item 2.3.2, trata-se de questão primordial à supremacia da companhia sobre os recursos energéticos do estado principalmente das hidrelétricas, fato que ajuda a compreender o comportamento da empresa comparado a uma organização privada dentro do setor elétrico. Infere-se também que a maior empresa paranaense é um dos principais meios de controle econômico do estado, portanto possui uma coalizão dominante voltado aos interesses de governo, ou seja, é um dos principais meios de controle da economia paranaense utilizado pelo governo.

6.2 O CONFLITO MANIFESTADO NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

Ação Civil Pública³¹ (ACP) é uma modalidade utilizada para defender os interesses civis. É utilizada em circunstâncias percebidas como prejudiciais à sociedade. Conflitos envolvendo o meio ambiente, indígenas, entre outros grupos especiais, devem ser proposto ao judiciário através de uma ACP. As ações podem durar vários anos sem que seja deferido totalmente seu mérito. Liminares, agravos e outros recursos são provenientes da ação na medida em que novas situações ou provas produzidas por processos administrativos se tornam relevantes. Outros recursos judiciais (mandatos de segurança, suspensão de segurança, medidas de cautela, etc.) proporcionados no direito, também permitem que essas ações sejam acrescidas de estudos, análises técnicas, pareceres, testemunhos etc.. Todo esse aparato subsidia o magistrado para decisão segura nos parâmetros insituídos da justiça, ainda que pese em nossa cultura, alguns vícios patrimonialistas, clientistas entre outras anomalias sociais como a venda de sentenças³² no judiciário. Caso uma

³¹ A ação civil pública surgiu com a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 e tem como objetivo apurar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Com a promulgação do Código do Consumidor (Lei nº 8.078/90), a ACP também tutela outros interesses difusos e coletivos. Em caso de desistência infundada ou abandono da causa, o Ministério Público, e agora com a Lei nº 8.078/90 qualquer outro legitimado, podem assumir a titularidade ativa da ação. Atualmente os legitimados para promover a ação civil pública são o Ministério Público, a União Federal, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as associações civis (SANTOS, 2000).

³² Baseado em denúncias sobre venda de sentenças por magistrados em várias regiões no país. Não há evidência direta dessa fraude na justiça ambiental. É pertinente, contudo, observar que nas ações envolvendo a UHE de Mauá, acusados como a empresa CNEC e demais réus, foram (estão) sendo defendidos por equipe de advogados pertencente há grupos que fornecem interpretação da legislação ambiental amplamente utilizada pelos juizes para proferir suas decisões, como a Milaré Advocacia. Essa constatação pode ser observada nas ações citadas nesse estudo. A questão da

das partes não concorde com o deferimento/indeferimento judicial, pode recorrer em instâncias superiores.

No caso brasileiro os litígios de ordem de Estado são julgados na 1ª Vara Federal, prosseguindo na Vara Regional e finalmente pode ser levado ao Superior Tribunal de Justiça (STJ). No processo da UHE de Mauá as ações correram na 1ª Vara Federal de Londrina, na 1ª de Ponta Grossa, na 4ª Vara Regional de Porto Alegre e no STJ. Via de regra as decisões das cortes representam uma legitimidade ou realidade social sobre determinados assuntos ou área que passa a ter a proteção do Estado. Considerando a ordem legal dominante, em se tratando de litígio ambiental levado ao judiciário, é possível extrair das decisões algum parâmetro representativo da política ambiental instituída.

Dentro do processo de licenciamento da UHE de Mauá é notório o processo litigioso envolvendo, por um lado, um MPF (de Londrina) atuante e com boa capacidade técnica de fundamentar as denúncias levantadas e recebidas, ONGs e movimentos sociais com *know-how* ambiental e principalmente a instituição de uma frente civil de proteção do rio Tibagi. Por outro lado se observam companhias institucionalmente legitimadas no meio governamental historicamente envolvidas nos interesses gerais do governo estadual (PESSALI; SERRA, 2000) e federal quando não muito se confundem com o próprio governo. Essa conjuntura amplia a possibilidade de litígio, às vezes resolvido somente em última instância, no STJ. No caso da UHE de Mauá as falhas no processo ultrapassaram as orientações de correções do MPF, as críticas dos movimentos sociais, a posição das ONGs, a questão indígena e principalmente os estudos técnicos científicos de pesquisadores contradizendo a viabilidade ambiental da usina.

Dentro do MCD, mesmo aproximando as ACPs de um procedimento quase reativo em detrimento de prejuízos sociais e sob responsabilidade de uma

subjetividade na interpretação das leis ambientais também é objeto de encontros específicos. Em 2011 o 9º Congresso Ambiental patrocinado pela a IBC, representante da Informa Group, especializada em informação empresarial, além das estratégias para enfrentar a subjetividade da lei que rege a compensação ambiental, tinha também como palestrantes empresas de advocacia especializadas em regularização e licenciamento ambiental. Esse tema foi palestrado por Édis Milaré da Milaré Advogados. Outro destaque foi os impactos proporcionados pela reforma do Código Florestal, assunto analisado e apresentado por funcionário (Regina Barcellar) da COPEL. Não é propósito de esse estudo aprofundar nesses fatos, contudo, a questão da subjetividade na legislação ambiental é um fato evidenciado cujo domínio pode definir os rumos de litígios importantes na política ambiental.

instituição, o Ministério Público, embora outras instituições legitimadas na defesa de interesses difusos ou coletivos e até individuais homogêneos também o façam, utiliza o recurso como instrumento de acesso à justiça social. As ACPs, institucionalizada na Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, ou seja, fato relativamente recente no quadro de oportunidade política na nova ordem democrática do país, passa a ser um importante veículo dentro da questão ambiental abrangendo também o direitos dos consumidores, valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos. Nesses parâmetros, as ACPs foram um recurso intensamente utilizada pela coalizão contra a UHE de Mauá. Em determinados momentos, as ações com o mesmo objeto de conflito são colocadas de forma estratégica, em mais de uma vara por atores diferentes, situação possível por se tratar de direitos difusos e até da competência para julgar o mérito por determinada comarca ou ainda porque os impactos (ambientais) atingirem mais de uma comunidade. Em um campo multifacetado e complexo como o ambiental onde ideologias, subjetividades, cientificismo, economia e política manifestam suas faces e pretensões, especialmente dentro do licenciamento, as ações são campos privilegiados de análises porque concentram as argumentações sociais mais refinadas de cada área. Dado a possibilidade de definir os conflitos e a profundidade que pode alcançar evocando os princípios constitucionais, o julgamento das ações, principalmente no STJ, seria a representação da ideologia dominante de uma sociedade. As leis constituídas, entretanto, também são pontos de partida para correções de anomalias dentro da sociedade, princípio já observado no início do tópico sobre os movimentos sociais, categoria que se enquadra as ações da coalizão contra a UHE de Mauá. Se a tensão entre diferentes grupos de interesse, demonstrada por reivindicações provocadas pela percepção de injustiças individuais e coletivas, revelam “feridas” sociais que impulsionam a ação e o campo social para formas superiores de organização, necessariamente haverá um reflexo efetivo na estrutura jurídica-legal, conforme indica Soares do Bem (2006).

6.3 A PRIMEIRA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A FORMAÇÃO DE UMA COALIZÃO DE DEFESA

A primeira ação a se destacar no caso da HUE de Mauá foi justamente a 1º entre quase duas dezenas propostas no período de 1999 até 2011. A ACP 1999.70.01.007514-6 proposta pela Associação Brasileira dos Atingidos por Barragens³³ (ANAB) tinha como réus a COPEL e IBAMA. A ANAB propunha responsabilização por danos ao patrimônio natural, cultural e social. Solicitou o cancelamento do processo de licenciamento devido a inconsistências no EIA que considerava o impacto de quatro usinas e não dos sete pretendidos pela COPEL na época. No ano 2000 a COPEL desiste dos empreendimentos alegando interesse apenas nas usinas de Cebolão, Mauá e Jataizinho (MPF, 2006), fato que não eximiu a exigência de uma AAI. Portando deveria a COPEL apresentar novo EIA com impactos sinérgicos da Bacia do Rio Tibagi, conforme orientação da Lei de Recursos Hídricos (Lei 6.938/81 e 9.433/97).

No mérito da ação, o IBAMA alegou que já havia mencionado o problema ao IAP no ano anterior, em 1998. A COPEL alegou que o interesse em apenas quatro usinas era uma decisão facultativa a ela conforme normatização da ANEEL. Nesse sentido, o objeto da acusação, ou seja, os efeitos sinérgicos de sete usinas pretendidas anteriormente, não tinha sentido, incluindo a competência do IBAMA sobre o mérito. Haja vista tratar de tema complexo, foi determinado o parecer do MPF sobre o caso. Com larga argumentação em um processo contendo 1008 páginas subsidiados pela equipe técnica ambiental da 4º Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, que teve por objeto o Estudo de Impacto Ambiental Integrado dos Aproveitamentos Hidrelétricos do Rio Tibagi, as argumentações do MP não só reforçaram a acusação como também fez incluir a ANEEL como corresponsável.

Em janeiro de 2001 a 1º Vara Federal de Londrina acata a acusação e atribui à Justiça Federal a competência para avaliação do mérito em virtude das Usinas de Cebolão e São Jerônimo abrangerem terras indígenas. Também havia a necessidade de envolver a ANEEL e FUNAI no processo. Foi

³³ A ANAB é, estrategicamente, pessoa de caráter jurídico ligado ao MAB, portando com poder de entrar com ações civis públicas nas esferas judiciais.

determinado ainda o cancelamento da audiência pública referente ao EIA para implantação da Usina Hidrelétrica de São Jerônimo em janeiro de 2001, levando em consideração a Lei de Recursos Hídricos e inobservância a diretrizes e formalidades legais e ambientais conforme reconhecia o próprio EIA/RIMA entregue pela COPEL. Cobrava rigor no processo de licenciamento para resguardar os legítimos interesses das comunidades e preservar a biodiversidade do local. Somente após o cumprimento desses cuidados poderia se decidir sobre a viabilidade do projeto, garantindo um meio ambiente equilibrado no futuro. Relevou-se a possibilidade das terras indígenas serem atingidas, os impactos socioculturais nessas populações e questionava a fidelidade das medidas tomadas até então, além de apontar a necessidade de análise do Congresso Nacional no caso. Destacou ainda que a garantia do desenvolvimento sustentável deve partir do Poder Público obedecendo aos preceitos constitucionais. Foram citados exemplos marcantes de obras concluídas apenas com considerações supérfluas sobre implicações ambientais como as hidrelétricas da Região Sudeste, e casos como de Itaipu, Tucuruí e Balbina. Aludia que a destruição da fauna aquática do Rio Grande, Tietê, Paranapanema etc., não poderia se repetir.

O período entre 1999 e 2001 pode ser considerado o primeiro momento crítico na trajetória de licenciamento da UHE de Mauá. Efetivamente houve um assédio da COPEL no licenciamento, sem observar, porém, seus preceitos básicos. Além de acatar a decisão em janeiro de 2001, a 1ª Vara Federal de Londrina, com argumentação favorável à questão ambiental, determinou também o cancelamento das audiências públicas realizadas em virtude das irregularidades no processo. Compreende-se dessa forma que a coalizão contra a UHE de Mauá suspendeu um processo que poderia causar um impacto ambiental bem maior considerando quatro empreendimentos adicionais que supostamente poderiam ser executados. Na época a COPEL se configura como principal interessada no processo. Somente na esfera judicial a ANEEL começa a figurar como participante da coalizão pró-usina. Hajam vista as poucas informações daquele período, ressalta-se o papel do MAB (ANAB) que motivou essa primeira ação, e o trabalho do Ministério Público que juntou mais informações ao processo. Outras evidências

aludem uma forte mobilização de outros grupos contra o empreendimento como lembra João Akira Omoto, procurador da república em Londrina:

Tinha a segunda vertente que era a disputa relacionada à questão propriamente de aspectos de meio ambiente que implicava então na avaliação ambiental estratégica. Tinha as outras ONGs, os pesquisadores das universidades, especialmente da UEL, a Liga Ambiental primeiramente e depois entraram outras ONGs como a MAE aqui de Londrina e alguns grupos locais especialmente vinculados a Pastoral da Terra. [...] traziam essa questão sócio-ambiental em discussão, a necessidade de se conhecer, indicando que na verdade a bacia do Tibagi tem pontos que são considerados de extrema relevância para conservação ambiental e que não estavam sendo considerados, além do fato de que teriam outras implicações do ponto de vista da qualidade do abastecimento dos municípios. Enfim, essa questão foi judicializada em 99 por uma ação proposta pela ANAB que resultou em uma sentença favorável, procedente que determinou a realização de uma avaliação estratégica agora em 2007 ou 2008, duas questões paralelas (Entrevista MPF, set. 2011).

O estudo confeccionado pela equipe técnica do MPF confirmou os pareceres dos pesquisadores da UEL e das ONGs envolvidas. Dessa maneira se constituía a coalizão contra o empreendimento com forte recurso baseado no conhecimento. Dado o deferimento da ação em maio de 2001, o IBAMA solicitou complementações ao EIA/RIMA referente à UHE São Jerônimo. Sem resposta sobre esses estudos complementares o órgão arquivou o pedido de licenciamento (MPF, 2006). Configurou-se, nesse sentido, uma vitória da coalizão ambientalista. O mérito total da ação, contudo, não foi julgado, principalmente no que tange os efeitos sinérgicos da UHE de Mauá sobre toda a Bacia do Rio Tibagi.

Evidências colocadas por Gonçalves (200?) delatando a interferência da COPEL nos estudos profissionais no processo de Cebolão, Jataizinho, São Jerônimo e Mauá acusam uma intencionalidade incoerente com os princípios ambientais. Conforme descrito, a companhia sempre foi utilizada estrategicamente pelo governo. Seu presidente, geralmente indicação³⁴ direta do

³⁴ Ingo Henrique Humbert dirigiu a estatal no Governo de Jaime Lerner (PFL) entre 1995 a 2002. Depois de sua saída foi alvo de várias ACPs. Foi condenado por prevaricação, contratos irregulares, peculato, formação de quadrilha e desvio de créditos de ICMS conforme larga veiculação na imprensa na época.

Governador, á época Jaime Lerner (PFL), era a favor da privatização da empresa. Entretanto, conforme já observado, tratava-se de uma operação para sanar as contas públicas do estado. Provavelmente a explicação sobre a desistência da COPEL nos processos de licenciamento das UHEs de Mauá, Jataizinho e Cebolão, foi uma forte mobilização popular e política contra a privatização da estatal no período de 2000 a 2001 (BLOGSPOT, 2011). A repercussão negativa, denúncias e ações civis paralisaram o processo atrapalhando a estratégia do Governo de valorizar e privatizar a COPEL e afastou a necessidade de aprovar os processos de licenciamentos. Sem comprovação da necessidade de mais energia para o estado, aparece apenas a intenção econômica do governo e não na questão socioambiental

6.4 A POLARIZAÇÃO DA COALIZÃO PRÓ-USINA

Haja vista o teor da decisão da ACP 1999.70.01.007514-6 em janeiro de 2001 com o cancelamento do processo de licenciamento ambiental, a COPEL contrata³⁵ a CNEC Engenharia S/A para confeccionar o EIA/RIMA. Trata-se de consultoria especializada em projetos e processos de licenciamentos ambientais, pertencente ao grupo Camargo Correia. Ainda em 2002 a CNEC repassou o serviço para a IGPLAN - Inteligência Geográfica Ltda para a confecção de EIA/RIMA. Especializada em estudos socioambientais, o trabalho dessa organização marcaria um cenário idiossincrático dentro do processo de licenciamento ambiental envolvendo o conteúdo das duas principais ações contra a UHE de Mauá: a ACP 2006.70.01.004036-9 de 2006 proposto pelo MPF e; por distribuição por dependência a ACP 1999.70.01.007514-6 proposta pela ANAB em 1999, fato que será comentado posteriormente.

Obviamente a entrada da CNEC no caso da UHE de Mauá, já na época dos leilões, visava a alcançar o licenciamento sem maiores interferências. Um novo fato, entretanto, ligado à questão do licenciamento para hidrelétricas, alterou o

³⁵ Como relatado na ACP 2006.70.01.004036-9 a CNEC entrou em contato com o IAP em 2001 solicitando informações de procedimento para licenciamento das hidrelétricas permitindo inferir a contratação da CNEC pela ANEEL/COPEL no período. Foram feitos vários contatos em dezembro de 2011 com a CNEC em São Paulo para verificar o tipo de contrato entre a CNEC e COPEL. Apesar de confirmar com a Sra. Paula (Divisão de Licenciamento) que na época (2001) a CNEC foi contratada diretamente pela COPEL, não apresentou documentos que comprove o fato. Alguns balanços da COPEL desse período não citam pagamentos a CNEC.

ambiente organizacional da COPEL. No primeiro ano à frente do executivo o governador Roberto Requião (2003-2010) suspendeu os processos de licenciamento, as licenças prévias e as licenças de instalação vigentes. Subsidiado pela Procuradoria Geral do Estado, em nome da supremacia do interesse público e sob alegação de que o Paraná era superavitário em energia, alegava-se que não havia justificativa para a instalação de hidrelétricas potencialmente causadoras de impactos ambientais, fato que apenas beneficiaria à iniciativa privada. No total 56 projetos hidrelétricos, a maioria de pequeno porte, foram suspensos. Nesse contexto a CNEC engenharia pede a IGPLAN para paralisar os estudos haja vista um “impasse político”, mas que o trabalho prosseguiria em pouco tempo³⁶ (ACP 2006.70.01.004036-9).

Em 2004, após a insistência do Ministério das Minas e Energia (MME) em retomar alguns projetos, o processo da usina foi liberado como resultado de acordo entre União e Governo do estado. Em julho os trabalhos eram retomados dentro do Novo Modelo do Setor Elétrico. A IGPLAN tinha prazo de 3 meses para concluir os estudos e possibilitar a inclusão da UHE de Mauá no leilão em fevereiro de 2005. Mauá se torna o foco das duas coalizões definidas por crenças ambientais distintas.

Os esforços da COPEL para construir a UHE de Mauá, após a decisão pró-ambientalista deferida na ACP 1999.70.01.007514-6, teria que considerar os impactos sinérgicos em toda bacia provando a possibilidade de mitigação satisfatória nos impactos socioambientais da região, desafio que caberia não somente a ela, mas ao Governo e Estado. João A. Omoto define o contexto da seguinte maneira:

Obviamente que esse consórcio existe o tempo todo e de fato há essa união entre Estado. União, Estado até o próprio órgão ambiental em muitos momentos tem essa relação [...] muito próximo do empreendedor e dos potenciais empreendedores. Então de um lado há essa coalizão (governo, Estado, órgãos ambientais) e do outro lado [...] nós temos a Bacia do Tibagi como um campo de

³⁶ A protelação dos serviços pelos motivos especificados em confrontação com a afirmação da CNEC, pertencente ao Grupo Camargo Correia, permite inferir uma dedução que a o grupo tinha informações seguras que permitissem afirmar, na época, que o processo de licenciamento da UHE de Mauá seria retomado se referindo ao empreendimento como se fosse um fato consumado, dependente apenas de uma nova negociação com o novo governo.

pesquisas de muitos departamentos das universidades, especialmente da química, da biologia. Existia uma produção científica produzida pelo Estado, por universidades estaduais e que não foram consideradas no processo de licenciamento como informação ambiental [...] o catálogo que a UEM, UEL e Universidade Estadual de Ponta Grossa era infinitivamente superior ao Relatório de Impacto Ambiental [...] dados primários com pesquisa de campo em longos anos. Os pesquisadores se levantaram contra aquelas informações porque entenderam que elas eram falseadas, que elas eram omissas em muitas situações e tal. De outro lado a organização por parte de ONGs por reconhecer o valor ambiental do local especialmente dos locais onde hoje está sendo instalado a Usina Hidrelétrica de Mauá (Entrevista MPF, set. 2011).

Notoriamente se define uma coalizão desenvolvimentista que tinha como motivo maior para efetivar a usina o crescimento econômico. Um conjunto de fatores permite inferir a constituição de coalizões organizacionais. No caso da política ou no subsistema de política ambiental, a coalizão dominante é observada como aquela que possui mais indivíduos em posição de decisão. Dentro do MCD os recursos políticos, financeiros, liderança e opinião pública são fatores que interferem decisivamente nos rumos de uma política pública. As interpretações desses recursos são difusas pela correlação apresentada entre eles, como fica evidenciado no contexto proporcionado pela COPEL. Isso se deve também ao cenário dentro da IEE que possibilita definir o alcance que os recursos da estatal podem alcançar. À frente se descreve a análise de um cenário construído intencionalmente para superar os obstáculos compulsórios aos princípios do licenciamento ambiental e não alinhados aos mesmos.

6.4.1 A Retórica da Colisão Pró-Usina

Como argumentou a FPRT umas das irregularidades estava no inventário do potencial hidrelétrico do rio Tibagi. O estudo tinha com objetivo apontar as possibilidades da divisão do rio em quedas de água formadas a partir da construção de barragens. Conforme reconhece a própria ANELL, durante a elaboração do inventário, é necessário consultar os órgãos de fiscalização ambiental e de gestão dos recursos hídricos. No caso do Rio Tibagi existe o Comitê da Bacia, órgão máximo de gestão dos recursos hídricos estabelecido por lei (Resolução 33

do Conselho nacional de Recursos Hídricos) que comporta e participação de instituições públicas, ONGs e demais membros da sociedade civil. Sem consultá-lo, entretanto, autoritariamente a SUDERHSA forneceu outorga prévia para utilização das águas.

No final de 2005, sem solicitação formal à Assembléia Legislativa, é promulgada a Lei estadual nº14896 autorizando constituição de consórcio entre COPEL e ELETROSUL para participação em leilão das usinas de Salto Grande, Baixo Iguaçu e Mauá, fato que tem gerado conflitos ainda hoje (2011) entre a COPEL e alguns deputados. Somente após a manifestação da pretensão do empreendimento aprovado pela assembléia é que se poderia votar a lei autorizando ou não o Governo/COPEL a construir ou participar da construção da usina. O fato pode ser uma estratégia ou simplesmente um equívoco. Porém, o artigo 3º da lei forneceu poderes à COPEL para alocar recursos humanos, materiais e financeiros necessários a realização dos objetivos do consórcio e o artigo 4º autoriza a entrada de empresa de forma majoritária no projeto evidenciando sua intenção nesses empreendimentos.

No caso de Mauá a COPEL é acionista majoritária com 51% de participação. Do ponto de vista organizacional é normal que assuma a coordenação do projeto, ainda porque conta com *know-how* diferenciado das empresas/consórcios que concorreram ao leilão. Além de estudar a décadas a Bacia do Rio Tibagi, tem sua sede no estado e sempre foi usada de forma estratégica pelos governos (PESSALI; SERRA, 2005), fato permitido em virtude do histórico monopólio estatal. A história da empresa sempre foi permeada por diversos interesses, muitos dos quais vieram à tona no começo da década quando seria privatizada. Sob o prisma do MCD, observa-se uma revisão sistemática das regras da agência. A Lei 14896 seria um exemplo de atuação indireta feita por uma coalizão, no caso, influenciando a legislação. Infere-se que as alterações proporcionadas pela abertura de capital e demais mudanças advindas com a ANEEL como agência reguladora, levaram empresas, como a COPEL, a buscarem novas

alternativas no mercado. Sobre esse contexto a COPEL, agora de forma legal, cria a COPEL Participações³⁷ (COPEL, 2001):

As restrições que inibem a obtenção de recursos de empréstimos e financiamentos, que já existem há muito tempo, e as obrigações legais que uma sociedade de economia mista deve cumprir quanto a processos de contratações, obrigou a COPEL a se reposicionar estrategicamente para poder competir nesse novo cenário (COPEL, 2001).

A criação da COPEL PAR atenderia, oportunamente, às necessidades da COPEL de adequar-se às regras atuais de setor elétrico e do setor financeiro, permitindo investir em novos projetos de geração de energia bem como alavancar novos negócios para suas subsidiárias. Instituiu-se detentora de visão empresarial e de conceitos modernos de gestão voltados à obtenção de retorno para os acionistas (COPEL, 2001).

As características teóricas da coalizão dominante, especificamente a interferência no meio ambiente organizacional e busca de recursos escassos e valiosos, é observada na coalizão das empresas em volta da COPEL PAR. Incorporando os conceitos de multisserviços, tornou-se sócia de várias³⁸ empresas. Os resultados dessas empresas passam a ser importante também para a COPEL. A execução de grandes empreendimentos, cujo fornecimento de equipamentos, projetos e serviços se vinculados diretamente a COPEL, seus acionistas, e dessas empresas através da COPEL PAR, passa a ser um objetivo comum em uma prática empresarial para diluir riscos. Logo a liberação do licenciamento ambiental interessa a todas essas empresas justificando uma coalizão estratégica. Isso fica claro no contrato com empresas convidadas sem licitação para executar o projeto da UHE de Mauá:

³⁷ A Copel Participações S/A - COPEL PAR é uma subsidiária da Copel criada em 2001. É resultado do processo de reestruturação e desverticalização societária que a ANEEL autorizou através da Resolução 258, de 2001.

³⁸ Petrobrás S.A; RWE Plus AC; El Paso Empreendimentos e Participações Ltda; Engevix Engenharia; Amec Plc ; Brascan Energética; DM Planejamento e Participações; J. Malucelli Construtora de Obras; CMS Energy; Grupo Gerdau; Inepar Energia, entre outras (COPEL, 2001).

Integram o consórcio construtor (EPC) responsável pela execução do projeto da UHE Mauá, as empresas: J. Malucelli Construtora de Obras S/A; Sadefem Equipamentos e Montagens S/A; GE Hydro Inepar do Brasil S/A; e VLB Engenharia Ltda (GAZETA DO POVO, 2007).

Duas grandes parceiras da COPEL tinham participação na COPEL PAR. Somente a J. Malucelli, GE Hidro e Intertechne Projetos ficariam com 750 dos 950 milhões orçados em 2007³⁹ para execução da obra (GAZETA DO POVO, 2007).

A COPEL PAR também tinha participação no Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento–LACTEC, responsável por análises técnicas de vários gêneros, inclusive ambientais. Este laboratório emitiu parecer favorável sobre a inundação das minas de carvão abandonadas da Klabin⁴⁰ pelo lago da barragem da UHE de Mauá, fato contestado pelos pesquisadores da UEL, (PELEGRINO, 2008; OFÍCIO, CCB/BAV N. 078/2008). A inundação poderia provocar o aumento de metais pesados e a contaminação de peixes e da água. Metais como o cádmio, cobre e mercúrio já se mostravam acima da concentração máximas permitida pela Vigilância Sanitária nas análises dos pesquisadores da UEL e zinco e cromo foram, minuciosamente, especificados como riscos da usina com impactos na saúde humana, abastecimento, fauna e economia na região:

Antes de qualquer ação sobre a bacia de um rio tão importante para a economia e para o equilíbrio ambiental local, e por que não considerar sua influência para áreas mais distantes, como o rio Tibagi, será imprescindível uma revisão da área da bacia para que erros tão absurdos e sem precedentes, como o de recobrir com águas profundas um passivo dessa natureza, não sejam cometidos. Uma situação como essa não permitirá remediação. Portanto, errar não é permitido. As águas à jusante poderão se converter em uma

³⁹ Em 2011, o valor da UHE de Mauá era calculado em 1,2 bilhões de reais. Boa parte desse aumento é consequência de maiores gastos com medidas ambientais.

⁴⁰ A fábrica eletro intensiva da Klabin, uma é uma das maiores indústrias de papel e celulose em larga escala estabelecida no país. A base da produção da empresa esta nas grandes plantações de pinus e de eucaliptos na região. A indústria foi responsável pelo desenvolvimento econômico de Telêmaco Borba. Para garantir a produção construiu a usina PCE Presidente Vargas na década de 90, na época sem estudos de impacto ambiental e social. Segundo Helm (2007) a empresa Klabin tem interesse na construção da UHE Mauá. A proximidade com a usina poderá garantir o abastecimento energético da empresa, possivelmente com custos menores uma vez que a parte das terras de propriedade da empresa e das arrendadas para as plantações de pinus e eucaliptos serão inundadas além da possibilidade de comprar energia como grande consumidor, geralmente negociado com preços menores àqueles pagos pelos consumidores normais (MAB, 2011).

solução aquosa de metais pesados, cuja qualidade não permitirá seu uso para os mais diversos setores, inviabilizando o futuro de uma bacia hidrográfica, incluindo a vida da população (YABE, 2008).

Teoricamente a inundação das minas de carvão para a Klabin seria uma boa solução organizacional para seu passivo ambiental, assim como a UHE de Mauá representará maior segurança energética para movimentar tanto essa fábrica como outras⁴¹ supostamente beneficiadas pela oportunidade de oferta de energia. O LACTEC alegava que própria formação do lago poderia abafar os efeitos dos dez hectares de rejeitos de carvão localizados na área do reservatório e que uma situação mais preocupante era o contato dos resíduos com o oxigênio que supostamente liberaria substâncias tóxicas. Essa explicação não foi consenso entre pesquisadores acusavam os riscos da água facilitar a dispersão dos metais pesados, fato subsidiado pelo departamento de química da UEL, que através de parecer técnico da Dra. Maria Josefa S. Yabe, emitiu detalhado parecer técnico sobre o passivo ambiental desses rejeitos de mineração. Como será observado adiante, o problema foi solucionado através do Termo de Ajustamento de Conduta do Inquérito Civil Público evitando o risco ambiental.

O LACTEC contava ainda com as parcerias da COPEL, UFPR, Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Associação Comercial do Paraná (ACP) e o Instituto de Engenharia do Paraná (IEP). Dentro da teoria das coalizões organizacionais é perfeitamente possível o apoio condicionado por intenções informais entre os membros dessas empresas. Na época de anunciar um desfecho sobre o caso das minas de carvão, não bastando a possibilidade de conflito de interesses do LACTEC pela ligação com a COPEL, Luiz Malucelli Neto, ligado à construtora J. Malucelli, sobrinho do proprietário da empreiteira contratada para construir a UHE de Mauá, assumiu a presidência da instituição. Será observado à frente que, em se tratando de questão ambiental, pesa um sistema de crenças no

⁴¹ Em 2011 sete empresas de celulose (Klabin, Arauco, Masisa, Ibema, Berneck, Iguazu Celulose e Santa Maria), declaram pretensão de investimentos de 6,1 bilhões de reais para aumentarem/diversificarem seus parques industriais para papel, celulose e placas de móveis. A concentração dessas empresas ocorre na região dos Campos Gerais (próximo a Ponta Grossa), estimando absorver 40 mil empregos diretos (GAZETA DO POVO, 2011). Ponta Grossa é uma das grandes cidades próxima da UHE de Mauá. Além dos recursos naturais como imensas áreas de terras para plantio de florestas, essas indústrias são consideradas eletro-intensivas, ou seja, dedutivamente a UHE de Mauá está intimamente ligada aos investimentos desse setor.

qual pareceres técnicos podem conflitar simplesmente pelo ponto de vista do indivíduo, ainda que pese na questão ambiental o princípio de precaução⁴², e assim definir um litígio ambiental. Nesse sentido, ainda que sem provas formais de intencionalidade, os fatos evidenciados precisam ser compreendidos como união e manipulação estratégica de recursos da coalizão que pretendia construir a UHE de Mauá. Notoriamente as informações evidenciam a COPEL como o centro da coalizão, essa percepção também é citada pelo MPF. Quando questionado sobre a participação das empresas envolvidas, João A. Omoto destaca:

Na verdade a Copel. Ela produziu boa parte das informações que integraram o EIA. Ela cede, por exemplo, suas dependências, em alguns momentos, para testes e simulações já que o órgão ambiental, muitas vezes, não tem condições de fazer determinados modelos matemáticos que fazem parte dos EIA e devido à estrutura do Estado. Ela acaba utilizando ainda mais porque é uma empresa com capital público não é? Então ela acaba utilizando isso. Obviamente que esse consórcio existe o tempo todo e de fato há essa união entre Estado e União. Até o próprio órgão ambiental em muitos momentos tem essa relação um tanto [...] muito próximo do empreendedor e dos potenciais empreendedores (Entrevista, setembro de 2011).

Além dessas estratégias outros fatos são evidentes. Houve manipulação da opinião pública através de benefícios com programas de cinema⁴³ para a população das cidades de Ortigueira e Telêmaco Borba em 2010 (CECS, 2010). Também, as informações prestadas nos sítios eletrônicos das empresas participantes, nos Jornais das cidades⁴⁴ e páginas eletrônicas das prefeituras de Ortigueira e Telêmaco Borba, veiculavam positivamente o conflito ambiental sugerindo estratégias para atenuar o receio da população sobre a intenção do

⁴² O princípio da prevenção é utilizado quando se sabe as consequências de se iniciar, prosseguir ou suprimir determinado ato. O nexos causal é cientificamente comprovado, é certo, e decorre, muitas vezes, até da lógica. No princípio da precaução previne-se porque não se pode saber quais as consequências que determinado ato, ou empreendimento, ou aplicação científica causarão ao meio ambiente no espaço e/ou no tempo.

⁴³ Os filmes exibidos foram: A Era do Gelo 3; UP – Altas Aventuras; Saneamento Básico e; Wall-E. Trata-se de um ponto de vista subjetivo sobre o fato. A priori os filmes e suas sinopses não sugerem algum tipo de manipulação social, merecendo ser analisado por especialista, por outro lado, não fazem conotação aos problemas sociais ou socioambientais. Minimamente, poderia ser apenas distração para reduzir uma possível antipatia às pretensões da Eletrobrás e COPEL.

⁴⁴ Como exemplo o Jornal Ortigueira destacou em 2010: “Usina de Mauá traz progresso para Ortigueira (30.03.2010); Usina de Mauá patrocina ações de educação ambiental em Ortigueira (19.06.2010).

consórcio. Esses fatos evidenciam a suscetibilidade da empresa e, de certa forma, reforçam uma argumentação sobre coalizão organizacional e sua influência na política ambiental. As decisões em estância federal denotam o uso da máquina pública. A Portaria 546 do MME, por exemplo, emitida dias antes do leilão, dilatava o prazo, de 10 para 2 dias de antecedência, para apresentação das propostas para a construção da usina, permitindo à ANEEL incluir outras usinas no leilão e às empresas estudarem e encaminharem outras propostas.

Apesar da conotação subjetiva, as informações proporcionam uma compreensão aproximada do agir organizacional de algumas empresas no campo da política ambiental. Também permitem inferir como a questão econômica norteia os movimentos desse atores, incluindo o uso de informações conforme conveniência. Na lógica de mercado este comportamento pode ser considerado comum. Conforme já observado, contudo, é incoerente deixar o futuro dos recursos naturais sobre a responsabilidade dos valores de mercado. As três situações descritas acima - a SUDERHSA ignorando o papel do Comitê da bacia do rio Tibagi; a manipulação legislativa para favorecer a Copel ou MME/ANEEL e; e a participação da COPEL em empresas envolvidas no caso de Mauá - apontam estratégias de domínio no processo de licenciamento, incluindo a anulação da participação democrática.

A contratação direta de profissionais para levantamento de EIA/RIMAS passou a ser orientada por parcerias com empresas especializadas. No novo modelo regulatório a entrada do capital privado proporcionou um ambiente orientado para a formação de novas alianças e novas formas de organização. Com a divisão dos riscos entre o governo e capital privado para exploração do potencial das hidrelétricas, surge uma nova conjuntura que proporciona novas redes⁴⁵

⁴⁵ Uma análise superficial sobre os leilões das hidrelétricas levanta uma forte hipótese sobre o jogo entre as empreiteiras ou consórcios para dividirem o parque de construção das hidrelétricas. Os objetivos declarados, as negociações e ações posteriores, incluindo a fuga dos empreendimentos para entrada de outras organizações, seria um jogo de oligopólio entre as construtoras para garantir alto retorno sobre as obras. No caso da UHE de Mauá houve acerto para que o CECS saísse vitorioso do leilão, favorecendo posteriormente a J. Malucelli. Outras empreiteiras como a Camargo Correa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez e Mendes Júnior, apesar de participarem de grupos interessados, cederiam a oportunidade em favor da J. Malucelli e CECS. Em outras oportunidades o favor seria retribuído pela J. Malucelli em benefício das demais. Como essa estratégia envolve a questão de custos do empreendimento, poderá ter conseqüências nas: a) Medidas de mitigações e viabilidade socioambiental do empreendimento e; b) qualidade técnica do empreendimento. O cenário de alta possibilidade de exploração do potencial hidrelétrico de várias

organizacionais em nível especializado no domínio de todo o sistema de produção, incluindo alianças com o Estado. Aludindo certa crítica, na teoria organizacional uma das questões básicas referente ao meio ambiente é o fato de as instituições terem que se adaptar ao seu meio se quiserem adquirir recursos⁴⁶ e legitimidade essenciais à sua sobrevivência. Assim, a COPEL, empresa que domina a produção energética, contrata a CNEC ou LACTEC, empresas que dominam processos de licenciamentos ambientais complexos. A característica isomórfica, entretanto, é diferente entre as organizações. Enquanto as pequenas ou fortemente dependentes ajustam-se as fortes demandas ambientais impostas, as mais poderosas podem moldar às exigências ambientais de forma a melhor se adaptarem às suas necessidades (EGRI; PINFIELD, 1998). Em suma, as características apontadas no MCD evidenciando os tipos de recursos que as coalizões podem utilizar, induz que a detentora dos maiores recursos poderá moldar as exigências ambientais de acordo com suas necessidades. Contra esse sistema, outros valores percebidos por parte da população sobre o uso e futuro dos recursos naturais são apresentados a seguir.

6.5 A FRENTE DE PROTEÇÃO DO RIO TIBAGI O AMBIENTALISMO CIENTÍFICO E A FORMAÇÃO DE UMA COALIZÃO DE DEFESA.

O processo total de licenciamento da UHE de Mauá intensificou a partir da década de 90 sobre a égide política de dois governadores: Roberto Requião entre 1990-1994 e reeleito para os períodos de 2003-2006 e 2007-2010 e Jaime Lerner que governou entre os dois períodos do governo Requião (1995-1998, 1999-2002). O Governo Lerner seguia o modelo federal com fortes características neoliberais. Em meados da década de 90, os estudos para construção das UHEs Cebolão, Jataizinho, São Jerônimo e Mauá no rio Tibagi eram elaborados pela COPEL através da contratação de profissionais específicos. Também nesse período,

bacias brasileiras evidenciadas nos Planos Energéticos da EPE, supostamente favorece esses grupos para planejar a divisão dos empreendimentos. Importa relacionar o apoio dado por esses grupos aos candidatos políticos que apoiam segmentos desenvolvimentistas.

⁴⁶ Rosseto e Rosseto (2006) trabalham a questão dos recursos organizacionais. A Teoria da Dependência de Recursos enfatiza que as decisões organizacionais estão relacionadas com as condições ambientais que as empresas enfrentam. A interação interorganizacional é uma necessidade constante porque no meio delas haverá uma que domine determinado recurso (produção, mercado ou conhecimento). O sucesso organizacional dependerá, nesse sentido, da competência organizacional para obter os recursos geralmente escassos e valiosos.

entre 1994 e 1995, os pesquisadores das Universidades Estaduais de Londrina e Maringá estavam trabalhando na Bacia do Rio Tibagi e observaram vários vícios nos estudos e nos relatórios ambientais preparados pela Copel. No final de 1997 vieram a público denúncias de alteração nos EIAs realizado pelos profissionais contratados pela COPEL. (GONLAVES, 200?). Pesquisadores da área de antropologia, história e arqueologia da UEL divulgaram em 1998 uma carta - manifesto acusando parcialidade na avaliação dos impactos sobre cinco terras indígenas. A desconsideração de vários impactos ambientais, das atividades coletivas e individuais dos Kaingangs e do tempo insuficiente de pesquisa para a qualidade dos estudos foram observados. A incompletude dos dados também foi constatada na ocultação do EIA/RIMA de mais de 40 sítios arqueológicos existentes na região. Em fevereiro de 1998, durante um encontro entre entidades de apoio, sindicatos, pastoral católica, universidades e comunidades indígenas, foi protocolada uma nova representação contra o projeto no Ministério Público acusando o complexo hidrelétrico de ser "ecocida" e "etnocida" (GONÇAVES, 200?). Essas informações foram confirmadas pela equipe técnica do MPF apontadas na ACP n.º 1999.70.01.007514-6 proposta pela ANAB contra o licenciamento das UHEs Cebolão, Mauá, São Jerônimo e Apucarantina. Conforme descrito, a COPEL desistiu desses empreendimentos insistindo apenas em construir a UHE de São Jerônimo, processo que se encontra (2011) parado no Congresso Nacional.

O contexto possibilita inferir que o ambientalismo dos pesquisadores influencia nas decisões da Bacia do Rio Tibagi concomitantemente com intenção declarada da COPEL em aproveitar o potencial hidrelétrico do rio. Nesse período também se visualiza a formação de duas coalizões circunferenciando a exploração hidrelétrica não só da UHE de Mauá, mas de toda Bacia do Rio Tibagi. Em 2004, com a retomada dos estudos para o licenciamento da UHE de Mauá objetivando sua inclusão no leilão da ANEEL em 2005, se define um segundo momento crítico, entretanto, os esforços das coalizões para efetivar suas crenças passam a circunferenciar apenas uma usina. As notícias chamam novamente a atenção da sociedade civil organizada, dessa vez marcada pela forte adesão de pesquisadores e secundariamente de ONGs. Em 2005, sobre pretexto de discutir a importância da Bacia do Rio Tibagi, a UEL realiza um seminário provocado pela retomada de

licenciamentos de grandes barragens que ameaçavam o planejamento democrático do uso múltiplo da água bem como do patrimônio do rio. Além da UEL, UEM e Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) entre outras instituições, participaram do evento. Uma das decisões tomadas foi a divulgação da “Carta de Londrina para o Rio Tibagi” com dezessete considerações enfatizando questões culturais, ambientais, sociais e antropológicas que circundam a região.

O documento de protesto e alerta citava as seguintes considerações: 1) incoerente orientação governamental com o resto do mundo e do próprio estado com relação a obtenção de energia por grandes barragens; 2) objeção à ANEEL pelo seu interesse único na maximização da energia elétrica ignorando os aspectos socioambientais; 3) política de expansão de barragens que desconsidera fontes alternativas de energia ao contrário da tendência mundial; 4) contradição ao princípio constitucional estadual que prima por pequenas hidrelétricas respeitando o suporte do meio ambiente; 5) desrespeito às leis federais e estaduais de recursos hídricos, notoriamente no seu aspecto democrático; 6) desrespeito pelo inestimável valor ambiental, histórico, social, antropológico e cultural; 7) omissão e desconsideração dos valores citados nos EIAs produzidos até aquele momento; 8) insistência, desde 1997, da comunidade científica, MPF e MP Estadual, na cobrança de AAI para a Bacia do Rio Tibagi bem como de um Plano de Uso Múltiplo da bacia; 9) o não envolvimento do IBAMA que já havia solicitado uma AAI da bacia; 10) competência do Comitê da Bacia do Rio Tibagi em aprovar o Plano de Uso Múltiplo; 11) recorrência ignorância do conhecimento científico produzido pelos pesquisadores nos AIAs; 12) desconsideração dos estudos científicos das expectativas e necessidades sociais; 13) existência de enorme passivo socioambiental a ser saudado pelas empresas da IEE; 14) desconsideração de estudos científicos comprovando a viabilidade de repotencialiar as hidrelétricas existentes sem maiores custos socioambientais; 15) estrangimento ambiental no Paraná que sofre um “apagão ambiental” decorrente do extermínio de ambientes naturais no interior do estado; 16) desconsideração sobre o mosaico de ambientes naturais da Bacia do Rio Tibagi, não encontrado em nenhuma outra bacia do estado e; 17) contrariedade das iniciativas de planejamento e conservação anunciadas pelo

Governo Requião (PMDB), incluindo o Zoneamento Ecológico Econômico e o Programa Paraná Biodiversidade⁴⁷.

O seminário 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; instituição de grupo de trabalho coordenado pela UEL e UEPG para subsidiar um Plano de Uso Múltiplo para essa bacia respeitando a questão ambiental.

Entre outros participantes, o grupo contava com pesquisadores nos campos de história, biologia, zoologia, botânica, antropologia, reunindo várias outras especialidades nessas mesmas áreas. Entre 2005 e 2009 são elaborados cerca de 18 avaliações e pareceres técnicos sobre o processo de licenciamento da UHE de Mauá, interagindo com várias instituições ambientais, Governo do estado e autoridades. Conforme pressuposto do MCD, as informações sobre a severidade e a causa dos problemas correlacionadas com os custos e benefícios de acordo com diferentes alternativas em termos de política pública é um importante recurso para as coalizões. Ligadas pelos valores e crenças ambientais compartilhadas, ações dos pesquisadores sintetizaram os pontos relevantes para o processo de licenciamento e apontaram os riscos e externalidades envolvidos. O quadro 3 sintetiza os principais documentos e atores envolvidos no processo de licenciamento da UHE de Mauá que auxiliaram na defesa contra a LP, documento essencial para inclusão da usina no leilão da ANEEL em 2005:

⁴⁷ Programa de política ambiental do Governo Requião, amplamente divulgadas pela SEMA, que pretendia a preservação de importantes reservas naturais do estado e suas biodiversidades.

Quadro 3 – Principais ações dos pesquisadores no processo da UHE de Mauá em 2005

Mês	Documento / Estratégia
Julho de 2005	Após discussões sobre os principais impactos relacionados à Usina Mauá, foi elaborada a “Carta de Londrina para o Rio Tibagi”, para divulgação na mídia. (itens descritos acima)
Agosto/2005	“Análise do EIA/RIMA do projeto Mauá na bacia do Rio Tibagi” O documento foi enviado ao MPF e ao IAP (Instituto Ambiental do Paraná).
Dezembro de 2005	Na Universidade Estadual de Londrina os pesquisadores receberam a avaliação da empresa CNEC Engenharia (responsável pela elaboração do EIA/RIMA). Esta análise motivou os pesquisadores a encaminhar outro documento para o Governador do Estado do Paraná, Secretário de Estado de Meio Ambiente (SEMA) ao Presidente do IAP ao procurador do MPF em Londrina informando os vários erros e omissões encontrados.
Dezembro de 2005	Após a exclusão da Usina Mauá do leilão motivada por liminares julgadas da 1ª Vara Federal de Londrina, o IAP (Instituto Ambiental do Paraná) enviou ofício (1135/2005/IAP/GP) aos pesquisadores da Universidade Estadual de Londrina informando que solicitou aos Ministérios de Minas e Energia e Meio Ambiente, novos estudos e avaliações socioambientais.
Janeiro/ Fevereiro de 2006	Emitido resposta a Reitoria da UEL, referente solicitação do IAP para um posicionamento sobre o documento: “Termo de referência para o estudo: Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos da Bacia do Rio Tibagi” proveniente do MME/EPE. A avaliação e o posicionamento dos pesquisadores foi enviado à reitoria da UEL, ao Governador do Estado do Paraná, à SEMA (Secretário) e ao Procurador do MPF. – A resposta constava a inviabilidade temporal (8 meses) para realizar o estudo proposto. A posição assumida era que tal estudo necessitaria de MUITOS ANOS para ser concluída, sendo que, no prazo observado no termo proposto, o estudo não passaria de MERO EXPEDIENTE.

Fonte: Frente de proteção ao rio Tibagi – adaptado

Devidamente justificadas, as informações foram encaminhadas às autoridades com poder de decisão. Visavam mobilizar politicamente essas forças ou subsidiá-las com informações relevantes. Intencionalmente, ONGs, advogados e instituições relacionadas de algum modo ao processo de licenciamento da barragem, como o Clube de Engenharia de Londrina, foram munidos com importantes dados colhidos pelos pesquisadores. A estratégia permite inferir que as autoridades políticas não poderiam negar falta de informação sobre os impactos da barragem da UHE de Mauá. O quadro 4 descreve o nome, instituição e função dos principais atores para quem foram encaminhados esses documentos:

Quadro 4 – Principais autoridades contactadas pelos pesquisadores UEL/UEM entre 2005/2009

Nome	Instituição	Função
Sandra Cureau	4º Câmara do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF	Coordenadora
Nelson Brandão	Clube de Engenharia e Arquitetura de Londrina	Presidente
Presidente	Comitê da Bacia do rio Tibagi	Presidente
Membros e suplentes	Comitê da Bacia do rio Tibagi	Membros
Nilo Sérgio de Mello Diniz	CONAMA	Diretor
Roberto Requião	Governo do Estado	Governador
Ney Paulo Pereira	IAP – Londrina	Chefe
Vitor Hugo Burko	IAP (sucedeu Rasca Rodrigues)	Diretor-Presidente
Roberto Messias Franco	IBAMA-Divisão de Licenciamento	Presidente
Marina Silva	Ministério do Meio Ambiente	Ministra
Carlos Minc	Ministério do Meio Ambiente	Ministro
Olímpio de Sá Soto Maior	Ministério Público do Paraná	Procurador Geral
Solange Vicentini	Ministério Público Estadual	Promotora
João Akira Omoto	Ministério Público Federal	Procurador
José Mauro Luizão	MPF de Londrina	Procurador
Rafael Filippin	ONG Liga Ambiental	Advogado
Álvaro de Souza	ONG WWF Brasil	Presidente
Luiz Eduardo Cheida	Secretario de Estado do Meio Ambiente do Paraná	Secretário
Lygia Pupato	Universidade Estadual de Londrina	Reitora

Fonte: elaborado pelo autor

Os pesquisadores deixam claro o objetivo de informar e precionar as autoridades competentes a se posicionarem dentro do processo. Não há evidência de diálogo com a coalizão pró-usina. Todos os documentos foram endereçados, geralmente com cópia, para instituições e membros do governo estadual, federal e ONGs.

Os recursos utilizados pelos pesquisadores, baseados em informação científica e com a credibilidade de organizações renomadas, principalmente UEL, legítima instituição de pesquisa e conhecimento do estado, foram reafirmadas ou utilizadas pelos peritos do MPF que deram prova dos riscos socioambientais da UHE de Mauá. As informações foram veiculadas em sites ambientais, revistas, artigos e principalmente jornais. Nas inúmeras reportagens geralmente constava o parecer técnico dos pesquisadores, situação também mais efetiva em reuniões na própria UEL e debates sobre o caso. A intensidade expositiva dessas informações aumentava principalmente nos períodos próximos de importantes decisões sobre o processo de licenciamento. Esses momentos críticos ficam evidentes pela movimentação dos atores envolvidos nas coalizões como pela

cobertura da imprensa local. Entre 2005 e 2006, período que evidenciou uma disputa sobre a liberação da LP que condicionaria a UHE de Mauá para leilão, uma série de atitudes comprova a tensão envolvida da época, situação observada nas reportagens descritas no apêndice b.

Os jornais citados, especialmente a Folha de Londrina e Jornal de Londrina (de circulação regional veicularam o conflito evidenciando à sociedade os motivos apresentados, principalmente pela FPRT, sobre a importância, os valores e as ameaças que circundavam a construção da UHE de Mauá. Notoriamente as reportagens descrevem superficialmente o conflito e raramente correlacionam o processo à questão de injustiça social proporcionada por razões econômicas, fato que poderia movimentar tropas de resistência, um outro recurso observado no MCD. Há larga referência as questões técnicas da usina, como a potência futura instalada e a capacidade de atender uma cidade com mais de um milhão de pessoas. Por outro lado, provavelmente pela repercussão do caso e como instituição de renome e credibilidade envolvida, as reportagens necessariamente consideraram a opinião dos pesquisadores da FTPR. A aparente boa cobertura local não foi observada nos jornais mais importantes e com maior circulação dentro do estado. Nestes veículos o caso da UHE de Mauá era retratado com menor ênfase, destacando o envolvimento e interesses políticos, assim sem uma forte conotação ambiental em volta do empreendimento.

O caso da UHE de Mauá, como de outros conflitos ambientais, englobou de fato um indicativo sobre a extensão que abrange a construção social das notícias ambientais, principalmente reflexo dos ritmos e limitações inerentes à prática do jornalismo. Hannigan (1995) observando o estudo de Stocking e Leonard (1990) esclarece que competição entre jornalistas em matérias ambientais que envolvem ciência abstrata e probabilística, leis sinuosas, políticos proeminentes, economia especulativa e o jogo entre indivíduos e sociedade, apesar de incluírem aspectos relacionados ao futuro do planeta, talvez necessite de análise e relatos mais cuidadosos. Nesse sentido, aponta alguns fatores que podem determinar a profundidade da cobertura, conseqüentemente sua eficiência ambiental. A transitoriedade, por exemplo, é um dos aspectos negativos que pode ocorrer na cobertura desses fatos, e isso foi notório no processo da UHE de Mauá. A ênfase

jornalística ocorreu apenas nos períodos críticos, próximo da definição sobre leilões, licenciamentos e sentenças judiciais. Também há a questão dos objetivos a longo prazo da educação ambiental e da reforma de política. Esse tipo de jornalismo deveria ser combinado com aquele de denúncia de corrupção, desvios financeiros, *lobbies*, etc.. A questão ambiental colocada sobre uma multiplicidade de áreas temáticas como política, negócios, agricultura, ciência, tecnologia etc., é um fator negativo. O tema precisa ser tratado como questão histórica⁴⁸ distinta, não apenas para o conflito e acontecimentos. Há grande dificuldade em separar o tema das estruturas econômicas e políticas em países do terceiro mundo (HANNIGAN, 1995). Na cobertura de imprensa sobre Mauá sobressaiu a questão informativa sobre o conflito, entretanto não contribuiu em termos estruturais para a questão ambiental do caso, deixando de incitar a sociedade.

Por outro lado, a informação científica, um fator importante na comunicação ambiental (HANNIGAN, 1995) ocorreu no caso porque havia pesquisas desenvolvidas há décadas pelos componentes da FPRT, especificamente pelos pesquisadores da UEL. Além da função informativa, alguns fatos influenciaram diretamente na inobservância de direitos e deveres das autoridades políticas. A análise técnica do EIA/RIMA da CNEC executada pelos pesquisadores da UEL em agosto de 2005, foi encaminhada para diversas autoridades, incluindo ao MPF de Londrina. A união desses recursos resultou em uma liminar que retirou a UHE de Mauá do leilão da ANEEL que definiria qual consórcio executaria o empreendimento com um EIA-RIMA inconsistente. Em julho de 2005, o MPF emite orientação para que o processo de licenciamento fosse conduzido ao IBAMA e que fosse suspensa as audiências públicas em Telêmaco Borba e Ortigueira nos dias 5 e 6 de agosto daquele ano. Isso deveria ocorrer porque o EIA/RIMA da CNEC Engenharia não apontava os impactos sobre as comunidades indígenas, assunto de competência do IBAMA. Mesmo contestada pelo corpo profissional da CNEC, o fato foi novamente refutado pela UEL através do biólogo Mário Orsi que argumentou a descon sideração no estudos da questão indígena e da população ribeirinha. Além de um impacto

⁴⁸ O texto de Martínez (2011) citado no início do capítulo 8 talvez seja a expressão mais coerente do que Hannigan (1995) observa como matéria coerente em termos ambientais. O autor procura responsabilizar a sociedade paranaense pelo destino dos recursos naturais da Bacia do Rio Tibagi e pelo destino do seu modelo de vida.

social e ambiental irreversível, 70% das espécies de peixes poderiam sumir da região e a qualidade da água iria diminuir. Observa-se a soberania do recurso conhecimento vinda de uma instituição com credibilidade, fato também comprovado na questão da qualidade da água que será detalhada à frente. De qualquer modo é coerente observar como a comunicação ambiental, um recurso importante proporcionado por uma estrutura de oportunidades políticas, serviu ao processo.

Na primeira tentativa de licenciamento em 1999, a ANAB teve um papel preponderante para impedir o processo de licenciamento da usina. Em 2005, já no novo modelo energético, houve uma maior e mais organizada mobilização dos pesquisadores, principalmente da UEL. As liminares proposta pela ONG Liga Ambiental e MPF utilizaram ou nortearam-se por forte argumentação no plano ambiental dessas instituições. Considerando o trabalho do MPF, os resultados alinhados proporcionaram maior segurança argumentativa em ações contra os erros no processo de licenciamento da UHE de Mauá. João A. Omoto, do MPF, reconhece a contribuição da coalizão que se apoiava na crença ambiental de que a Bacia do Rio Tibagi não poderia sofrer as omissões do EIA/RIMA em questão:

[...]de uma lado há essa coalizão (pró-usina) e do outro lado [...] nós temos a Bacia do Tibagi como um campo de pesquisas de muitos departamentos das universidades, especialmente da química, da biologia. O que aconteceu é que existia uma produção científica produzida pelo Estado, por universidades estaduais e que não foram consideradas no processo de licenciamento como informação ambiental. Por exemplo, a quantidade de peixes, de aves, o catálogo que a UEM, UEL e Universidade Estadual de Ponta Grossa (tinham) era infinitivamente superior ao Relatório de Impacto Ambiental, produção científica produzida com dados primários, com pesquisa de campo, (em) longos anos. Os pesquisadores se levantaram contra aquelas informações porque entenderam que elas eram falseadas, que elas eram omissas em muitas situações e tal. De outro lado a organização por parte de ONGs por reconhecer o valor ambiental do local, especialmente onde hoje esta sendo instalada a Usina Hidrelétrica de Mauá, porque ali seria uma área de confluência de três espécies de fisionomias ambientais: mata atlântica, que já é um bioma extremamente ameaçado: campos gerais e tudo mais e que ali tinha uma espaço que eles chamavam de megabiodiversidade. Por conta disso as ONGs começaram a se levantar inclusive com ações judiciais e tudo mais (Entrevista, setembro de 2011).

Apesar da mobilização contra a usina, o governador Roberto Requião liberou a licença prévia no dia 12 de dezembro de 2005, estrategicamente 4 dias antes do leilão agendado para 16 de dezembro, com 69 (depois 70) condicionantes visando corrigir as falhas no EIA/RIMA. Há de se destacar a decisão do Governo porque, conforme evidenciou o Secretário de Meio Ambiente da época, Luiz E. Cheida, e o presidente do IAP, Rasca Rodrigues, a decisão sobre o licenciamento seria do governador que analisaria o processo em conjunto com técnicos do IAP (MENEGHEL, 2005). A decisão passa a ser política porque o processo fugiu da capacidade técnica do IAP dentro dos parâmetros ambientais instituídos. O corpo técnico do próprio IAP concordava com as argumentações da FPRT, contudo, adiantava que a LP sairia (MENEGHEL, 2005), indicando que a decisão fugiria da sua competência.

Um dia depois de concedida a LP que possibilitaria a entrada da UHE de Mauá no Leilão da ANEEL, o MPF entrou com uma liminar com base na Ação Civil Pública 1999.70.01.007514-6. A liminar incitava que a usina não fosse a leilão e que a ANEEL excluísse todo empreendimento hidrelétrico previsto para o Rio Tibagi sem a consideração de um estudo global da bacia. O MPF também deu parecer favorável à liminar expedida pela ONG Liga Ambiental solicitando que a ANEEL não realizasse licitações para construção de hidrelétricas no Rio Tibagi, nesse sentido reivindicava a exclusão do leilão da UHE de Mauá. Complementarmente exigia que antes de conceder a LP, o Comitê da Bacia do Tibagi deveria ser legalmente consultado sobre o uso das águas. As liminares foram acatadas pela 1ª Vara Federal de Londrina que condicionou o leilão da usina pela ANEEL ao licenciamento do IBAMA porque abrangia questões indígenas. Portanto a tutela caberia ao Governo Federal e não ao estadual representado pelo IAP. A ANEEL recorreu ao 4º TRF de Porto Alegre. Pesou na decisão, porém, os impactos nas áreas indígenas, mantendo o tribunal (desembargador Nylson Paim Abreu) parcialmente a liminar e excluiu a usina do leilão de dezembro de 2005.

O leilão da usina novamente foi impedido em outubro de 2006. Uma liminar cedida pela 1ª Vara Federal de Londrina a pedido do MPF adicionou mais provas contestatórias contra o licenciamento através de dois processos administrativos. Houve uma distribuição por dependência - com conexão ou

continência com outro feito já ajuizado ou mesmo que diz respeito à mesma questão de direito - na ACP 1999.70.01.007514-6 com pedido de liminar. Com base em estudos técnicos de pesquisadores e ONGs o trabalho interno do MPF imputou uma série de falhas, irregularidades, erros e omissões no processo de licenciamento que foram juntadas na ACP 2006.70.01.004036-9. As acusações fomentavam a exigência de exclusão do empreendimento do leilão da ANEEL de 2006 com base em: ausência de termo de referência para o EIA/RIMA; problemas na definição da área de influência do empreendimento; ausência de consulta aos órgãos compulsoriamente envolvidos (IBAMA E FUNAI); falta de informações sobre impactos no abastecimento dos municípios da bacia e; fraudes decorrentes da supressão dos impactos sobre populações indígenas. Trata-se um novo momento crítico no caso. A possibilidade de liberação da LP, caso ocorresse, significaria o aceite de um EIA/RIMA desalinhado com o discurso da política, do licenciamento ambiental e do princípio de precaução. Como afirmou João A. Omoto (MFP), a prova definitiva da má qualidade da LP é o fato de condicioná-lo às correções impostas pelo IAP (Entrevista MPF, set. 2011).

Transpor a fase da LP era fundamental para que a coalizão pró-usina tentasse incluí-la em novo leilão em 2006. Como será descrito, a inclusão da UHE de Mauá foi efetivada em uma manobra estratégica da coalizão pró-usina. Cabe referenciar a força argumentativa provinda de uma crença oriunda de valores ambientais preservacionistas alinhadas com uma das mais completas legislações ambientais do mundo. Nesta base estrutural tomam forma as ações da coalizão contra o modelo desenvolvimentista que trabalha nos moldes de uma política ambiental instituída, mas que podem sofrer estrangulamentos, ou adequações (ZHOURI, 2008). A forte mobilização técnica/científica da sociedade civil se revelou um importante recurso, um diferencial se comparado a outros casos abrangendo processos de licenciamento ambientais conflituosos. O rio Tibagi é objeto de inúmeros estudos científicos há décadas. No ano de 2002, quando já estava estabelecido o conflito ambiental envolvendo as supostas hidrelétricas para o rio, o livro "A Bacia do Rio Tibagi" editada por Medri et. al (2002), contou com a contribuição de mais de 50 pesquisadores de universidades brasileiras, principalmente paranaenses. Subdivididos em 30 sub ítems, descreviam o domínio

físico, o domínio histórico-social, o domínio biológico terrestre e aquático da bacia. A seara de informações não deixa dúvidas quando ao domínio do conhecimento científico sobre o rio possibilitando compreender, não desconsiderando o mérito do IAP, que as condicionantes⁴⁹ imposta na LP e na LI (descritas a frente) foram consequências desses estudos.

Em suma, a união de recursos da coalizão contra a UHE de Mauá conseguiu até novembro de 2006 evitar um processo de licenciamento fora dos padrões ambientais corretos. As demais ações da FPRT serão retomadas à frente, antes será evidenciado o papel do MPF. Considerado um mediador e principal agente dentro do MCD, no caso do UHE de Mauá o *parquet* se alinhou aos valores da coalizão contra a UHE de Mauá, provavelmente não por sofrer influência de crenças pessoais, mas porque o caso exigiu o cuidado sobre direitos constitucionais que estavam sob ameaça, incluindo a política ambiental brasileira.

6.6 O MINISTÉRIO PÚBLICO: O PARQUET E A LUTA PELO DIREITO DIFUSO.

A entrada do MPF, especificamente no caso ou na Bacia do Rio Tibagi, ocorreu principalmente em detrimento do disposto no artigo 231, parágrafo da 3º da Constituição Federal. A lei condiciona o aproveitamento dos recursos hídricos a pesquisa e exploração das riquezas minerais em terras indígenas à autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, pois lhes é assegurada uma participação nos resultados da lavra, ou seja, da exploração ou extração dos recursos naturais dentro do território desses povos. No caso da UHE de Mauá a situação foi provocada pelo Deputado Federal Luciano Pizzato⁵⁰ (PFL)

⁴⁹ Para simples comparação, a Hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingú no Pará (11.233 MW) que vai alagar aproximadamente 200 km² com custos estimados de R\$ 19 bilhões, foram impostas na LP 40 condicionantes ambientais e 19 condicionantes relacionadas às questões indígenas (MPF, 2011). Os custos em mitigações socioambientais estão em torno de R\$ 300 milhões de reais. Para o caso de Mauá (361 MW) e seu lago de 84 km², foram exigidas na LP 70 condicionantes. Mesmo sendo uma variável da qualidade do EIA/RIMA, a superioridade nos custos de projetos socioambientais e até mesmo o elevado número de condicionantes podem significar indicativo de forte mobilização da sociedade civil no processo de licenciamento da UHE de Mauá.

⁵⁰ Em 2000 o Paraná foi Governado por Jaime Lerner (1994-2002) e Roberto Requião era senador da república (1994-2002). Na época havia uma coalizão do então deputado federal Luciano Pizzato como aliado político do Senador e futuro governador Roberto Requião. Apesar de nenhuma evidência completa, parecia estratégico ao futuro governador (Requião) a construção das usinas na bacia do Rio Tibagi, assim como também era para o Governo Lerner que findaria o segundo

que presidia uma comissão ambiental no Congresso. Ele solicitou a intervenção do MPF em virtude de denúncias sobre intercorrências nas comunidades indígenas nos processos de licenciamento das UHEs de São Jerônimo e Cebolão. Segundo João Akira Omoto do MPF:

Na época (1999-2000) eram quatro as usinas que estavam sendo licenciadas simultaneamente: Mauá; São Jerônimo; Cebolão e; Jataizinho. Naquele primeiro contexto, houve o arquivamento do processo. O IBAMA era o órgão licenciador e houve a retomada, exclusivamente de Mauá em 2004. [...] em 1999 era um contexto, e a partir de 2004 passou a ser outro, até porque em 2004 nós temos um novo marco legislativo do setor elétrico, que são a edição de duas leis logo no início do governo Lula: Lei nº 10848 e Lei nº 10849 de 2004. Mauá passa a ser licenciada então já nesse novo contexto (Entrevista, setembro de 2011).

No caso do licenciamento da UHE de Mauá as evidências apontam que o sistema legal instituído interferiu no processo pelas prerrogativas constitucionais, acionadas, provavelmente, por denúncias de ambientalistas. A necessidade de ocupação das terras indígenas na Bacia do Rio Tibagi⁵¹ alude o artigo 231 da CF que tem poder de nulidade e extinção dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a exploração das riquezas naturais desses territórios, ressalvado relevante interesse público da União regulado por lei complementar. Ademais, a Lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, e a Resolução CONAMA nº 001/86 tratando de diretrizes gerais para uso e implementação da AIA, em termos gerais, constitui um Termo de Referência⁵²

mandato em 2002. Resta observar o envolvimento do Deputado Luciano Pizzato com a indústria madeireira no estado do Paraná. Envolvido com a exploração ambiental, parece ser coerente um coalizão entre esses dois políticos para retardar os empreendimentos hidrelétricos na Bacia do Tibagi. Os sete empreendimentos hidrelétricos seria, sem dúvida, uma oportunidade política para vários negócios estatais e empresariais.

⁵¹ João A. Omoto complementa em entrevista que nas audiências para as usinas de São Jerônimo e Cebolão houve forte movimentação das comunidades indígenas contra as usinas previstas para a região. Em uma primeira audiência com representantes da FUNAI e MPF os indígenas se colocaram contra repercutindo no Congresso Nacional. Em pouco tempo, contudo, de forma misteriosa e sem clareza sobre quem intermediou o caso, a opinião da população indígena da região mudou. Em votação interna, sem a presença da FUNAI, MPF ou qualquer outra entidade representativa, os indígenas passaram a aceitar a construção da usina. Possivelmente foram oferecidas outras vantagens às comunidades da região, situação que foi mantida em segredo pelas lideranças indígenas. A COPEL, integrante majoritária do consórcio, ganhou o leilão para construir São Jerônimo, contudo, não houve autorização do Congresso Nacional (2011).

⁵² Trata de consideração subjetiva. Não existe (2011) um termo de referência para estudos sinérgicos em bacias com aproveitamento hidrelétricos, nesse sentido o MPF entende que cada

a ser seguido nos estudos ambientais. São essas referências que impõem a necessidade de garantia de aplicação do Princípio da Participação Social na gestão e acesso à informação ambiental do qual o Estado tem o dever de facilitar e estimular a conscientização e a participação pública. Cabe ao MPF a defesa dessa ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais.

Os motivos elencados pelo MPF que provocou a sua competência começam com a necessidade de se esclarecer a natureza, amplitude e objetivos da Avaliação Ambiental Integrada (AAI) dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia do Rio Tibagi. Esse fato ocorreu quando o IAP enviou uma cópia do documento ao MPF que observou a necessidade de esclarecer a minuta do Termo de Referência proposto pela EPE e MME, com estudos datados em 1964. Nesta década foram identificados 9 aproveitamentos hidrelétricos. Entre 1974 e 1984, uma revisão destes estudos pela COPEL reconheceu 7 locais potenciais, já denominados: Usinas de Santa Branca, Telêmaco Borba, Mauá, São Jerônimo, Cebolão, Jataizinho e Tibagi. No ano de 1997, contudo, em uma nova revisão da COPEL, a ANEEL reconhece 08 aproveitamentos⁵³. O MPF também levou em consideração a extensão e importância

bacia deve ter um Termo de Referência específico. O MPF observou que o MMA vem tentando superar as deficiências encontradas na metodologia adotada pelo MME/EPE, através do Projeto Frag-Rio, cuja primeira etapa (2011) está concluída. Contudo um dos resultados da ACP 1999.70.01.007514-6 obrigava o empreendedor a realizar uma AAI da Bacia do Rio Tibagi considerando os efeitos sinérgicos dos aproveitamentos hidrelétricos. Com base nessa decisão, a união tentou utilizar a mesma metodologia realizada na Bacia do Rio Uruguai. Naquele caso, já existiam aproveitamentos hidrelétricos na bacia onde se pretendia construir a Usina de Barra Grande e foi firmado um Termo de Compromisso em 15 de setembro de 2004, entre MME, MMA, IBAMA, AGU, Empresa Energética Barra Grande S.A. - BAESA e MPF. O estudo, intitulado "Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos localizados na Bacia do Rio Uruguai – AAIB", foi orientado por diretrizes metodológicas acordadas entre o MMA, o Comitê de Gestão Integrada de Empreendimentos de Geração do Setor Elétrico - CGISE, a EPE, o IBAMA, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler do Rio Grande do Sul - FEPAM e a FATMA. O MME iria aplicar a mesma metodologia na UHE de Mauá, fato que foi contestado pelo MPF na ACP 5000063-51.2011.404.700 que, no geral, argumentava tratar-se de casos diferentes, haja vista que não há (grandes) aproveitamentos hidrelétricos na Bacia do Rio Tibagi. Ademais, o MPF lembrou que o referido acordo, conforme avaliação do MMA, não serviu nem mesmo para a Bacia do Rio Uruguai. Boa parte da ação movida pelo MPF foi atendida: 1) a suspensão da realização do estudo denominado Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia do Rio Tibagi; 2) Proibição de utilizar outros resultados do estudo em curso, nos moldes em que está sendo executado, para tomada de decisão a respeito do uso dos potenciais hidroelétricos da bacia do Rio Tibagi (outras usinas), até nova deliberação judicial ou julgamento final desta ACP proposta e; 3) Incidência de multa diária de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), sem prejuízo das demais penalidades e providências cabíveis caso no caso continuidade do procedimento.

⁵³ Conforme observa o MPF, mesmo considerando sete pontos potenciais para hidrelétricas, consta um oitavo aproveitamento já instalado consistente na Pequena Central Hidrelétrica - PCH – Presidente Vargas, de propriedade das Indústrias Klabin. Ainda consta a PCH Apucarantina,

da bacia já observada no capítulo 5 deste estudo. Considerada de “Extrema Importância Biológica” e Área Prioritária para a Criação de Unidades de Conservação, se deveria considerar a suportabilidade desse ecossistema face aos empreendimentos previstos, incluindo estradas, linhas de transmissão, canteiros de obras, e seus possíveis impactos sobre o meio socioambiental. Deu atenção especial aos impactos sobre as populações humanas, principalmente sobre os agrupamentos indígenas. A presença das etnias Kaingang e Guarani, desde tempos imemoriais, caracteriza a região como terra tradicional desses povos.

Estas informações foram negadas no EIA da CNEC, contrariando a Nota Técnica nº 022/98⁵⁴, de 1º de agosto de 1998 e Nota Técnica em Antropologia nº 06-Parecer/2005, de 29 de junho de 2005 do próprio MPF, que identificou vários impactos sobre as populações indígenas com a implantação das UHEs de Cebolão e São Jerônimo. Outras notas técnicas do MPF apontaram irregularidades nos Estudos Ambientais já desenvolvidos na Bacia do Rio Tibagi, no Estudo de Impacto Ambiental Integrado dos Aproveitamentos Hidrelétricos, nos estudos de transporte sólido em cursos d'água, assoreamento de reservatórios e potenciais efeitos à jusante, deficiências e erros na delimitação da Área de Influência (AI) do empreendimento e da LP, todos relativos ao EIA/RIMA apresentado pela CNEC. Também considerou os permanentes conflitos entre populações indígenas e o setor elétrico na região. A intermediação desses conflitos vem sendo realizada pelo MPF por meio dos Procedimentos Administrativos⁵⁵ envolvendo Inquérito Civil Público (ICP), referentes à Comunidade Indígena Apucarantina e Barão de Antonina, incluindo intervenção em Ação de Reintegração de Posse. Ademais existia um ICP

existente desde a década de 50 no rio Apucarantina, afluente do rio Tibagi com capacidade instalada de 10 MW e as linhas de transmissão Figueira-Apucarana. Nessa área estão instalados diversos conflitos de natureza socioambiental e intercultural em razão da forte presença de populações indígenas. Segundo o MPF (2006) a própria COPEL reconheceu a necessidade de realização do estudo de bacia na forma de uma avaliação ambiental estratégica, tendo apresentado ao IBAMA, Termo de Referência – TR (MPF, 2006, ACP, 1999.70.01.007514-6).

⁵⁴ Apesar da descrição que o MPF entrou no caso em meados de 1999/2000 por determinação do Congresso Nacional, ainda em 1998, enquanto a COPEL realizava estudos na Bacia do Rio Tibagi para aproveitamentos hidrelétricos, o MPF já realizava estudos antropológicos na região, possivelmente pelos problemas apresentados com os estudos de profissionais contratados diretamente pela estatal para realização de EIA e que já havia sido contestado na justiça e pela questão indígena historicamente conflituosa na região.

⁵⁵ O procedimento administrativo dentro da Procuradoria Pública é um processo executado por profissionais especialistas específicos que investigarão e colocarão à prova as denúncias ou percepção do MPF visando a apresentá-las nas ACPs para julgamento do Juiz.

instaurado em maio de 1998 e o Procedimento Administrativo de fevereiro de 2005 para acompanhar o processo de licenciamento ambiental da UHEs de São Jerônimo, Cebolão, Mauá e Jataizinho.

Estrategicamente o MPF intencionou ampliar o escopo do conflito interagindo o processo de licenciamento da UHE de Mauá com os demais conflitos na região. Para isso provocou um provimento jurisdicional para determinar a realização de uma AAI considerando a Bacia do Rio Tibagi como unidade territorial levando em consideração o conjunto de barragens propostas, bem como toda a extensão do território paranaense afetado, em conformidade com a ACP 1999.70.01.007514-6. Novamente lembrou a falha da ANEEL que homologou o inventário hidrelétrico da Bacia do Rio Tibagi sem prévia aprovação do Plano de Uso da Bacia e sem prévia consulta ao Comitê de Bacia do Rio Tibagi.

As ações do MPF também foram pautadas pela forte presença nas audiências públicas, nas reuniões e debates provocados pela sociedade civil e na tentativa de diálogo com a coalizão pró-usina, às vezes com promessas vazias conforme salienta o MPF:

[...] inúmeras vezes aconteceu isso, de eu estar sentado com o secretário do meio ambiente e ele sair daqui dizendo que Mauá é prioridade e nós não vamos admitir (isso ou aquilo)... e no dia seguinte a licença estava negociada em outro local que a gente não sabia e dali a pouco a licença ambiental é fornecida. Os órgãos de controle não são comunicados, ficam sabendo muito tempo depois, tudo fica muito em segredo em torno dessas questões o que não é compatível num país democrático. Tem que haver transparência (Entrevista, setembro de 2011).

Concomitantemente com os pesquisadores e ambientalistas ativos na Bacia do Rio Tibagi o MPF ampliou sua atuação na região em meados da década de 90, período que se intensificaram os estudos para aproveitamentos hidrelétricos. Apesar desse *know-how*, o MPF como a sociedade civil organizada se encontram limitados por outros afazeres que os impedem de uma ação mais intensa e integrada nos casos que participam. No caso de Mauá, João A. Omoto observa a relação desigual no confronto entre as coalizões porque a máquina estatal está presente o tempo todo e os membros da coalizão ambiental, incluindo MPF, não estão exclusivamente para essa finalidade (Entrevista MPF, set. 2011).

Dentre os diversos atores do caso recai ao MPF o papel de adversário da coalizão pró-usina. A instituição aparece como protagonista dessa coalizão na visão dos membros daqueles que trabalham em prol da usina. Por vezes o MPF ocupa o papel central nas ações movidas como também é reconhecido por membros da outra coalizão:

Se o consórcio conseguir vencer a batalha judicial com o Ministério Público Federal (MPF) que tenta impedir a construção da usina apontando problemas ambientais no projeto, a hidrelétrica Mauá deve entrar em funcionamento em 2011 (GAZETA DO POVO, 2006).

Parte desta percepção se justifica porque cabe ao MPF correlacionar e encaminhar os problemas ambientais do caso à estrutura jurídico-constitucional instituída. Entre 2006 e 2008 foram interpeladas várias ações visando a interromper o processo de licenciamento. Além do MPF, ONGs e instituições públicas ligadas ao processo foram subsidiados com informações, dos pesquisadores, universidades, consultores e empresas constituindo um quadro de referência para tentar frear a construção e evitar o impacto socioambiental provocada pela barragem. O quadro 5 resume as principais ações civis públicas entre 1999 e 2008 diretamente ligadas a UHE de Mauá. Boa parte das ações aguardam (nov. 2011) julgamento.

Quadro 5 – Principais ações movidas contra a UHE de Mauá entre 1999 e 2009

Ano/ação	Autor	Réu	Tema
Ação Civil Pública 1999.70.01.007514-6	MAB	COPEL Distribuição S/A e outros	Responsabilidade por danos ao patrimônio natural, e cultural e social
Ação Civil Pública 2001.70.01.005263-5	MPF	ANEEL	Direito Civil e outras matérias do Direito Privado – discute a competência de Vara de Londrina ou Ponta Grossa sob a competência do caso
Ação Civil Pública 2006.70.01.004036-9	MPF	IAP, IBAMA, ANEEL, UNIÃO, CNEC e outros.	Bloquear a instalação da Usina Hidrelétrica de Mauá, em virtude de inúmeras irregularidades verificadas nos procedimentos destinados ao licenciamento
Ação Civil Pública 2006.70.09.002728-4	Liga Ambiental	IAP, CNEC, IBAMA	Declarar nulidade da LP nº 9.589, ante a falta de demonstração da viabilidade ambiental do projeto da UHE de Mauá
Ação Civil Pública 2007.70.01.002261-0	Liga Ambiental	IAP	Revogação/Concessão de Licença Ambiental
Ação Civil Pública	Liga	SUDHERSA	Revogação/Concessão de Licença

2007.70.01.005423-3	Ambiental		Ambiental
Ação Civil Pública 2007.70.01.005424-5	Liga Ambiental	SUDHERSA, CNEC – Em parte – ANEEL, UNIÃO	Revogação/Concessão de Licença Ambiental da UHE de Mauá
Ação Civil Pública 2007.70.01.005425-7	Liga Ambiental	IAP/outros	Contra concessão de licença prévia para construção da barragem da UHE de Mauá
Ação Civil Pública 2007.70.09.002185-7	Liga Ambiental	IAP/outros	Requer anulação de outorga prévia (uso de recursos hídricos) relativa à UHE Mauá
Ação Civil Pública 2007.70.01.006835-9	MPF	IAP/outros	Indenização por dano ambiental
Ação Civil Pública 2007.70.01.007916-3	MPF	IAP/IBAMA, União, ANEEL, CECS	Responsabilidade por danos ao patrimônio natural, cultural e social
Ação Civil Pública 2008.70.01.001967-5	Euclides S. Grando Junior	União	Requer depósito acautelatório. Responsabilidade por danos ao patrimônio natural, cultural e social
Ação Civil Pública 2008.70.01.005915-6	MAE	Cons. Energ. Cruz. do Sul e outros	Indenização por danos ambientais
Ação Civil Pública 5000063.51.2011.404.7001	MPF	IBAMA, IAP, EPE, UNIÃO	Insuficiência na Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi – aspecto democrático das audiências

Fonte: Elaborado pelo autor.

Somam-se ao quadro cerca de 20 agravos de instrumentos⁵⁶, 10 cartas precatórias⁵⁷ (principalmente por abranger as comarcas de Londrina e Ponta Grossa) entre inúmeras liminares judiciais fomentadas com argumentação contra ou a favor do licenciamento da UHE de Mauá. Esses processos, o histórico, a matriz e indústria energética hidrelétrica brasileira contextualizam o ambiente e conflito ambiental em torno da UHE de Mauá. Os recursos jurídicos encaminhados representativamente a palavra de ordem do Estado, finalizam a construção do quadro constituído por mobilizações de recursos de coalizões antagônicas em volta do conflito ambiental proporcionado pela usinas.

⁵⁶ Agravo de instrumento, no geral, é um recurso que será utilizado por uma parte quando uma decisão judicial pode trazer a ela lesão grave e de difícil reparação. É utilizada contra decisões interlocutórias, ou seja, no ato praticado pelo juiz em um processo que decide questão incidente (pendência que deve ser examinada como pressuposto para que a questão principal seja concedida), contudo, sem dar uma solução final ao que foi proposto.

⁵⁷ Esse tipo de instrumento deve ser utilizado pela justiça quando o réu se encontra em outra comarca. Nesse caso o juiz envia carta precatória para outra comarca diferente afim de citar o réu a comparecer e responder aos autos. O recurso foi utilizado no processo da UHE de Mauá porque a usina construída entre Telêmaco Borba e Ortigueira, tem como fórum para questões processuais a cidade de Ponta Grossa, contudo, o fórum processual de outra cidade atingida que sofreria os impactos do empreendimento, no caso Londrina, também foi acionado. O instrumento é utilizado para resolução, em parte, desses conflitos de jurisdição.

Sobre a aplicação do MCD na política ambiental brasileira, em que pesem algumas especificidades, o debate democrático aberto em instituições como o Congresso Nacional e Câmaras Técnicas do Conama, somado as análises empíricas e novos atores como ambientalistas, pesquisadores, analistas políticos e jornalistas vem proporcionando a aplicabilidade do modelo (ARAÚJO, 2007, p. 61). Existe uma crescente participação do MP federal e estadual que dedicam grandes esforços sistematizados para acompanhar processos de debate e decisão sobre as questões ambientais. Apesar desses acompanhamentos não fazerem parte dos deveres institucionais do MP, essa tem sido a tônica nos processos de licenciamento ambiental. A exemplo da UHE de Mauá, especificamente o MPF de Londrina acompanha casos ambientais do Paraná e também de outros estados. Em termos práticos, a representatividade e intensidade com que o MPF tem atuado no caso de Mauá diminuem consideravelmente os constrangimentos e custos da sociedade civil para se mobilizarem contra a usina. Nesse sentido, o MPF é um canal que proporciona uma EOP favorável à participação social, entretanto não significando garantia de sucesso uma vez que as reivindicações podem ser refutadas pelo sistema jurídico vigente. O conteúdo dos principais processos será analisado à frente. Representam, via de regra, o confronto político e de mobilização de recursos que são objetos desse estudo.

6.7 A ACUSAÇÃO DA COALIZÃO AMBIENTALISTA

A ACP 2006.70.01.004036-9⁵⁸, em parte, abrange globalmente as falhas ocorridas no processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá. Assinada por três promotores federais a ação descreveu pormenorizadamente o processo enviesado pela crença de que licenciamento, dentro dos seus preceitos essenciais, poderia ou anular o empreendimento ou mitigar os danos ambientais dentro de parâmetros de justiça socioambiental. A estrutura desse processo abrange decisões de outras ações e recursos propostos pelas coalizões envolvidas no caso da UHE de Mauá, quando necessário confirmado pela equipe própria do MPF.

⁵⁸ A ACP 2006.70.01.004036-9 foi julgada em outubro de 2011 na 1ª Vara Federal de Londrina, contudo com trata de vários assuntos e interesses é comum preferir sentenças parciais que serão decididas em instâncias superiores.

Analisando a CNEC Engenharia S/A que assumiu o processo de licenciamento em 2001, denominada empreendedora da UHE Mauá, o MPF argumentou que a mesma: adulterou e omitiu dados primários constantes nos estudos; suprimiu estudo antropológico acerca dos impactos sobre populações indígenas; alterou as conclusões sobre os impactos na ictiofauna conforme evidenciaram os pesquisadores da UEL, UEM e a ONG Liga Ambiental; definiu a área de influência direta (ID) antes de qualquer estudo, ao seu livre arbítrio e a revelia dos possíveis impactos que ainda não conhecia; omitiu estudo antropológico sobre a afetação de áreas indígenas e desconsiderou a convenção internacional da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (art.169) e constitucional (artigo 216 da CF), não tratando a região como uma unidade sociológica e cultural ampla e interligada; não mencionou os aspectos de patrimônio imateriais e respectivas medidas de mitigação, bem como do patrimônio cultural, histórico e arqueológico do local; não dimensionou todos os aspectos da eutrofização (problemas oriundos da decomposição de material orgânico submerso pela barragem) e da estratificação térmica⁵⁹ bem como propostas de mitigação; desconsiderou possíveis problemas com captação de água sujeita ao lançamento de efluentes pela Indústria Klabin e; apresentou contradições no EIA quanto ao impacto do reservatório sobre as águas subterrâneas e inexistência de medida ou programa de monitoramento visando acompanhar as alterações negativas que podem ocorrer, assunto tratado na ACP 2008.70.01.005915-6 proposta pela ONG Meio Ambiente Equilibrado (MAE).

Em razão das falhas e omissões o MPF defendeu que o EIA/RIMA apresentado ao IAP deveria ter sido rejeitado ou, ao menos, deveriam ter sido solicitadas complementações ao empreendedor. O MPF enfatizou a ausência de Termo de Referência que poderia ter orientado a realização do EIA/RIMA evitando

⁵⁹ “Um fenômeno passível de acontecer em reservatórios e que interfere na qualidade das águas é a estratificação térmica. Esta ocorrência faz surgir várias camadas que apresentam qualidade diferenciada da água em função dos tempos de residência e dos índices de oxigênio dissolvido entre a superfície e as zonas mais profundas. Nessas situações, nas camadas mais superficiais, a temperatura e os teores de oxigênio dissolvido são maiores, portanto, interferindo na qualidade da água. Nas camadas mais profundas diminui a qualidade da água porque cai a disponibilidade de oxigênio, podendo chegar a condições de anaerobiose, maior DBO e menor a temperatura. Quanto maior a profundidade e o tempo de residência das águas maior a probabilidade de ocorrer a estratificação. Quando a temperatura diminui, há grande probabilidade de ocorrer a homogeneização dessas camadas, também interferindo na qualidade das águas de todo o reservatório e, conseqüentemente, da água a ser liberada a jusante da barragem (retirado da sentença da ACP, 2006.70.01.004036-9).

as irregularidades decorrentes da inadequada definição da área de influência do empreendimento, que negava impactos sobre as populações indígenas e a jusante sobre o meio físico e biótico.

A ação ainda fez referência à violação do aspecto democrático do licenciamento. Não havia representação da FUNAI e IBAMA no processo considerando a população indígena no que tange aos impactos advindos da usina, razão pela qual o MPF solicitou a nulidade das audiências públicas realizadas nos dias 5 e 6 de agosto de 2005 nas cidades de Telêmaco Borba e Ortigueira. Acusou ainda o IAP, que expôs o documento a discussão pública sem mesmo analisá-lo, de violar os princípios da publicidade e da participação além de provocar inversão tumultuária dos atos do processo administrativo, expondo a risco o meio ambiente, os ecossistemas e grupos sociais da Bacia do Rio Tibagi. Diante da incompletude do EIA/RIMA e mediante a transformação, pelo presidente do IAP, das complementações (70 itens) sugeridas pela comissão de licenciamento em condicionantes, o MPF acusou prática incompatível com o sistema de proteção ambiental erigido a partir do preceito inserido no artigo 225 da CF. As condicionantes eram, ao ver da coalizão contra a UHE de Mauá, sobreposição de fases distintas - a de levantamento de impactos e a de desenvolvimento do Projeto Básico Ambiental - que deveriam ocorrer de forma sucessiva.

Com essas acusações o *parquet* defendia a tese de má-fé do empreendedor CNEC responsável pela elaboração do EIA-RIMA e ato de improbidade administrativa decorrente da concessão de Licença Prévia em desconformidade com o regramento aplicável à espécie e com desprezo às conclusões obtidas pelas equipes técnicas no sentido da necessidade de se proceder a outros levantamentos. Além disso observou incompatibilidade das funções exercidas de forma simultânea do Presidente do IAP, Lindsley Rasca Rodrigues, que ao mesmo tempo (dezembro de 2005) era Conselheiro Fiscal da COPEL. Para a CNEC, o MPF pediu suspensão e cancelamento do registro junto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, com lastro nos princípios da prevenção e da precaução, haja vista ter atuado com má-fé na consecução do EIA/RIMA. Além disso, pleiteou da empresa pagamento de

indenização por danos materiais e morais decorrentes do sofrimento imposto aos habitantes dos municípios da Bacia do Rio Tibagi.

Não obstante o MPF requereu a intimação do Diretor-Geral da ANEEL para apresentar as planilhas de cálculo que embasaram as declarações por ele proferidas à imprensa, principalmente internet, no sentido de que as perdas decorrentes da retirada das Usinas Hidrelétricas Mauá e Dardanelos no Mato Grosso do leilão realizado em 17/12/05, poderiam chegar a R\$ 190.000.000,00⁶⁰ (cento e noventa milhões de reais). Em suma as irregularidades sobre aproveitamentos pela CNEC de dados desatualizados, coletados pela COPEL, ainda no ano de 1998, e aproveitamento de fragmentados dos dados coletados pela IGPLAN, culminaram num texto final desconexo e incoerente:

[...]o licenciamento ambiental em questão encontra-se eivado de vícios desde o seu nascedouro [...] em virtude das irregularidades constatadas, o EIA/RIMA da UHE de Mauá sequer comportaria complementações, devendo ser rejeitado, razão pela qual as audiências públicas não poderiam ter sido realizadas. Assim, tais audiências teriam ocorrido, no caso em testilha, em afronta aos princípios da publicidade e da participação, uma vez lastreadas em documento cuja inidoneidade era conhecida (retirado do ACP, 2006.70.01.004036-9, 2011).

Como a ACP 1999.70.01.007514-6⁶¹, a ACP 2006.70.01.004036-9 também representa a união de recursos interpostos e correlacionados pelo MPF provindos de vários atores sociais que compartilharam a crença de que outras medidas poderiam ser uma opção melhor para evitar o impacto socioambiental provocado pela barragem da UHE de Mauá, ou minimamente que o EIA/RIMA realmente abrangesse seu propósito. Um pedido de liminar com o mesmo teor da ação ACP 2006.70.01.004036-9 foi encaminhado anteriormente para evitar que ocorresse o leilão da UHE de Mauá. As acusações acima foram ajuizadas contra o licenciamento da UHE de Mauá. O caso resultou, contudo, em uma polêmica decisão

⁶⁰ A retirada da UHE de Mauá e Dardanelos do Leilão em 2005, causaria prejuízo da ordem de cento e noventa milhões de reais porque caso não gerassem a energia planejada, o governo teria que compensar construindo termoeletricas e pagaria um valor extra nessa produção. Esse valor seria diluído nas faturas dos consumidores.

⁶¹ A CP 1999.70.01.007514-6 foi deferida parcialmente em 2001. Alguns agravos de instrumento baseado na sentença foram decididos por vários anos seguintes.

indicando que foi utilizado recurso político no deferimento da decisão conforme será observado na descrição dos fatos decisivos desse processo.

6.8 O PESO DO RECURSO POLÍTICO NA POLÍTICA AMBIENTAL

Em 2005, por mais clara que fosse a posição do Secretário do Meio Ambiente fugia do seu poder autorizar ou indeferir a LP da UHE de Mauá. Luiz E. Cheida disse á época: “Estou tornando pública minha posição, até com risco de por meu cargo em jogo. Eu exprimi minhas razões ao governador de que não deveríamos barrar o Tibagi o Ivaí e o Piquiri. O Tibagi menos ainda porque é um rio de corredeiras” (MENEGUEL, 2005). Cheida não defendia a construção das hidrelétricas em virtude da superavitária situação energética e que o novo modelo (2004) não era vantajoso nos ambientes de negócio da ANEEL. O Paraná arcaria com o custo de implantação da usina para abastecer outros estados haja vista sua autossuficiência energética. Mesmo crescendo a um índice de 5% ao ano, em 10 anos o Estado não precisaria de energia (VICENTINI; ZANON, 2005 p.3). Declarou ainda preocupação porque o estado venderia a energia a CCE e a recompraria pelo triplo do valor.

Em suma, os anos de 2005 e 2006 são considerados momentos críticos no processo global de licenciamento da UHE de Mauá. Doravante, com a liberação da LP “condicionada” do IAP, os esforços da coalizão pró-usina, obviamente, se voltariam para o leilão. O IAP ainda encaminhou uma solicitação à UEL para um posicionamento sobre o documento: “Termo de referência para o estudo: Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos da Bacia do Rio Tibagi” proveniente do MME/EPE. A avaliação e o posicionamento dos pesquisadores foram encaminhados, à reitoria da UEL, ao Governador Requião, à SEMA (Cheida) e ao MPF (João A. Omoto). Informava clara e objetivamente a inviabilidade temporal (8 meses) para realizar um estudo que necessitaria de muitos anos. No prazo observado no termo proposto, o estudo não passaria de mero expediente:

A proposta do Termo de Referência para o Estudo: ‘Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia do Rio Tibagi’, solicitado pelo Ministério de Minas e Energia, **é impossível de ser realizada da forma como consta do cronograma apresentado no período proposto (oito meses)**, devido à complexidade de ambientes, à grande diversidade (ainda com inventários incipientes, ou inexistentes, da maioria dos grandes grupos de animais e vegetais) e a total inexistência da caracterização socioeconômica das comunidades ribeirinhas, assim como, da necessidade do aprofundamento dos estudos arqueológicos, históricos e etnográficos das populações indígenas que viveram e vivem na bacia (Retirado: Resposta ao ofício 0083/2006/IAP/GP) (YABE; BENNEMANN, 2006)⁶².

Se o parecer fosse acatado pelo IAP/SEMA/MME certamente comprometeria a possibilidade de leilão da UHE de Mauá nos próximos anos. Notoriamente, no período de 2006, o judiciário foi a via escolhida para resolução do conflito. De acordo João A. Omoto em entrevista (set. 2011): “o leilão desse empreendimento ocorreu em 2006 e houve uma disputa jurídica tremenda, uma guerra de liminares, foram várias liminares obtidas e várias liminares suspensas até que efetivamente ocorreu o leilão” Esse período repercutiu nos jornais, principalmente em Londrina. Com a aproximação da data do próximo leilão da ANEEL agendado para o dia 10 de outubro de 2006, as ações contra a usina vêm em uma crescente desde o início daquele ano. Um abaixo assinado com mais de 10 mil assinaturas foi entregue ao MPF. A adesão de mais entidades acadêmicas, representantes do MP e empresários que não se expuseram temendo retaliação política (NAVARRO, 2006), também foram fatos noticiados nos jornais. Os indígenas se mostram determinados a impedir a construção da UHE de Mauá. A Congregação Irmãs de Santa Cruz, MAB, e MST, denunciaram a desinformação na comunidade em torno de um problema complexo e a falta de garantias de direitos provocadas pelas barragens. As entidades buscam espaços para conscientização dos danos socioambientais provocados pelas barragens (NAVARRO, 2006). As reportagens enfatizam a importância do rio para as comunidades locais, para o abastecimento,

⁶² Resposta assinada pela Dra. Sirlei T. Bennemann do Dep. de Biologia da UEL e pela Dra. Maria Josefa S. Yabe do Dep. de Química da UEL, encaminhada a Reitoria da UEL com cópia para Governo do Estado (Roberto Requião) Luiz Eduardo Cheida (SEMA) e João Akira Omoto (MPF de Londrina).

para os indígenas, fauna e flora, entre outros assuntos, são evidenciados de várias formas.

Sinteticamente as reportagens se encontram no apêndice B. O quadro demonstra a evolução do processo global de licenciamento da usina UHE de Mauá até aquele momento. O trabalho da FPRT, MPF entre outros, resultou em várias informações importantes que permitiam aos promotores do MPF de Londrina entrar com a ACP 2006.70.01.004036-9 em agosto de 2006. A ação possibilitou impor uma liminar contra o leilão em outubro de 2006. A mesma foi deferida em outubro, configurando breve vitória da coalizão ambientalista.

Entretando, conforme previsto pelo MPF, em dois dias a união pediu a cassação da liminar. Porém, o fez durante plantão noturno na madrugada do dia 10 de outubro. O 4º TRF de Porto Alegre acatou o pedido da União e, alegando que o leilão poderia ser cancelado no mérito do julgamento das ações em andamento, deram parecer favorável a inclusão da UHE de Mauá no Leilão naquele mesmo dia. Avisado as 1:15 h da madrugada sobre a decisão O MPF de Londrina entrou com recurso as 07:00 h, sendo indeferido duas horas mais tarde.

Ficou evidente a intenção e o poderio de utilização de recursos não comuns da União com essa estratégia e a supremacia de outras políticas sobre a ambiental. João A. Omoto observou que o leilão abriu caminho para o “fato consumado” perpetuando e legitimando as fraudes e falhas ocorridas. Segundo o procurador do MPF, o fato não tem respaldo no direito ambiental brasileiro pautado na prevenção e precaução (FRAZÃO, 2006). Depois de tanta mobilização, a COPEL e Eletrosul (CECS) ganharam o leilão⁶³. No mesmo dia, o ganham também o leilão sobre o direito de vender a energia produzida por Mauá por 30 anos a um valor de 6 bilhões de reais. Esse compromisso futuro envolve o planejamento energético descrito no plano 2030 da EPE observado no tópico 2. O fato é que o argumento para realização do empreendimento já estava produzido. A partir daí, prevalece um entendimento pelo judiciário sobre o não prejuízo para a IEE e o que

⁶³ Seria estranho se depois de tanto trabalho a COPEL e Eletrosul não ganhasse o leilão de Mauá. Por mais que fique oculto, apesar do sistema de leilão teoricamente ser secreto, pairam algumas suspeitas de acordos entre as empresas sobre a preferência pelas usinas. O presente estudo foca a questão de recursos para aquisição do licenciamento ambiental, ainda assim será argumentado a frente uma estratégia descrita pelo judiciário que provavelmente conferiu ao CECS a possibilidade de oferecer o menor preço para construir a UHE de Mauá.

for necessário para mitigar o máximo o impacto socioambiental. De qualquer forma o modo como foi autorizado o leilão causou indignação diante da “desobediência das leis, permissão de irregularidades e uma grande desonestidade que impera na política ambiental brasileira” nas palavras de Sirlei Bennemann e Maria Josefa Yabe (BORDINHÃO, 2006; FRAZÃO; SILVEIRA, 2006).

Concedida a LP, restou, nas palavras do MP, uma nova mobilização quanto à Licença de Instalação (LI). A FPRT continuou produzindo documentos e encaminhando as mais diversas autoridades, incluindo aos dois Ministros do Meio Ambiente do Governo Lula (PT 2002/2010) que, declaradamente, defendia que a questão ambiental ameaça parar o desenvolvimento do país em clara objeção aos processos de licenciamentos para as grandes obras do seu governo. Coincidência ou não, na mesma semana (maio/2008) a Ministra Marina Silva, árdua defensora da questão ambiental, que havia recebido em mãos um apelo da FPRT para intervir no caso da UHE de Mauá, pediu exoneração da pasta por desgaste⁶⁴ contra outras políticas, principalmente a energética.

⁶⁴ Marina Silva, além dos problemas ambientais gerais da pasta, aumentou o mal estar com a Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff a partir de julho de 2007 por conta das negociações em torno do edital para as concessões do leilão das usinas de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira (RO). O impasse teve início com a cobrança do presidente Lula por mais agilidade nas licenças ambientais. Após desentendimentos, o IBAMA concedeu licença prévia para as hidrelétricas, mas estabeleceu uma série de regras. Para a Casa Civil (Dilma) o argumento era econômico e técnico estipulando uma produção de 6.450 MW, a maior obra de energia do PAC. Marina argumentava, por outro lado, que as hidrelétricas só podem sair do papel sob a constatação de não prejuízo ambiental à região. Marina também sofreu desgaste com o ministro Reinhold Stephanes (Agricultura) em virtude do plantio de cana incentivado em áreas degradadas da Amazônia, do Pantanal e da Mata Atlântica (SALOMON, 2007).

Quadro 6 – Principais documentos emitidos pela Frente de Proteção do Rio Tibagi entre 2006-2008.

Mês	Documento / Estratégia
<p>Novembro de 2006</p>	<p>Os Centros de Estudos da UEL (CCB – Centro de Ciências Biológicas e NEMA – Núcleo de Estudos do Meio Ambiente), alertaram sobre as questões técnicas que os pesquisadores destes centros destacaram sobre o uso da bacia do rio Tibagi: alterações na qualidade e quantidade de água utilizada para abastecer 40% da população do estado; probabilidade de aumento de cianobactérias/cianotoxinas; impacto na ictiofauna, flora, flora, extinção de espécies vegetais, peixes, aves; habitats naturais inclusive de reprodução; interferência na cadeia trófica e dispersão de agentes poluidores e químicos; Documento entregue na reunião do Comitê de Bacia do rio Tibagi, em 27 de novembro de 2006, em Telêmaco Borba, PR.</p>
<p>Outubro de 2007</p>	<p>Os professores do departamento de Biologia Animal e Vegetal (UEL) – entregaram ofício (074/2007) ao Clube de Engenharia e Arquitetura de Londrina – CEAL, divulgando a posição contrária aos encaminhamentos do processo de Licenciamento da Usina Mauá.</p>
<p>Novembro de 2007</p>	<p>O Procurador do Ministério Público Federal solicitou a Universidade (Reitoria, Departamento de Biologia Animal e Vegetal e aos pesquisadores) a análise das condicionantes fixadas na Licença Prévia da UHE Mauá. Além do parecer sobre as condicionantes, os pesquisadores anexaram outros documentos (ofício ao Comitê de bacia do rio Tibagi) e moções as quais constam todas no documento paginado de 1 a 41. Este documento foi enviado ao Ministério Público Federal, ao Governador do Estado do Paraná e ao Presidente do Instituto Ambiental do Paraná.</p>
<p>Março de 2008</p>	<p>O mesmo documento e seus anexos foram também enviados ao Presidente do Conselho Regional de Biologia da 7ª Região - CRBio 07 Paraná, ao Advogado da ONG Liga Ambiental e aos Coordenadores da III Conferência Estadual de Meio Ambiente, realizada em Pontal do Sul. Como destaque, na III Conferência Estadual do Meio Ambiente foi aprovada a proposta de não construção de barragens para usinas hidrelétricas no rio Tibagi.</p>
<p>Mai de 2008</p>	<p>Os pesquisadores do Departamento de Biologia Animal e Vegetal, por ocasião da III Conferência Nacional do Meio Ambiente, solicitaram providências no processo do Licenciamento, à Ministra Marina Silva. A carta entregue à Ministra, em mãos, relatava os principais problemas e irregularidades e fazia um apelo para cancelar as licenças emitidas. A carta também foi protocolada ao Diretor do CONAMA, ao presidente do IBAMA, à Coordenadora da 4ª Câmara e ao Procurador do Ministério Público Estadual/PR. Citava o fato do Paraná já ter 40 barragens, o reconhecimento do MMA sobre a importância ambiental da Bacia do Tibagi, uma falha geológica que poderia se manifestar em terremoto com a efetividade da barragem e forte presença indígena nesse território (Kaingangs e Guaranis) além de abaixo assinado com mais de 20 mil pessoas contrárias ao empreendimento.</p>
<p>Junho de 2008</p>	<p>O Departamento de Biologia Animal e Vegetal, em ofício (041/2008), ao Procurador do Ministério Público Federal, solicita saber informações que providências foram realizadas pelos CONAMA, IBNAMA, MPF e MP estadual.</p>
<p>Junho de 2008</p>	<p>O Departamento de Biologia Animal e Vegetal, em ofício (040/2008), ao novo Ministro do Ministério do Meio Ambiente, reitera as solicitações feitas à Ministra Marina Silva, pedindo o impedimento do processo de Licenciamento da Usina Mauá</p>
<p>Agosto de 2008</p>	<p>O Centro de Ciências Biológicas e o Departamento de Biologia Animal e Vegetal, em ofício (059/2008), fazem um apelo ao Ministério Público Federal, com cópia ao Governador do Paraná, ao Ministério Público Estadual e ao advogado da Liga Ambiental. O apelo relatado é sobre os vários documentos elaborados pelos pesquisadores, que foram desconsiderados. Ainda, são apresentados novos pareceres sobre a questão das minas da antiga Mineradora, na área que está ameaçada ser alagada, caso a construção da usina seja realizada.</p>

Fonte: Frente de Proteção do Rio Tibagi

O ofício dirigido a Ministra Marina Silva (posteriormente encaminhado ao seu sucessor, Ministro Carlos Minc), também foi encaminhado ao diretor do CONAMA, ao presidente do IBAMA, à Coordenação da 4ª Câmara do MPF em Londrina, ao presidente da WWF (ONG) e Procuradoria Geral do Estado do Paraná. Acompanhava o ofício um tom de denúncia e súplica contra tanta injustiça ambiental, comprovada por todo o histórico de lutas contra a barragem, além de um desabafo de sucumbência frente a tanta pressão da União contra o estado do Paraná e sua sociedade. Mesmo com forte apelo social, científico e jurídico chegando até o primeiro escalão federal, a 4ª Vara Regional de Porto Alegre indeferiu a liminar do MPF e permitiu o leilão alegando que outras ações que corriam na justiça, cujo teor também foi encaminhado na liminar julgada, poderiam cancelar o resultado do leilão. Ante a possibilidade de interferência no processo econômico, o judiciário colocou a questão ambiental em segundo plano e deu prosseguimento ao processo.

O contexto revelou o peso do recurso político no processo de licenciamento. Evidencia-se a interferência política porque, mediante tanta desconformidade no EIA/RIMA, mesmo não identificando diretamente um articulador direto na liberação da UHE de Mauá para o leilão, presume-se que indivíduos com poder dentro do subsistema do MCD da política ambiental e energética, interferiram no fato. Além dos motivos observados na liminar concedida contra o leilão da usina no ano anterior, a nova liminar continha mais informações sobre erros no processo e teoricamente, também seria acatado pelo judiciário.

6.9 A FASE DO LICENCIAMENTO PARA INSTALAÇÃO

Liberada a LP os esforços da coalizão pró-usina, além de outras providências, se voltariam para o atendimento das 70 condicionantes. Obviamente, face ao histórico do processo até aquele momento, a desconsideração das exigências pelo poderia comprometer a obtenção da LI. A CNEC cede lugar ao LACTEC, instituição ligada a COPEL, que assume, com outras consultorias, avaliações e estudos necessários referente a fauna e flora da região. Em suma, em

2007, o CECS começa a tomar providências sobre uma série de correções almejando a liberação da LI.

As 70 condicionantes e as ações do CECS também chamaram a atenção do MPF e da FPRT. A Procuradoria da República (MPF) solicitou à UEL, através do Departamento de Biologia Animal e Vegetal, a análise das condicionantes fixadas na LP a UHE Mauá. Além do parecer sobre as condicionantes, os pesquisadores anexaram outros documentos (ofício ao Comitê de Bacia do Rio Tibagi) que foram enviados ao MPF, ao Governador Roberto Requião e ao Presidente IAP. Aludia que apenas 13 condicionantes foram abordadas pela LACTEC. Havia erros relacionados ao Projeto Básico Ambiental (PBA), outra exigência necessária para liberação da LI, que estava sendo ignorada. Novamente o processo não estava seguindo as normas estabelecidas e sim uma arbitrariedade do Governo. A FPRT mantinha a reprovação do processo de licença. Os pesquisadores continuaram a investigar, denunciar, cobrar informações e providências visando cancelar o processo.

A necessidade da emissão da LI deu início a um novo momento crítico. Em meados de 2008 o MPF entrou com nova liminar para impedir a LI. Era exigida uma Avaliação de Ambiental Integrada (AAI) para os sete empreendimentos previstos para o rio Tibagi. A liminar estava relacionada à ACP 1999.70.01.007514-6 proposta pela ANAB em 1999 e que havia recebido deferição parcial. Nesse sentido o juiz da 1ª Vara Federal de Londrina concedeu liminar condicionando a LI à AAI.

A União reagiu interpondo agravo de instrumento junto ao STJ alegando que se os fundamentos que levava a LI da UHE de Mauá foram restritos a 'idéia abstrata' de que o EIA deve ser realizado em caráter global. Segundo a União, se considerava aleatoriamente um objeto ecológico-ambiental de abrangência maior que o escolhido pelo órgão competente. Sem uma indicação objetiva para se proceder dessa forma, as consequências da intervenção na situação jurídica do licenciamento mereciam restrição até melhor exame pela Corte de Revisão. Com essa argumentação a União pedia ao STJ que a LI fosse liberada. O pedido foi aceito, provocando nova reação do MPF de Londrina que, através de mandado de segurança, novamente alegou a necessidade da avaliação global considerando todos os empreendimentos previstos. A defesa da União veio através de recurso

denominado suspensão de segurança. Se o MPF alegou que condicionar a LI a AAI era essencial para proteção ambiental, a União alegou que não a condicionar era essencial para manter a ordem jurídica, econômica e administrativa instituída alegando 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 á ordem administrativa porque lesionava as funções inerentes às autoridades legalmente constituídas, impedindo a normal execução do serviço público, a produção de energia elétrica no país e a usurparção da competência dos órgãos ambientais licenciadores. A União ainda alegou prejuízo à ordem econômica, porque a energia deixada de produzir por Mauá iria ser substituída por termoelétricas, mais caras e poluidoras. Finalmente alegou desproporção entre o constrangimento ambiental local e global (econômico e ambiental) (STJ, 2008). Com esses argumentos, principalmente o de grave ameaça a economia pública, o STJ considerou razoável não exigir a AAI para concessão da LI. Dado esse resultado, o CECS assinou contrato com J. Malucelli para execução do empreendimento. Restou à coalizão ambientalista assegurar para que o direito das famílias atingidas fosse garantido (BORDINHÃO, 2006). Os pesquisadores da UEL continuaram agindo sobre os erros no processo global de licenciamento, agora com a obra já em andamento.

Quadro 7 – Principais documentos emitidos pelos pesquisadores da UEL entre 2008-2009

Mês	Documento / Estratégia
Outubro de 2008	O Centro de Ciências Biológicas e o Departamento de Biologia Animal e Vegetal, em ofício, solicitam novas providências e denunciam Crime Ambiental ao MPF, com cópia ao Ministério Público Estadual. No ofício (064/2008) é relatada a gravidade da situação e solicitado retorno sobre os encaminhamentos oficiais (pareceres atendidos e enviados).
Dezembro de 2008	O Centro de Ciências Biológicas e o Departamento de Biologia Animal e Vegetal, em ofício (078/2008), solicitam novas providências e denunciam mais uma situação de gravidade, ainda não considerada, e a preocupação com a saúde pública das populações humanas, principalmente de Londrina, no sentido de evitar decisões inadequadas pelos órgãos responsáveis pela saúde humana e da biodiversidade do Paraná. O ofício foi enviado a Promotora de Meio Ambiente do Ministério Público do estado do Paraná, com cópia ao Procurador do Ministério Público Federal e ao Procurador do Ministério Público Estadual.
Janeiro 2009	O Centro de Ciências Biológicas e o Departamento de Biologia Animal e Vegetal, em ofício (002/2009), respondem ao CONSEMMA em Londrina sobre todos os pareceres e ofícios já encaminhados aos órgãos responsáveis. Na ocasião também foi solicitado a colaboração do Conselho do CONSEMMA para obter respostas aos documentos já encaminhados.
Abril 2009	O Centro de Ciências Biológicas e o Departamento de Biologia Animal e Vegetal, em ofício (CCB/BAV N° 019/2009), solicitam ao IAP (regional de Londrina) resultados das análises de amostras da água, dos peixes e de resíduos da mineradora das amostras colhidas na região projetada para ser alagada pela construção da Usina Mauá. As Análises solicitadas foram realizadas pelo Laboratório de Limnologia do IAP em Curitiba.
Junho 2009	O Centro de Ciências Biológicas e o Departamento de Biologia Animal e Vegetal, em ofício (CCB/BAV N° 0037/2009), solicitam ao MPF (Ministério Público Federal) informações sobre as providências realizadas pelo MPF referentes às solicitações encaminhadas nos ofícios (059/2008; 064/2008; 078/2008 e 002/2009) e também novas providências na divulgação dos resultados das análises de amostras da água, dos peixes e de resíduos da mineradora das amostras colhidas na região projetada para ser alagada pela construção da Usina Mauá. As Análises solicitadas foram realizadas pelo Laboratório de Limnologia do IAP em Curitiba

Fonte: Frente de Proteção do Rio Tibagi

A LI foi liberada no final de outubro de 2009 com 13 condicionantes (descritos no anexo B) que deveriam ser atendidas para que o empreendedor consiga a Licença de Operação (LO). Somadas às 71 exigidas na LP, passam a ser foco dos ambientalistas e do MPF marcando um novo período crítico que se prolonga na medida em que a obra vai findando e as exigências ambientais precisam ser cumpridas, tarefa acompanhada pelo Grupo de Estudos de Mauá – GEM, uma das exigências da LI e que foi exigida pelo MPF:

[...] no final de 2009, início de 2010, houve um [momento crítico]..., nós vínhamos acompanhando o processo de instalação da usina e percebemos na verdade que tinha algumas condicionantes que não vinham sendo aplicadas. Entre elas havia questão da instalação de um grupo de participação democrática de licenciamento na

instalação da usina que vem a denominar grupo de estudos interdisciplinar, e aí foi um outro momento importante porque nós fizemos a intervenção, nós exigimos a instalação disso, foram criados oito câmaras técnicas, que é o GEM Mauá. E efetivamente passamos a atuar no sentido de que essas câmaras viessem a funcionar, num processo de intermediação entre população atingida, ONGs, órgãos de pesquisa e empreendedores do estado (Entrevista, setembro de 2011).

A liberação da LI condicionou, por final, o licenciamento da UHE de Mauá ao modelo social vigente. Ao relacionar a não construção do empreendimento ao padrão do cotidiano social, do indivíduo e à necessidade de energia, de serviços, de fábricas, enfim da economia, fica claro o limite da política ambiental. Esse limite também é marcado pelo alcance das medidas de mitigação, ampliados principalmente pela mobilização social em volta do caso. Por outro lado legítima, por exemplo, a coerção social ao constranger a oportunidade democrática alcançada com a instituição dos Comitês das Bacias ignoradas no caso do rio Tibagi. Apesar de fato consumado sobre um empreendimento inviável ambientalmente, uma série de condicionantes significaram alguns avanços ambientais dentro do subsistema de política ambiental do processo de licenciamento da UHE de Mauá. Posteriormente serão observadas as “vitórias” ambientais no processo, contudo, é coerente uma análise dentro do quadro do MCD para algumas conclusões sobre o estudo de caso.

7 AS COALIZÕES NO CASO DA UHE DE MAUÁ DENTRO DO MCD

O capítulo sete é dedicado à análise de acontecimentos considerados importantes no decorrer do licenciamento ambiental da UHE de Mauá aproximando o caso do MCD. A partir da identificação das crenças, destaca-se como a política ambiental está sujeita a interpretação subjetiva dos atores envolvidos. Procura-se sintetizar os recursos e estratégias utilizadas pelas coalizões para atingir seus objetivos. Finalmente alguns resultados do conflito são comentados visando uma conclusão e considerações finais desse estudo.

7.1 AS CRENÇAS ENVOLVIDAS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

A consumação da UHE de Mauá contraria a tendência mundial de evitar os grandes empreendimentos que degradam o meio ambiente. Martinez (2006) observou coerentemente que a decisão sobre o futuro do rio Tibagi passou pelos aproximados dois milhões de habitantes que serão afetados com a obra. Foi uma oportunidade da sociedade paranaense expressar claramente o futuro que desejaria para o rio, as condições de vida e de trabalho. Neste cenário de expressiva diversidade biológica e cultural, a ameaça à cidadania, às riquezas naturais e a diversidade sociocultural, não seria uma fatalidade e sim derivada de uma decisão coletiva e consciente sobre o destino da região. A riqueza da bacia poderia ser aproveitada para um outro modelo de desenvolvimento, com o rio socialmente vivo e atendendo os anseios da população. Um exemplo definitivo para o restante do país.

Essa passagem expressa o sistema de crenças envolvidas no processo de licenciamento da UHE de Mauá. Um modelo apoiado por pesquisadores, ONGs, ambientalistas, MPF entre outros atores, revelou como núcleo duro, ou seja, crenças resistentes às mudanças, os critérios básicos de justiça distributiva e da identidade sociocultural. São premissas de valores fundamentais como o direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à liberdade, à segurança, ao conhecimento, à saúde e à beleza. Esses valores prioritários nortearam as ações dessa coalizão estrategicamente porque consideram que a política pública ambiental deveria seguir os ideais subentendidos, por exemplo, na

“Carta de Londrina ao Rio Tibagi”, em suma, uma descrição do núcleo político (*policy core*) da coalizão ambientalista. No MCD esses valores servem como o primeiro filtro dentro do subsistema de política pública para determinar aliados, oponentes e fontes potenciais de coordenação, informação e conselho. Utilizando a mesma lógica de identificação de núcleo duro e núcleo político dentro do MCD, a coalizão pró-usina teve uma orientação baseada em um axioma desenvolvimentista econômico. Em 2008, após os STJ liberar a LI, os dirigentes da COPEL, especificamente Sergio Lamy, finalmente tornou clara a posição institucional. Mediante as principais acusações contra o licenciamento de Mauá, alegou que: 1) não emitira opinião sobre as falhas do EIA por ser de competência da CENEC e instituições ambientais, apenas estavam respeitando as decisões judiciais; 2) a energia hidrelétrica é ainda a que possui menor custo e que provoca menor dano ambiental frente considerando as tecnologia existente no mundo; 3) é obrigação do Paraná, como membro federativo, de contribuir para o país com seu potencial hidrelétrico; 4) a usina trará desenvolvimento à região e ninguém poderia afirmar o desaparecimento de espécies locais; 5) a qualidade da água iria melhorar com as medidas de proteção; 6) as medidas de mitigação estavam sendo tomadas e que o pior impacto era a pobreza caso não se investisse em crescimento proporcionando o resgate social dos mais pobres (LAMY, 2008).

Utilizando o quadro proposto por McIaim (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 8 – Crenças no processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá

Crenças	Coalizão ambientalista	Coalizão pró-usina
Visão sobre o licenciamento	Impedir a degradação	Degradar sustentavelmente
Critérios básicos para seleção das ações de gestão	Preservação da natureza. O processo de licenciamento ambiental é ineficaz contra os impactos sociambientais.	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 sociambiental da Bacia do Rio Tibagi com os impactos proporcionados pela barragem. Construção da barragem, além de desnecessária, contraria tendência mundial/ambiental científica.	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 Estado/Governo assegura a política ambiental com medidas de mitigações e com ela um modelo sustentável economicamente.
Solução preferível de política pública	O modelo energético deve considerar outras práticas alternativas para a produção de energia (modelo de crescimento zero)	As hidrelétricas são propícias para o caso brasileiro. É o modelo mais viável é o que causa menos impactos ambientais a um custo acessível.
Visão sobre a participação pública	Sociedade deve participar no processo de licenciamento ambiental. Necessidade de maior participação pública.	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 autor

O quadro desenvolvido argumentando uma suposta ameaça econômica, jurídica e administrativa constituído pelos interesses ambientais locais evidenciou o quanto as decisões políticas e impactos de outros subsistemas, no caso do setor elétrico, são determinantes. A ordem econômica e administrativa, caracterizada pelas instituições, é compreendida pelo STJ como eficaz dentro dos parâmetros regulatórios estabelecidos e estariam agindo dentro da normalidade social. Conforme pressuposto do MCD, as decisões e impactos dentro do setor elétrico seriam elementos dinâmicos que afetam o subsistema da política ambiental. No caso da UHE de Mauá foi decisivo. Duas presunções do modelo, especificamente nos parâmetros relativamente estáveis, auxiliam na explicação relativa ao contexto. Primeiramente, a distribuição básica de recursos naturais. A abundância dos recursos hídricos, divididos em bacias de influência e disponíveis para a sociedade brasileira é essencial para os diferentes setores econômicos e determina a viabilidade das opções da política pública ambiental. Em segundo lugar a estrutura constitucional das regras básicas do sistema político, extremamente difícil de ser alterada, está à disposição da ordem econômica. Essas conclusões parecem óbvias e levam à percepção de que outros eventos do MCD não interferiram no resultado do processo. Entretanto é preciso avaliar alguns fatores exógenos no subsistema que considera o grau de consenso necessário para a mudança na política, o grau de abertura do regime político e outros fatores internos como a limitação dos recursos dos atores do subsistema. Assim, é possível avaliar algum avanço ou retrocesso político nos parâmetros ambientais em mais de uma

década em que se desenvolve o processo da UHE de Mauá conforme será evidenciado no final deste capítulo.

Obviamente é preciso observar o caminho tomado pelo neoliberalismo e sua confluência para um desenvolvimento econômico por conta do mercado. A instituição de uma ordem jurídica administrativa continua contornando e prevalecendo frente à inviabilidade ambiental dos grandes empreendimentos. Parte da força argumentativa que rege esse fenômeno, incluindo a questão da adequação descrito por Zhouri (2005), pode ser conseguida pela subjetividade de certos atores e seus pontos de vista sobre questões ambientais e outros direitos sociais importantes. O conflito entre preservacionistas direcionados para conceitos como o “crescimento zero” e “modernizadores ecológicos” orientados pela teoria do desenvolvimento sustentável é delimitado por uma linha tênue como é exemplificado a seguir analisando a presença da subjetividade ou intencionalidade no processo da UHE de Mauá.

7.2 O CONFLITO DE CRENÇAS, SUBJETIVIDADE E ARBITRARIEDADE

O MCD é preferível para análise da política ambiental “por conceber a formulação de políticas públicas como produto de competição entre coalizões de atores que defendem um conjunto de crenças” (ARAÚJO, 2007, p. 32), ou ainda, como sugere esse estudo, para analisar especificamente o produto de um conflito ambiental. O papel das instituições formais e informais, dos grupos de redes, da escolha racional entre outras, pode interagir com essas coalizões, premissa descrita na caracterização dos novos movimentos sociais. As crenças podem ser nutridas por percepções diferentes, revelando uma incapacidade de resolução ótima do conflito ambiental, principalmente quando direitos difusos garantidos constitucionalmente entram em choque. Sobre o fato, o Juiz Alexei Ribeiro, envolvido no caso de Mauá, observa:

De qualquer forma, é meu entendimento que eventuais prejuízos causados aos diversos interesses prestigiados constitucionalmente (meio ambiente, abastecimento de água, energia elétrica, navegação, pesca, turismo, lazer, entre outros) envolvidos na instalação de usinas hidrelétricas no Rio Tibagi podem e devem ser

verificados e debatidos no âmbito do licenciamento ambiental específico e da Avaliação Ambiental Integrada, que em verdade detêm caráter socioambiental, considerado o meio ambiente por uma perspectiva ampla, envolvendo os aspectos sociais possivelmente atingidos pela construção de usinas hidrelétricas (retirado do ACP 2007.70.01.005425-7)

A complexidade da ideologia desenvolvimentista e ambientalista é evidente no processo de licenciamento de Mauá. Um dos exemplos é observado no momento em que os estudos ambientais da IGPLAN para fomentar o EIA da UHE de Mauá são retomados pelos técnicos da CNEC. Contratada pela CNEC em 2001, a IGPLAN tinha incumbência de fornecer os levantamentos de campo para compor o EIA/RIMA da UHE de Mauá. O trabalho é interrompido em 2003 quando o Governador Roberto Requião cancelou todos os processos de licenciamento dos empreendimentos hidrelétricos no estado, autorizando posteriormente apenas a de Mauá em 2004. A IGPLAN foi autorizada a retomar os estudos devendo findá-los em poucos 3 meses. Havia pressa para incluir a UHE de Mauá no próximo leilão de 2005. Entretanto a CNEC, discordando dos resultados do trabalho da IGPLAN, encaminhou uma coordenadora para nortear os trabalhos da contratada, fato que provocou discórdia metodológica sobre os estudos levando as empresas a romper parceria. Por força de contrato a IGPLAN entregou os estudos realizados à CNEC, tomando o cuidado de registrá-los em cartório. Ao rever o EIA/RIMA entregue ao IAP pela CNEC, descobre várias omissões e alterações. O prolongado desfecho do conflito, largamente denunciando pelo MPF, foi resolvido na ACP 2006.70.01.004036-9. O MPF acusou a CNEC de adulterar os estudos da IGPLAN, nesse sentido, o EIA/RIMA estaria viciado e perderia a validade para subsidiar o licenciamento da usina. Os trechos testemunhados na ação, na qual o mérito foi julgado, delimitam o teor da interferência, que no mínimo pode ser compreendido como o tecnicismo (ZHOURI; OLIVEIRA, 2005) cria caminhos para romper os princípios ambientais. O relato do proprietário da IGPLAN, Sr. Francisco L. P. Lange Junior, respondendo sobre a interferência da Sra. Maria F. Maranhão, “Kiki”, dentro da sua empresa, responde ao questionamento do juiz visando confirmar as fraudes e omissões denunciadas pelo MPF no EIA/RIMA da CNEC. Discorrendo sobre a personalidade forte da Sra. Kiki, confirma que a mesma foi encaminhada devido a

certas dificuldades, a qualidade, ao resultado do estudo e ao prazo que poderia afastar a UHE de Mauá do Leilão da ANEEL:

[...]JUÍZ: Havia pressão pra que o... o EIA/RIMA favorecesse a empresa ou não?

*TESTEMUNHA: **Eu não creio que houvesse uma... uma... uma pressão pra que o EIA/RIMA favorecesse diretamente a empresa. Mas haviam entendimentos de que certas colocações ou certos fatos ou certos entendimentos, de certa forma de incompreender a questão ambiental fossem vistos de outra forma, né. Como é uma questão muito subjetiva, muitas vezes você pode induzir ou não, o entendimento técnico de certos fatores que ocorrem na natureza, de forma... que isso venha causar mais ou menos impacto. Então, que houve muito uma discussão bastante quanto à semântica, a forma de apresentar esses dados, de forma que, não necessariamente isso diminuísse a dimensão do impacto, mas que fosse vista de uma forma mais completa.***

*[...]grande parte dos desentendimentos e dos debates foram em função da... da... do aspecto técnico, mas muitos também foram em função da visão, da compree... da direção com que cada um, como um técnico, um biólogo, por exemplo, entendiam um evento, e como um, por exemplo, um arquiteto ou alguém que tenha uma responsabilidade institucional ouvia, perante o impacto que poderia causar frente a um processo de licenciamento. Entende? **Essas óticas diferentes, esses entendimentos diferentes que têm um cunho, acabam tendo um cunho ideológico, foram um dos... foram também, foram também não somente, né, mas foram alguns dos elementos tratados nessas discussões.** (fls.2824/2825) (trecho retirado da ACP 2006.70.01.004036-9, grifo original)*

Esse é o alinhamento em que se desenvolve o paradigma da adequação. O proprietário da IGPLAN descreve a mudança de conteúdo de certas áreas e textos ou status como uma percepção ideológica diferenciada do seu grupo. As intervenções da Sra. Kiki desalinham as interpretações dos impactos levantados em campo, pelos técnicos da IGPLAN. Em muitos momentos a subjetividade empresta um grau discricionário aos indivíduos dentro de uma empresa com valores ambientais preservacionistas e a representante de uma crença, que mitigações e adaptações podem compensar os danos ambientais. No EIA/RIMA, findado pela CNEC em 2004, foram encontrados pelo MPF e FPRT vários indícios de erros tecnicamente suficientes para impedir a liberação da LP, contudo, 70

condicionantes⁶⁵ foram aplicadas à mesma. Conforme aludido pelo MPF, a falta de um termo de referência consistente abriu um leque de interpretações técnicas e ideológicas sobre questões de licenciamento induzindo propostas de mitigações que podem ou não fazer algum efeito.

Sobre o fato idiossincrático, no julgamento da ACP 2006.70.01.004036-9 foi exposto que a ONG Liga Ambiental, uma das maiores opositoras do processo de licenciamento da UHE de Mauá, propondo várias ações civis contra essa e outras usinas no rio Iguaçu, mantinha o mesmo corpo funcional⁶⁶ da IGPLAN. Cabe observar a recomendação do judiciário para considerar as acusações desta ONG com reservas pela alta possibilidade de conflito de interesses⁶⁷. A situação abre margem para várias interpretações inerentes ao processo. Ainda assim, como será descrito à frente, algumas das acusações do MPF contra a CNEC foram provadas, evidenciando ou descuido ou má fé no trabalho a que se propôs.

Por fim, o conflito de crenças chegou ao STJ. A corte máxima do país relatou e proferiu decisão, seguindo a ordem dos fatos a partir da sentença parcial sobre a ACP 1999.70.01.007514-6 proposta pela ANAB. Daí prossegue que:

a) A união entrou com agravo de instrumento (sofrendo danos de difícil reparação) alegando que a AAI da Bacia do Rio Tibagi era maior do que

⁶⁵ Rasca Rodrigues (presidente do IAP) fala em palestra na UEL, que o governo fez de tudo para acatar as argumentações dos cientistas da UEL, UEM e UFPG sobre a necessidade de se aprofundar os estudos no EIA da UHE de Mauá. Tanto que ele colocou as 70 condicionantes ao assinar a LP, muitas das quais solicitadas pelos pesquisadores, e que as mesmas obrigariam a mais estudos na bacia (NOTÍCIA, 2008). O IAP procura defender uma postura neutra dentro do jogo ambiental. Desde que cumpridas as medidas legais, o órgão pode ser compreendido como laico. Contudo, ao repassar a responsabilidade de decisão ao Governo com proposta das condicionantes, também pode-se aferir que o mesmo o fez para promover o empreendimento porque poderia simplesmente recusá-lo. Trata-se de função percebida em vários tipos de licenças, porém, nos grandes empreendimentos assume uma conotação a favor da política dominante porque proporciona a execução de um projeto que como alega Bennemann (NOTÍCIA, 2008), apenas a possibilidade de encontrar espécies de peixes ainda não catalogadas, já era motivo suficiente para a não construção da barragem.

⁶⁶ Sr. Francisco Lothar Lange Jr; Euclides Selvino "Tom" Grandó Jr.; Gislane Cova Grandó; Marcos Ricardo Bornschein e; Alexandre Ulmann.

⁶⁷ As informações contidas na ACP 2006.70.01.004036-9 foram confirmadas pelo próprio depoente em entrevista por telefone em 30 de novembro de 2011. Não foram transcritas neste trabalho porque as informações no processo, ditas em juízo, possuem o mesmo conteúdo. Reforça o Sr. Francisco Lothar Lange Jr. que a subjetividade dos pesquisadores geralmente conflita com o ponto de vista ambiental supérfluo das empresas, como era o caso. Apesar de especialista na área, a interventora da CNEC detinha outras crenças ambientais voltadas à execução de questões ambientais que podem ou não sofrerem mitigações.

objeto ecológico-ambiental, portanto não comportava indicação objetiva da necessidade de um estudo tão amplo e que a situação merecia melhor revisão da Corte (STJ);

b) O MPF impetrou mandado de segurança argumentando a grande repercussão contida no caso. Insistiu na questão sobre o dano irreparável ao meio ambiente, no prejuízo do princípio constitucional da prevenção/precaução e principalmente na questão indígena, situação acatada pelo corte mesmo considerando risco de abastecimento energético.

c) A União, contudo, recorreu ao STJ argumentando que: 1) empreendimento se encontrava (2009) com a Licença de Instalação emitida não sendo mais coerente reavivar uma liminar fornecida em sentença de primeiro grau; 2) Como o inventário de aproveitamento do rio Tibagi foi legalmente outorgado pela SUDERHSA não se poderia paralisar o processo pela ausência de uma AAI, que poderia ser realizada em conjunto com procedimento da LI, porque é prática comum no país que usa esse instrumento apenas subsidiar o planejamento do futuro aproveitamento sustentável dos recursos hídricos existentes; 3) o pedido para cancelar a LI caso não fosse realizada uma AAI não tinha lastro constitucional e nem mesmo na legislação ordinária caracterizando lesão à ordem jurídica e administrativa por: a) violar a decisão impugnada pelas autoridades legalmente constituídas (instituições ambientais); 2) atrasar operacionalmente a UHE de Mauá causaria desorganização do segmento de distribuição de energia elétrica no país, com reflexos para os consumidores finais; 3) lesão à ordem econômica, porque o atraso da obra implicaria na necessidade de substituição da energia deixada de ser produzida por termelétrica com custo de R\$/MWh 541,93, 480% maior que de R\$/MWh 112,96 fixado para a UHE Mauá. Ademais, a perspectiva de falta de energia elétrica futura faz com que as empresas revejam seus planos de investimentos no país e isto afeta drasticamente o crescimento do PIB pela falta de efetividade em infraestrutura.

Se a decisão em segunda instância no TRJ em Porto Alegre optava pela proteção ao meio ambiente, a mesma foi derrubada pelo STJ (Brasília) alegando que a construção da usina na Bacia do Rio Tibagi estava sendo planejada com estudos de impacto ambiental. O atraso no cronograma estipulado para a UHE

Mauá poderia acarretar lesão grave à economia pública e ao PIB do país sendo desproporcional exigir uma AAI prévia como condição para a concessão da LI. Assim, suspendia-se a decisão liminar emitida pelo Desembargador Edgard Antônio Lippmann (4º TRJ) nos autos do mandado de segurança nº 2008.04.00.015393-9. Outro agravante⁶⁸ com forte argumentação proposto pela ONG Liga Ambiental, merecendo ser observado no âmbito deste subcapítulo, foi descaracterizado com relativa frieza pelo STJ por improvidade, apenas por não ter anexado os autos do mandado de segurança.

A União volta a contextualizar a UHE de Mauá como parte de um plano estratégico do Governo (Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE, do MME (2006-2015), que prevê para o referido decênio um aumento de 4,8% do mercado de energia elétrica, passando de 406 bilhões de kWh para 648 bilhões de kWh). Cita também a inserção da UHE de Mauá no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, concedido em 28/06/2007 por Decreto Presidencial ao Consórcio Energético Cruzeiro do Sul, cuja LI já estava emitida. Nesse contexto a UHE de Mauá se insere em um projeto maior, envolvendo a construção de outras usinas hidrelétricas, considerado, pelo governo, de extrema importância para a população brasileira que vem crescendo a cada dia e naturalmente precisa edificar hospitais, escolas e residências, implantar infraestrutura, melhorar o sistema de transporte, gerar empregos, etc., (STJ, 2009). Ademais, interpretou de forma antagônica a argumentação do MPF considerando imprudente estender o conflito iniciado a mais de uma década (STJ, 2009) e que o nível de produção de energia elétrica deve andar à frente da sociedade para que ninguém fique excluído e nenhuma atividade econômica seja prejudicada radicalmente.

⁶⁸ Fundamentava-se entre outros motivos que: a) o licenciamento era incabível porque toda a ação do Comitê de Bacia do Rio Tibagi foi ignorada em desacordo com a Lei Federal n. 9433/1997, pela qual compete a esse órgão planejar e arbitrar os conflitos pelo uso da água; b) a falta da UHE de Mauá no sistema elétrico interligado não causaria desabastecimento porque poderia ser compensada por outras usinas já instaladas e em funcionamento, inclusive com ganho ambiental; c) risco de violento conflito social na região; d) mencionava, de acordo com o MPF, que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade exigem a ponderação entre o risco alegado pelo ente público requerente e o risco efetivo e mais gravoso, por ser praticamente irreparável o dano ambiental se prosseguisse o processo de licenciamento; e) que há mais de uma década (desde 1998) o MPF já alertava empreendedores e órgãos ambientais sobre a necessidade de obedecer aos ditames do CONAMA para realização das obras; f). a liminar impugnada não revelava elementos indicativos de lesões à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, justificando a sua suspensão segundo a legislação aplicável.

Com relação aos danos ambientais, o STJ lembrou que a LP emitida pelo IAP detalhou 70 requisitos que deveriam ser cumpridos abrangendo, genericamente, exigências vinculadas a profundas avaliações técnicas a respeito: (a) impacto no meio ambiente sob inúmeros enfoques científicos; (b) efeitos socioeconômicos sobre as famílias e comunidades ribeirinhas e possíveis indenizações; (c) impacto em atividades econômicas locais, transporte e serviços públicos. Na fase da LI foram detalhados outros condicionantes de licenciamento obrigando, inclusive, a realização de parcerias com a FUNAI, Prefeituras e Secretarias de Estado, quando necessários, o resgate e manejo da fauna nativa e flora, a implementação de programas de assistência às comunidades indígenas e estudos relativos à Avaliação Ambiental Integrada - AAI da Bacia do Rio Tibagi, elaborado pela EPE, quando da solicitação para Licença Ambiental de Operação. Houve esforço e intervenção do órgão público ambiental competente (IAP) para que fosse alcançado um desenvolvimento sustentado, com a máxima proteção do meio ambiente dentro de um quadro de políticas públicas, de responsabilidade e competência do Poder Executivo. Assim o STJ negou dois importantes agravos em prol, em síntese, do bom andamento do sistema social constituído que comporta uma política ambiental limitada ao desenvolvimento social.

A definição do caso de Mauá começou, na verdade, quando o Governo Federal motivou e negociou com o Governo Estadual a autorização para a Construção da UHE de Mauá. Por oito anos, desde que o Governador Requião cancelou os licenciamentos ambientais em 2003, o único projeto desenvolvido foi Mauá. Dada à iniciativa do Governo Federal no processo, seria incoerente ao STJ, que possui uma bancada indicada pelo governo, julgar o caso contra o empreendimento. Considerando o discurso estadista do governo contra usurpação privada dos recursos naturais e sua determinação durante os dois mandatos em não liberar licenças ambientais para as hidrelétricas, com exceção da UHE de Mauá, indica que a posição política pode fazer grande diferença dentro da questão ambiental. Em suma, existe um jogo no qual, sobre a questão ambiental, tudo e nada é permitido, dependendo de quem e da posição de quem julga o fato. A questão da argumentação subjetiva segundo a qual as crenças são dotadas de verdades porque simplesmente são crenças, indica que a coalizão que se move a

favor do modelo social dominante, em última análise, como no STJ, sagrar-se-á vencedora. Nesse sentido, talvez, bastasse à coalizão pró-usina levar o caso até o STJ.

7.3 OS RECURSOS E ESTRATÉGIAS DAS COALIZÕES

A descrição do ambiente envolvendo a UHE de Mauá permite complementar o segundo objetivo específico desse estudo através de uma síntese aproximada dos recursos e estratégias utilizadas pelas coalizões observadas pelo MCD. Vicente e Calmon (2011) destacam os seguintes recursos no âmbito do MCD: a autoridade legal para decisão; a opinião pública; a informação; os recursos financeiros, as tropas mobilizáveis e; a liderança com autoridade. Esses recursos gerais são importantes no âmbito da mudança da política pública. Após a descrição dos mesmos será possível responder como essas duas variáveis contribuíram para o resultado do processo. No decorrer da análise algumas reflexões serão intercaladas nesse tópico devido a dificuldades em retomá-las posteriormente.

A autoridade legal para decisão em termos de política pública é inerente aos membros potenciais das coalizões de advocacia, identificados como autoridades eleitas. Caso a coalizão conte com mais membro nessa posição, será dominante e poderá manter a política pública para qual foi eleito (VICENTE; CALMON, 2011). Com esse pressuposto, é interessante observar que houve efetivamente mudança do Governo Lerner para Governo Requião. No governo Lerner (1995-2002) foi construído apenas uma grande usina, a UHE de Segredo, havia, porém, todo um movimento privatizante para a construção de novas usinas não apenas na Bacia do Tibagi, mas do rio Piquiri, Ivaí e Jordão, incluindo PCHs. A posição estadista de Requião (2003-2010) permitiu que o estado ficasse livre das hidrelétricas, à exceção de Mauá, por oito anos. Levando esta perspectiva para a política ambiental *versus* barragem, a posição centralizadora do governo Requião seria um importante recurso dentro do MCD. Por esta característica, especificamente no caso de Mauá, a permissão do governo à União para construção da usina, coloca os membros do governo (Requião) com poder de decisão política a favor do empreendimento. Essa conjuntura acontece mesmo que vozes importantes dentro

do governo, como do secretário do Meio Ambiente Luiz E. Cheida se declare contra o empreendimento. Em suma, principalmente quando o governo condiciona a licença a 70 correções no processo, ele afirma sua posição a favor do empreendimento. Haja vista a provocação da coalizão ambientalista encaminhando um conjunto de documentos para várias autoridades com poder de decisão no governo (quadro 4), não há menção de respostas ou preocupação efetiva sobre o caso. Quando observado, notoriamente sugere uma contextualização específica. Um exemplo claro é a posição do Deputado Federal Barbosa Neto (PDT). Sua declarada oposição ao empreendimento entre 2005 e 2008 se baseava nos riscos referente à localização do empreendimento, próximo em uma das falhas geológicas do país. Ademais apoiava em plenário a ação dos ambientalistas contra o empreendimento (PARANÁ, 2012). Notoriamente a posição do então deputado não foi observada na campanha pela prefeitura de Londrina entre 2008 e 2009, cidade que articulava a maior resistência contra o empreendimento, situação que prevalece (2011) no seu mandato.

O recurso “opinião pública” no caso de Mauá não se destaca em nenhum momento, salvo pela percepção da falta de participação social como observa Sirlei Bennemann em entrevista (GONÇALVES, 2008), não se pode afirmar, contudo, que não houve preocupação com esse recurso pelas coalizões. O caso de Mauá, como de outros processos de licenciamentos ambientais conturbados, não foi debatido nas campanhas eleitorais, refletindo em pouca representatividade no governo. Retroativamente a opinião pública nesses casos não apresenta relevância, porque não define as eleições. Características observadas por Sevá (1996) e Zen (2007) podem auxiliar na compreensão do fenômeno. Sevá descreve grande dificuldade em estimar ou observar se a chamada opinião pública opinaria a respeito das relações entre as tecnologias e os recursos naturais, as águas e as fontes de energia, o espaço físico-territorial, as condições de trabalho, as condições de vida em geral, tanto de hoje como do futuro. Para os brasileiros os obstáculos começam pela ausência de informação e pela alta deformação da informação, proporcionado por instrumentos como o analfabetismo, o colapso dos sistemas educacionais públicos, as práticas legais e ilegais, formais e informais de bloqueio, e de filtragem das informações relevantes para o interesse público. Sevá também comenta a

recorrência das mistificações e reconstruções das versões das imagens, o que se chama atualmente de “maquiagem” observadas a todo instante nas transmissões de rádio, televisão, jornais, revistas e também nos materiais de uso didático em todos os níveis. Zen (2007) comenta que eletricidade é um dos símbolos da sociedade moderna, uma representação do “progresso” no imaginário popular. A eletricidade, se disseminada como uma mercadoria preciosa para múltiplos usos. A falta da opinião pública pode ser resultado de estratégias da coalizão pró-usina em disseminar informações visando não chamar à atenção da população.

O recurso informação foi amplamente utilizado pelas coalizões. Rememora-se que o MCD serve para lidar com problemas complexos envolvendo disputas técnicas importantes e atores múltiplos em diferentes níveis de governo. Uma das gêneses do modelo implica justamente compreender o papel da informação técnica no processo da política (SABATIER; WEIBLE, 1999). 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 os 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 social como também fornecer as informações técnicas do processo. Diante dos resultados é possível aferir alta relevância desse recurso no resultado do processo, comprovando seu potencial para a mudança na política ambiental no contexto das grandes barragens. Essa posição é defendida não apenas pelos avanços que serão descritos à frente, mas pelo processo todo em si. Durante mais de uma década foi por causa da refutação da viabilidade ambiental e econômica do empreendimento, através de informação técnica principalmente dos pesquisadores da UEL, que houve avanços socioambientais. A eficácia desses avanços não pode ser comprovada ainda, contudo, a elevação do custo ambiental provocado é uma variável de alta relevância para qualquer empreendedor. Finalmente é preciso lembrar que a informação, conforme observado por Viana (2011) citando Sabatier (1993), possibilita que a atuação dos especialistas caracteriza um aprendizado gradual obtido pelo enfrentamento do problema e os meios para o alcance dos objetivos. As informações do caso poderão ser

direcionadas para conflitos ambientais nas hidrelétricas previstas para a Bacia do Rio Tibagi e no estado como um todo. A conclusão do João A. Omoto (MPF) colabora para esse ponto de vista:

Eu acho que na verdade um processo como esse tem um ganho inquestionável: o amadurecimento de alguns setores da sociedade do ponto de vista democrático [...] Outro ganho me parece que foi possível, embora o licenciamento de Mauá tenha sido um licenciamento com bases muito precárias, toda essa mobilização possibilitou que abrisse um campo para que a gente pudesse trabalhar em cima de fazer e reduzir os danos. Nós ainda estamos nessa fase de redução de danos, trabalhando em compensações, trabalhando em mitigações dos impactos e tudo mais (Entrevista, setembro de 2011)

Os recursos financeiros podem comprar outros recursos como a produção da informação, campanhas para conquista da opinião pública, financiamentos de campanhas etc.. Esse recurso está caracterizado o tempo todo na coalizão pró-usina. Alguns eventos se destacaram no aspecto de produzir a informação: i) o envolvimento da CNEC Engenharia para produzir o EIA/RIMA visando ao licenciamento; ii) a contratação de advocacia especializada na questão ambiental; iii) participação da COPEL no LACTEC, uma instituição de pesquisa e informação e; iv) contratação de consultoria especializada. Outras ações, como cinema ofertado do CECS às populações de Telêmaco Borba e Tibagi, os recursos humanos disponíveis em tempo integral no caso, realização de abordagens à população atingida, são atos que demandam dispêndio financeiro. Também é coerente citar a questão dos *Royalties* e do desenvolvimento social e econômico da região e da geração de empregos. Nesse sentido, o recurso financeiro além de totalmente propenso à coalizão pró-usina, também foi trabalhado subjetivamente para submeter uma população pouco desenvolvida. A questão financeira ainda engloba os financiamentos de campanha. Essa questão interessa porque na medida da argumentação sobre autoridades políticas com poder de decisão como importante recurso do MCD, fato argumentado no item 2.1, a coalizão dominante começa a se formar alinhando interesses ainda na campanha. Não se observa correlação de financiamento/interesse de organizações que patrocinaram as campanhas do primeiro e segundo Governo Requião:

Quadro 9 – Fluxo financeiro (doação de campanha e retorno) no Governo Requião entre 2002/2009

RETORNO			
EMPRESA PERÍODO	DOAÇÃO	RECEBEU 2004/2006	RECEBEU 2007/2009
Ind. Móveis Cequipel	R\$ 645.000,00	R\$ 5.404.011,00	R\$ 24.439.994,58
American Bank Note	R\$ 500.000,00	R\$ 47.820.197,00	R\$ 50.687.967,32
Sial Construções	R\$ 205.000,00	R\$ 31.667.189,00	R\$ 25.170.518,71
Sadefem Equip.	R\$ 100.000,00	R\$ 1.890.632,00	R\$ 25.968.605,33
Cons. Greca/CBMI	R\$ 13.800,000	R\$ 44.552.589,55	R\$ 11.487.839,16
Técnica Viária	R\$ 75.000,00	R\$ 16.486.662,00	R\$ 7.182.235,83
Constutora Pussolini	R\$ 390.300,00	R\$ 12.697.827,59	R\$ 6.636.213,82
Positivo Informática	R\$ 80.300,00	R\$ 17.572.658,00	R\$ 5.549.229,34
Greca Dist. Asfalto	R\$ 24.500,00	R\$ 2.662.898,96	R\$ 5.586.311,00
Engevix	R\$ 100.000,00	R\$ 1.493.555,53	R\$ 3.642.400,00
Ouro Verde	R\$ 150.000,00	R\$ 21.070.993,00	R\$ 3.226.086,63
Thá Engenharia	R\$ 90.000,00	R\$ 23.812.180,00	R\$ 3.220.114,82
Fotolaser	R\$ 30.745,50	R\$ 2.282.457,00	R\$ 2.269.952,22
H Print	R\$ 100.000,00	R\$ 16.995.822,00	R\$ 2.192.168,96
Helisul	R\$ 540.000,00	R\$ 473.609,00	R\$ 614.521,76
Cimentos Itambé	R\$ 218.000,00	R\$ 4.617.380,00	R\$ 482.458,45
Superm. Condor	R\$ 300.000,00	R\$ 33.691,00	R\$ 69.941,58
Subtotal	R\$ 3.562.645,50	R\$ 77.893.533,84	R\$ 178.394.457,70
TOTAL/2004 a 2009			R\$ 256.287.991,54

Fonte: TSE/Portal de Gestão do Dinheiro Público/Paraná

O forte discurso⁶⁹ estadista do ex-governador, declaradamente oposto às características do Governo anterior (Lerner), reflete-se em várias ações práticas para reverter, por exemplo, as privatizações da COPEL, SANEPAR, a concessão de estradas e uma érie de serviços entregues a iniciativa privada. Advém desse contexto um decreto em 2003 cancelando todas as licenças ambientais para construção de usinas hidrelétricas no estado. Talvez não houvesse relação das empresas descritas no quadro 9 na construção da UHE de Mauá. Supostamente a coalizão dominante formada dentro do estado, constituída geralmente pelo governo

⁶⁹ O discurso de Requião em 2007, foi marcado pelo posicionamento de seu governo de esquerda, continuidade à política neoliberal e contra os poderosos grupos econômicos que queriam dominar o estado. Fez menção especial à questão ambiental explicitando a luta contra a degradação durante seu governo informando que iria radicalizar a política de defesa do meio ambiente, não iria contemporizar com a destruição e citava a irresponsabilidade dos adversários que defendiam a licença para a devastação ambiental. Assim não iria considerar e nem cederia a pressões, situando a vida acima do lucro.

e empresas que financiaram a campanha, não tinha interesse na questão energética, provavelmente reflexo do discurso e rumo político da própria campanha do ex-governador Requião. Essa leitura, que merece uma melhor apuração, permite inferir que os avanços percebidos no caso de Mauá, descritos no próximo item, poderiam ser ainda mais reduzidos. Observando a característica do governo Requião, seria coerente pensar que não se pretendesse construir nenhuma usina, mas, como teria que fazê-lo, que fosse pela COPEL. A partir desse ponto de vista, decidido ou tendo que construir a usina (conforme acordo⁷⁰ com governo federal), entra em cena o aspecto organizacional da COPEL com grandes recursos financeiros, influenciada, entretanto, pelo capital privado.

Finalizando a questão do recurso financeiro, a dotação orçamentária da usina é parte do PAC. Toda a gestão é feita pela coalizão pró-usina com um objetivo único de construção da usina. Em suma, trata-se de orçamento já definido restando observar sua aplicação no caso. Pelo lado da coalizão contra o empreendimento, pouco há de se observar a não ser que, ao contrário da máquina estatal, não tinha como manter uma quantidade de recursos humanos trabalhando em tempo integral contra o empreendimento. Trata-se de uma percepção que também merece melhor análise em pesquisa complementar, mas é razoável deduzir que como a UHE de Mauá não prejudicaria interesses sociais burgueses ou grandes grupos econômicos, logo não se formou uma resistência com esse recurso que poderia angariar outros.

As tropas mobilizáveis são os grupos ou pessoas que agiram no decorrer do período de forma dinâmica. Pelo MCD as coalizões movidas por suas crenças e utilizando de outros recursos como o financeiro, poderiam obter esse recurso. Por mais evidente que se observe no caso de Mauá um grupo socioambientalista e outro desenvolvimentista, mesclado com tecnocratas esclarecidos na questão ambiental, há mais coerência em analisar esse recurso apenas contra o empreendimento. A participação de ONGs como a Liga Ambiental, MAE, MAB, MST, Pastoral da Terra, ambientalistas e pesquisadores infere que o

⁷⁰ Os motivos que levaram o governo Requião a proibir a emissão de licenças em 2003 bem como aqueles tratados no acordo com o MME em 2004 para liberação da UHE de Mauá não estão claros. Entre novembro 2011 e janeiro de 2012, algumas tentativas de conseguir uma resposta direta do ex-governador e da COPEL não apresentaram resultados.

recurso estivesse disponível e tenha sido utilizado. É fato que houve pouca aderência da sociedade como foi citado por alguns atores, observa-se, contudo, que a coalizão contra a usina formada por socioambientalistas é muito unida e provém daí sua força. Prova irrefutável foi a constituição da FPRT por instituições e pessoas com as mesmas crenças e objetivos e a existência de lideranças que atuam o tempo todo no processo. Afere-se que o socioambientalismo em torno da UHE de Mauá, conforme se procura destacar neste estudo, foi um diferencial de outros casos, principalmente pelo quesito informação técnica.

Na descrição acima também é observado a participação de liderança com habilidade. No decorrer do conflito ela pode atuar de maneira eficaz, fazer a gestão estratégica e atrair novos recursos assegurando uma estrutura propícia ao sucesso da coalizão. Notoriamente tanto o MPF como a FPRT se destacam na coalizão contra a UHE de Mauá. A liderança é evidenciada no Ministério Público através do procurador João Akira Omoto. O trabalho no MPF foi reconhecido como “incansável” pelo STJ, como também se constitui na principal referência contrária à usina de Mauá para a coalizão que trabalhou em efetivá-la. Por outro lado a FPRT se destacou como grupo ambientalista da sociedade civil. Personagens como a bióloga Sirlei Terezinha Bennemann, a química Dra. Maria Josefa Santos Yabe, o biólogo Tom Grando e o advogado Rafael Fillipin da Liga Ambiental, entre outros atores importantes, lideraram a coalizão contra a construção da usina e continuam (2011/2012) a denunciar e exigir que se cumpram as medidas mitigadoras em volta do empreendimento.

7.3.1 Definição e Uso das Estratégias no Processo de Licenciamento

Conforme argumentado a fase atual da IEE tem forte atuação do setor privado, sendo coerente utilizar o conceito organizacional de estratégia para transpor o processo de licenciamento ambiental. Entretanto a estratégia precede de definição adequada quanto aos objetivos pretendidos, fator relevante no caso do licenciamento porque se trata, muitas vezes, de uma ferramenta não explicitada pelas coalizões. Nicolau (2001), em síntese da literatura sobre as estratégias organizacionais, destaca: i) a formação da estratégia é tida como um processo

racional e formal. Predomina a premissa que ela se forma como um processo desenvolvido através de uma série de etapas seqüenciais, racionais e analíticas com critérios objetivos baseados na racionalidade econômica; ii) a formação da estratégia como um processo negociado concebe a empresa, mais próximo de um corpo social do que uma unidade técnico-econômica. Considerando que apenas as pessoas possuem objetivos, a formação da estratégia é um processo de negociação entre grupos sociais destacando o papel dos atores intervenientes, acentuando a importância da inclusão da dimensão social e política no processo da sua formação e; iii) a formação da estratégia como um processo em construção permanente e complexo em determinados momentos ou contextos de alterações profundas e imprevisíveis do meio ambiente. A estratégia não se desenvolve através de processos claros, ordenados e controlados e sim através da aprendizagem sobre o ambiente, capacidades internas da organização e a forma apropriada de estabelecer uma relação entre elas

Sobre a identificação das estratégias, quando estão explícitas, os planos e documentos escritos são provavelmente as fontes fundamentais a analisar. Na ausência de planos, é preciso efetivamente segui-las. As estratégias implícitas podem ser deliberadas ou emergentes. Usando conceitos de Mintzberg e Waters (1985), Nicolau (2001) explica que: “estratégias *deliberadas* são as que se realizam tal como foram explicitamente planejadas, através de um processo controlado; estratégias *emergentes* são padrões de ações consistentes, realizadas com ou na ausência de intenções” (NICOLAU, 2001, p. 14). Nesse sentido as “deliberadas” são centradas na direção e controle organizacional e as “emergentes” se relacionam à aprendizagem promovida pelo *feedback* retornado das ações desencadeadas. Com as estratégias emergentes é possível obter efeitos considerados em ações sequentes e o processo continuará de forma a que a convergência das ações realizadas configure uma estratégia. As características de estratégias implícitas e emergentes se encaixam no processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá, principalmente na coalizão ambiental. As duas coalizões foram reativas aos acontecimentos, situação recorrente nos processos de licenciamentos ambientais complexos. As deliberadas, em menor proporção, se encaixam nas ações da

coalizão pró-usina pelo caráter organizacional emprestado pela COPEL. No quadro 10 é apresentada a percepção das estratégias constituídas pela coalizão ambiental.

Quadro 10 – Principais estratégias da coalizão ambientalista

Estratégias	Descrição
Formação de grupo multidisciplinar - Elaboração de pareceres científicos e jurídicos	A união de pesquisadores de várias especialidades (biologia, química, história, botânica, antropologia) e de instituições proporcionou análise multifacetada dos riscos e externalidades ambientais do caso de Mauá. Também propiciou pareceres técnicos aprofundados pelo alto número de estudos e conhecimento produzido por esses atores em vários anos de pesquisa na Bacia do Rio Tibagi.
Correlação do caso com outros processos de licenciamento	Tratando de matéria que aceita a subjetividade, estrategicamente as ações citam outros casos exemplificando, muitas vezes, como o processo da UHE de Mauá estava seguindo fatalmente os mesmos rumos, nesse sentido as consequências não seriam boas. De outra forma, outros processos como a AAI da bacia do Rio Uruguai, não seriam exemplos para a UHE de Mauá.
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. Nesse sentido também se encaixam as notícias divulgadas na mídia que buscavam atingir esse objetivo. Intrinsecamente, visava a 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 Assembleia Legislativa de Curitiba, também entram nesse tópico.
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 trazer para coalizão, mobilizar ou neutralizar pessoas-chaves no processo decisório. Inclui nesta estratégia o MPF o qual foi cobrado e subsidiado com informações relevantes defendidas pela coalizão ambiental. Efeitos dessa estratégia podem ser observado, por exemplo, nas palavras do secretário do meio ambiente e presidente do IAP, que se declaram contra o processo de licenciamento da UHE de Mauá. Uma das hipóteses do MCD é justamente conseguir direcionar a atuação das agências administrativas conforme suas crenças. Objetiva-se ou limitar ou controlar essas instituições (VIANA, 2011. p. 32)
Ampliação do caso para conflito socioambiental / Atração das agências administrativas	O conflito envolvendo as questões ambientais sobre a usina foi ampliado para os conflitos socioambientais de toda a bacia, especialmente para a questão indígena, fato que reforça a exigência da coalizão contra a usina 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. Essa estratégia também trouxe resultados.
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, adiantava novo recurso em tempo limitado. Essa estratégia, por algumas vezes, protelou a liberação de leilão e licenças, obtendo tempo necessário para mais pesquisas e conquistas. Infere-se também a união de procuradores envolvidos na causa ambiental para confeccionar uma ação completa contra o empreendimento, fato ocorrido na ACP 2006.70.01.004036-9.
Descaracterização do ambiente proposto pela coalizão adversária	Neste campo estratégico se encontram refutações de afirmações da coalizão pró-usina. Partindo do preceito que as organizações poderosas podem moldar seu ambiente, afirmações sobre hidrelétricas produzirem energia a baixo custo, baixa degradação ambiental, desenvolvimento econômico e social, prejuízo público caso não seja efetivada, foram contestadas, estratégia não eficaz face ao contexto da IEE atualmente.

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se o domínio da utilização do recurso informação nas estratégias da coalizão ambientalista. Por outro lado a coalizão pró-usina utilizou estratégias visando, à priori, a construir um ambiente no qual o processo de licenciamento fosse aceito socialmente. A legitimidade da construção buscada através de discurso e ações parece ser seu objetivo principal, os meios utilizados, contudo, fogem da ética democrática chegando a ações coercitivas. Também é possível aferir uma estratégia deliberada porque a COPEL e CECS, têm interesse na liberação da licença da usina. O quadro 11 sintetiza essas estratégias.

Quadro 11 – Principais estratégias da coalizão pró-usina da UHE de Mauá

<p>Manipulação de informações socioambientais</p>	<p>Na primeira tentativa de licenciamento das usinas previstas para o rio Tibagi, na segunda metade da década de 90, como pela CNEC já no novo modelo energético, houve 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.</p>
<p>Manipulação e criação de leis, influência no poder judiciário e uso de advocacia especializada</p>	<p>A coalizão pró-usina, criou, modificou e interpretou a legislação 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 mais tempo a exemplo da ampliação do prazo para entrega das propostas para leilão ou ainda julgar seu recurso a exemplo da liberação de LP realizada em plantão extraordinário de madrugada no TRF de Porto Alegre. Recorrer à instância superior até chegar ao STJ se torna um percurso estratégico por ser um local privilegiado da União. É o presidente da república quem nomeia os ministros. O uso de advocacia especializada também pode ser considerado uma estratégia. Ressalta-se que a CNEC tem a advocacia Milaré como representante, um escritório cujo precursor é um dos mais renomados interpretes da legislação ambiental no país. Finalmente, conforme afirmou o MPF (entrevista, 2011), a união interferiu diretamente enviando emissários para conversar com juizes que julgavam o caso.</p>
<p>Corporativismo organizacional / uso da máquina administrativa</p>	<p>O termo “clusters”⁷¹, de forma aproximada, poderia ser usado para definir a participação da COPEL em outras companhias. Coincidência ou não, parte das instituições que mantinha participação poderia ajudá-la de alguma forma a exemplo do LACTEC, que passou a executar e fornecer estudos e laudos necessários à regularização do processo. Segundo o MPF,</p>

⁷¹ Os *clusters* são arranjos institucionais através dos quais as organizações otimizam suas atividades através de colaboração por diversos fatores. A análise de *clusters* industriais é uma crescente no meio organizacional em função de mudanças observadas na dinâmica concorrencial de mercados crescentemente “globalizados”. A integração de agentes/sistemas impulsionam a eficiência técnico-produtiva e a capacidade inovativa efetivando o processo competitivo. Isso é necessário em virtude da dependência das empresas em relação a ativos e competências complementares retidas por outros agentes com os quais elas se articulam através de práticas cooperativas. Observa-se a possibilidade de se evoluir na direção de um novo estágio no desenvolvimento dos sistemas econômicos (relacionado ao conceito de “*alliance capitalism*”) baseados na coexistência de relações de cooperação e competição moldadas a partir dos impactos decorrentes dos processos de globalização, liberalização e do crescente número de relações em rede e alianças estratégicas estruturadas para permitir um melhor enfrentamento do novo contexto (BRITO, 2000).

	o próprio IAP utilizou os laboratórios das empresas 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 que se constitui estrategicamente sob o ponto de vista do licenciamento ambiental da usina.
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 (descrito no item 8.3.3), o desvio da responsabilidade das instituições federais (IBAMA e FUNAI), que poderiam proteger tanto a questão ambiental quanto os indígenas e seus territórios, e mais uma série de problemas denunciados principalmente nas primeiras audiências caracterizam violação da questão democrática.
Influência na opinião pública	Afirmarções sobre a possibilidade de nova crise energética, prejuízos da ordem de 190 milhões caso as UHEs de Mauá e Dardanelos não fossem leiloadas, custos que seriam repassados para os consumidores, declarações diminuindo os riscos ambientais das minas de carvão e comentários sobre desenvolvimento socioeconômico regional com a implantação da usina, entre outras, são informações que visam afetar a opinião pública.
Correção do processo através de condicionantes	A exigência de 70 condicionantes, haja vista a repercussão ambiental do fato, poderia ser observada como uma estratégia. Esta operação poderia atenuar a opinião pública demonstrando que os órgãos ambientais estão atentos proporcionando uma sensação de justiça socioambiental. Mediante a inviabilidade ambiental do empreendimento, também pode ser considerada apenas mais 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, como é o caso do IAP. Contudo, não levou em consideração que o próprio IAP e SEMA se abstiveram de emitir a LP da usina passando essa responsabilidade para o governador Roberto Requião.

Fonte: Elaborado pelo autor

As estratégias da coalizão pró-usina, ao contrário da coalizão ambientalista, 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. Na introdução do capítulo 7 foi observado o comportamento organizacional da COPEL no processo da UHE de Mauá. A empresa sempre possuiu o monopólio da produção energética no estado. Com a introdução do mercado privado no setor, a companhia não muda sua estratégia em se manter rentável e com o domínio no setor. Com esse objetivo implícito na sua gestão, os fatos envolvendo a COPEL no caso de UHE de Mauá seriam ações dentro de uma grande estratégia norteadora.

Identificados os recursos e estratégias e considerando que o conflito ambiental envolvendo o licenciamento da UHE de Mauá, iniciada pela coalizão pró-usina, sofreu oposição de uma coalizão contrária que contestou legalmente a

efetivação do empreendimento, em certo momento esses fatores foram definitivos para o resultado do processo. As maiores decisões envolvendo o processo de licenciamento pelo lado da coalizão pró-usinas foram promovidas pelas autoridades com poder de decisão. Na década de 90 foi o governo Lerner que iniciou o processo de licenciamento. Em 2003 o governador Requião autoriza a construção da UHE de Mauá depois de negociar com o Governo Federal através do MME. Em ele autoriza a LP. O leilão da usina foi autorizado de madrugada, em manobra estranha e totalmente intencional pela 4ª Vara Federal Regional. Finalmente a decisão sobre a LI é decidida no STJ, constituído na sua maioria por ministros indicados pelo governo.

Salienta-se o poder do recurso informação da coalizão ambientalista que, salvo o episódio da negociação entre o governador Requião e MME em 2003, combateu com eficiência o andamento de um processo de licenciamento omisso, sendo finalmente “neutralizada” no STJ quando colocou em “perigo” a concepção desenvolvimentista instituída dentro da ordem administrativa, econômica e jurídica dominante. Nesse sentido, conforme observado no quadro 11, a estratégia que definiu o resultado do processo foi a transferência do poder de decisão da esfera institucional, especificamente das agências administrativas, para a esfera política. As outras estratégias e recursos da coalizão pró-usina certamente surtiram efeito em pontos específicos do processo. Os próprios momentos críticos definidos a favor do andamento do processo foram proporcionados pelos recursos e estratégias da coalizão pró-usina. Entretanto, as estratégias e recursos da coalizão ambientalista se efetivaram principalmente quando as denúncias se revelaram em riscos ambientais no decorrer das próprias ações civis. À frente são descritos esses avanços.

7.4 AVANÇOS AMBIENTAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

Considerando a consumação do fato no longo processo de licenciamento da UHE de Mauá, ainda não terminado (janeiro de 2012),

possivelmente pela existência de vários problemas⁷² estruturais na barragem ou pelas exigências socioambientais que demorarão a findar, a coalizão contra ambientalista tornou compulsórias várias correções ressaltadas nas 70 condicionantes da LP e mais 13 da LI. Obviamente a coalizão não discriminou as obrigações, mas, a identificação e divulgação desses problemas levaram o IAP a exigí-las.

Boa parte da crítica contra o licenciamento ocorreu em virtude dos trabalhos da CNEC Engenharia Ambiental. Atualmente denominada CNEC Worley Parsons Engenharia S.A., a empresa foi fundada em 1959 por professores da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e 10 anos depois foi comprada pela Empreiteira Camargo Correa. A organização se especializou em serviços de consultoria, gerenciamento de projetos e serviços completos de engenharia, desde estudos de viabilidade até a entrada em operação do empreendimento. Consta na lista projetos hidrelétricos, termoelétricos, metroviários, portos, aeroportos, estradas, petroquímicos, entre outros, correlacionados a infraestrutura principalmente no Brasil e África. A aliança com a Worley Parsons amplia o campo de atuação da empresa para exploração de petróleo, construção de refinarias, portos e plataformas em águas profundas, setores em expansão no Brasil (CNEC, 2011), nesse sentido sendo uma aliança estratégica. No sítio eletrônico da empresa constam como clientes⁷³ organizações de seguimentos ligados às indústrias eletro intensivas,

⁷² Em 2011, segundo a ONG Liga Ambiental, rumores alertavam que a barragem de Mauá estivesse sofrendo com um processo de deterioração ainda antes do início da operação. Os próprios engenheiros que trabalharam no empreendimento atestaram que técnicos de outros países foram chamados para tentar resolver problemas da obra construída pela empreiteira J. Malucelli, contratada sem atestar experiência em grandes usinas. A empresa foi a responsável pela construção da barragem de Espora, em Goiás, que colapsou e causou um grande desastre social e ambiental na região em 2008 (LIGA AMBIENTAL, 2011). O atraso para solicitação da LO também é um forte indício de problemas técnicos do empreendimento.

⁷³ Alcoa Alumínio S.A.; Alcoa Inc.; Alcoa World Alumina Atlantic; Amel - Amazônia Madeira Energética Ltda; Amper Construções Elétricas Ltda; Arrossensal Agropecuária Industrial Ltda; Baesa Energética Barra Grande S.A.; Bhp Billiton Metais S.A.; Brascan Energética S.A.; Campos Novos Energia S.A.; Cavo Serviços e Meio Ambiente S.A.; CCCC - Construções e Comércio Camargo Correa S.A.; CCDE - Camargo Correa Desenvolvimento Imobiliário S.A.; CCE - Camargo Correa Energia Ltda; CCES - Camargo Correa Equipamentos e Sistemas S.A.; CCM - Camargo Correa Metais; CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo; Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte; Cima Engenharia e Empreendimentos; Companhia Brasileira de Alumínio - CBA; Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE; Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê; Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp; Companhia Energética de São Paulo - CESP; Companhia Hidroelétrica do São Francisco - Chesf; Companhia Paulista De Trens Metropolitanos - CPTM; Companhia Vale do Rio Doce - Vale; Consórcio De Alumínio do Maranhão

estatais elétricas, empresas privadas elétricas, entre outras. Sua experiência abrange grandes⁷⁴ projetos de infraestrutura no país. Com esse *know-how* uma grande quantidade de projetos e processos de licenciamento de importantes empreendimentos do país passa pela CNEC. Credenciada pela ANEEL, possui um registro que lhe confere poder de pleitear, como empreendedora, projetos de grandes empreendimentos. Assim a responsabilidade do empreendedor, por exemplo, em processos de licenciamentos ambientais, é terceirizada, fato aceito no mercado energético porque a LP é necessária para o leilão de usinas que supostamente não têm o empreendedor definido. Apesar dos muitos contratos com

- Alumar; Consórcio Empresarial Pai Querê - Cepaq; Consórcio Empresarial Salto Pilão; Consórcio Energético Foz do Chapecó - CEFC; Consórcio Estreito Energia - CESTE; CPFL Energia; Dersa Desenvolvimento Rodoviário S.A.; DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura De Transportes; Duke Energy International, Geração Paranapanema; Eletrosul Centrais Elétricas S.A.; EMAE - Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A.; Empresa de Pesquisa Energética - EPE; Energimp S/A; Foz Do Chapecó Energia S.A.; Fundação Estadual do Meio Ambiente Mato Grosso - FEMA; Fundação Para o Desenvolvimento da Educação - FDE; Furnas Centrais Elétricas S.A.; Grupo de Empresas Associadas Serra do Facão; Grupo Industrial Machadinho - GIM; Hatch Atlantic Inc. Suriname Branch; Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Infraero - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária; Instituto Camargo Correa; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA ; Jari Energética S/A; Klabin S.A.; Light S.A.; Machadinho Energética S.A. - Maesa; Omnia Minérios Ltda; ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico; PB Power; Etróleobrasileiro S.A. - Petrobras; Rio Verde Energia S.A.; Rio Verdinho Energia S.A.; România Participações S.A.; Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - Prefeitura Municipal de São Paulo; Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia - Governo do Estado da Bahia; Secretaria de Estado do Meio Ambiente - Governo do Estado de São Paulo; Secretaria de Recursos Hídricos Saneamento e Obras - Governo do Estado de São Paulo; Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - Prefeitura Municipal de São Paulo; Skanska Brasil Ltda; Techint S.A; Unesco - Organização Das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura; União de Empresas Fornecedoras de Machadinho - Unemac; Unitec – Unidade Técnica em Construção Ltda; Voith-Siemens Hydro Power Generation Ltda; Votorantim Energia e; Xingu Sócio Ambiental Ltda.

⁷⁴ Gerenciamento, controle, supervisão, monitoramento ambiental do gasoduto Brasil–Bolívia, trechos 3 e 4 em Mato Grosso do Sul; Gestão ambiental para a implantação das linhas de transmissão de energia elétrica em Rondônia e Amapá; Supervisão e gerenciamento ambiental da Rodovia BR-101, trecho de Florianópolis (SC) a Osório (RS); Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) de: Metrô de São Paulo (SP); Rodovia Castelo Branco no Estado de São Paulo; Ferrovia Norte–Sul, nos estados do Espírito Santo e Minas Gerais; usinas hidrelétricas Tijuco Alto (SP), Mauá (PA), Estreito (TO), Ita (SC), Segredo (PR), dentre outras; projeto básico ambiental, implantação e gerenciamento ambiental do empreendimento de mineração de bauxita em Juruti (PA); Estudos de inventário das bacias hidrográficas dos rios Xingu (PA e MT), Juruena (MT e AM), Tapajós (PA e MT), Jamanxim (PA) e Parnaíba (MA e PI); Avaliações Ambientais Integradas (AAI) para os empreendimentos de geração de energia das bacias dos rios Parnaíba (MA e PI) e Juruena (MT); e gestão de estudos ambientais e de inventário para o aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte no rio Xingu (PA e MT); Projetos básicos ambientais das usinas hidrelétricas Serra do Facão (GO) e Estreito (TO); Diagnóstico e zoneamento socioeconômico e ambiental do Estado de Mato Grosso para a Prodeagro; Programa de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Bacia do Guarapiranga em São Paulo (SP); Programa de valorização urbana do Centro de São Paulo (SP) – Procentro. (CNEC, 2011).

governo o tipo de vínculo jurídico entre essas consultorias e ANEEL é de difícil acesso, possivelmente pelos grandes valores envolvidos nesses contratos. Esse contexto se refere à capacidade da coalizão pró-usina angariar recurso com capacidade de viabilizar um licenciamento complexo. Destarte é possível inferir que o contrato de empresas especializadas, previamente registradas na ANEEL, a quem convém a política energética e não ao MMA ou IBAMA, por exemplo, significa um importante recurso à disposição da coalizão pró-usina obtido através de recursos financeiros. A CNEC representa essa coalizão e defende os indicativos de viabilidade do instrumento aplicando uma metodologia muito questionada pela coalizão contra a usina.

Entretanto, conquistas dentro do processo atribuíram ao caso algum avanço dentro da questão socioambiental. À frente descreve-se o desenvolvimento de quatro importantes assuntos no processo de licenciamento de Mauá: a questão indígena; a questão da água utilizada para abastecimento; a questão democrática e; a questão da conduta administrativa.

7.4.1 A Questão Indígena

A subjetividade marcada pela interpretação pessoal sobre impactos ambientais também esteve presente na decisão sobre os impactos das terras indígenas. Nesta situação a ACP 2006.70.01.004036-9 julgou o processo envolvendo as acusações do MPF sobre a supressão de estudo antropológico acerca dos impactos dessas populações, alteração das conclusões sobre os impactos na ictiofauna, omissão de referências à possibilidade de extinção de espécies animais e vegetais e outras intervenções e alterações no conteúdo do trabalho constatadas no curso de procedimento administrativo que tramitou junto ao órgão. Também mencionou que a CNEC demarcou à revelia a área de influência do empreendimento, sobretudo dos territórios indígenas, já que ainda não os conhecia. Em longa análise das circunstâncias, o tribunal, apelando para a convenção 169 da OIT sobre pretexto da existência de unidade sociológica entre as 8 áreas indígenas nas região - cinco Kaingangs e três Guaranis – na área de impacto da usina, reconheceu e declarou que a Bacia do Rio Tibagi é território Kaingang e Guarani.

Essa territorialidade deve ser considerada nos EIAs para a implantação de empreendimentos hidrelétricos em definição da área de influência para o meio socioeconômico e cultural.

A CNEC negou as acusações, inclusive referenciando conflito de interesse, porque o caso envolvia a IGPLAN, institucionalmente constituída pelas mesmas pessoas da ONG Liga Ambiental, notória opositora do empreendimento. O resultado considerou a subjetividade com que a CNEC compreendia ser a melhor apresentação do EIA/RIMA e que, apesar das alterações, nada havia sido omitido ou apresentado de maneira incompleta, portanto não havia má fé da CNEC. Observa-se que a subjetividade no processo é uma constante em vários itens na decisão proferida. Não por acaso o MPF insistiu na constituição de um termo de referência para a construção de barragens no rio Tibagi.

Com todo seu *know-how* em licenciamento a CNEC havia, contudo, subjulgado os danos extrapatrimoniais coletivos dos indígenas. Esses danos são passíveis de indenização moral e ambiental, especificamente aqueles coletivos ou difusos, estendendo o conceito de dor (constrangimentos morais) à coletividade. O dano moral coletivo é de cunho subjetivo e tem por base ou objeto a dor ou sofrimento imposto a uma coletividade ou grupo social:

A natureza do dano ambiental, porque diz respeito a um interesse difuso intangível, exige, além da reparação material - se possível de restituição à situação anterior - a reparação moral coletiva, porque não se atinge uma única esfera jurídica, mas um direito compartilhado transindividualmente por todos os cidadãos. Por isso é que é plenamente possível a condenação em indenização por dano moral coletivo, até porque existe previsão normativa expressa sobre a possibilidade de dano extrapatrimonial em relação a coletividades, consoante se depreende da parte final do artigo 1º da Lei nº 7.347/85. 5. (fragmento da decisão da ACP 2006.70.01.004036-9)

No caso o juiz entendeu que ocorreu grave conduta concordando, em parte, com o MPF no que tange ao fato dos grupos indígenas perceberem com peculiaridade os impactos na natureza haja vista que o meio ambiente se constitui em elemento integrante de sua cosmo visão, religiosidade e de sua identidade cultural. Esta situação ignorada pela CNEC fica evidenciada pela demonstração de sentimentos de ansiedade e revolta pela expectativa de impactos sobre seus modos

de vida e sobrevivência. CNEC invocou a correção de vários critérios adotados, principalmente aqueles observados pelo MPF, contudo, a empresa não fez uso da experiência do setor elétrico para a questão indígena, fugindo dos critérios que incorporou nos estudos para hidrelétricas os "impactos globais". A empresa havia persistido no seu entendimento em desrespeito ao princípio da precaução. Por sua vez, o IAP, comovido pelas cobranças do MPF, ou mesmo obedecendo a critérios técnicos, incluiu justamente como 1ª condicionante da LP ("aprofundar os Estudos Etho-ecológicos, e relacionar com os impactos de jusante") um alinhamento com o Termo de Referência da FUNAI. Além dos outros estudos demonstrando que os impactos abrangiam todas as comunidades indígenas, o judiciário lembrou também que quando não deferiu liminarmente pela nulidade da LP e nem pela inexistência do EIA-RIMA, tinha em vista a possibilidade de correção e complementação dos estudos, questão de responsabilidade da CNEC. Reconheceu que várias omissões foram equacionadas graças ao trabalho do MPF, que fez um incansável e combatível trabalho de investigação e que mesmo assim não apagou a injusta lesão à esfera moral das comunidades indígenas. Ademais a COPEL foi responsabilizada a indenizar o valor de 14 milhões para os índios Kaingangs da Reserva Apucarantina em virtude dos impactos causados por uma hidrelétrica na ACP nº 2007.70.01.002261-0 em 2007. A CNEC teria que relevar este fato, haja vista tratar da mesma bacia. Nesse sentido proferiu a seguinte decisão:

Logo, sopesando-se todas as circunstâncias que envolvem o caso, e forte no princípio da precaução, entendo que o valor justo para compor o gravame perpetrado contra as oito comunidades indígenas da Bacia do Tibagi, corresponde a R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), devendo a metade deste valor ser revertida às comunidades indígenas nominadas, cujos montantes deverão ser acordados pela FUNAI e MPF, de acordo com o grau de percepção dos impactos advindos da UHE Mauá por cada uma delas. (fragmento da decisão da ACP 2006.70.01.004036-9)

A multa de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) tinha um caráter repressivo-preventivo baseado na responsabilização pelo dano moral coletivo previsto para compensar a coletividade e punir a desconsideração dos alertas do MPF. Foi baseada também na magnitude e nos valores vultosos da

construção da UHE Mauá para a produção da energia e finalmente, na notória capacidade econômica da empreendedora CNEC.

O processo da UHE de Mauá está inserido em um contexto maior de transformações sociais. A fala do procurador, porém, principalmente com relação à honestidade dos atores, revela uma intencionalidade não voltada à questão ambiental. Em tese, a decisão da questão indígena talvez seja o fato que melhor tipifica o processo de transição. Ainda que pese a histórica proteção constitucional aos povos indígenas, incluindo a CF de 1988, amplia-se o reconhecimento dos direitos e da dignidade humana condicionado pela abertura brasileira ao sistema internacional. Com a redemocratização e o retorno ao Estado de Direito, o Brasil adere e ratifica os tratados internacionais e regionais incluindo os direitos fundamentais e a qualidade de vida dos povos indígenas destacada na Convenção OIT nº 169, de 07 de junho de 1989 aprovada (promulgada) em 2004, direitos não observados no EIA/RIMA promovidos pela CNEC na UHE de Mauá:

[...] os órgãos regionais de direitos humanos utilizaram a Convenção 169 da OIT como norma interpretativa, destinada a especificar as obrigações dos Estados estabelecidas por outras normas internacionais (como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem) quanto à sua aplicação aos povos e comunidades indígenas ou à seus membros. Assim, por exemplo, interpretam o direito de propriedade ou o direito ao devido processo, quando estão em jogo os direitos de povos e comunidades indígenas, à luz do estabelecido na Convenção (retirado do ACP, 2006.70.01.004036-9)

A internalização da convenção a partir de 2004 fortaleceu a base argumentativa de proteção aos povos indígenas. É nessa linha geral que se observa uma Estrutura de Oportunidade Política, não especificamente pela tolerância do Estado, permitindo a manifestação da sociedade civil, mas proporcionando por meios legais, incluindo incumbência institucional do MPF, de cuidar dos direitos indígenas.

A decisão do STJ a favor da questão indígena não interferiu no resultado do processo, apenas elevou os custos socioambientais e socioeconômicos (estipulados a princípio em 200 milhões de reais). Obviamente os 40 milhões de reais poderão ser traduzidos em alguma melhoria para as comunidades indígenas.

De qualquer forma, assim como acontece no processo de licenciamento de Belo Monte, no Xingu (PA), a desconsideração por esses povos caracteriza total desrespeito aos direitos deles. Como na UHE de Mauá, Garzon (2011) argumenta que as instituições ambientais no Brasil chegaram ao fim e cita o descaso com a questão indígena de Belo Monte. Em um cenário em que setor elétrico continua blindado, sem participação nenhuma da sociedade civil, os processos de licenciamentos são apenas formalidades irrelevantes e as decisões políticas anulam o poder judiciário e com ele o sistema de proteção de índios e ribeirinhos.

7.4.2 A Questão da Qualidade da Água

A captação, tratamento, distribuição de água para 344 dos 399 municípios paranaenses está direcionada à Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR). Muitos dos municípios atendidos são beneficiados pelas águas do rio Tibagi. Mais de um milhão de habitantes entre de cidades como Londrina, Cambé, Tibagi e Telêmaco Borba são atendidos pela companhia. Mesmo controlada pelo governo, em 2008 a empresa respondeu a questionamentos do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Londrina (CONSEMMA). Havia uma preocupação referente às informações de mitigações sobre o controle de qualidade de água na barragem. Esses dados não eram levados ao público pelo CECS. A gerência regional da empresa esclareceu que, dependendo das condições climáticas, poderia ocorrer proliferação de algas e cianobactérias, problema enfrentado em 2006 quando houve estiagem no estado. Havia ainda a preocupação com as minas de carvão abandonadas da Klabin desde 1992, com o escoamento de agrotóxicos das terras que serão alagadas e da grande carga de esgotos recebidos e depurados pelo rio. Na ACP 2006.70.01.004036-9, o MPF acusou deficiências no EIA/RIMA referente aos impactos sobre a qualidade da água e o abastecimento dos municípios da Bacia do Tibagi, tanto na jusante como à montante da barragem. O EIA considerou o fenômeno da eutrofização, porém não dimensionou todos os seus aspectos porque considerou uma área geográfica menor que a real e não abrangeu a totalidade da bacia como seria de rigor. Pesou também contra a CNEC não ter apresentado medidas preventivas de mitigação ou controle do fenômeno de eutrofização e outros

problemas como a estratificação térmica. O conflito foi deliberado em outra ACP (2008.70.01.005915-6) proposta pela ONG MAE e subsidiada por parecer técnico da professora Dra. Maria Josefa Santos Yabe, representante da UEL e do corpo técnico do MPF.

Tanto o parecer do IBAMA como assertivas relacionadas à ação cautelar 2009.70.01.000179-1 consideraram que os problemas à montante e à jusante poderiam ser minimizados ou mitigados por meio da correta aplicação das medidas de controle inseridas em programas ambientais. O monitoramento periódico das cianobactérias e a adoção de medidas necessárias para o seu controle seriam suficientes para tratar os problemas causados pelo aumento de biomassa, acompanhada ou não por eliminação de toxinas. Desse modo os riscos para a qualidade da água e ao abastecimento da região, haja vista a possibilidade de eutrofização, foram condicionados à eficácia dos programas ambientais:

[...] apesar de entendermos como pertinentes à fase atual as condicionantes da LI [...] as medidas mitigadoras e compensatórias propostas nos programas ambientais podem ter sido elaboradas e consequentemente avaliadas de forma sub ou superdimensionadas. Assim, se houver equívocos, a eficácia de um programa pode ficar aquém do necessário para mitigar ou compensar impactos. Entretanto, devido à dinâmica inerente ao licenciamento ambiental, esses equívocos podem ser retificados, sendo de competência do órgão licenciador (IAP) fazê-lo (Retirado da ACP 2006.70.01.004036-9).

Especificamente para a região de Londrina, a questão da qualidade da água foi pormenorizada na ACP nº 2008.70.01.005915-6. Além dos riscos supostamente declarados mitigáveis, mencionava também os riscos sob as minas de carvão que seriam alagadas pela barragem. O juiz determinou para os réus que tomassem as providências necessárias para que o empreendimento não diminuísse a qualidade da água utilizada pela população de Londrina.

Cabe observar o envolvimento do presidente do IAP (Lindsley Rasca Rodrigues) sobre a "aplicação da modelagem matemática para previsão de possíveis impactos na qualidade da água do Rio Tibagi após a construção da UHE Mauá". Com base nesse estudo, alegava que as condicionantes da LI foram suficientes para mitigar os impactos e que a UHE Mauá não afetaria a qualidade da

água no local de captação⁷⁵. Advogava também que seriam mantidas as condições de depuração nos 122 km à jusante do canal de fuga da UHE, trecho objeto do estudo. O modelo matemático, contudo, foi avaliado pela professora Dra. Maria Josefa S. Yabe da UEL e pelo corpo técnico do MPF revelando várias falhas nos estudos apresentados pelo IAP. Não havia referências a possíveis impactos da mina de carvão desativada, sobre a existência de depósitos/aterros de resíduos sólidos em áreas próximas do futuro reservatório e sobre programas para mitigação dos impactos ambientais referente à qualidade da água do Rio Tibagi. O modelo matemático não era compreendido pelos técnicos da 4ª CCR (modelo matemático da CEPIS - 1990). (ACP 2006.70.01.004036-9).

As provas produzidas nos autos comprovaram as inconsistências no EIA-RIMA sobre os riscos que poderiam afetar a qualidade da água e o abastecimento dos municípios da Bacia do Rio Tibagi. Reforçou o parecer que esses equívocos poderiam custar à eficácia de um programa para mitigar ou compensar os impactos. Entretanto o juiz compreendeu que na dinâmica inerente ao licenciamento ambiental, caracterizado pelos estudos avaliados nos quais observou falhas, conforme parecer do IBAMA, tais erros poderiam ser retificados conforme especificado na ACP 2008.70.01.005915-6. O princípio da precaução foi vencido neste contexto. Mesmo havendo dúvidas sobre o impacto ambiental foi consentido o risco sobre a premissa que alguma tecnologia será utilizada para correção do dano. A responsabilidade de adotar as medidas necessárias para manter a qualidade d'água foi direcionada ao IAP. Ainda que pese essa decisão, uma série de cálculos e conclusões sobre a qualidade da água, desenvolvida principalmente pelo LACTEC, foi refutada. A ação deixou clara a responsabilidade de novos estudos, multas e demais medidas para o empreendedor.

A questão do risco provocado pelas minas de carvão abandonadas da Indústria de Celulose Klabin, significativamente outro grande risco para a qualidade da água, foi analisada pela UEL através do seu departamento de química que apresentou os possíveis riscos de contaminação por vários metais na área. Contrariava o LACTEC, que defendia a inundação das minas como forma de

⁷⁵ Capitação realizada pela Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) no rio Tibagi em Londrina.

resolução do problema, ignorando o princípio da precaução. A mobilização também provocou o MPF que constatou os riscos de inundação das minas através dos peritos da Procuradoria Geral da República. O parecer conclui que o volume total de rejeito das minas teria que ser realocado para local seguro, realizadas obras de impermeabilização de base, transporte e espalhamento do rejeito, cobertura impermeável, barreiras físicas e controle de acesso na área além de monitoramento contínuo. Essa orientação foi acatada pelo CECS, Klabin e IAP, por um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), proporcionado pelo inquérito Civil público 1.25.005.000625/2007-81.

Os estudos produzidos pela Frente de Proteção do Rio Tibagi, especificamente da Dra. Maria Josefa S. Yabe (química), que revisou os cálculos e procedimentos realizados pelo LACTEC, foram decisivos para essa medida. Além de diminuir o risco, a decisão judicial abriu prerrogativa para nova ação no caso de não atendimento do TAC. Teoricamente o risco de mais contaminação no reservatório, cumprindo os termos do TAC, findaria. O termo foi assinado entre as partes em dezembro de 2010, pela pressão e manifestações da coalizão contra a UHE de Mauá. De outra forma o caso poderia seguir apenas a orientação do LACTEC ou simplesmente prosseguir sem considerar o risco ambiental ocultado.

Especialmente no caso das minas de carvão, o recurso “conhecimento” emprestado pelo departamento de química da UEL através da Dra. Maria Josefa S. Yabe, definiu a questão. Os documentos elaborados com certo rigor não deram margem para a coalizão pró-usina refutar os riscos, restando ao CECS aceitar o termos do TAC dentro do princípio ambiental da precaução. Interessa observar que esse resultado também poderá ser ampliado para outras barragens previstas para a Bacia do Rio Tibagi, quando certamente a questão da qualidade da água para a população terá que se ser levada em consideração.

7.4.3 A Questão Democrática

A participação democrática também passa pela compreensão subjetiva observada em algumas ações das empresas envolvidas no processo da UHE de Mauá. Ainda na discussão do projeto para liberação da LP, entre

2005/2006, os exploradores de areia e garimpeiros do rio Tibagi foram convidados pelo IAP para fazerem um cadastro de atualização. Depois de anos trabalhando em situação irregular, somente agora, com o interesse pelo território, os trabalhadores foram multados. A ONG Liga Ambiental alega que o objetivo era desencorajar as intenções de indenização com a extinção dessas atividades ameaçadas pela barragem da UHE de Mauá. A ONG também denunciou a COPEL que deixou de atender comunidades ribeirinhas com estrutura de energia elétrica alegando que a área seria inundada, nesse sentido desconsiderando a competência dos órgãos licenciadores. Em 2011, a autorização para a derrubada de três mil hectares das florestas da margem do Rio Tibagi contrasta com a situação de um ribeirão que teria sua área inundada. Ele foi autuado à noite por funcionários do CECS em conjunto com policiais da Força Verde⁷⁶ e recebeu uma multa do IAP pela derrubada de seis árvores (LIGA AMBIENTAL, 2011) da sua propriedade.

Esses casos somaram-se a vários outros ocorridos antes da concessão da LI. A questão da coerção precisa ser observada pelo modo como o caso foi tratado com a comunidade atingida. A pesquisa de Scervino (2007) levantou que 64% da população não tinha informações sobre as indenizações, 74,5% não acreditavam que receberiam indenizações adequadas e 93% que o EIA/RIMA estava alinhado com o projeto, exibindo completa desinformação sobre o processo de licenciamento e leis ambientais. Abusos de pressão também ocorriam por parte do CECS para obter apoio da população.

Essa situação, entre outros abusos, levou o MPF a entrar com nova Ação Civil Pública (ACP 2007.70.01.007916-3) em 2007 obtendo deferimento parcial no final daquele ano. O MPF exigia que o CECS se abstinhasse de proceder abordagens aos proprietários e moradores de imóveis situados em áreas de influência das obras da UHE de Mauá. O objetivo era impedir que o consórcio continuasse agindo de maneira precipitada, abordando moradores e proprietários visando à aquisição/expropriação de imóveis, sem ao menos saber se conseguiria a LI. João A. Omoto verifica que a coalizão pró-usina, formada inclusive pelo Estado, interfere na atividade democrática da seguinte forma:

⁷⁶ A Força Verde é uma unidade da polícia militar criada para proteger, vigiar e fiscalizar florestas, matas, rios, lagos no território paranaense.

[...] a qualquer ação com vista a obstáculo num meio com este, ele (Governo Federal) coloca a Advocacia da União, coloca a ANEEL, funcionários, servidores públicos do Ministério de Minas e Energia, inclusive para vir falar com juízes, para desobstruir eventuais entraves como passaram a serem chamadas essas situações como se isso não fosse, na verdade, entraves, ameaças e violações a direitos. Então na verdade o Estado brasileiro ele é potencialmente violador de direitos no processo de instalação de barragens, ele é ator direto e determinante dessas violações, essa que é a verdade (Entrevista, setembro de 2011).

A ação exigia a transparência no processo, fato que não ocorria porque as informações de interesse social estavam sendo ocultadas. A suspensão licenciamento até que fosse concluída a AAI da Bacia do Rio Tibagi, foi negada. A decisão da ACP 2007.70.01.007916-3, contudo, obrigou o IAP e CECS a disponibilizarem⁷⁷ várias informações e interagir mais com a população. Todos os envolvidos, inclusive o IBAMA, deveriam atender aos pedidos de esclarecimentos ou informações efetuados pelo MPF ou demais legitimados à propositura de ação civil pública em prazo razoável. Essa conformidade era necessária para que os interessados em geral, especialmente os diretamente atingidos pelo empreendimento, pudessem pleitear através do MPF, ou demais legitimados, que tinham a obrigação de atender os atingidos sem custas e honorários nos termos do art. 18 da Lei 7.347/85⁷⁸.

A questão democrática e capacidade de participação da sociedade foi uma das preocupações da coalizão ambiental. Entendendo a situação como complexa, a desinformação foi vista como um fator que limitava a participação democrática, situação agravada em virtude da condição educacional da população principalmente na região da usina (menor IDH do estado). Em virtude disso algumas

⁷⁷ Em seu sítio na internet todos os estudos referentes à Usina Hidrelétrica de Mauá utilizados em seu licenciamento ambiental, todas as licenças ambientais concedidas referentes à usina e todos os programas de proteção ou compensação social ou ambiental referentes ao empreendimento. Estas informações deveriam ser atualizadas e deveriam ser repassados pelo CECS ao IAP. Já ao CECS foi determinado que: disponibilizasse em sítio na internet cronograma da obra de instalação da UHE Mauá e link sempre atualizado relatando o processo; disponibilização das medidas e programas referentes aos atingidos pelo empreendimento e de proteção/compensação social/ambiental e; abertura de canal de atendimento à população através de telefone, e-mail e pessoa responsável para recebimento de pedidos e reclamações de atingidos pelo empreendimento.

⁷⁸ Trata-se da lei que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Ao artigo 18 alude que nas ações reguladas pela Lei não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas (Lei 7347/1985).

entidades dentro da FPRT como a Congregação Irmãs de Santa Cruz, MAB e Pastoral da Terra, buscavam desenvolver a conscientização das comunidades próximas das barragens, geralmente crentes que a usina traria apenas progresso para a região (NAVARRO, 2006). A falta de mobilização popular e a questão educacional também foram criticadas pela FPRT. Sirlei T. Bennemann, bióloga da UEL e da FPRT, respondendo sobre ciência da população com relação à barragem de Mauá observa que: “Elas (pessoas), esperam que os governantes façam. O povo não quer sair do conforto, não quer deixar de consumir. Eu acredito que só tendo uma grande mudança na educação, por meio de um movimento popular, isso pode acontecer” (BENNEMANN, 2008).

A participação social no caso de Mauá, além dos encontros e audiências públicas, se resumiu em 10,5 mil assinaturas conseguidas por voluntários, principalmente adeptos da FPRT. Em termos práticos dentro do modelo do MCD, a mobilização social ou a opinião pública é um recurso importante. Contudo, no caso de Mauá, bem como no resto do país, a mobilização para grandes causas ambientais, como as usinas hidrelétricas e outros empreendimentos, são facilmente inibidas se relacionadas ao desenvolvimento econômico. Quase todo o processo de licenciamento da UHE de Mauá está ligado à questão democrática. Cabe realizar uma avaliação geral do caso na conclusão do trabalho.

7.4.4 A Conduta Administrativa

Resta citar o desfecho da conduta do ex-Diretor-Presidente do IAP, Lindsley da Silva Rasca Rodrigues, que liberou a LP desprezando as provas encaminhadas pelo MPF sobre a invalidade do EIA/RIMA. Em dezembro de 2005, Rasca Rodrigues ocupava o cargo de diretor do IAP e de Conselheiro Fiscal da COPEL. Nesse sentido poderia favorecer a estatal quanto à concessão da LP atestando a viabilidade ambiental do empreendimento. O administrador público feria os princípios da legalidade, da probidade e da moralidade administrativa. O MPF recordou irregularidades provenientes de outro processo de licenciamento ambiental

sobre linhas de transmissão⁷⁹. A mesma categoria de irregularidade envolveu a emissão de LP pelo réu, ocasião em que também ignorou as orientações de sua equipe técnica incluindo a necessidade de realização de audiências públicas, caso em que o EIA/RIMA foi apresentando depois de emitida a LP.

No caso de Mauá o STJ julgou que não houve má fé da CNEC apesar da multa de 40 milhões de reais pela inobservância da influência da usina nos territórios indígenas. Também inocentou o ex-presidente do IAP de parte da acusação sobre as falhas do EIA/RIMA. Caiu a defesa, contudo, do ex-presidente alegando uma desconexão entre a LP emitida em dezembro de 2005 e suas funções exercidas. O CECS foi formado no final de 2006, conforme descrito nas atas do Conselho de Administração da COPEL. A discussão sobre a usina começa após a concessão da LP. O MPF observou que o Contrato de Constituição do CECS foi autorizado nos artigos 1º e 4º, da Lei Estadual nº 14.896, de 09.11.2005 que regularizou a união entre COPEL e ELETROSUL como consórcio, portanto antes da concessão da LP, em novembro de 2005. O juiz recordou que desde o final da década de 1990 é notório o interesse da COPEL no empreendimento da UHE Mauá, bem como das UHEs Jataizinho, São Jerônimo e Cebolão. A simples possibilidade de utilização de informações privilegiadas do licenciamento ambiental não asseguraria a vitória da COPEL no leilão. Poderia lhe conferir, contudo, uma situação de vantagem frente aos demais concorrentes, estratégia que provavelmente ocorreu. Para esclarecer melhor os fatos foi exemplificado que a simulação de rebaixamento do nível do reservatório da UHE Mauá, conforme alegou a própria COPEL, permitiu reduzir a área de alagamento em 7,5 metros, um resultado surpreendente do ponto de vista ambiental. Assim, à LP, foi acrescentada a 70ª condicionante, fato realizado pela própria COPEL entre outubro e novembro de 2005. Como o custo ambiental é um dos principais fatores a ser considerado nos leilões dos novos empreendimentos hidrelétricos, houve clara possibilidade de favorecimento ou promiscuidade no trânsito de informações porque a simulação de rebaixamento do nível da cota da UHE Mauá, realizada pela COPEL, permitiu

⁷⁹ Rasca Rodrigues enquanto presidente do IAP liberou licença ambiental irregular para a empresa Uirapuru Transmissão. Na época contrariou as observações a própria equipe técnica que observava a necessidade de audiência pública. Não havia nem mesmo um parecer ou avaliação autorizando tal audiência. Nesse caso o EIA/RIMA foi disponibilizado apenas depois de já emitida a LP, fato que denotaria má fé do IAP (Retirado da ACP 2006.70.09.002728-4).

somente a ela ter acesso com antecedência aos detalhes técnico-financeiros do empreendimento:

Difícil acreditar que, nessa situação, não há uma promiscuidade clara entre o público e o privado. No caso dos autos, o conflito de interesses, em virtude da incompatibilidade das funções, é inegável. Coincidência ou não, o fato é que, em **10.10.2006**, a UHE Mauá foi arrematada pelo Consórcio Energético Cruzeiro do Sul, formado pela COPEL (51%) e ELETROSUL (49%).

Ficou clara a violação do dever de impessoalidade, fato que aparentemente gerou uma quebra da igualdade entre as empresas concorrentes do leilão, na verdade, a execução de uma estratégia da coalizão pró-usina para assegurar o arremate por menor preço no leilão em 2005. O caso poderia exteriorizar e gerar consequências como o comprometimento de todo o processo da UHE de Mauá, desde o credenciamento da COPEL para o leilão da ANEEL, a constituição de consórcio com a ELETROSUL e o comprometimento de igualdade entre todos os interessados que concorreram à licitação da ANEEL. Desse modo, configurou-se um conflito de interesses pela violação do dever de impessoalidade do funcionário público, fato que gerou uma forte aparência de quebra da igualdade, com a possibilidade de conferir uma situação de vantagem à COPEL frente aos demais concorrentes. Ficou comprovada a participação direta, voluntária e consciente do réu (Lindsley Rasca), que atentou contra os princípios da impessoalidade, moralidade, imparcialidade, honestidade e lealdade às instituições, ou seja, ato de improbidade. Como não foi configurado enriquecimento ilícito, o ex-presidente do IAP foi condenado a): perda da função pública que o réu esteja ocupando por ocasião do trânsito em julgado desta sentença; b) a sanção civil-política da suspensão dos direitos políticos pelo período de 5 anos; c) condenação ao pagamento, em favor da UNIÃO, de multa civil no valor de 50 vezes o valor da sua remuneração a partir da novembro de 2005, data do credenciamento da COPEL para o leilão nº 002/2005 da ANEEL e; d) proibição de contratar com o poder público federal, estadual ou municipal ou deles receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos.

A questão da conduta administrativa em conjunto com a questão indígena, a questão democrática e a questão da qualidade da água foram quatro episódios importantes discutidos de forma ampliada no caso da UHE de Mauá. O fato da construção da usina não ser evitada em nome do desenvolvimento econômico não poderia passar pelo desrespeito a pessoa do índio, à população que consome água, à democracia e ao senso moral. Em suma são esses problemas que tornam a crise ambiental tão complexa. Considerando que esses impasses foram provocados pela coalizão ambientalista contra a UHE de Mauá e resolvidos somente no STJ, é preciso mencionar aqueles que geraram menores conflitos também provocados, na sua maioria, pela coalizão ambientalista. Nesse sentido, tanto as 70 condicionantes da LP e principalmente as 13 exigidas na LI fazem parte de um avanço ambiental. É importante mencionar, por exemplo, que em 2007 foi constituída a Associação dos Atingidos por Barragens no Rio Tibagi – Associação Salto Mauá. Por recomendação do MPF foi constituído o Grupo de Estudos Multidisciplinar (GEM) para ampliar a participação e prevenção ao cumprimento dos direitos humanos e cidadania. Estas conquistas significaram momentos críticos porque eram questões que, após a liberação da LI, não estavam sendo cumpridas evidenciando novamente a desconsideração do CECS com as questões sociambientais. Nas palavras de João A. Omoto:

No final de 2009, início de 2010, nós vínhamos acompanhando o processo de instalação da usina e percebemos que tinha algumas condicionantes que não vinham sendo aplicadas. Entre elas havia questão da instalação de um grupo de participação democrática de licenciamento na instalação da usina que vem a denominar grupo de estudos multidisciplinar. Foi um outro momento importante porque nós fizemos a intervenção, nós exigimos a instalação disso, foram criados oito câmaras técnicas, que é o GEM Mauá. E efetivamente passamos a atuar no sentido de que essas câmaras viessem a funcionar, num processo de intermediação entre população atingida, ONGs, órgãos de pesquisa e empreendedores do estado brasileiro (Entrevista, setembro de 2011).

Esse contexto é fruto de quase uma década de mobilização contra a UHE de Mauá. Observados tantos erros corrigidos e ainda todo o impacto ambiental que será produzido, é justo concluir que se não houvesse o movimento social os riscos seriam bem maiores. A seguir serão analisadas algumas hipóteses (descritas

no anexo A) dentro do MCD, buscando uma conclusão momentânea sobre o processo de licenciamento da UHE de Mauá.

7.5 OUTROS ASPECTOS DO MCD OBSERVADOS NO CASO DA UHE DE MAUÁ

O processo de licenciamento da UHE de Mauá nasceu com os planos de exploração da Bacia do Rio Tibagi efetivamente iniciados em 1988. A partir daí, por mais de uma década, o processo foi permeado por três situações: primeiro abrangendo como um dos setes empreendimentos previstos para serem construídos quase que simultaneamente. Havia interesse do governo em privatizar a COPEL e as novas usinas valorizariam os ativos da empresa. O plano foi abandonado em virtude da polêmica ambiental e também pela forte mobilização político-social contra a privatização da estatal. Secundariamente o destino da usina foi definido pela portaria do IAP parализando os processos de licenciamentos das hidrelétricas em 2003 no Governo Requião (2003-2010). Alegava-se que apenas a iniciativa privada estava lucrando com as hidrelétricas e causando também grande impacto ambiental. O governo foi pouco questionado com relação a essa medida. Salvo a UHE de Mauá as paralisações das licenças perduraram até 2010 quando Requião concorre ao Senado Federal e deixa o governo para Orlando Pessuti (PMDB). Por fim, ainda em 2003, especificamente para Mauá, o Governo Federal interviu através do MME em negociações com Governo do Estado.

Compreendido dessa maneira a questão ambiental sempre esteve em segundo plano. Observando o resultado do processo definitivo no STJ que considerou, entre outros aspectos, que o EIA de Mauá foi realizado e considerado, pode-se inferir uma estratégia latente no instrumento. E notório que a recorrência de tantas barragens controversas dar-se-á para satisfazer a necessidade de crescimento econômico e industrial. Essas duas instituições em conjunto com o capitalismo, interligadas por vários vieses, constituem a resposta estrutural para causa de degradação ambiental (GOLDBLATT, 1995). Ao término desse estudo uma das conclusões sobre o caso poderia responder a hipótese que a política ambiental, mesmo cerceada por uma seara de forças ambientalistas, não é suficiente para conter estruturalmente os problemas ambientais. As faces da crise ambiental se

manifestam de várias formas mas sempre diminuída frente ao risco da estagnação econômica. A partir da liberação da LP da UHE de Mauá todo o aparato ambiental instituído cai. A transferência da responsabilidade tanto do IAP como da própria Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), se constitui uma decisão política. As argumentações econômicas e desenvolvimentistas são contrabalançadas com os impactos ambientais, que apesar de existentes, são admitidos em detrimento do não constrangimento social. É esta política que a sociedade aprova neste momento, incluindo o consentimento do ambiente organizacional das empresas que agem dentro da IEE.

Portanto a recorrência dos processos de licenciamento controversos são impasses dentro de uma ordem social, que apesar de algumas levantes, não tem forças para cessar a degradação ambiental. Seguindo a orientação do Goldblatt (1995) uma análise dos problemas que compõem a crise ambiental precisa abranger sua causa estrutural. O questionamento sobre quais motivos levam o país a expandir seu mercado energético não pode ser respondido simplesmente pelo aumento da demanda de consumo. Esse aumento está vinculado, em grande parte, às novas estratégias de “racionalização”, destacando aqui o movimento de redistribuição espacial das atividades produtivas para otimizar a redução dos custos de produção. Esse movimento estaria ligado, por exemplo, à vinda ao país de atividades que implicam em intensivo uso de recursos naturais (ZEN, 2007; CARNEIRO, 2008). A construção de hidrelétricas, justas detentoras do estigma de atividade que causa grande impacto ambiental, também é necessária para outras indústrias que utilizam grande quantidade de energia e recursos naturais como a siderurgia, celulose, entre outras. Como geralmente afetam áreas habitadas por população de baixa renda, portanto sem recursos econômicos e políticos para desafiar o processo ou para migrar, esses povos absorvem as externalidades diretas desse modelo (CARNEIRO, 2008; FOLADORI, 2001) enquanto o resto da sociedade arca com externalidades da exploração ambiental como a poluição, contaminação d’água etc.. O crescimento econômico está intrinsecamente ligado à exploração dos recursos naturais de um determinado espaço. A acumulação de determinada atividade em países pobres seria mais viável ao capitalismo desde o fator salarial que envolve o pagamento direto e custos de absenteísmo causados por doenças

decorrentes da degradação ambiental (CARNEIRO, 2008). É nesse sentido que Ascelarad (2004) destaca a capacidade que o capital tem para escolher ambientes preferenciais de proliferação, geralmente onde há uma população com menos poder de locomoção e que é forçada a ceder ambientes favoráveis aos empreendimentos. Nesse ínterim há um enfraquecimento da população atingida. O capital altera as normas instituídas, urbanas, ambientais e sociais, fenômeno que possibilita compreender o contexto econômico do país em questões como agricultura intensiva e sua necessidade crescente de espaços para grandes monoculturas, bem como de hidrelétricas que sustentam organizações eletro-intensivas. Esses fenômenos fazem parte do deslocamento do capital para países em desenvolvimento. Esses Estados-Nações aceitam essa condição sob pena de não gerarem superávit em suas balanças comerciais. Há dependência desse modelo de produção que não compete com tecnologias de países desenvolvidos, situação gerada principalmente pela falta do próprio capital em um período anterior. É nesse contexto que se desenvolve um ambiente orientado para a formação de novas alianças e novas políticas públicas favorecendo a divisão dos riscos entre o governo e capital privado para exploração do potencial das hidrelétricas sugerindo uma nova modalidade de redes organizacionais que dominam todo o sistema de produção independente da questão ambiental.

Essas dificuldades se mostraram visíveis no processo de licenciamento da UHE de Mauá e auxiliam na compreensão da dificuldade e constrangimentos encontrados pelas coalizões para provar seus argumentos dentro da política ambiental dominante. No caso analisado, alguns avanços na ordem ambiental foram resultados da interação do ambientalismo científico com o empresarial ou econômico apoiado pelo governo. Tanto um como o outro dependem do investimento de capital para se legitimar. Entretanto, os discretos avanços indicando a possibilidade de melhorar o processo de licenciamento não significa concordância com a política ou estrutura de oportunidade política instituída e principalmente com a influência de outros subsistemas políticos conferindo impactos socioambientais. Coerente com Garzon (2011) a blindagem na política energética, instituída principalmente com a entrada da iniciativa privada, retirou do setor a crescente internalização da variável ambiental em meados da década de 90

(VAINER, 2007). No caso da hipótese referente às mudanças na política pública descrito no anexo A (hipótese de mudança nº1), é coerente afirmar uma escassa possibilidade para profundas alterações nos processos de licenciamento envolvendo hidrelétricas. O atual padrão de governo instituído é influenciado pelo sistema econômico internacional. Alterações seriam possibilitadas apenas com fortes estrangulamentos hierárquico ao atual sistema de produção que vem ampliando a demanda energética para atender indústrias eletro-intensivas que encontram no país condições ótimas de produção. São as mesmas indústrias que exploraram recursos naturais como minérios, celulose e alumínio, *commodities* escassos em outros países, portanto dependente das exportações brasileiras das quais provém parte da riqueza interna. Esse argumento também serve para a segunda hipótese que atribui mudanças devido a perturbações significativas externas ao subsistema. O que se observa, no período, de mais importante no subsistema externo de política energética é a crise do apagão que, se teve algum efeito na política ambiental, foi negativo, porque introduziu “medo” na opinião pública.

É preciso considerar, entretanto, que no período de licenciamento da UHE de Mauá, uma mudança na coalizão governante (hipótese de mudança nº 2) do estado interferiu nos processos de licenciamentos. Caso continuasse o estilo neoliberal do Governo Lerner (1994-2002), provavelmente a estrutura de oportunidade política seria alterada negativamente pela força coercitiva estatal. Apesar de uma dedução coerente é necessária uma pesquisa mais específica para confirmar essa hipótese.

Em termos de custos sociais do desenvolvimento, a questão da água consumida pela população ao longo da Bacia do Rio Tibagi, caso não houvesse a intervenção, poderia futuramente impactar na saúde da população. Especificamente os efeitos dos metais pesados no organismo humano ainda são difíceis de serem diagnosticados em curto prazo. Considerando a possibilidade das minas de carvão abandonadas serem alagadas sem acrescer diretamente à construção da usina o custo ambiental, essa despesa seria diluída em outras políticas como a da saúde. Contudo o pior já terá ocorrido, ou seja, já teria afetado a população que consumiu a água do reservatório e à jusante da barragem da UHE de Mauá. A transformação dos impactos ambientais em custos para saúde pública

financiada por impostos sociais é uma das possibilidades de dano ambiental proporcionada pelo crescimento econômico (GOLDBLATT, 1995, p. 66). Entretanto, outros custos como da ictofauna, incluindo a preservação de espécies de peixes recém-descobertos (BENNEMANN; SHIBATTA, 2002) recairão sobre as comunidades ribeirinhas e indígenas tanto à jusante como à montante da barragem. Esses custos foram considerados, pela insistência da sociedade civil nas várias medidas exigidas dentro do processo de licenciamento ambiental, mas ao contrário da resolução conseguida na questão das minas de carvão, não há certeza quanto à eficácia dessas mitigações.

A questão indígena no caso da UHE de Mauá, especificamente do resultado no quadro jurídico, sob a ótica do MCD, é resultante dos artigos 13 e 14 da Convenção 169 da OIT de 2004, portanto uma convenção internacional recentemente adotado pelo Estado brasileiro. Talvez por isso seu peso não foi percebido pela coalizão pró-usina ou fora estrategicamente desconsiderada uma vez que o processo da UHE de Mauá já estava em andamento. De qualquer forma consiste, a partir de então, em aprendizado político (Anexo A, hipótese nº 5 sobre aprendizagem) que foi somado a todas as outras experiências dentro do caso do processo de licenciamento da UHE de Mauá. Mesmo sendo um fato que não pode ser generalizado para outros processos, a questão indígena no caso de Mauá teve um desfecho favorável à questão ambiental porque a pesada multa necessariamente será levada em consideração para a viabilidade econômica das outras usinas eventualmente previstas para a Bacia do Rio Tibagi.

A descrição dos movimentos e novos movimentos sociais foram colocados neste estudo porque abrange a reação da coalizão ambientalista no processo de licenciamento da UHE de Mauá. Em suma, a teoria dos novos movimentos sociais exprime uma argumentação generalizada permitindo compreender historicamente o conflito ambiental envolvendo barragens e deslocamento das forças sociais provocadas por tensões surgidas entre diferentes grupos de interesse em determinados momentos históricos revelando as áreas de carência estrutural, os focos de insatisfação e desejos coletivos (SOARES DO BEM, 2006). Essa interpretação cabe ao processo de licenciamento de Mauá. Caracterizado em um momento histórico as barragens, alinhadas com o crescimento

econômico de muitos países, também são responsáveis por uma série de constrangimentos sociais (WCD, 2000). Casos como do processo de licenciamento da UHE de Mauá permitem deduzir que o modelo atual energético causa complexidade ao procedimento de licenciamento. Considerando a avançada situação de informação proporcionada principalmente pela FPRT, o processo de licenciamento contribuirá para impulsionar o campo social para formas superiores de organização, fortalecendo e qualificando as mudanças institucionais, seguindo o intuito do movimento social defendido por Soares do Bem (2006). A possibilidade de efetivação dessa mudança é facilitada pelo aprendizado político em conformidade com a hipótese nº 5 sobre aprendizagem (Anexo A) ou conforme descreve Vicente e Calmon:

Outro aspecto importante inserido na abordagem do MCD é o papel exercido pelo aprendizado político no processo de mudanças nas políticas públicas. O aprendizado político é entendido como a permanente alteração de pensamentos e de comportamentos dos atores políticos resultantes da experiência prática apoiada pela evolução do conhecimento técnico/científico do problema em análise, o que permite revisões nos objetivos da política pública. O aprendizado permite que novos argumentos ou recursos sejam adicionados às discussões. Portanto, para o MCD o efeito cumulativo de estudos e conhecimentos tem grande influência no redirecionamento das políticas públicas (VICENTE; CALMON, 2011, p.1)

Sobre os erros e acertos da coalizão contra a UHE de Mauá, conforme observou João A. Omoto do MPF (Entrevista MPF, set. 2011), trata-se de uma conclusão difícil. A mobilização social trouxe resultados aleatórios dentro de um contexto político conturbado. Poderia ter se decidido pela não instalação da usina, o que seria razoável do ponto de vista jurídico e do método utilizado. Mesmo com as ações julgadas procedentes (até outubro/ 2011), revogou-se pela vertente econômica e política nos tribunais determinando finalmente que a usina deveria ser instalada. Não é possível, contudo, estabelecer erros ou acertos. Trata-se de um processo sem controle (entrevista). Sobre o assunto João A. Omoto observa que:

Eu acho que tudo que foi feito foi acertado, os erros não estão no que foi feito aqui, está nas decisões que foram tomadas pelas presidências dos tribunais. Então na próxima usina, se houver de fato uma tentativa de licenciamento com os mesmos problemas, porque pode ser que não apresente problemas, mas se forem problemas semelhantes eu acho que repetiria tudo que foi feito (entrevista, set, 2011).

Essa análise do MPF sobre erros e acertos, os avanços dentro do processo, as correções, as multas administrativas aplicadas, a criação de associação e grupo de estudos sobre os impactos socioambientais, as decisões judiciais e a ação organizacional principalmente da COPEL, são fatos importantíssimos. O estudo de caso amplia a possibilidade de análise de estratégias e recursos usados por duas coalizões concorrentes orientando especialmente a relevância dos aspectos instrumentais (*secondary aspects*) dentro do MCD. No caso de Mauá, a decisão do STJ sobre o desenvolvimento econômico e prejuízos de ordem administrativa e jurídica instituídos, enfim a crença desenvolvimentista do núcleo político (*Police core*), mesmo nos pequenos quadros de avanços socioambientais, não alterou.

É preciso considerar, no entanto, que os aspectos instrumentais que envolvem alocação de recursos orçamentários, interpretação de normas, informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas, foram rediscutidos durante o processo da UHE de Mauá. Não se pode apurar a profundidade dessa mudança, talvez apenas em outro processo de licenciamento na Bacia do Rio Tibagi no qual, provavelmente, as mesmas coalizões entrarão novamente em conflito fornecendo dados para comparação. Dado outras interpretações contrárias às ações da coalizão pró-usina, não seria razoável repetir os mesmos erros em um novo processo de licenciamento. Também seria conveniente usar a experiência adquirida de Mauá para se adiantar aos recursos e estratégias da coalizão adversária. Em suma, é coerente deduzir que o núcleo político do problema e núcleo duro que envolve o sistema energético continua o mesmo, fato que continuará a provocar conflitos e pequenas alterações nos aspectos secundários, contudo com chances diminutas de ao final de um período, cancelar um empreendimento hidrelétrico.

Os movimentos sociais se relacionam com a estrutura de oportunidade política que leva em consideração o grau de coercibilidade com o qual o Estado permite, com mais ou menos liberdade, a manifestação e participação sobre os constrangimentos sociais. Este estudo adota uma perspectiva generalizada da coerção/constrangimento do Estado sobre a sociedade, fato que afetaria a força de coalizão ambientalista. Assim algumas especificidades, que merecem melhor análise, podem ser descritas. Primeiramente, a dimensão da UHE de Mauá. Especificamente o alcance de sua barragem e o número de famílias diretamente atingidas, em comparação com as usinas de porte similar, foi bem menor. Comparativamente às UHE de Machadinho em Santa Catarina, e Ita na divisa desse estado com o Rio Grande do Sul, respectivamente com 79 km² e 103 km², atingiram 2500 e 3560 famílias. A barragem de Mauá atingiu cerca de 300 famílias. Nos dois primeiros exemplos as barragens impactaram áreas urbanas explicando o número de desapropriações. Necessariamente houve forte mobilização da sociedade alinhando características que potencializam um movimento social. Esses atributos tendem a serem mais intensos onde há laços sociais pré-existentes, forte liderança e redes informais e formais. Naturalmente essas características tendem ser mais veementes nos locais com alta concentração de pessoas. No caso de Mauá o número de famílias atingidas foi relativamente baixo, fato que não significou ausência de litígio, contudo foram menos desapropriações. Também não atinge diretamente uma área urbana e sim ambientes naturais, fato que certamente intensificou a presença de grupos ambientalistas.

Avaliando a participação do IAP e IBAMA no processo, notoriamente a ação desses órgãos, que se alinham aos interesses do estado mesmo que próprios pareceres funcionais se colocam contra alguns processos de licenciamento, não se coloca à altura do seu papel de preservação ambiental. Elas se inserem na máxima segundo a qual o Estado não pode e não consegue imputar os custos ambientais às empresas. Não por acaso a postura dessas agências se alinha com hipóteses de coalizão nº4 (anexo A). Dentro da coalizão pró-usina o IAP e IBAMA advogaram posição moderada, tentando conciliar o conflito, mas longe do seu dever institucional de impedir a degradação ambiental proporcionada pelo barramento do rio Tibagi.

O caso da qualidade água, da questão indígena, dos aspectos democráticos, entre outros avanços dentro do caso da UHE de Mauá, foram estabelecidos graças à ação da coalizão contra o empreendimento. Conforme avalia Goldblatt (1995), entretanto, a intervenção política necessária para detectar as consequências ecológicas da atividade econômica corrente, repassando compulsoriamente os custos aos agentes poluentes, contribuintes e consumidores, necessariamente é falha. Os estados dependem da economia capitalista para receberem suas receitas. Passa a existir grande pressão para o não repasse desses custos às empresas sob pena de prejudicar a economia, situação facilitada porque há muitas autoridades simpáticas as políticas desenvolvimentistas ocupando lugares relevantes nas elites políticas e administrativas das sociedades capitalistas. Finalmente existe empenho político no crescimento do interesse econômico. Medidas ecológicas significam entraves para essa ordem ameaçando a eficiência do estado provedor do bem estar social. Goldblatt (1995) observa, entretanto, que leis rígidas vêm sendo promulgadas em regimes democráticos capitalistas e a mobilização política de massas contra a degradação vem ocorrendo. Esses novos valores culturais e perspectivas morais que a política pode mudar passando de uma posição permissiva à proibitiva da degradação ambiental. É nessa perspectiva que se procura realizar as considerações finais desse trabalho, enfatizando que a luta contra o processo de licenciamento da UHE de Mauá fez parte do amadurecimento cultural social que definirá politicamente um crescimento com menos impactos ambientais.

7.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os constrangimentos socioambientais causados pelas barragens hidrelétricas foram apontados a nível internacional pela WCD. No Brasil esses problemas vêm sendo analisados por vários atores relacionando os casos aos processos de licenciamento ambiental, o principal instrumento da política ambiental do país. Devido às características específicas de cada estado como governo, agências ambientais e outras instituições, o licenciamento pode adquirir significados

diferentes, como também sofrer distintas interferências como foi mencionado neste estudo citando o resultado do trabalho de outros autores.

O processo de licenciamento ambiental da UHE de Mauá no rio Tibagi marcou a exploração por grandes barragens de uma das mais importantes bacias no Paraná. Entretanto os cuidados por uma área de megabiodiversidade ambiental e os erros no processo de licenciamento orientaram a formação de uma coalizão de proteção do rio contrapondo a uma coalizão pró-usina impulsionado pela IEE. Dado a importância dos recursos naturais envolvidos este estudo se propôs a analisar como as coalizões concorrentes atuaram na definição do processo do licenciamento de Mauá.

Formada por atores com crenças ambientalistas voltadas ao preservacionismo, os atores da coalizão contra a usina tinham como objetivo a preservação da natureza impedindo um licenciamento ineficaz contra os impactos sociambientais. Um alinhamento com MAB também coloca a coalizão contra a acumulação capitalista e que o Estado/Governo devem assegurar a proteção ambiental em conjunto com a sociedade.

Por outro lado, a coalizão pró-usina postulava a sustentabilidade pelo licenciamento e sua eficácia contra os impactos sociambientais. Defende-se que o empreendimento favorecerá toda a sociedade conforme ordem social instituída, incluindo a ordem ambiental assegurada pela política permitida pelo Estado na qual as medidas de mitigação podem garantir um modelo sustentável economicamente.

As crenças dessa coalizão se confundem com o alinhamento do ambiente instituído onde a questão ambiental não assume a mesma relevância para os ambientalistas e sua crença em uma política essencialmente constituída pelos princípios da prevenção e precaução. Os recursos utilizados pela coalizão pró-usina acabam influenciando os resultados do processo principalmente a favor de interesses diversos, incluindo os objetivos da COPEL, Governo do estado e Governo Federal e uma indústria energética instituída por empreiteiras, consultorias, empresas de equipamentos, indústrias eletrointensivas etc.. Essas organizações geralmente agem sobre o discurso da sustentabilidade, contudo compõe uma sistema que depende e explora os recursos naturais. Ainda que ocorresse da

maneira correta a situação já seria delicada. Diversas estratégias, entretanto, como manipulação de informações socioambientais, manipulação e criação de leis, influência no poder judiciário, violação da questão democrática e transferência e uso da esfera política são utilizadas para conduzir o processo, definitivamente deteriorando a política ambiental instituída.

As estratégias da coalizão ambientalista se assemelham às características dos novos movimentos sociais nos quais distintos atores se mobilizam por uma determinada causa. Essa união proporcionou considerável aumento de recursos, principalmente de conhecimento, permitindo estratégias baseadas nesse recurso como a emissão de pareceres científicos e jurídicos, análises de outros conflitos, mobilização social, informar e influenciar os tomadores de decisão inclusive o Ministério Público Federal, transformação do caso em conflito socioambiental entre outras. No entanto essa retórica ambiental se mostrou ineficiente para impedir o processo, principalmente contra as decisões políticas da coalizão adversária. Muitas correções, contudo, foram conseguidas diminuindo a injustiça socioambiental no processo. O recurso conhecimento utilizado pela coalizão pró-usina se mostrou eficiente em relação a i: debilidade institucional do IAP enquanto agência administrativa ambiental, limitada tecnicamente e politicamente para corrigir o processo; ii) o paradigma da adequação que propunha adequações para empreendimentos e ações ambientalmente inviáveis, a exemplo das minas de carvão, da ictiofauna, da vegetação, da qualidade d'água, da participação democrática e da população indígena. Mesmo que os recursos da coalizão ambiental não foram suficientes para alterar a decisão política cerceada pela crença desenvolvimentista empenhada na construção da usina, alterou a correlação de forças na disputa pelas compensações, diminuindo as externalidades e injustiças que simplesmente poderiam passar despercebidas.

Algumas questões não foram devidamente concluídas nesse trabalho e outras surgiram sugerindo novos temas para pesquisa. No geral, o quadro de hipóteses do MCD (anexo A) abre um leque de oportunidades para avaliar os conflitos socioambientais. A abrangência do assunto exige o cuidado de ótima delimitação porque os sistemas e os subsistemas políticos são muitos e

abrangentes. Não por acaso surge uma série de temas como potencial de novos estudos.

Especificamente parece promissor avaliar as alterações no ambiente de licenciamentos ambientais, provocadas por mudanças das autoridades políticas. A possibilidade de reeleição dos governos fixando uma determinada política em até 8 anos, oferece uma ótima possibilidade na intercorrência de dois governos, ou seja, em um período de 16 anos ou menos, já que o MCD pede um período mínimo de 10 anos para avaliar mudanças políticas. No estudo chamou a atenção a mudança de discurso ou crenças envolvidas na transição do governo Lerner (1995-2002) com caráter liberal, para o governo Requião (2003-2010) com características estadista. Nesse mesmo tema há possibilidade de constituir um quadro especificando como as autoridades com poder de decisão sobre a questão ambiental se posicionam dentro do Estado, nesse sentido, pré-moldando os resultados dos conflitos ambientais que envolvem questões de interesse do governo e da sociedade civil. Especificamente no caso da UHE de Mauá chamou a atenção o suposto poder do estado em seu território. Por mais pressão que houve da IEE, principalmente depois da crise energética em 2000 e 2001, aparentemente o governo Requião não cedeu sugerindo que o processo eleitoral que elege uma autoridade com poder de decisão comprometido com a questão ambiental pode fazer a diferença nessas questões.

Relacionado ao tema, a questão da representatividade política também merece ser aprofundada. Mesmo alertando diversos atores com poder de decisão, a FPRT não contou especificamente com uma liderança política com capacidade de negociação ou poder de barganha dentro do estado. Por outro lado, a representatividade de coalizão pró-usina, pode ser observada em setores essenciais, alterando inclusive a legislação para beneficiar as empresas do setor. Esse fator foi decisivo no caso de Mauá sendo coerente com outros estudos.

Uma das limitações do estudo para distinguir o papel desempenhado por alguns atores envolvidos no processo de licenciamento foi a questão da subjetividade. No processo, a possibilidade de entendimentos diversos parece facilitar algumas adequações que ocultam uma real problemática ambiental como ficou evidente no conflito entre IGPLAN e CNEC e dos pareceres do LACTEC. Duas questões emergem desse tema dentro do processo de licenciamento. A primeira é

referente ao termo de referência pelo qual o processo de licenciamento vai se guiar. Além de nortear o processo, o termo poderia garantir a efetivação de alguns processos democráticos como a participação do Conselho da Bacia do Rio Tibagi, da SUDHERSA, e como aconteceriam as audiências públicas. A segunda induz sobre a responsabilidade de confecção do termo de referência. Haja vista a debilidade institucional das agências ambientais principalmente porque geralmente tem como representante maior um membro da coalizão dominante, possivelmente essa tarefa pudesse ser atribuída ao Ministério Público como lei complementar.

Notoriamente a questão da estrutura de oportunidades políticas também merece estudos mais profundos no contexto ambiental, incluindo nos processos de licenciamento. Mesmo já observando algumas características que supostamente não articulam um grande movimento social, como o número de famílias atingido pela barragem, apenas analisando a questão da oportunidade política é possível uma conclusão mais clara dessa variável nos conflitos ambientais. A capacidade e as formas com que o Estado pode coibir comportamentos sociais gerando níveis de previsibilidade de comportamentos e expectativas que cercam as atitudes prejudiciais a ele, ou como mantém uma abertura em que a lei é respeitada, diminuindo comportamentos oportunistas, são assuntos que merecem ser aprofundados.

Uma proposta secundária desse estudo, que foi pouco explorada, pretendia um vínculo maior da Teoria das Organizações com a questão política. O poder de interferência ambiental, principalmente político como das grandes empreiteiras, consultorias e empresas de equipamentos, precisam ser relacionados diretamente com os conflitos socioambientais. Houve uma pequena aproximação, contudo uma reflexão sobre temas e contextos específicos sugere um potencial de exploração utilizando o MCD.

Resta observar no processo a questão das crenças. Foi comentado que as usinas hidrelétricas fazem parte do imaginário popular como sinônimo de progresso e riqueza. Um dos símbolos da sociedade moderna e legítima representante do desenvolvimento científico e tecnológico. Esse essencial pressuposto parece orientar a ação da Indústria de Energia Elétrica sustentada por uma “roda de produção” considerada essencial para o desenvolvimento industrial do

país além de contribuir para baixar os índices de desemprego uma vez o mercado da construção civil emprega milhões de pessoas no país. Episódios como a crise do apagão no começo da década de 2000, fortaleceram ainda mais esta ideologia dominante. Por outro lado, o sistema de crenças ambientais envolvidas no caso de Mauá com o intuito de agir localmente pensando globalmente, mesmo que se obtivesse uma vitória contra a construção da barragem, não poderia impedir que seu potencial fosse explorado em outras bacias dentro ou fora do estado. Dentro da ordem social instituída, provavelmente os resultados desse processo proporcionado por uma crença ambiental preservacionista tenham chegado ao ápice, não sendo possíveis mais avanços consideráveis. Resta ampliar essas crenças para questionar o modelo econômico dominante na sociedade brasileira e nos países capitalistas buscando resultados sociais mais efetivos ambientalmente.

Por final uma pequena análise subjetiva sobre o Modelo de Coalizão de Defesa como metodologia para análise da questão ambiental se faz necessário. Obviamente não é modelo completo e necessita de complementos teóricos para colher resultados. A questão de crenças, por exemplo, é de difícil delimitação pela quase impossibilidade de se identificar os “verdadeiros” interesses dos agentes. Orienta-se identificar as convicções dos mesmos pelo posicionamento nos debates políticos (BUENO, 2005 apud VICENTE; CALMON, 2011). Outros aspectos também já observados na literatura geralmente fazem uma crítica a respeito da convicção sobre os resultados propostos. As hipóteses e conclusões possuem uma validade, contudo, diferente de fatos antigos, acontecimentos recentes analisadas no modelo podem sofrer alterações modificando o resultado da análise. A amplitude dos dados também é essencial para colher resultados dentro do MCD, ao contrário utilizar o modelo com pouca informação sobre o caso pode constituir na limitação mais provável para estudos no setor ambiental. Mesmo apresentando alguma limitação o modelo ofereceu um método satisfatório para compreender o contexto em volta do caso de Mauá ampliando a possibilidade de uma ação comunicativa sugerida por Habermas (1987) ou de subsidiar a ampliar o movimento ambiental com o objetivo de formas superiores de sociedade (SOARES DO BEM, 2006) contra as recorrentes irracionalidades do capital.

REFERÊNCIAS

- A BACIA do Rio Tibagi. **Projeto conservação e recuperação da bacia do Rio Tibagi**. Localização/clima, vegetação. UEL, 2000. Disponível em <<http://www.uel.br/projetos/tibagi/BACIA.HTM>>. Acesso em: 4 ago. 2011.
- ACSELRAD, Henri. Externalidade ambiental e sociabilidade capitalista. In. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Calvalcanti (org.). INPSO/FUNDAJ, Recife, 1994. p. 77-83. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rtf>>. Acesso em: 2 nov. 2011.
- ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. CEBRAP; **Novos Estudos**, p. 151-167, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/08.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2011.
- AMORIN NETO, Octavio; CORTEZ, Bruno F.; PESSOA, Samuel A.. Redesenhando o mapa político do Brasil: uma proposta de reforma política incremental. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p.45-75, jun. 2011.
- 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.
- ARRUDA, Gilmar. Rios e governos no estado do Paraná. Pontes, “força hidráulica” e a era das barragens (1853-1940). **Varia História**, Belo Horizonte, v. 24 n. 39, p. 153-175, jan-jun. 2008.
- BATATA, Adriana R.; SIQUEIRA, Antenora S. **Aspectos do enfoque construcionista para análise de políticas de gestão sócio ambiental**. AMPAS, 2007.
- BENNEMANN, Sirlei T. Região média do Tibagi: uma área ameaçada **Maquinações**, Londrina, v. 1, n. 2, p. 21, out-dez. 2008.
- _____. Falta mobilização popular, critica pesquisadora. **Folha de Londrina**. Londrina, 2 nov. 2008. Opinião. p. 3.
- BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas**. Madri. Centro de investigaciones sociológicas, 2004.
- BORDINHÃO, Andrea. Copel e Eletrosul vão construir Usina de Mauá. **Folha de Londrina**. Londrina, 11 out. 2006. Geral, p. 8.
- BORINELLI, Benilson. **Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

BOSQUETTI, Marcos A.; DÓRIA, Ricardo J.; FERNANDES, Bruno H. Ambiente e empresas do setor elétrico brasileiro: um estudo comparativo de casos múltiplos. **Alcance**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 99 - 118 - jan. / abr. 2005.

BOSQUETTI, Marcos A.; PONTAROLLI Susie C.; ALBUQUERQUE Lindolfo G. A construção de uma declaração de valores corporativos compartilhados: o caso da COPEL. **VII SEMEAD**. São Paulo, ago. 2005. Disponível em: <emhttp://www.ead.fea.usp.br/semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/RH/RH56_-_A_constru%E7%E3o_decl_valores_corporativos.PDF>. Acesso em: 4 set. 2011.

BOWLER, Mateus. **Organizational goals versus the dominant coalition: a critical view of the value of organizational citizenship behavior**. Institute of Behavioral and Applied Management, 2006. Oklahoma State University. Disponível em: <http://www.ibam.com/pubs/jbam/articles/vol7/no3/jbam_7_3_2_organizational_%20goals.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente e institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 ago.1981.

_____. 1ª Vara Federal de Londrina (4ª Região). Sentença da Ação Civil Pública nº 2006.70.01.004036-9/PR. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Agência nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); CNEC Engenharia S/A; Ronaldo Luiz Crusco; Marco Antonio Villarinho Gomes; Lindsley da Silva Rasca Rodrigues. **Lex**: Juiz Roberto Lima Santos. Londrina, 10 out. 2011. Londrina, 2011.

_____. Sentença da Ação Civil Pública nº 1999.70.01.007514-6/PR. Autor: Associação Nacional dos Atingidos por Barragens. Réus: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Companhia Paranaense de Energia (COPEL). **Lex**: Adriano José Pinheiro. Londrina, 09 de jan. 200. Londrina, 2001.

_____. Ministério Público Federal (4ª Região). Autos n.º 2001.70.01.009705-9. Ação de Reintegração de Posse de 31 de outubro de 2001. Intentada: Companhia Paranaense de Energia – COPEL. MPF, Londrina, 2001. Disponível em: <http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/acao-civil-publiva/docs_pareceres_judiciais/Reintegracao_de_Posse_COPEL_Reserva_Apuca_raninha.pdf>. Acesso em 05 out.2011.

_____. Ministério de Minas e Energia: Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). **Plano Nacional de Energia 2030**. Brasília, 2007.

_____. Ministério de Minas e Energia: Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). **Seminários Temáticos: Projeções do Consumo Final de Energia**. Brasília, 2006.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Matriz energética 2030**. Brasília, 2007.

Disponível em:

<http://www.mme.gov.br/spe/galerias/arquivos/Publicacoes/matriz_energetica_nacional_2030/MatrizEnergeticaNacional2030.pdf>, acesso em: 15/07/2011.

_____. 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.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA 237**. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Brasília, 1997.

_____. Plano Nacional de Energia 2030. **Projeções do consumo final de energia Seminários temáticos**. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://www.epe.gov.br/PNE/20070625_3.pdf>. Acesso em: 15. jul. 2011.

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

COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA (Curitiba, Pr). **Informativo trimestral, dez. 2001**. Curitiba, 2001. Disponível em:

<[http://www.copel.com/hpcopel/root/sitearquivos2.nsf/arquivos/rel1201/\\$FILE/Rel1201.pdf](http://www.copel.com/hpcopel/root/sitearquivos2.nsf/arquivos/rel1201/$FILE/Rel1201.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2011.

COPEL assina com J. Malucelli para construir usina. **Gazeta do Povo**. Edição Online. 9 maio 2007. Curitiba, 2007. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/anteriores>>. Acesso em: 5 out. 2011.

COPEL e Eletrosul arrematam a obra da usina Mauá, no Tibagi. **Gazeta do Povo**, Curitiba, Economia. 11 out. 2006. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?id=605394>>. Acesso em: 5 nov. 2011.

CRESWELL, Jhon W.. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. São Paulo: Artmed, 2007.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo. Atlas, 2000.

DIANI, Mario; BISON, Ivano. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 219-250, jan-jul. 2010.

DIEGUES, Antonio C.. **O mito da natureza intocável**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

EGRI, C. PINFIELD, L. As Organizações e a biosfera: ecologia e meio ambiente. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998. v.1.

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

FENGER, M.; KLOK, P. J. Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior : A contribution to the Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**, p. 157-170, v. 34, 2001.

FILIPIN, Rafael, F.; FILIPIN, Christina, C. S.. Racismo ambiental e explosividade social na Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi... In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, NPMS ISSN 1982-4602, 2007. p. 521 – 536.

FOLADORI, Guilherme. **Limites do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: UNICAMP, 2001.

FRANÇA, Étienne F. **Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000**. Dissertação (Mestrado em CIÊNCIAS POLÍTICAS) - Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

FRAZÃO, Marcelo. Justiça autoriza e hidrelétrica é leiloadada. **Jornal de Londrina**. Londrina, 11 out. 2006. Cidade, p. 6.

GARZON, Biviany R. Belo Monte é o símbolo do fim das instituições ambientais no Brasil. **Instituto Humanitas Unisino**. São Leopoldo, 13 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/504830-belo-monte-e-o-simbolo-do-fim-das-instituicoes-ambientais-no-brasil-entrevista-especial-com-biviany-rojas-garzon>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

GEA – Grupo de Estudos Ambientais – Departamento de Administração. **UEL**. Londrina, 2010.

GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiental**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GOLDEMBERG, José; MOREIRA, José R. Política energética no Brasil. **Estudos Avançados**, n. 55. 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/14.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2011.

GONÇALVES, Marco. **Bacia do Tibagi está por um fio. [S.l.]**: Instituto Socioambiental, (199X). Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/website/parabolicas/edicoes/edicao49/reportag/p03.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

GONTIJO, Arimar C.; MAIA, Claudia S. C.. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 13-30, out-dez., 2004.

GUIMARÃES, Roberto. P. Ecologia e política na formação social brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 243-277, 1988.

GUIVANT, Julia S.. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Sociedade e Agricultura**, n. 16, abr., p. 95-112. 2001.

Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezesseis/julia16.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2011.

HAAL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa I - Racionalidad de La acción y racionalización social**. Madri: Taurus, 1987.

HANNIGAN, Jhon A. **Sociologia ambiental: a formação de uma perspectiva de ambiental**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

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**. Brasília: INESC, 2007.

JACOBI, Pedro. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: RIBEIRO, W. (org.)

Patrimônio Ambiental – EDUSP – 2003. Disponível em:

<http://www.cpd1.ufmt.br/gpea/pub/jacobi_movimento%20ambientalista-brasil-edusp.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.

LACLAU, Ernesto. **Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social**.

CEDLA, Amsterdã. 1985. Disponível em:

<http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_02/rbcs02_04.htm> Acesso em: 6 jun. 2011.

LAMI, Sérgio. Usina de Mauá não é brincadeira. Superintendente minimiza fraudes, defende que hidrelétrica no Tibagi vai melhorar qualidade de vida e que Paraná deve dar sua contribuição ao País. **Folha de Londrina**, Londrina, 14 ago. 2008. Opinião, pag. 3.

MACEDO, Luiz Z.. Os limites da economia na gestão ambiental. **Margem**, São Paulo, n. 15, p. 2003-222, jun., 2002.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, 2009.

MEDRI, Moacyr E.; BIANCHINI, Edmison; SHIBATTA, Oscar A.; PIMENTA, José A.. **A Bacia do Rio Tibagi**. Medri et. al (editores). Londrina, 2002. Disponível em:

<[http://www.uel.br/pos/biologicas/pages/arquivos/pdf/Livro- -Bacia-do- ibagi.pdf](http://www.uel.br/pos/biologicas/pages/arquivos/pdf/Livro-Bacia-do-ibagi.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2011.

MENEGUEL, Stella. Pesquisadores pedem a Requião indeferimento de licença. **Jornal de Londrina**, Londrina, 8 dez. 2005. p. 5.

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

MONTEIRO, Angelise V. **A dinâmica de mudanças estratégicas**: estudo de multicasos em instituições de pesquisa (Tese de Doutorado) – Departamento de Engenharia da Produção, UFSC. Florianópolis, 1999.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MORIN, Edgar. Epistemologia da complexidade. In SCHNITMAN, Dora Fried. (org.). **Novos paradigmas, culturas e subjetividade**. Porto Alegre: Artmed, 1996. p. 274-289.

MOTA, Lucio T. A Guerra de Conquista nos Territórios dos Índios Kaingang do Tibagi. In. V Encontro Regional de História, ANPUH-PR, 2006, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Revista de História Regional, 2006. p. 187 – 2007.

MOTTA, Ferando P.; VASCONCELOS, Isabela F. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

NAVARRO, Vanessa. Uma espada sobre a cabeça dos Kaigangs: Exemplos apontam um futuro negro. **Folha de Londrina**, Londrina, 27 de jul. 2006. Cidades, p.3

_____. SILVEIRA, Fábio. Leilão de usina em Mauá é criticada. **Jornal de Londrina**, Londrina, 12 out. 2006. Cidade, p. 5.

_____. MPF recebe 10,5 mil assinaturas contra a Usina Maúa. **Folha de Londrina**, Londrina, 5 out. 2006. Cidades, p.4.

NICOLAU, Isabel. **O conceito de estratégia**. Lisboa: INDEG/ISCTE., 2001.

ORSSATTO, Carlos H. Os grupos de relação no processo de elaboração de estratégias. **ENEGEP.**, Curitiba, 2002.

PARANÁ. Bacias Hidrográficas do Paraná. **Série históricas**. SEMA, Curitiba, 2010, Disponível em:

<http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/corh/Revista_Bacias_Hidrograficas_do_Parana.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2011.

_____. Câmara dos Deputados. discursos e notas taquigráficas. Sessão 188.2.53.O. **Orador:** Barbosa Neto. Curitiba, Ago, 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=188>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

PEREGRINO, Erika. Pesquisa indica contaminação de peixes por metais no Tibagi: Universidade Estadual de Londrina adverte sobre urgência de se identificar as fontes poluidoras. **Jornal de Londrina**, Londrina, 28 dez. Cidades, p. 4.

PEREIRA, Ana K.. Coalizões de bloqueio e de defesa pela usina hidrelétrica de Belo Monte. **Intercambio Climático**. 2011. Disponível em: <<http://www.intercambioclimatico.com/pt-br/2011/08/11/coalizoes-de-bloqueio-e-de-defesa-pela-usina-hidreletrica-de-belo-monte/>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

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: 4 fev. 2011.

PINHEIRO, Maria F. Bacile. **Problemas sociais e institucionais na implantação de Hidrelétricas**: seleção de casos recentes no Brasil e casos relevantes em outros países. Pós Graduação (Mestrado em Engenharia Mecânica) - Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

PNNINGS, Joannes M.; GOODMAN, Paul S.. Toward a workable framework. In: GOODMAN, Paul S.; PENNINGS, Johanes M. (eds). **New perspectives on organizational effectiveness**. San Francisco, 1977.

PORTUGAL, Adriana C.; BUGARIN, Maurício S. Financiamento público de campanhas eleitorais: efeitos sobre bem estar social e representação principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

RAIO, Cibele B.; BENNEMANN, Sirlei T. A ictiofauna da bacia do rio Tibagi e o projeto de construção da UHE Mauá, Paraná, Brasil. **Semina**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 15-20, 2010.

RAMPAZO, Adriana V. **O simbolismo das identidades naufragadas no território Cantuquiriguaçu**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Estadual de Maringá; Universidade Estadual de Londrina. Maringá, 2009.

RENNÓ, Luci R. Estruturas de oportunidades política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo de caso sobre a América Latina. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, p. 71-82, nov, 2003.

ROSSETO, Carlos R; ROSSETRO, Adriana M. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE Eletrônica**,

São Paulo. v. 4, n. 1, jan/jun. 2006. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v4n1/v4n1a10.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2011.

ROTHMAN, Franklin D. **Vidas alagadas. conflitos socioambientais, licenciamento e barragens**. Viçosa: UFV, 2008.

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 Practioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hanc.(Ed.). **Policy Change and Learning: an advocacy Coalition Approach**: Bolder: Westwiew Press, 1993.

_____; JENKINS-SMIT, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam D.; LEON, Peter. A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, Malden, v. 39. n. 3, 2011.

SALOMON, Marta. Ministra Marina Silva entrega pedido de demissão a Lula. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 maio 2007. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u401427.shtml>>. Acesso em: 2 ago. 2011.

SANTOS, Marisa M. Legitimidade na ação civil pública. **Jus Navigandi**. Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/348/legitimidade-na-acao-civil-publica>>. Acesso em: 10 out. 2011. 2000. [S.I].

SCERVINO, Renata P. **Populações ribeirinhas (município de Ortigueira, Paraná) ameaçadas pelo projeto Usina de Hidrelétrica de Mauá no Rio Tibagi**. Monografia (Bacharel) - Centro de C. Biológicas. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 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....** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

SHIBATTA, Oscar A. Em defesa do rio Tibagi. **Maquinações**. Londrina, v. 1, n. 2, p. 21, out-dez. 2008.

SILVA, Gizele S. As dores de quem vive com chumbo nas veias. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 14 dez. 2009. Meio Ambiente. Disponível em:
<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=954450&tit=As-dores-de-quem-vive-com-chumbo-nas-veias>>. Acesso em: 3 fev. 2011.

SOARES DO BEM, Amorim. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre estado e a sociedade nos séculos XIX e XX. **Educ. Soc.** Campinas, v. 27, n. 97, p. 1137-1138, set-dez, 2006.

SOARES, F. S.; ANJOS, L. Aspectos físicos da bacia do Rio Tibagi. In: SOARES, F. S. (Coord.) **Aspectos da fauna e flora da Bacia do rio Tibagi**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 1997, v. 1, p. 7-13. (RELATÓRIO TÉCNICO – CIENTÍFICO, 4).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, jul/dez. 2006, p. 20-45. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2011.

SOUZA, Paulo R. Cavalcanti. **Evolução da indústria de energia elétrica brasileira sob mudanças no ambiente de negócios**: um enfoque institucionalista. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

SOUZA, Renato. S. **Entendendo a questão ambiental**: temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: Ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3. jan-jun. Brasília, 2010. Dossiê "Movimentos sociais e ação coletiva".

TOMALSQUIM, Maurício; GUERREIRO, Almicar; GORINI, Ricardo. Matriz energética brasileira: uma perspectiva. **Novos estudos**, n. 79. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/03.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

VAINER, Carlos B. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 119-137, 2007.

VIANA, Luna B. Flores. **Entre o abstrato e o concreto**: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da transposição. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciências Política, UNB. Brasília, 2011.

VICENTE, Vitor M. B.; CALMON, Paulo C. P. A análise de políticas públicas na perspectiva de coalizões de defesa. In: ANPAD, 35., Rio de Janeiro. 4 a 7 set. 2011. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

VICENTINI, Caroline; ZANON, Érica. Licença prévia de usina pode sair hoje. **Folha de Londrina**. Londrina, 9 dez. 2005. Cidades, p. 3.

VIOLA, E. J.; LEIS, R. A Evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971 – 1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Ed. Universidade de Campinas, 1992. p. 72-102.

WCD - World Commission on Dams. **Dams and development. The report of the World Commission on Dams**. London: Earthscan Publications, 2000. Disponível

em: <<http://www.earthsummit2002.org/msp/examples/ex-wcd.html>. Acesso em: 4 fev. 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.

ZEN, Eduardo L. **Movimentos sociais e a questão de classe**: um olhar sobre o movimento dos atingidos por barragens. 2007. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Sociologia Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability : desafios Para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000300007&script=sci_arttext&tlng=Directory>. Acesso em: 25 nov. 2010.

_____; 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.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 287-336, out. 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Principais reportagens sobre o processo de licenciamento de Mauá em 2005

Data	Título	Jornal	Ênfase
03.12.2005	Usina em Ortigueira ameaça Tibagi	Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião na Câmara Municipal de Londrina referencia possibilidade da população de Londrina e região precisarem captar água potável em outro local, fraudes dos dados no EIA/RIMA; • Impacto social nas aldeias indígenas e falsa sensação de desenvolvimento social e; • Possibilidade de ACP pelo MPF se a LP de Mauá for liberada.
08.12.2005	Pesquisadores pedem a Requião indeferimento de licença	Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisadores encaminham documento ao Governo enfatizando a importância do médio-tibagi como “pulmão da bacia”, risco a potabilidade da água e diversas falhas no EIA/RIMA; • Alteração na portaria do MME dilatando prazo de entrega de LP de 10 para 2 dias antes do leilão; • Secretário do Meio Ambiente – Luiz E. Cheida – se coloca contra a LP e diz que decisão é do Governador Roberto Requião.
09.12.2005	Licença Prévia de usina pode sair hoje	Folha de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Governador e IAP decidem a LP da UHE Mauá. Possibilidade de LP condicionada; • Pesquisadores enfatizam ameaça a água potável, fauna e flora da região; • Cheida observa o contra-censo do Governo caso autorize a usina justamente quando se discute no estado o aproveitamento dos recursos hídricos. Explica que o PR será obrigado a comprar energia mais cara no novo modelo energético; • CNEC afirma que EIA/RIMA é completo e obedece as condicionantes exigidas pela ANEEL; • Prefeito de ortigueira e favorável à construção. Desconhece os danos ambientais mas observa que a produção da usina será maior que as das 199 propriedades atingidas. Acredita que 75% da população é a favor da usina. Justifica que o IDH da cidade é baixo, as pessoas morrem ainda jovens e dependem do bolsa família para se alimentarem. Acrescenta que o CECS vai investir em melhorias na cidade. Prefeitos de Mauá da Serra e de T. Borba não se pronunciaram.
10.12.2005	IAP adia decisão sobre usina Licenciamento para usina será decidido na segunda	Folha de Londrina Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião entre governador (Requião) e técnicos do IAP, fica adiada para segunda-feira (12.12.2005); • Resca Rodrigues disse que governador já decidiu e que se reuniria com IAP para pronunciar a decisão. Também pediu a diminuição do lago para causar menos impacto. Argumentou que a posição contrária dos pesquisadores da UEL já é conhecido; • MPF afirma que retirada da questão indígena do EIA/RIMA foi proposital para não precisar passar pelo Congresso Nacional.

13.12.2005	IAP concede licença prévia para usina	Folha de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Licença prévia é liberado com 70 condicionantes, incluindo rebaixamento de 7,5 metros, reduzindo o logo em 15,05% e redução do tempo de residencia d' água em 24 horas; • Rasca Rodrigues e Cheida (presidente do IAP e Secretário do Meio Ambiente) se posicionaram contra o empreendimento.
14/12/2005	<p>Ambientalistas questionam licenças para usina</p> <p>IAP exige redução da área alagada e do reservatório</p> <p>Procurador tenta tirar usina Mauá de leilão</p>	<p>Folha de Londrina</p> <p>Gazeta do Povo</p> <p>Jornal de Londrina</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Professores da UEL argumentam que impacto ambiental será grande com a UHE de Mauá, eles ficaram surpresos com a liberação da licença; prefeito de Ortigueira é a favor do empreendimento, pensa que usina proporcionará empregos em conta com royalties de 150 mil mensais; • IAP libera licença com imposição de 70 condicionantes incluindo a redução da área alagada de 16,81 km (22% da área original); • João Akira Omoto do MPF/Londrina, vai entrar com liminar para excluir UHE de Mauá de Leilão/ANEEL.
15.12.2005	<p>Procurador tenta tirar usina Mauá de leilão</p> <p>MPF entra com ação para barrar Usina Mauá</p>	<p>Jornal de Londrina</p> <p>Folha de Londrina</p>	<ul style="list-style-type: none"> • MFP pede a não inclusão da UHE de Mauá no Leilão da ANEEL dia 16.12.2005. Solicita que ANEEL deixe de incluir em outros leilões qualquer usina para o Rio Tibagi. Explica que licenciamento deveria ser acompanhado pelo IBAMA. Cita que a CNEC, do grupo Carmargo Correia, não inclui os índios no EIA/RIMA propositalmente; • MPF emite parecer favorável para a ONG Liga Ambiental entrar com Ação Civil Pública; • 70 condicionantes são impostos na LP da UHE de Mauá; • A ANEEL agiu irregularmente porque não consultou o Comite da Bacia do Rio Tibagi. • IAP (Rasca Rodrigues) alega que MPF é contrário a todo empreendimento hidrelétrico no país. IAP não teria agido de forma negligente. Os impactos para os índios seriam indiretos e que todos os questionamentos do MPF fossem respondidos; • MPF (João A. Omoto) alega que três antrólogos diferentes apontaram impactos às populações indígenas da região. Questiona qual conhecimento o IAP (R. Rodrigues) tem para avaliar os impactos.

16.12.2005	<p>Liminar impede leilão de usina no Rio Tibagi</p> <p>Usina de Mauá fica de fora em leilão da ANEEL</p> <p>Usina Mauá é excluída de leilão da Aneel</p>	<p>Jornal de Londrina</p> <p>Gazeta do Povo</p> <p>Folha de Londrina</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Liminares da ANAB (1999) e da Liga Ambiental concedidas pela 1º Vara Federal de Londrina impede leilão da UHE de Mauá. • Determinação que licenças teriam que ser emitidas pelo IBAMA; • ANEEL irá recorrer no 4º TRF em Porto Alegre; • Referência as fortes críticas dos pesquisadores UEL/UEM ao EIA/RIMA da CNEC e as 70 condicionantes da licença prévia que comprova a má qualidade do EIA/RIMA; • Determinação judicial sobre anulação dos efeitos oriundos dos despachos da ANEEL referente a UHE de Mauá porque o Comitê da Bacia não foi consultado.
17.12.2005	TRF mantém liminar impedindo leilão	Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Confirmação da exclusão da UHE de Mauá do Leilão/ANEEL visando assegurar o função institucional do IBAMA; • Suspensão da liminar que excluía a ANEEL de se abster de incluir nos próximos leilões prevista para a Bacia do Rio Tibagi.

Fonte: elaborado pelo autor

APÊNDICE B – Principais reportagens sobre o processo de licenciamento de Mauá em 2006

Data	Título	Jornal	Ênfase
27.06	Uma espada na cabeça dos Kaigangs	Folha de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Descreve a forte presença dos Kaigangs na aldeia Mococa em Ortigueira. Alimentação, remédios, cultura e crenças dos indígenas são retradados em pesquisa antropológica e biológica. Contudo os índios a exemplo de vários outros caso no país envolvendo a questão de barragens, esperam um futuro negro com a vinda da UHE de Mauá, não acreditando que o empreendimento vai trazer benefícios.
28.06	Tibagi revela nova espécie de peixe; Mococa esconde material arqueológico.	Folha de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Releva a importância do médio Tibagi comprovando tratar-se de área de megadiversidade e que se encontra ameaçada em decorrência da barragem da UHE de Mauá. A região é área de refúgios de espécies ameaçadas.
15.08	Pesquisadores encontram mais peixes	Folha de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Região a UHE de Mauá e habitat de peixe (cascudo) ainda não catalogado. Este, como outras espécies, estariam ameaçadas pela UHE de Mauá, cujos impactos foram omitidos ou fraudados no EIA/RIMA; • Abaixo assinado já tem quase 6 mil assinaturas.
24.08	MPF questiona licença para Usina Mauá MP denuncia fraude em processo de hidrelétrica	Folha de Londrina Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Ação Civil Pública do MPF, assinada por 3 procuradores, solicita: Afastamento do Sec. Meio Ambiente (Rasca Rodrigues); nulidade do EIA/RIMA por falhas, omissões, inconsistências e contradições; • Idem a matéria da Folha. Descreve também as irregularidades da CNEC no EIA como omissão de uma vila indígena, omissão de área de biodiversidade e destaca o papel dos cientistas da UEL que sinalizam que a CNEC acharia que ninguém fosse ler as 1650 páginas do EIA.
05.10	Juiz proíbe leilão da Usina de Mauá da Serra	Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Improbidade administrativa no processo do Presidente do IAP (Rasca Rodrigues); • Modelo da construção da década de 70 é impróprio. A sequência de barragens como modelo é inadequado; • Proposta de discussão sobre o uso da água do Rio Tibagi; • Irregularidades no processo de licenciamento;
05.10	Grupo tenta barrar hidrelétrica no Tibagi	Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusão da usina do leilão da ANEEL; • Ambientalistas, pesquisadores, índios e moradores se reuniram na UEL para discutir os impactos ambientais; • Irregularidades no processo de licenciamento; • Improbidade administrativa no licenciamento ambiental; • Modelo de construção da década de 70. Sequências de barragens é modelo obsoleto.
05.10	MPF recebe 10,5 mil assinaturas contra a Usina Mauá Entidades querem conscientizar	Folha de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Abaixo assinado contra UHE Mauá; • Adesão de mais entidades acadêmicas; representantes do MP e empresários; • Resistência e cultura indígena; Proteção ambiental; • Enfatiza a ação do Confraternização Irmãos de Santa Cruz, MAB, MST, sobre a desinformação na comunidade em torno de um problema complexo e a falta de garantias de direitos provocadas pelas barragens. As entidades buscam espaços para conscientização dos danos socioambientais provocados pelas barragens.
10.10	Nova liminar exclui usina de leilão	Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusão do leilão por falhas no processo ambiental.

11.10	<p>Copel e Eletrosul vão construir Usina de Mauá</p> <p>MP tenta garantir direito de moradores</p> <p>Justiça autoriza e hidrelétrica e leiloadada</p>	<p>Folha de Londrina</p> <p>Jornal de Londrina</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão do empreendimento do leilão ocorreu em plantão noturno do STR da 4º Região. A União conseguiu derrubar a liminar conseguida pelo MPF; • Copel e Eletrosul ganham o leilão. Em outro leilão Copel ganha o direito de vender a energia produzida por Mauá. • O procurador João A. Omoto foi informado as 1:15 da madrugada sobre a decisão, entrou com recurso as 07:00 que foi indeferido duas horas mais tarde; Vai trabalhar para garantir o direito dos moradores da região atingidas; • Pesquisadores (Bennemann) se mostram indignados com a desconsideração e permissão das irregularidades; • MPF, cientistas e ambientalistas estão surpresos; seis ações se arrastam na justiça sem solução; suspeita de corrupção e fraudes no licenciamento; • TRF da 4º Região alega que o leilão pode ser cancelado no mérito do julgamento das ações em andamento; • J.A.Omoto observa que o leilão abre caminho para o “fato consumado” perpetuando e legitimando as fraudes e falhas ocorridas. O fato não tem respaldo no direito ambiental brasileiro pautado na prevenção e precaução; • Principalmente por causa dos custos ambientais, valor da obra teria saltado de 883 para 950 milhões.
12.10	Leilão de usina em Mauá é criticada	Jornal de Londrina	<ul style="list-style-type: none"> • Perplexa e emocionada diante do complexo sistema de fraudes, erros e manipulações científicas no EIA, Maria Jose Yabe, (Dra. em química ambiental) que estuda o Tibagi a 10 anos, desabafa sobre a desonestidade dos magistrados (do TRF da 4º Região) que propositalmente derrubaram de madrugada as liminares. Observa a grande desonestidade que impera no país; • Presidente do Conselho Indígena do Paraná afirma que os índios não vão desistir de lutar por seus direitos, aguardam o licenciamento do IBAMA.

Fonte: elaborado pelo autor

ANEXOS

ANEXO A – Hipóteses do MCD atualizadas

Hipóteses de coalizão (relativas às coalizões de advocacia)	
01	No âmbito de um subsistema de política maduro, o alinhamento dos aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem <i>core beliefs</i> tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.
02	Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo político (<i>policy core</i>), e menos em relação a aspectos instrumentais.
03	Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo político (<i>policy core</i>).
04	No âmbito de uma coalizão, as agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
05	Elites de grupos de interesses ideológicos (<i>purposive groups</i>) são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.
06	Atores que compartilham crenças do núcleo político (<i>policy core</i>) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando percebem os oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos.
Hipóteses de mudança (relativas às mudanças na política pública)	
01	Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
02	Perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.
Hipóteses de aprendizado (relativas ao processo de aprendizado orientado a políticas públicas)	
01	Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que: (i) cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (<i>policy core</i>) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.
02	Problemas em relação aos quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muito subjetivos ou ausentes.
03	Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.
04	Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (b) dominado por normas profissionais.
05	Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela pode ter importantes impactos na política – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos <i>policy brokers</i> ou outros importantes agentes governamentais.

Fonte: Adaptado de Araújo (2007); Sabatier e Jenkins-Smith (1999).

ANEXO B – Condicionantes exigidas na Licença de Instalação da UHE de Mauá

1	Implementar e executar todos os programas e recomendações técnicas exaradas nos Estudos (EIA/PBA), mantendo-os num mínimo de cinco anos com orçamento compatível a sua execução;
2	Manter monitoramento contínuo em todos os programas, inclusive em parceria com a FUNAI, Prefeituras, Secretaria de Estado, quando necessário; 2.1 Implementar e executar todos os programas e recomendações técnicas constantes nos Estudos elaborados e propostos pela FUNAI, mantendo-os num mínimo de cinco anos com orçamento compatível a sua execução;
3	Manter faixa de vegetação nativa com largura não inferior a 100 metros, como vegetação ciliar, a partir da NA, cota 635 metros; 3.1 A partir de estudos e levantamentos dominiais e fundiários realizados junto às propriedades rurais a serem atingidas pelo empreendimento, efetivar a devida indenização aos respectivos proprietários e /ou detentores de posse ou domínio;
4	Manter até o final das obras a comunicação social;
5	Providenciar e realizar, mediante a devida autorização do IBAMA, o resgate e manejo da fauna nativa eventualmente atingida pelo empreendimento e área de alagamento;
6	Implantar, operacionalizar e manter viveiro de produção de mudas de essências florestais nativas, bem como realizar coletas de sementes e mudas florestais de ocorrência natural na região de influência direta e indireta do empreendimento, com finalidade de manutenção da representatividade dessas espécies nativas nas áreas a serem recuperadas e/ou adquiridas para implantação de reserva florestal legal;
7	Firmar termo de compromisso de compensação ambiental com o IAP, conforme determina a Lei Federal nº9.985, de 18 de julho de 2000 e normativas complementares, cujo valor compensatório será de, no mínimo, 1% (um);
8	Manter Grupo de Estudos Multidisciplinar – GEM como forma de ampliar a participação e prevenção ao cumprimento dos Direitos Humanos/Cidadania;
9	Apresentar Plano Diretor do Entorno do Reservatório;
10	Elaborar e propor à população ociosa remanescente pós-construção do empreendimento, Plano de Capacitação, Aproveitamento de Ocupação que vise compensá-la por eventuais desmobilizações causadas pelo empreendimento;
11	Executar acordos de indenizações dos proprietários rurais afetados, considerando os 100 (cem) metros no entorno do futuro reservatório, conforme legislação vigente;
12	Implementar Programas de Assistência as comunidades indígenas em conjunto com a FUNAI (Coordenação Indígena), SEMA/PR, com relatório trimestral elaborado por antropólogo;
13	Apresentar os resultados relativos à Avaliação de Impacto Ambiental Integrada – AAI da Bacia do Rio Tibagi, elaborada pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, quando da solicitação para Licença Ambiental de Operação (IAP, 2009).