

GISELE PEREIRA TEIXEIRA

GESTÃO ENERGÉTICA,

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS:

UM ESTUDO REFERENTE À AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E/OU
INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
FORMULAÇÃO E NA DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR ENERGÉTICO NACIONAL E DO
ESTADO DE SANTA CATARINA.

FLORIANÓPOLIS - SC

2007

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

GESTÃO ENERGÉTICA,

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS:

UM ESTUDO REFERENTE À AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E/OU INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO E NA DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR ENERGÉTICO NACIONAL E DO ESTADO DE SANTA CATARINA.

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de Mestre em Administração, Curso de Mestrado Profissional em Administração, Área de concentração: Gestão Estratégica das Organizações, Linha de Pesquisa: Gestão Pública, Terceiro Setor e Responsabilidade Social.

Orientadora: Prof. Dra. Clerilei Aparecida Bier.

FLORIANÓPOLIS - SC

2007

GISELE PEREIRA TEIXEIRA

**GESTÃO ENERGÉTICA,
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS:**

UM ESTUDO REFERENTE À AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E/OU
INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO E
NA DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR
ENERGÉTICO NACIONAL E DO ESTADO DE SANTA CATARINA.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre, no Curso de Mestrado Profissional em Administração, Área de concentração: Gestão Estratégica das Organizações, Linha de Pesquisa: Gestão Pública, Terceiro Setor e Responsabilidade Social da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Florianópolis, 28 de setembro de 2007.

Banca Examinadora:

Orientador: _____
Prof. Dra. Clerilei Aparecida Bier.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____
Prof. Dra. Simone Ghisi Feuerschütte.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____
Prof. Dra. Graziela Dias Alperstedt.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____
Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro, à minha família, em especial à minha irmã Roberta, ao meu cunhado Eduardo e, especialmente, à minha guerreira mãe, Eliane. A todos meus amigos e colegas de trabalho, aqui exalto Marco Antônio Bendin, que compartilharam comigo a luta e, em especial, a apreensão dos momentos finais à conclusão do trabalho. Também aqui faço menção a todos que de alguma forma, em algum momento, deram-me forças e motivação para chegar até aqui.

Agradeço a todos os professores, funcionários e colegas do programa de Pós-Graduação em Administração da UDESC/ESAG.

Agradeço a todas as pessoas que, na Agencia Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e na Empresa Tractebel Energia S.A., tornaram possível que eu pudesse realizar minha pesquisa e o estudo de caso ilustrativo proposto.

Não tenho palavras para expressar a gratidão à Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier, orientadora exemplar, e talvez mais importante, uma grande amiga e companheira fiel. Nossa sintonia, com certeza, foi fundamental para a realização deste trabalho.

Agradeço, em caráter especialíssimo, aos meus amigos do NIPE, e às minhas amigas Tatiane, Luciana e Kelly.

A todos estes, e a todos aqueles que por ventura não tenham sido mencionados, muito obrigada.

RESUMO

O trabalho parte da problemática relacionada aos mecanismos que proporcionam o envolvimento cidadão no modelo de gestão energética implementado em âmbito nacional e estadual e no processo de formulação de políticas públicas participativas, em especial às ligadas ao setor energético, o qual envolve princípios de sustentabilidade e desenvolvimento ambiental. Para responder à problemática apresentada, realizou-se (1) pesquisa para a descrição do modelo de gestão do setor energético brasileiro, (2) a caracterização do processo de formulação de políticas públicas participativas, (3) análise para verificar se no modelo de Gestão Energética implementado no Brasil e em Santa Catarina encontra-se incluído procedimento e/ou instrumento que propicie a participação cidadã na formulação das políticas públicas, (4) estudo ilustrativo – O case da Usina de Co-geração movida à biomassa da Tractebel Energia S.A. em Lages – para averiguar a participação dos cidadãos em relação às ações de interesse público, e por fim, (5) proposições envolvendo oportunidades para estudos futuros. Assim, o estudo acadêmico é justificado pela importância teórica, econômica e social da gestão participativa que defende o envolvimento da comunidade organizada no planejamento de políticas públicas e na criação de projetos de ação em todas as esferas que compõem a sociedade. A pesquisa objetivou “verificar se o Modelo de Gestão Energética implementado em âmbito Nacional e Estadual sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável é congruente com o processo de formação de Políticas Públicas Participativas”. A Pesquisa revelou que apesar da crescente conscientização da necessidade de participação cidadã na discussão das normas e no discurso formal do governo, a participação direta da comunidade na implementação de políticas públicas e nos modelos de gestão, especialmente as que envolvem bens coletivos (como é o caso do setor energético) necessita ser mais bem articulada para o bem do interesse público e para a tão necessária eficiência da Administração Pública, em seus três diferentes níveis: o federal, o estadual e o municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Setor Energético. Políticas Públicas. Participação Cidadã.

ABSTRACT

The work emerges from a context of low involvement of society in decisions related to energy public policies either in state or national range, involving sustainable environmental development. For addressing such problems (1) Brazilian energy management model is detailed. (2) Participative public policies decision making process is featured, (3) An analysis is carried out for checking as whether the current Energy Management in Brazil and Santa Catarina models feature any instruments allowing for citizen participation in public policies making, (4) A illustrative case is presented about Lages/SC-Tractebel power plant to verify the participation of the citizens in relation to the actions of public interest, and finally, (5) proposals involving chances for future studies. This academic study is justified by theoretical, economic and social importance of participative management concept. The research aims "to verify if the Model of Energy Management implemented based on sustainable environmental development approach is synergic with participative policies making process. Methodological procedures were document analysis and a study case with semi-directed interviews run through content analysis data handling in the research defined categories. The study revealed that despite increasing awareness for the need of larger citizen participation in law making debate and even into formal government speech, communities direct participation in public policies implementation and into its management model, especially involving collective goods (like into the energy sector) has to be much more organized either for public interest or for Administration efficiency in its three different realms: federal, state and municipal.

KEYWORDS: Energy Sector. Public Policies. Citizen Participation Principles.

LISTAS DE QUADROS E FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Processo de Formulação de Políticas | 49 |
| Quadro 2 - Privado X Público 1 | 34 |
| Quadro 3 - Privado X Público 1 | 34 |
| Quadro 4 - Sistema e Mundo da Vida | 35 |
| Quadro 5 - Matriz Energética Brasileira..... | 103 |
| Quadro 6 - Projetos Aprovados pela ANEEL em 2003 | 108 |
| Quadro 7 - Projetos Submetidos à ANEEL em 2007 | 108 |
| | |
| Figura 1 - O Papel de Políticas Públicas Para explorar o Potencial de Eficiência Energética . | 86 |
| Figura 2 - Mapa das Usinas Próprias da Tractebel Energia | 106 |
| Figura 3 - Estrutura Societária..... | 109 |
| Figura 4 - Usina de Co-Geração Lages | 110 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA | 10 |
| 1.2 OBJETIVOS | 14 |
| 1.2.1 Objetivo Geral | 14 |
| 1.2.2 Objetivos Específicos | 14 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO | 15 |
| 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO | 16 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 18 |
| 2.1 INTERESSE PÚBLICO VERSUS INTERESSE PRIVADO..... | 18 |
| 2.1.1 Origem da Distinção entre Público e Privado..... | 18 |
| 2.1.2 A Liberdade Como Princípio Transformador na Definição dos Espaços Públicos e Privados e nas Relações de Poder Rumo à Contemporaneidade..... | 20 |
| 2.2 SURGIMENTO DE UMA TERCEIRA ESFERA..... | 23 |
| 2.2.1 Modelo agnóstico de Hannah Arendt e o modelo procedimental e discursivo de Jürgen Habermas: a caminho de uma terceira esfera | 30 |
| 2.3 O MODELO TRIPARTITE DE SOCIEDADE CIVIL: A CONCRETIZAÇÃO DA TERCEIRA ESFERA RUMO AO DESENVOLVIMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ..... | 37 |
| 2.3.1 Sociedade Civil no Brasil: evolução e peculiaridades..... | 40 |
| 2.3.2 Sociedade Civil no processo de Desenvolvimento Sustentável | 42 |
| 2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS | 44 |
| 2.4.1 Evolução do Papel das Políticas Públicas e A Busca pela Participação Cidadã | 46 |
| 2.5 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: SUA IMPORTÂNCIA NA CRIAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA | 49 |
| 2.5.1 Princípios da Construção da Participação Cidadã..... | 49 |

| | |
|---|-----------|
| 2.5.2 Participação Cidadã no Estabelecimento de Políticas Públicas: Importância, Limites e Desafios | 51 |
| 2.5.3 Diretrizes estabelecidas em ordem a participação cidadã na implementação de políticas públicas no Brasil. | 55 |
| 2.5.3.1 Princípios Normativos de Participação Cidadã no Processo Administrativo... | 58 |
| 2.5.3.2 A Agenda 21 | 62 |
| 2.5.4 A Agenda 21 como um Instrumento de Formação de Políticas Públicas | 63 |
| 2.5.5 Breve análise de duas experiências brasileiras de participação cidadã: Os Orçamentos Participativos em Porto Alegre e Belo Horizonte | 70 |
| 2.6 EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL | 72 |
| 2.6.1 Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável | 72 |
| 2.6.2 Participação e Conflitos Sociais Ambientais | 76 |
| 2.6.3 O Ambientalismo frente à Democracia Ambiental e Participativa | 77 |
| 2.6.4 Democracia Participativa e Desenvolvimento Ambiental Sustentável | 79 |
| 2.6.5 Cidadania Ambiental: Natureza e Sociedade como Espaço de Cidadania e Desenvolvimento de Políticas Públicas | 80 |
| 2.7 BEM AMBIENTAL ENERGÉTICO – INTERESSE PÚBLICO, AFETO À COLETIVIDADE..... | 82 |
| 2.7.1 Planejamento das Políticas do Setor Elétrico: aspectos de interesse público .. | 83 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 87 |
| 3.1 METODOLOGIA..... | 87 |
| 3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS | 88 |
| 3.2.1 Segmentos Consultados..... | 88 |
| 3.2.2 Técnica de Análise dos Dados..... | 89 |
| 3.3 DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA E OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS E/OU CATEGORIAS DE PESQUISA | 90 |
| 3.4 ETAPAS DA PESQUISA | 90 |
| 3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA | 91 |
| 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS | 93 |
| 4.1 O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO..... | 93 |
| 4.1.1 Breve Histórico do Setor | 93 |
| 4.1.2 Modelo de Gestão do Setor: análise crítica de sua reestruturação | 94 |
| 4.2 MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA | 101 |
| 4.3 FONTES RENOVÁVEIS DE ENERGIA..... | 103 |

| | |
|---|------------|
| 4.4 CASO ILUSTRATIVO: A IMPLEMENTAÇÃO DA USINA De CO-GERAÇÃO de energia movida à BIOMASSA EM LAGES – SC DA TRACTEBEL ENERGIA S.A..... | 106 |
| 4.4.1 A Empresa | 106 |
| 4.4.2 O Grupo SUEZ e a Tractebel Energia | 109 |
| 4.5 A USINA DE CO-GERAÇÃO LAGES..... | 110 |
| 4.5.1 Estudos Preliminares..... | 111 |
| 4.5.2 Estruturação, Construção e Operação do Projeto | 112 |
| 4.5.3 A Participação da População no Projeto e Benefícios Trazidos pelo Investimento | 113 |
| 4.6 ANÁLISE CRÍTICA DO ESTUDO | 114 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 121 |
| 6 PROPOSIÇÕES | 123 |
| REFERÊNCIAS | 124 |
| APÊNDICE A – Roteiro de entrevista..... | 132 |
| APÊNDICE B – Roteiro de entrevista..... | 136 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O presente trabalho consiste em uma dissertação como parte do Curso de Mestrado Profissional em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, do Centro de Ciências da Administração e Sócio-Econômicas – ESAG. Focada num estudo documental e ilustrada pela apresentação de um caso, a pesquisa buscou avaliar a existência de congruência entre o modelo de gestão energética implementado em âmbito nacional e estadual e os processos de formulação de políticas públicas participativas, sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável em um contexto marcado pela desestatização do setor.

Ao analisar a atuação do Estado quando se trata da satisfação das necessidades da população, a temática que envolve a reformulação do Estado e da Administração Pública – vista como braço operacional do Estado – é cada vez mais indicada como necessária para a superação de deficiências, em ordem a manter o modelo de provisão das demandas da população.

No entanto, em muitos casos, iniciativas motivadas por influências neoliberais, tendo como destaque a privatização de serviços que deveriam ser prestados pelo Estado – ações relativas à educação, saúde, fornecimento de energia, segurança – acabam por prezar mais ao interesse privado, deixando em segundo plano o interesse da população.

Toda esta conjuntura leva ao estudo da separação entre a esfera privada e a esfera pública. Esta última – segundo Arendt (2004) - caracterizou-se, na Antiguidade, de uma forma particular: enquanto a esfera do privado era o reino da necessidade, a esfera pública se relacionava ao reino da liberdade, da vida política. No entanto, em cada momento histórico pode-se notar uma maior ou menor ênfase na dicotomia entre o público e o privado.

Apesar da referência, na Antiguidade, à distinção entre o público e o privado, ela já não corresponde à realidade do contexto social atual. Este foi modificado por um movimento

de apropriação de uma esfera pela outra, com a publicização do privado e a privatização do público surgido no início do século passado.

Seguinte a esta colocação, de acordo com Offe (1984), existe dois mecanismos institucionais sobre os quais repousa a compatibilidade da economia privada e da participação política das massas: o da democracia partidária competitiva e o paradigma do *welfare state* keynesiano. No entanto, segundo o autor, estes mecanismos estão sob tensão.

E, procurando uma via de solução para esta conjuntura - tendo como base as reflexões de Hannah Arendt – presencia-se o surgimento de uma terceira esfera: a esfera social, já que a sociedade é além do privado e do público, um lugar de dissolução de diferenças, buscando a coexistência do capitalismo e democracia.

Perante este contexto, parece haver um movimento no sentido de uma (re) construção da distinção entre o público e o privado que pode ser esclarecido a partir de alguns aspectos da obra de Jürgen Habermas. Esse autor defende a tese de que o público e o privado não se opõem como domínios antitéticos, relacionando-se de uma forma recíproca, embora em permanente tensão. Isso toca diretamente na questão das relações entre o Estado e a sociedade, com o setor público não-estatal e a redescoberta da sociedade civil.

Diante destas percepções, discussões sobre formas alternativas de provisão do bem público estão cada vez mais em foco. Logo, partindo do pressuposto de que a produção do bem público é algo que interessa a todos na sociedade, e assumindo como fato que forças da sociedade pública e privada podem ser mobilizados de forma poderosa na busca de um melhor atendimento das necessidades e demandas da sociedade moderna, parte-se ao questionamento: Por que não encontrar maneiras de incluir, também, a própria sociedade neste processo produtivo, uma vez que esta é diretamente influenciada por tais decisões que envolvem a gestão dos bens públicos?

Este questionamento remete-se à definição do que é bem público. Segundo Jannuzzi (2000), são chamados de “bens públicos” aqueles bens e serviços que não são produzidos em função da existência de um mercado competitivo, ao contrário, são na verdade um clássico exemplo das chamadas imperfeições de mercado. São bens (e serviços) consumidos por todos indivíduos e não podem ser restritos para beneficiar somente um ou poucos grupos de compradores.

Dessa maneira tampouco existe interesse de indivíduos ou firmas agindo isoladamente na produção desses bens, uma vez que não existirá um consumidor que individualmente esteja disposto a pagar por um bem que é usufruído por todos. Como exemplo de bens públicos,

pode-se citar saúde, segurança, educação, saneamento básico, fornecimento de água e geração e gestão de energia. (JANUZZI, 2000)

Este último bem - geração e gestão de energia – estará em foco no desenvolvimento deste trabalho. A intenção é estudar todo um contexto que envolve o modelo de gestão energética, já que este o setor desponta pela sua grande importância no desenvolvimento das nações.

Uma vez que o progresso das nações depende do fornecimento de energia, um dos setores que mais despontam no mundo é o energético. Por esta razão, há uma busca global por investimentos em pesquisa por novas formas de geração de energia. Apesar desta iniciativa, cujo objetivo é conquistar uma independência energética nacional, países ainda não estão livres da articulação de tratados de fornecimento com nações produtoras de combustíveis fósseis. Estas garantem seu crescimento e lugar no mundo – em detrimento ao desenvolvimento interno do país – com a exploração do chamado “ouro negro”. Guerras já foram travadas na disputa desta riqueza. Muitos danos ambientais resultaram desta incessante exploração.

Os padrões dominantes de produção e consumo, de acordo com “A Carta da Terra”¹ - declaração de princípios fundamentais para a construção de uma sociedade global no século XXI, cuja a versão final foi aprovada pela Comissão na reunião celebrada na sede da UNESCO, em Paris, em março de 2000 - estão causando devastação ambiental e redução dos recursos. Nações estão sendo arruinadas. Os benefícios do desenvolvimento não estão sendo divididos equitativamente entre o público e o privado.

Ou seja, segundo Valle (1995), se em algum momento a humanidade pôde se dar ao luxo de extrair, produzir e consumir sem se preocupar com a concorrência e o desperdício, isto não se repete agora. A natureza, que assimilava sem traumas as necessidades de um desenvolvimento controlado, hoje se mostra totalmente vulnerável às agressões de uma população em constante crescimento. E mediante a impossibilidade de deter o progresso, apenas resta a alternativa de domá-lo, controlá-lo e adequá-lo ao bem-estar do ser humano.

Deste modo, a busca por novas fontes de energia – principalmente as renováveis – atende a dois objetivos: preservação ambiental e a não dependência dos combustíveis fósseis (considerando todas as implicações geopolíticas e econômicas).

No entanto, um viés muito interessante desta busca por novas formas de energia é o do bem público e do papel do Estado em relação aos interesses das organizações privadas por

¹ <http://www.reviverde.org.br/CARTAdaTERRA.pdf>

lucros provenientes da indústria energética. O que se presencia hoje é uma participação cada vez menor do poder público, qual por sua vez deveria preservar os direitos do cidadão e da nação.

Envolto neste contexto, encontramos o Brasil, um país em desenvolvimento dotado de uma ampla variedade de recursos naturais - condições ideais para a exploração de novas formas de energia. No entanto, apesar de todos estes prós ainda existem muitas barreiras a serem contornadas na busca por uma nova forma de funcionamento do setor energético brasileiro.

Segundo Jannuzzi (2000), o grande desafio das mudanças a serem introduzidas no setor energético brasileiro é garantir que esta indústria, além de ser competitiva, seja capaz também de atender objetivos sociais, de proteção ambiental, e assegurar investimentos que promovam maior sustentabilidade do sistema energético para o futuro. É a busca pela preservação dos “Bens Públicos”.

A tendência das reformas no Brasil, de acordo com mesmo autor, é fazer com que o setor público participe cada vez menos de iniciativas diretamente relacionadas com eficiência energética, pesquisa e desenvolvimento e fontes renováveis, e dedique-se mais à criação de um ambiente favorável para que outros agentes se envolvam nessas atividades.

No entanto conjugar a busca de maior competição e eficiência econômica em um setor importante como o de energia com o atendimento aos objetivos sociais, de proteção ambiental, e aos ideais de sustentabilidade não é uma tarefa fácil. É posto em discussão a possibilidade de que os mecanismos de mercado poderão cumprir esses outros objetivos, dissociados do lucro.

Citando Jannuzzi (2000, p.XXIII): “o tema é extremamente novo e não existem fórmulas mágicas para acomodar os interesses do mercado de energia com objetivos de desenvolvimento sustentável.”

Ou seja, chama-se a atenção para os riscos de uma privatização e introdução de competição sem se definir quais são as características de interesse público que o setor energético deve manter.

Na medida em que as reformas avançam percebe-se que o governo está deixando de ser o principal protagonista para programar medidas de eficiência energética. No entanto, não se pode esquecer que o setor público deveria manter um papel importante de atuação direta.

Não obstante, questiona-se de que forma o setor público deve atuar. Atualmente, esta se configura pela atuação de órgãos reguladores e, apesar das discussões envolvendo a Agenda 21, a qual pode ser entendida como um plano de ação em âmbito global, nacional e

local que busca a orientação para um novo padrão de desenvolvimento e sustentabilidade para o século XXI, ainda é insipiente o espaço para a participação direta dos cidadãos na gestão e na construção de políticas públicas a serem desenvolvidas e implementadas em relação à temática energética, ambiental e desenvolvimentista.

Assim, percebeu-se a oportunidade de desenvolver um estudo no Estado de Santa Catarina que relacionasse fontes de energia, iniciativas privadas, meio ambiente, sustentabilidade, políticas públicas e participação cidadã que gerou o seguinte problema de pesquisa:

“Existe congruência entre o modelo de gestão energética implementado em âmbito nacional e estadual e o processo de formulação de políticas públicas participativas sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável?”

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Verificar se o Modelo de Gestão Energética implementado em âmbito Nacional e Estadual sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável é congruente com o processo de formação de Políticas Públicas Participativas.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever o modelo de gestão do setor energético brasileiro;
- Caracterizar o processo de formulação de políticas públicas participativas;
- Analisar se no modelo de Gestão Energética implementado no Brasil e em Santa Catarina incluiu-se algum procedimento e/ou instrumento que propiciem a participação cidadã na formulação das políticas públicas;

- Apresentar caso ilustrativo – O case da Usina de Biomassa da Tractebel Energia S.A. em Lages – para averiguar a participação dos cidadãos nas ações de interesse público, em especial as relacionadas ao setor energético.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Parte das diretrizes que constituem a Agenda 21 global em relação à política energética defendem a busca por soluções que se adaptem à realidade local, e que proporcionem sustentabilidade, ou seja, que a região possa se auto-sustentar, independentemente de recursos externos.

Baseando-se nesta premissa, cada região deveria buscar o tipo de fonte energética que seja mais adequada às suas características naturais, estruturais, econômicas e sociais.

No entanto, não é o que sempre acontece. Muitas políticas públicas estão voltadas à utilização de certos tipos de energias que não se caracterizam como as mais adequadas às regiões. Principalmente países em desenvolvimento – como o Brasil - que apesar de possuírem recursos ideais à exploração de energias alternativas, apresentam a tendência de incorporar “modismos”, e de buscar fora soluções que deveriam ser construídas em conjunto, baseadas nas diferenças de oportunidades regionais e no debate construído com a sociedade.

Ou seja, para chegar ao desenvolvimento, e sobretudo a um desenvolvimento satisfatório à maioria de seus cidadãos – como defende Heidemann (2005) - não basta que o país subdesenvolvido ou em desenvolvimento busque inspiração nos países desenvolvidos. É necessário tentar desenvolver um projeto próprio, que respeite as características da nação em questão, segundo possibilidades objetivas que melhor a sirva.

Por este motivo o estudo de uma alternativa que permita a participação dos interessados – os cidadãos – é tão importante no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas ligadas ao ramo energético. Ainda mais quando é posta em discussão a capacidade dos mecanismos de mercado em cumprir outros objetivos que sejam dissociados do lucro e ligados ao bem social. Assim, a sociedade precisa ter voz e espaço para defender seus interesses.

E mediante o contexto apresentado é que se desenvolveu um estudo no Estado de Santa Catarina que relacionou fontes de energia, iniciativas privadas, meio ambiente,

sustentabilidade, participação cidadã e democrática no processo de gestão, formulação e aplicação de políticas públicas relacionadas ao setor energético.

Tal estudo buscou expor congruência às premissas básicas da Agenda 21 sobre gestão participativa – a qual defende o envolvimento da comunidade organizada no planejamento de políticas públicas e na criação de projetos de ação de todas as esferas que compõem a sociedade.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

No intuito de atingir os objetivos determinados pela pesquisa, o trabalho foi estruturado de maneira a exemplificar a complexidade das temáticas envolvidas via estudo ilustrativo, e por meio deste (estudo ilustrativo), melhor explorar as dissonâncias resultantes do embate entre teoria e prática.

Para tanto, a fundamentação teórica foi dividida em três momentos. O primeiro apresenta e discute conceitos e princípios de estruturação da sociedade. Para tanto, inicialmente, (1) fez-se necessário abordar todo um histórico e contextualização do interesse público versus o interesse privado, descrevendo a origem da distinção entre o que é público e o que é privado. A partir de tal abordagem, (2) são apresentados conceitos de políticas públicas e a evolução do papel das mesmas na busca pela participação cidadã. Em seguida, (3) parte-se para a abordagem da liberdade como princípio transformador na definição dos espaços públicos e privados e nas relações de poder rumo à contemporaneidade. Tal reflexão contextualiza o surgimento de um adicional (4) estágio de análise, onde os modelos agnóstico de Hannah Arendt e procedimental e discursivo de Jürgen Habermas são apresentados de forma a fomentar o debate rumo ao modelo tripartite de sociedade civil e a concretização da terceira esfera (social) como força determinante ao desenvolvimento da participação cidadã.

Após a apresentação da temática sobre sociedade civil, a mesma é analisada segundo suas peculiaridades no Brasil. Em seguida, é tratado do papel desempenhado pela sociedade civil no processo de desenvolvimento sustentável, passando à avaliação da participação cidadã e sua importância na criação de um novo paradigma de democracia participativa.

Segue-se à apresentação dos princípios da construção da participação cidadã e sua atividade no estabelecimento de políticas públicas. Então, as diretrizes e princípios normativos de participação cidadã no processo administrativo são resgatados, destacando o

papel da Agenda 21 como um instrumento de formação de políticas públicas. Para a concretização dos princípios tratados, é apresentada uma breve análise de uma experiência brasileira de participação cidadã: o orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte.

O segundo momento objetiva relatar e analisar conceitos ligados à evolução da questão ambiental frente às linhas de democracia participativa. Primeiramente discorre-se sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, participação e conflitos sociais ambientais resultadas da mesma. Segue-se à abordagem do ambientalismo frente à democracia ambiental e participativa, e o envolvimento desta para o alcance a um desenvolvimento ambiental sustentável. Por fim, a cidadania ambiental é analisada segundo sua natureza e seu caráter social como espaço de cidadania e desenvolvimento de políticas públicas.

O terceiro momento apresenta todo um contexto que envolve o bem ambiental energético – que é de interesse público e afeto à coletividade.

Parte-se, então, à descrição dos procedimentos metodológicos. Neste ponto, as técnicas de coletas de dados são descritas junto a uma definição constitutiva e operacional das variáveis e/ou categorias de pesquisa. O tópico é encerrado com a apresentação das limitações da pesquisa realizada.

Em seqüência, e a partir de uma breve descrição do histórico e análise crítica da reestruturação do setor energético nacional., a matriz energética do país e conceitos relativos às fontes renováveis de energia são apresentados. Segue-se, então, a exposição de um caso ilustrativo: o processo de implantação da usina de co-geração de biomassa da empresa Tractebel Energia S. A., localizada em Lages.

Por fim, são tecidas considerações finais que relacionam os conceitos teóricos apresentados durante o estudo à problemática de estudo. Com base nesta análise final, propostas são apresentadas de forma a auxiliar o exercício da prática de pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente capítulo aborda os fundamentos teóricos relacionados às categorias pesquisadas que possam oferecer subsídios ao estudo do processo de formação de políticas públicas participativas no modelo de gestão energética implementado em âmbito nacional e estadual sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável.

2.1 INTERESSE PÚBLICO VERSUS INTERESSE PRIVADO

Para versar sobre participação cidadã, princípios democráticos e políticas públicas fazem-se necessário apresentar e discutir conceitos e princípios de estruturação da sociedade. Este compõe o objeto desta seção.

2.1.1 Origem da Distinção entre Público e Privado

Existem inúmeras acepções para o significado do adjetivo público. Pode significar aquilo que se relaciona ao Estado, na qualidade de poder público, o poder organizado da sociedade e consolidado numa instituição jurídico-política que detém o monopólio da coerção física legítima. Também pode corresponder àquilo que é exposto e dado a conhecer a todos, que todos podem ver ou acessar livremente. Pode ainda traduzir aquilo que é de interesse de todos, ou seja, aqueles assuntos que dizem respeito ao interesse de toda a coletividade, a interseção dos interesses de todos os indivíduos ou grupos de indivíduos, enfim aquilo que é publicamente relevante e coloca a questão da comunidade, isto é, os assuntos comuns (BENTO, 2003).

No entanto, alerta o autor supracitado, que estas e outras tantas acepções que poderiam lhe ser acrescentadas, encontram-se de alguma forma relacionadas, porém não são redutíveis uma à outra e podem mesmo opor-se reciprocamente em determinados contextos.

Este debate a cerca do significado do termo “*público*” abre espaço para a discussão do espaço público *versus* privado. A esfera pública é assim compreendida enquanto tal, isto é, - como uma esfera, em um âmbito da existência humana que se contrapõe a uma esfera privada. É o reflexo do que Bobbio (1995) considera como uma das “grandes dicotomias” que atravessam a história do pensamento ocidental: a distinção público/privado. Segundo o autor, é a partir deste contexto que é possível dividir o universo das possibilidades em duas esferas a um só tempo exaustivas e mutuamente excludentes.

A partir de uma análise temporal, Bobbio (1995) considera que as funções assumidas por ambas no curso da história determinam as suas fronteiras, suas estruturas e modos de funcionamento. E não somente o uso descritivo desta dicotomia é histórico, variando o conteúdo e o estatuto de cada esfera, senão também o seu uso axiológico ou prescritivo. Conseqüentemente, quando se está diante de dois termos que possuem significados opostos, e inclusive muitas vezes definidos negativamente um em função do outro – o privado como o não-público -, é normal que possuam também sinais contrários, no sentido de que a uma delas se atribui significado positivo enquanto que à outra se dá significado negativo, estabelecendo-se, em função disso, o primado ora de uma, ora de outra.

Em função desta conjuntura, torna-se necessário aprofundar os conceitos relativos à origem e evolução de espaço público e privado de modo a compreender a visão atualmente adotada em relação aos negócios de interesse público.

Na perspectiva de Arendt (2004), a forma de organização da sociedade em esferas do público e do privado remonta à Antiguidade Grega, estando intimamente relacionada à situação do indivíduo na *polis*. Arendt (2004, p.35) esclarece que: “o ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através da força ou violência”. A autora mostra que a separação entre a esfera privada e a esfera pública se caracterizou, na Antiguidade, de uma forma particular: enquanto a esfera do privado era o reino da necessidade, a esfera pública se relacionava ao reino da liberdade, da vida política. No entanto, em cada momento histórico pode-se notar uma maior ou menor ênfase na dicotomia entre o público e o privado.

Já Habermas (2003) defende a tese de que o público e o privado não se opõem como domínios antitéticos, relacionando-se de uma forma recíproca, embora em permanente tensão. Na construção de sua teoria, o autor coloca o Estado e o mercado como os sistemas sociais

que fundamentam a distinção clássica entre o público e o privado, consideradas as dimensões da participação e da opinião pública (na esfera pública) e da família (na esfera privada).

Segundo pressupostos habermasianos, na cidade-estado grega há uma clara separação entre a esfera particular de cada indivíduo, que se desenvolve dentro da casa (*oikos*) e o espaço de compartilhamento da vida comum dos cidadãos livres, a *polis*. De acordo com o autor, na esfera privada desenvolviam-se relações de natureza econômica. A clássica família constituía-se numa unidade produtiva que compreendia também agregados e principalmente escravos. E tendo como base uma ordem econômica de caráter escravocrata, que liberava os cidadãos livres do trabalho produtivo, formou-se uma ordenação política calcada na participação pública. (HABERMAS, 2003)

Assim, o que diferencia a *polis* de outras formas de convívio humano é a liberdade e a igualdade, resultantes da autonomia de seus participantes em relação à necessidade material. Ou seja, segundo tal abordagem apenas homens livres da sujeição a outros homens e independentes em relação ao trabalho e ao sustento diário podem pertencer à esfera pública e ter acesso à discussão de seus processos normativos.

2.1.2 A Liberdade Como Princípio Transformador na Definição dos Espaços Públicos e Privados e nas Relações de Poder Rumo à Contemporaneidade

A liberdade e a cidadania são conceitos relativos no contexto da ordenação e participação públicas. A casa, segundo Bento (2003), é o espaço das relações verticais de poder, onde não há liberdade. A condição de chefe de família – que dá ao indivíduo o título de poder supremo sobre seus membros – é o que o habilita como cidadão. A esfera pública é reconhecida como reino da liberdade e permanência como contraponto à necessidade passageira da vida material. Afirma ainda o autor, que a liberdade do homem se realiza no Estado, sendo que o exercício desta – para os antigos gregos – coincide com o espírito cívico, liberdade para participar dos assuntos públicos, através do diálogo entre iguais, desinteressado de quaisquer benefícios particulares que não sejam o reconhecimento público. E, a partir do momento em que o homem põe de lado suas obrigações para com o social, deixando de realizar sua liberdade pela participação nos assuntos públicos para se entregar à vida privada e doméstica, perde sua dignidade como cidadão, já que opta por uma ocupação que não envolve

o uso máximo da inteligência concretizada pela conversação em público, na *polis*, onde o indivíduo realiza sua essência racional.

Logo, percebe-se, conforme pensamento de Bento (2003), que a liberdade – uma liberdade caracterizada como política – acaba por se tornar de difícil entendimento ao homem moderno, pois esta, para os gregos, somente existia no trato com outros iguais. Segundo este entendimento, a liberdade do chefe de família realiza-se unicamente no momento em que ele deixa a esfera privada da casa - na qual ele é o soberano solitário – para ingressar no universo em que conviverá entre iguais.

E, segundo Arendt (2004), como a esfera pública política encontra-se centrada sobre a noção de liberdade que significa não apenas o não ser dominado como também o não dominar, a esfera pública na cidade-estado grega desenvolvida pode enfim ser compreendida como um espaço político por excelência, porém neutro em relação ao poder e livre de dominação, já que dela somente faziam parte cidadãos livres e iguais entre si.

Após a descrição dos conceitos de espaço público e privado adotados na antiga *polis* grega, chega-se à modernidade. Esta descobrirá – de acordo com Bento (2003) - um outro sentido para a liberdade, cuja repercussão sobre o conteúdo e o funcionamento da esfera pública será decisiva, culminando no nascimento da chamada esfera pública burguesa.

Duas grandes influências marcaram esta nova concepção de liberdade e espaço público: o platonismo e o cristianismo. O primeiro caracterizado pelos apontamentos de Platão, propunha uma outra forma de libertação que nada tinha a ver com a discussão política pública entre os cidadãos da *polis*, mas sim uma forma calcada na filosofia – tomada como único caminho à liberdade segundo Platão. De acordo com Arendt (2004), essa liberdade ideal descrita por Platão, forma superior que se alcança a partir da dialética (não da retórica) e pelo correto pensar, pressupõe agora a independência em relação aos eventos do mundo, não apenas o econômico mais inclusive o político.

Já a segunda grande influência a cerca da concepção de liberdade e espaço público foi o poder de persuasão do pensamento cristão. Este, segundo a autora supracitada, foi ainda mais radical do que os pressupostos pregados por Platão. Em primeiro lugar na sua afirmação da subjetividade, conceito completamente estranho aos antigos gregos, que remete ao mundo espiritual, à interioridade. E em segundo lugar, o ideal cristão de virtude é refratário à virtude grega baseada na honra e no reconhecimento público, já que o cristão autêntico – de acordo com esta visão – distancia-se do público uma vez que a bondade deve ser testemunhada e recompensada por Deus e não pelos homens.

Deste modo, segundo Bento (2003), da dupla influência do platonismo e do cristianismo resultou que o exercício da liberdade e da virtude refugiaram-se não apenas pra o espaço apolítico, senão também freqüentemente pra o espaço privado. Assim, o espaço público, tradicionalmente caracterizado como o *lócus* da liberdade, traduzida na participação nos assuntos públicos, caiu a segundo plano, instrumentalizado em função da prática filosófica e religiosa superior.

Assim, como afirma Arendt (2004), da mesma forma que o trabalho da maioria escrava, na antiga *polis* grega, possibilitava a uma minoria de cidadãos a prática política no espaço público, nesta acepção é a política, ou seja, a administração e o governo dos assuntos mundanos pela maioria dos cidadãos, que permite a uma minoria de filósofos ocuparem-se do verdadeiro saber.

Sob uma ótica econômica, aponta Habermas (2003), as transformações no estatuto da esfera pública podem ser analisadas como um reflexo de transformações igualmente profundas no modo de produção econômica com o surgimento do capitalismo comercial e a conseqüente emergência da burguesia. Segundo o mesmo autor, no capitalismo moderno, as necessidades de reprodução econômica privada exigem um espaço progressivamente mais amplo onde as relações de troca de mercadorias possam se desenvolver. Então, à medida que se intensificam as relações capitalistas de troca, nem o espaço doméstico, nem mesmo as renascentes cidades com suas feiras conseguem dar conta da demanda do capital.

Perante esta conjuntura, a família – na sociedade burguesa - deixa de ser uma unidade produtiva e, como afirma Habermas (2003), o *lócus* da reprodução econômica, substituída pelo mercado, no qual atuam indivíduos. Ou seja, a família, na sociedade burguesa, abandona seu status econômico para se constituir em esfera de intimidade e subjetividade.

Portanto, visto as ocorrências históricas apresentadas, as relações de natureza econômica, que permaneciam confinadas à esfera privada, na sociedade burguesa surgem, pela primeira vez em público. A economia desenvolve-se agora para além do espaço doméstico, sendo agora objeto de regulação pelo Estado.

No entanto, esta intervenção estatal passa a ser considerada, entre a sociedade burguesa, como contraproducente, já que priva os indivíduos da autonomia para alcançar seus objetivos. O mercado, como fonte auto-reguladora, passa a ser defendido como promotor de justiça sobre o critério da adequada remuneração do esforço individual.

Em face destes fatos, Bobbio (1995), afirma que a radical separação entre Estado, espaço da atividade política e espaço das atividades econômicas privadas, constitui uma das mais importantes e bem-sucedidas edificações do pensamento burguês amadurecido no século

XVIII. O autor ainda salienta que o conceito de liberdade sobre o qual se fundamentou essa tão cara distinção transformou-se, conseqüentemente, em relação à maneira como era compreendida na Antigüidade.

Como já abordado, os gregos chamavam liberdade a participação política de todos os cidadãos nos negócios públicos. Já a liberdade para os modernos, encontra-se relacionada – como afirma Bobbio (1995) – com a preservação de um espaço privado de autonomia individual. Esta liberdade argumenta o autor, já não mais é exercida no Estado, senão contra o mesmo, reivindicando-lhe direitos e impondo-lhes deveres de não-invasão na esfera privada, preservando ao indivíduo sua esfera de imunidade. Eis desta forma, a clarificação do motivo da cisão radical entre Estado e o ambiente de embates sociais, sendo que este passou a ser considerado – conforme Habermas (2003) - como espaço neutro de poder e emancipado quanto à dominação.

2.2 SURGIMENTO DE UMA TERCEIRA ESFERA

O surgimento desta terceira esfera - dita neutra - é defendida por Habermas (2003) quando o mesmo destaca que o perfil da sociedade burguesa passou a ser determinado pelas leis de mercado livre, no qual os privilégios de nascimento foram substituídos por uma igualdade formal, ou seja, o mercado capitalista passou a se basear no princípio de que as chances de sucesso e de fracasso são iguais para todos e que são o esforço e a eficiência individuais que fazem a diferença.

Muito embora tais promessas de igualdade e liberdade – noutros termos a neutralização do poder e a emancipação da dominação – jamais tivessem sido segundo Habermas (2003), realizadas em seu sentido substancial, possibilitaram a identificação de todos os agentes econômicos, abstraindo-se de suas características individuais e particulares, permitindo uma construção teórica da sociedade civil, vista assim como espaço neutro em relação ao poder e emancipado quanto à dominação.

Neste contexto, afirma mesmo autor, a esfera pública, por sua vez, consistirá na representação num fórum público dos interesses políticos da sociedade civil perante o Estado, que será chamado a justificar-se e legitimar-se perante ela. Assim, em princípio, a esfera pública se apresenta como espaço aberto, de alta acessibilidade. Validamente, qualquer restrição ao acesso à esfera pública, à livre manifestação pública do pensamento, à

participação nas discussões, não fundamentadas em critérios racionais e objetivos sequer conseguiria legitimar-se enquanto esfera efetivamente pública.

No entanto, adverte Habermas (2003), existe um critério para uma admissão: a racionalidade, imprescindível para que a esfera pública possa desempenhar a função que lhe é própria – a de instância crítica de um público pensante, mediando a política do Estado de Direito e os interesses da sociedade civil.

Esta racionalidade, em seu sentido pleno, afirma o autor, exige um certo nível de formação cultural, considerada necessária à sociabilidade e à compreensão dos assuntos públicos, fato este que pressupõe instrução e, principalmente, uma vida tranqüila em face das necessidades materiais, que possibilite a dedicação aos temas políticos. Percebe-se, a partir destas colocações de Habermas (2003), que o resgate da liberdade pública grega, ainda quando instrumentalizada para a preservação da liberdade privada moderna, trouxe consigo o mesmo requisito que na *polis* caracterizava o cidadão: a propriedade.

Ou seja, passado um grande período, o ingresso na esfera pública ainda é condicionante ao fator econômico, já que é a partir da condição de proprietário que é assegurada uma formação cultural necessária à sociabilidade e à opinião bem informada, assim como a liberdade de movimentos para se ocupar da vida política.

Deste modo, argumenta Bento (2003), a esfera pública política na sociedade burguesa pode ser vista como constituída por cidadãos proprietários, classe economicamente dominante, com o seu fórum privilegiado de discussão e crítica, no qual criam condições para assegurar a subordinação de um Estado de Direito aos seus interesses, os quais conseguem comunicar a todo o povo em virtude de se desenvolverem em um ambiente pretensamente neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação. Por fim, o autor conclui que essa liberdade política é instrumentalizada em função da preservação da liberdade privada. Assim, a esfera pública acaba por apresentar-se como lugar da representação política dos interesses econômicos privados.

Esta configuração da esfera pública burguesa proporcionou o surgimento de críticas - em especial a crítica socialista – personalizada na figura de Marx: um dos elaboradores mais bem-sucedidos de apreciações às promessas não cumpridas da sociedade burguesa.

Conforme Habermas (2003), Marx reconhece, por um lado, os avanços produtivos promovidos por essa classe social em relação ao período anterior, o feudalismo. O modo feudal de produção argumenta o autor, caracterizava-se pela superposição entre poder econômico e poder político, entre o público e o privado. A determinação burguesa em separar radicalmente o Estado da sociedade civil, pôs em evidência a autonomia da esfera econômica

frente à esfera política. Conseqüentemente, ao abolir por meio de revoluções os privilégios de nascimento, originando um Estado de Direito baseado no princípio da igualdade formal, acabaram por eliminar da esfera privada econômica o estatuto político que ainda a influenciava.

Concomitantemente, Marx percebe a falácia do pensamento burguês ao proclamar o mercado como um espaço neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação. Sua crítica da economia política comenta Habermas (2003), expõe que a ordem econômica capitalista não funciona absolutamente como uma ordem natural, comandada pela “mão invisível” do mercado. Argumenta que o mercado deixado a si mesmo não consegue assegurar a reprodução do capital sem crises periódicas e progressivamente mais profundas, de maneira que a única saída configura-se na expansão rumo a novos mercados ou mesmo à mercantilização de novos âmbitos da existência humana, até então não comerciáveis, sendo estas mesmas opções ainda limitadas e direcionadas à implosão do capital.

Da crítica marxista, Bento (2003) assinala que se conclui que a sociedade burguesa, distante de se constituir de indivíduos livres e iguais entre si, é uma sociedade polarizada em classes com antagonismos cada vez mais profundos, uma proprietária e outra despossuída e por esta razão submetida à primeira. Marx, enfim, denuncia a liberdade e a igualdade do Estado de Direito burguês como meramente formais, que mascaram o estatuto real da dominação econômica e da desigualdade social.

Deste modo, a esfera pública burguesa acaba por contradizer o seu próprio princípio – o de constituir um espaço efetivamente público, acessível a todos. A esfera pública passa, conforme Habermas (2003) a se configurar como um espaço restrito aos proprietários, logo, as discussões que acontecem em seu âmbito não correspondem aos interesses de toda uma nação, mas sim de apenas uma classe. Por fim, comenta o autor supracitado, a opinião pública e a razão não mais se identificam quando a esfera pública já não é aberta a todos os interessados e tornada acessível a todas as classes.

A criticada economia política de Marx sobre a esfera pública segundo visão da sociedade burguesa, afirma Bento (2003), foi tão pertinente que a partir de então não mais podia ser ignorada. Segundo Habermas (2003), a imagem de uma esfera pública como ambiente aberto e acessível a todos os interessados, sustentada sobre esfera privada publicamente relevante, a qual se desenvolve em um mercado neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação, tornou-se insustentável, ao ponto de no interior do pensamento liberal surgirem críticas ao caráter classista da representação política.

Habermas (2003) aponta John Stuart Mill como um dos grandes nomes do liberalismo renovado e maduro. Para Mill (1981) o sufrágio restrito à minoria proprietária representa uma distorção no princípio democrático, uma vez que se percebe uma disparidade entre os interesses representados pelo Parlamento e os interesses reais de toda uma nação. A esfera pública defende Habermas (2003), que medeia os interesses da sociedade e do governo, não pode estar restrita a uma classe particular, mas deve envolver a população em sua totalidade, concedendo-se a oportunidade de expressar opiniões da forma mais ampla possível. Ou seja, conclui o autor, a legitimidade da esfera pública depende da ampliação de seu acesso a quaisquer interessados, independentemente da condição econômica ou de classe.

No entanto, ressalta o autor, a ampliação dos direitos políticos dissolveu e fragmentou a esfera pública numa pluralidade de interesses heterogêneos e mesmo contrapostos. O parlamento transformou-se numa arena de embates ideológicos onde já não havia condições para a manifestação de uma vontade geral. Esta se degenerou em vontade política. Conseqüentemente, a lei passou a traduzir não mais um interesse da totalidade social, mas o nem sempre legítimo de grupos de particulares feito pela maioria pela vitória nas eleições.

Em suma, Bento (2003) expõe que o moderno liberalismo do século XIX, amadurecido pelas primeiras experiências do capitalismo industrial que polarizou a sociedade em duas classes antagônicas – os proprietários e os assalariados – sensibilizou-se com a crítica socialista sobre a parcialidade e a incompletude da esfera pública burguesa. Acreditando, porém, nas potencialidades de uma esfera pública como fundamento de legitimidade dos governos, como espaço de realização da liberdade pública e principalmente como instrumento de garantia da liberdade privada, tratou apenas de corrigi-la, adequando-a a seu princípio, estendendo-se a representação a todas as camadas populares.

No entanto, pode-se dizer que a relação do pensamento liberal com a esfera pública e democrática, como expõe Bento (2003), é ambivalente, pois ao mesmo tempo em que a saúda como forma superior de convívio político e garantia contra governos despóticos e ilegítimos, adverte para o risco do governo “democrático”, legitimado sobre a representação de uma esfera pública ampliada para todas as camadas populares, transformar-se no governo da mediocridade coletiva, a qual progressivamente restringiria a criatividade individual, diminuindo espaço para a inovação.

Nessa acepção, Mill (1981) antecipa em suas previsões os efeitos provocados pela massificação da vida política, causando apatia e o perigo da ação opressora da opinião pública manipulada pelos meios de comunicação contra a liberdade individual.

A universalização do sufrágio, segundo Bento (2003), modificou substancialmente o estatuto da atividade política, gerando uma democracia de massa e uma despolitização do espaço público. Esta inclusão da população inteira no processo de controle e legitimação da autoridade levou o pluralismo da sociedade civil para a esfera pública e a lógica econômica da competição do mercado para o interior da política. Assim, a democracia pluralista passa a ser definida como um mercado político em que políticos profissionais competem pela conquista da opinião pública.

Esta última observação de Bento (2003) – relacionada à democracia pluralista e mercado político – vai ao encontro do pensamento de Schumpeter (1961) quando o mesmo discute sobre controle, deliberação, liderança e comportamento coletivo. Para o autor, a crença depositada pela teoria clássica da democracia, do governo do povo, na capacidade de iniciativa, deliberação e controle por parte do eleitorado é irrealista, passando ao largo dela o fenômeno da liderança. O comportamento político coletivo, na visão do estudioso, segue muito mais o padrão da adesão – definida por Silva (2000) como ato de tornar-se ou mostrar-se adepto – a uma determinada liderança, ou a um conjunto mais ou menos coerente de idéias, e só muito raramente os libera e constrói em conjunto. Conseqüentemente, a opinião pública torna-se muito mais o resultado do processo político, sendo este constituído pela ação de certos indivíduos influentes – a chamada elite - do que uma força desencadeadora.

Por conseguinte, afirma Bento (2003), a dinâmica democrática caracterizada pela competição das elites políticas para conquistar a opinião pública provocou uma ação progressiva de ampliação das funções do Estado, o qual desencadeou dois processos simultâneos: o de publicização da esfera privada e o de privatização da esfera pública.

A publicização da esfera privada - conforme apresenta Habermas (2003), revela-se no declínio da era liberal, a partir das últimas décadas do século XIX, quando o Estado, em nome da prevenção do risco social, do planejamento, entre outros pretextos, inicia a expandir-se por meio de política intervencionistas em domínios tradicionalmente dedicados à iniciativa privada.

Este fenômeno, resultante do surgimento de conflitos de classe, é refletido na obrigação que o Estado passa a assumir, deste momento em diante, de corrigir as desigualdades de fato, distribuir renda, socializar o risco e, posteriormente, assegurar direitos fundamentais, traduzindo a resposta institucional à oposição de interesses da sociedade civil que, em função da universalização do sufrágio e à massificação da política, emerge a esfera pública. Deste modo, relata Habermas (2003) que a classe economicamente menos favorecida, porém em maior número, busca compensar por meio de políticas públicas a

desigualdade de oportunidades – promessa esta não cumprida do liberalismo. Então, a partir do momento em que se constata que o mercado não é um espaço neutro e emancipado, aplica-se a ação de neutralizá-lo com mecanismos políticos, renunciando ao mesmo tempo à emancipação.

Por outro lado, a privatização da esfera pública representou, segundo Bobbio (1995), a revanche dos interesses que, na dinâmica de uma democracia igualmente massificada, logrou êxito na conquista da opinião pública. Segundo o autor, à estatização da sociedade observa-se um processo correspondente de socialização do Estado. Ao mesmo tempo em que o interesse público passa a permear cada vez mais todas as relações econômicas e sociais, também os interesses particulares vitoriosos nas eleições tomam conta do aparelho estatal e promovem a sua política de acordo com seus objetivos.

Por fim, estes dois fenômenos provocaram um esvaziamento e uma despolitização do espaço público. Como afirma Habermas (2003), o governo – perante esta dicotomia - passa a desenvolver uma gerência silenciosa sobre uma sociedade massificada e apática. A esfera pública se vê transformada estrutural e funcionalmente. Sua função política já não consiste mais em ser um espaço onde indivíduos privados raciocinam publicamente, discutindo assuntos de interesse comum e construindo uma identidade coletiva e um projeto compartilhado de sociedade; mas passa a funcionar como propaganda, em que os interesses privados podem ser divulgados publicamente, em uma tentativa de conquistar a opinião pública de uma massa consumidora.

Neste contexto, principalmente perante a crise desencadeada a partir da década de 70 sobre a grande expansão da atuação do Estado em áreas até então inexploradas, surge - segundo Bento (2003) - a crítica neoconservadora da esfera pública.

Conforme sinaliza o autor, a partir de uma visão econômica, o neoliberalismo defende a existência de um Estado mínimo, desenvolvendo uma intensa crítica ao intervencionismo econômico e social, assim como às políticas públicas redistribuidoras, ressaltando como imperativo o retorno aos mecanismos regulatórios a cargo do mercado, considerados – supostamente – mais espontâneos, neutros e não destoantes da informação e da racionalidade dita econômica.

Justificando esta crítica ao Estado como provedor máximo, Grau (1998) declara que a expansão das funções estatais e a intensificação do intervencionismo econômico foram instrumentos não de correção de supostas externalidades do mercado, mas sim de promoção de interesses privados que se apropriam do aparelho burocrático-administrativo. Conseqüentemente, perante este contexto, os problemas e imperativos políticos tomam a

forma de interesses particulares de determinados grupos de pressão e não de uma necessidade realmente objetiva. Logo, para prevenir este risco, o autor defende a tese em que o Estado deve restringir-se ao mínimo de atuação possível, retirando-se das atividades que o mercado pode desempenhar.

Outro ponto considerado pelo estudioso, é o fortalecimento da sociedade civil face esta diminuição das tarefas do Estado. A diminuição das atribuições deste - argumenta o autor - tende a encorajar a sociedade civil a assumir mais responsabilidades, a desenvolver-se e tornar-se mais independente de políticas públicas, liberando o Estado para desempenhar as tarefas que lhe são próprias.

Tal liberdade relaciona-se aos pressupostos democráticos. Segundo os mesmos, Grau (1998) argumenta que a democracia deixa de ser considerada um fim em si mesma para ingressar no rol dos instrumentos do bom governo, conduzido pelos critérios da racionalidade econômica e administrativa. Como resultado, vê-se a democracia reduzida a procedimento para a escolha dos governos, já que o que deve prevalecer neste cenário é a objetividade e não a participação, refletindo o temor das posições conservadoras da força proveniente do exercício da democracia e da participação.

No entanto, segundo raciocínio convergente de Grau (1998) a conclusão que o suposto fortalecimento da sociedade civil e, por extensão, da esfera pública resultado de uma redução no volume da intervenção do Estado pode ser falha. Perante este panorama, deve-se advertir que o fortalecimento da sociedade não decorre espontaneamente da retirada do Estado.

Ou seja, como afirma Grau (1998), colocando ênfase que na transferência de responsabilidade na prestação de serviços públicos da administração pública para o setor privado não-lucrativo, proveniente das reformas neoliberais, não evidenciaria por si só nenhum fortalecimento da capacidade de autogestão social, muito menos de democratização da sociedade civil, significando, pelo contrário, em muitos casos, uma privatização disfarçada.

Deste modo, conclui o autor, o fortalecimento de suas instituições, assim como a democratização das relações sociais, depende da atuação do Estado a fim de assegurar condições para o exercício da cidadania. Mas no neoconservadorismo, a sociedade civil é valorizada apenas por defeito do Estado e aparece mais porque se retira a responsabilidade dele, permanecendo despolitizada. Logo, a redução do papel político das instituições estatais não resulta, conforme Grau (1998), em um aumento do papel político da sociedade, isto é, da esfera pública.

Por fim, apesar das referências iniciais quanto à distinção entre o público e o privado, Arendt (2004) afirma, corroborando com as visões até então apresentadas, que estas já não

correspondem à realidade do contexto social atual. Perante o movimento de apropriação de uma esfera pela outra - a já destacada publicização do privado e a privatização do público – verifica-se como fator resultante o surgimento de uma terceira esfera: a esfera social, já que a sociedade é, além do privado e do público, um lugar de dissolução de diferenças.

2.2.1 Modelo agnóstico de Hannah Arendt e o modelo procedimental e discursivo de Jürgen Habermas: a caminho de uma terceira esfera

Uma vez percorridos conceitos e temática sobre a caracterização do público e privado, faz-se válida a exposição dos modelos teóricos de esfera pública configurados pelos grandes estudiosos da área: o modelo agnóstico de Hannah Arendt, e o modelo procedimental e discursivo de Jürgen Habermas, para então apresentar comentários e interpretações dos mesmos referidos a outros autores e ao contexto atual.

Como afirma Bento (2003), pela análise das concepções de público e privado na Antiguidade clássica Hannah Arendt busca recuperar alguns “tesouros perdidos do pensamento político” com o intuito de a partir destes, refletir a cerca da dissolução tanto do espaço público quanto do espaço privado, na modernidade, e, ainda, articular um projeto normativo de retomada da distinção perdida.

Deste modo, a autora inicia sua argumentação sobre esferas públicas e privadas tratando da tradução corrente que o *zoon politikon* de Aristóteles recebe no latim como *animal socialis* em uma tradição que já vem desde Sêneca chegando até mesmo a São Tomás de Aquino – “*homo est naturaliter politicus, id est, socialis*” (‘o homem é, por natureza, político, isto é, social’.) (ARENDR, 2004, p. 33).

Segundo Ramos (1999), a definição original aristotélica de homem como *zoon politikon* (animal político) em que "o homem é por natureza um animal político", consiste em um ser vivo (*zoon*) que, por sua natureza (*physei*), é feito para a vida da cidade (*bios politikós*, derivado de *pólis*, a comunidade política). No contexto da filosofia de Aristóteles, essa definição é plausível e revela a intenção teleológica do filósofo na caracterização do sentido último da vida do homem: o viver na *pólis*, onde o homem se realiza como cidadão (*politai*) manifestando, no termo de um processo de constituição de sua essência, a sua natureza.

Perante tais argumentos, Ramos (1999) afirma parecer claro aos intérpretes de Aristóteles que o "*zoon politikon*" não deve ser compreendido como "*animal socialis*" da

tradução latina. Este desvio semântico resultou num sentido alargado do termo grego que acabou se identificando com o social. De acordo com autor supracitado, para Aristóteles, o social significava mais o instinto gregário, algo que os homens compartilham com algumas espécies de animais. O simples viver junto, em sociedade, não caracteriza a destinação última do homem - a "politicidade".

Deste modo, a verdadeira vida humana deveria almejar a organização política, que é uma forma superior e até oposta à simples vida do convívio social da casa (*oikia*) ou de comunidades mais complexas. A partir da compreensão da natureza do homem determinados aspectos da vida social adquirem um estatuto eminentemente político, tais como: a noção de governo, de dominação, de liberdade, de igualdade, do que é comum, do que é próprio. (RAMOS, 1999, p. 270-271).

Assim sendo, Arendt (2004) apresenta pensamento convergente às argumentações de Ramos (1999) quando afirma que o uso de sinônimos entre o político e o social, a substituição inconsciente de um pelo outro, é demasiada significativa, tanto mais quando o adjetivo *social* é de origem romana e não tem equivalente na língua nem no pensamento gregos, denotando que o sentido da política e com ele do próprio espaço público e de sua especificidade frente ao espaço privado da cidade antiga já estava perdido.

Considerando, segundo Benhabib (1999), que a confusão entre o público e o privado possa ser inscrita na conta dessa antiga tendência romana-cristã, na modernidade, esse processo se agravou de maneira que, atualmente, o limite entre ambos se encontra totalmente dissolvido e difuso em virtude de dois processos simultâneos já expostos: o de publicização do privado e de privatização do público.

Como já descrito, para Arendt (2004), o espaço público na *polis* grega caracteriza-se por ser onde uma segunda vida do ser humano – que é a política – é realizada por meio de relacionamentos horizontais entre cidadãos iguais entre si e, por isso, livres. No espaço público, tudo se determinava mediante discurso e persuasão, sendo a violência excluída deste processo.

Opostamente, o espaço privado configurava-se por ser o da necessidade, onde a reprodução econômica era desenvolvida pela família tendo o chefe da casa como o dominador possuidor de poderes quase absolutos. Conseqüentemente, num espaço entre desiguais não há liberdade e o que predomina, na maioria das vezes, é a força do mando e da coerção. Trata-se, pois, de um espaço dito apolítico.

Na modernidade, argumenta mesma autora, a família deixa de ser uma unidade produtiva para se converter no espaço da intimidade e da subjetividade, enquanto a economia

passa a desenvolver-se num espaço visível e compartilhado por todos, o mercado. É a esse processo, afirma Bento (2003), pelo qual a economia deixa de ser um assunto exclusivamente privado e passa a tornar-se privado, publicamente relevante, que Hannah Arendt se refere como ascensão do social.

A partir deste processo, a liberdade deixa de referir-se à esfera pública, à esfera política, à discussão entre iguais de assuntos de interesse comum, para ir ao encontro da autonomia privada individual. A liberdade, pois, para Arendt (2004), passa a designar a emancipação do indivíduo em face da sociedade, em face do Estado e da política, não se realizando mais no exercício do poder, mas tornando-se uma proteção contra ele. Já a política, de atividade humana mais elevada é de certa maneira rebaixada a instrumento de proteção da liberdade privada individual.

Como resultado, expõe a autora, se na *polis* a esfera privada tinha a função de sustentar a esfera pública como forma mais elevada de existência e único espaço de liberdade do ser humano, na modernidade é a esfera pública instrumentalizada em função da atividade privada, ou seja, econômica, que passa a ser de agora em diante a atividade principal e realizadora da liberdade.

A configuração apresentada resultou em prejuízos para a esfera pública moderna. A recompensa pelo reconhecimento e admiração públicos foi substituída pela recompensa privada, isto é, o dinheiro. O compartilhamento de idéias comuns deu espaço ao surgimento de uma reunião de desejos pessoais. A conclusão, afirma Bento (2003), é que na modernidade o único laço que mantém os indivíduos unidos são seus interesses privados, embora, ao contrário da conclusão a que chega Marx, isso não seja uma contradição da esfera pública burguesa, senão o sintoma de seu desaparecimento e com ela a própria esfera privada. A distinção entre esfera pública e esfera privada dá então, lugar à indivisa e monolítica esfera social.

Outro aspecto que chama atenção e gera discussões sobre as concepções de Hannah Arendt são as análises de Cohen e Arato (1999). Segundo os autores, apesar de reconhecer a importância dos direitos civis, a estudiosa supracitada não percebe a sua dupla dinâmica: por um lado, os direitos fundamentais de liberdade viabilizam a participação política (liberdade de expressão, associação e reunião) e com isso o funcionamento da esfera pública; por outro lado, são uma defesa contra as investidas possivelmente autoritárias provenientes dessa mesma esfera. Para a autora isso é um paradoxo. Esta não percebe o duplo papel desempenhado pelos direitos individuais pois não consegue aceitar que o público e o privado não constituem compartimentos estanques, mas admitem mediações em múltiplos âmbitos.

Deste modo, complementando a análise, Cohen e Arato (1999) afirmam que – ao oposto de Hegel – a autora não crê que a sociedade civil possa desempenhar um papel mediador entre a esfera pública e a esfera privada. Não obstante, a própria idéia de mediação entre essas esferas é, em seu pensamento, aparentemente dissociada.

Outro ponto a ser considerado para apreciação é a interpretação dada por Arendt (2004) da participação de sujeitos e de grupos de interesses. Segundo Cohen e Arato (1999), a autora não percebe o papel construtivo desempenhado por novos sujeitos de representação política, emersos ainda que de segmentos de interesses específicos da sociedade, mas com alto grau de universalismo, que podem fortalecer a esfera pública em vez de prejudicá-la.

Perante as constatações acima, encontra-se no modelo procedimental e discursivo de espaço público de Jürgen Habermas – segundo Bento (2003) - um arquétipo que assume um papel mais construtivo da mediação entre o público e o privado, deixando em aberto o acesso à política a novos sujeitos e à própria agenda política a novos conteúdos, adequando-se mais à democratização da sociedade civil e da esfera pública sob as condições da modernidade.

Em sua concepção, Habermas – como apontam Cohen e Arato (1999)- utiliza um modelo histórico completamente diverso. Não procura nos antigos um modelo para uma crítica da modernidade. Para o autor, o tipo ideal de esfera pública que busca construir é retirado da experiência histórica da sociedade burguesa, enquanto que seu declínio e crise são por sua vez analisados a partir dos princípios de esfera pública burguesa, traídos ou não, mas funcionando adequadamente.

Deste modo, Habermas (1999), fundamentando-se na análise dos contextos históricos da Inglaterra, França e Alemanha, em que durante um breve período compreendido entre o final do século XVIII e início do século XIX a burguesia logrou efetivamente separar a sociedade do Estado e instrumentalizar este em função de seus interesses, exigindo a legitimação de suas políticas à vista de um público crítico, que compartilhava idéias e opiniões por meio da discussão por argumentos racionais. Essa esfera pública pensante que discutia assuntos de interesse comum era estabilizada por meio das liberdades constitucionais e dos direitos civis assegurados pelo Estado de Direito.

E foi com base nesse contexto, que Habermas (2003) pôde construir um tipo ideal de esfera pública, caracterizada por um público crítico que se reúne para discutir, em igualdade de condições e livre de quaisquer coerções sobre o pensamento e opinião, assuntos de interesse coletivo, em especial de natureza política, mediante um procedimento argumentativo racional.

Partindo deste pressuposto, o modelo de sociedade burguesa descrito e teorizado por Habermas, como afirmam Cohen e Arato (1999), compreende não apenas a já clássica distinção entre Estado e sociedade civil, mas é enriquecido com a articulação da distinção entre esfera pública e privada, a qual não se sobrepõe àquela. As esferas pública e privada são, por sua vez, bipartidas em dois subespaços, a cada um dos quais corresponde um papel social específico. A esfera privada divide-se em esfera familiar íntima, onde os sujeitos aparecem representados como simples seres humanos, e em esfera econômica, cujo participante é o burguês. Já na esfera pública, distingue-se a esfera pública política, a qual conta como participantes os cidadãos reunidos em público e o Estado propriamente dito, onde o cidadão é convertido em administrado, como esquematizam Cohen e Arato (1999) conforme quadro 2 (dois) e 3 (três) abaixo:

| | | |
|----------------|-----------------------------|---------------------|
| Privado | Esfera íntima (família) | Relações Econômicas |
| Público | Esfera política e literária | Estado |

Quadro 2 - Privado X Público 1
Fonte: Cohen e Arato (1999)

Em relação aos sujeitos que participam em cada espaço:

| | | |
|----------------|-----------------------------|------------------------------|
| Privado | Ser humano (<i>homme</i>) | Burguês (<i>bourgeois</i>) |
| Público | Cidadão (<i>citoyen</i>) | Administrado |

Quadro 3 - Privado X Público 1
Fonte: Cohen e Arato (1999)

Estas colocações permitem visualizar a complexidade do relacionamento entre as dimensões da esfera pública e da esfera privada. Como se pode exemplificar, da intimidade da esfera familiar que ganha, agora, publicidade, advém à esfera pública literária, ao passo que a esfera pública política origina-se a partir de relações econômicas privadas, porém publicamente relevantes.

Quanto à concepção de sociedade civil – conceito que posteriormente será explorado com maiores detalhes - Habermas (2003) apresenta certa dualidade: momento a define segundo um sentido mais estrito, como um conjunto das relações econômicas de produção – situação na qual a esfera pública atuaria como um terceiro espaço, de mediação entre a sociedade civil e o Estado, sendo que nesta concepção o espaço em que os interesses econômicos são concebidos pela sociedade civil passa a adquirir certa expressão política e conseqüentemente demandando satisfações por parte do Estado. Entretanto, em outros

momentos considera que a sociedade civil designaria o não-Estado, compreendendo dessa forma, até mesmo, a esfera pública – não estatal.

Em uma comparação com a visão defendida por Arendt (2004), Cohen e Arato (1999) argumentam que aquilo que a autora considerava o princípio de degeneração da esfera pública, a politização de interesses sociais e econômicos e a transposição das atividades típicas do *oikos* para um espaço visível ao público, Habermas (2003) define como a grande contribuição do pensamento burguês. A esfera pública burguesa, contrariamente da dos gregos, é estabilizada e mantida graças a uma gama de direitos privados, direitos civis e liberdades individuais - seu intento é criticar o poder, deslegitima-lo, exercer influência sobre ele e controlá-lo - não é, pois, como na *polis*, compartilhar do seu exercício.

Outro aspecto a ser considerado é a falácia apontada pela crítica marxista da representação burguesa da sociedade civil como espaço neutro em relação ao poder e emancipado quanto à dominação. Deste modo, a fim de adequar a esfera pública burguesa a seus próprios princípios – afirma Bento (2003) – é determinante a abertura do acesso à esfera pública a todas as camadas sociais por meio da universalização dos direitos políticos.

E é mediante estas observações que Habermas – segundo Calhoun (1999) - desloca o eixo de sua investigação de uma estrutura institucional histórica para a trans-histórica capacidade humana de comunicação. É a transferência da construção de um espaço para a democracia para a elaboração de um procedimento discursivo sobre democracia. Deste modo, o conceito de esfera pública deixa de dizer respeito a um *topos* institucional específico para alcançar dimensões também procedimentais, ou seja, existirá esfera pública onde quer que se estabeleça uma situação de diálogo, orientada a um alcance de concordância segundo argumentos racionais e públicos apresentados à críticas e argumentações.

Esta nova conceituação gera uma redimensionalização da dicotomia esfera pública/privada a partir da distinção entre sistema e mundo da vida. Em função deste pensamento, inspirado pelos conceitos de Habermas, Bento (2003) apresenta o quadro 4 (quatro) o qual expõe o argumento inicial do parágrafo:

| | | |
|----------------------|---|---|
| | Esfera Pública Subsistema administrativo (Estado) | Esfera Privada Subsistema econômico (mercado) |
| Sistema | | |
| Mundo da Vida | Esfera pública política | Esfera íntima |

Quadro 4 - Sistema e Mundo da Vida
Fonte: Habermas (apud BENTO, 2003)

Assim, é possível verificar que o conceito de esfera pública em Habermas apresenta-se mais flexível que o de Arendt, já que aquele independe de uma agenda política específica. De acordo com o modelo habermasiano procedimental, qualquer temática pode ser trazida à esfera pública, uma vez que é assegurada àqueles afetados pelas deliberações a possibilidade de participação nas discussões.

No entanto, Bento (2003) argumenta que diversos autores vêem no modelo de esfera pública de Habermas certa ambivalência segundo o desempenho de seu papel: um positivo e outro negativo. Chama-se a atenção para a possibilidade de construção no espaço de produção compartilhada comunicativamente de poder legítimo, intermediando os interesses da sociedade civil e o Estado; por outro lado, pode desempenhar o papel oposto, sendo utilizado pelo sistema administrativo para legitimar quaisquer conteúdos presentes na formação de políticas.

Para que a esfera pública funcione de forma positiva - segundo visão do modelo habermasiano enaltecida por Bento (2003) - em benefício de um procedimento democrático, é preciso além de uma permanente vigilância e defesa do mundo da vida contra as investidas dos subsistemas econômico e administrativo visando a mercantilização ou burocratização da esfera pública; que se garanta uma agenda que permaneça aberta à inclusão de novos conteúdos para que a discussão e a deliberação se dêem espontaneamente segundo as regras do discurso prático.

Por fim, mesmo com a existência das mais diversas críticas que podem ser feitas ao conceito de esfera pública de Habermas, sua contribuição teórica – afirma Bento (2003) – é inestimável. Com o seu modelo procedimental concretizou-se a possibilidade de abrir definitivamente a agenda política para a inclusão de quaisquer temáticas socialmente relevantes. Da mesma maneira, não se encontram restrições quanto aos sujeitos participantes: os novos movimentos sociais que representavam a ascensão do social, dos interesses particulares e traduziam um princípio de desagregação na perspectiva de Arendt, podem agora de forma legítima participar e são mesmo considerados atores importantíssimos no procedimento democrático.

2.3 O MODELO TRIPARTITE DE SOCIEDADE CIVIL: A CONCRETIZAÇÃO DA TERCEIRA ESFERA RUMO AO DESENVOLVIMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Até então, os modelos apresentados de espaço e interesse público e privados, consideravam como atores de análise o papel do Estado e do mercado. Eram arquétipos dicotômicos em que os cidadãos de forma organizada – a chamada sociedade civil – mesmo que citados, não contavam com um autêntico espaço de ação.

A visão de Cohen e Arato (1999) sobre a adição do conceito de sociedade civil ao arcabouço da teoria habermasiana, vem complementar e sanar certas críticas dirigidas aos modelos anteriores, criando novas interpretações, em especial do arquétipo de Habermas, já que é o aparato conceitual do mesmo que os autores acreditam que fornece a melhor possibilidade de reconstrução de um modelo tripartite de sociedade civil.

Mesmo não trabalhando o conceito de sociedade civil, a distinção feita pelo autor entre sistema e mundo da vida – afirma Bento (2003) – fornece um marco analítico de onde se pode situá-lo e ao mesmo tempo compreender sua estrutura, lógica de funcionamento e função relativamente ao Estado e à economia.

Assim sendo, para Cohen e Arato (1999), é a partir do conceito de sociedade civil que se torna possível repensar as relações entre Estado e mercado, bem como entre esfera pública e esfera privada, numa conjuntura cada vez mais concretizada pela ação de uma sociedade democrática, assinalada por um intenso associativismo e pela urgência do surgimento de novos movimentos sociais.

O conceito de sociedade civil já foi objeto de inúmeras interpretações. Segundo Avritzer (1994), a conceituação surgiu a partir das doutrinas do jusnaturalismo, que inauguram – pela visão do autor – a tradição teórica do conceito de sociedade civil vista nos dias atuais.

Seguindo uma linha histórica, afirma que Hobbes utilizou a expressão como forma de retrabalhar a idéia aristotélica de “sociedade política”. Retrabalho, para Avritzer (1994), no sentido que para Aristóteles, a sociedade política se opunha à sociedade doméstica, representando cada qual respectivamente o espaço público e o espaço privado, enquanto Hobbes argumenta uma mudança de perspectiva: opõe a sociedade civil ao estado de natureza, já não composto da família, mas de indivíduos isolados livres e iguais.

E essa mudança de perspectiva do pensamento dito moderno em relação ao antigo constituiu um reflexo teórico do que na prática representou a mudança de uma economia

baseada na atividade da família para uma economia de mercado em que o sujeito da atividade produtiva é o indivíduo.

De acordo com Bobbio e Bovero (1986), o jusnaturalismo busca a formação de uma teoria racional de Estado, legitimado sobre o consenso dos proprietários e dos agentes econômicos. Locke, afirmam os autores, vai mais além do pensamento proposto por Hobbes ao reconhecer o direito de propriedade como um direito natural, para cuja proteção instituiu-se a sociedade civil. Deste modo, pode-se reconhecer que na visão da teoria jusnaturalista o conceito de sociedade civil preenche a função de articular o projeto político-social da emergente classe burguesa, no qual se demonstra a necessidade do Estado e da autoridade e principalmente sua separação frente à sociedade produtora, perante a qual deve se legitimar.

No entanto, com o decorrer da história, cerca de dois séculos mais tarde, o projeto político da burguesia já está materializado de forma que o princípio da legitimidade jusnaturalista não cabe mais à realidade construída. É a partir deste contexto que Hegel – como expõe Avritzer (1994) – propõe uma reconceituação de sociedade civil, distinguindo-a da idéia de Estado. A sociedade civil, deste modo, compreende a sociedade burguesa, o espaço da atividade privada do indivíduo considerado de forma abstrata. A sociedade civil, nesta visão, coloca-se entre a família e o Estado.

Já Marx – afirma Avritzer (1994) – reduz o conceito de sociedade civil de Hegel apenas ao conjunto das relações de produção e troca capitalistas. Seu escopo é denunciar que o Estado, distante de resolver as contradições inerentes à sociedade civil, as mantém tendo como funcionalidade apenas a reprodução e legitimação das relações capitalistas de produção.

Outro intento na busca por uma ressignificação do conceito de sociedade civil, afirma Bobbio (1987), foi o de Antonio Gramsci. Este estudioso abriu importantíssimos horizontes teóricos aproveitando a idéia marxista da sociedade civil como palco onde se desenvolvem as transformações históricas, retirando o conteúdo econômico. Gramsci também parte do modelo de Hegel e, novamente, reduz seu significado original, isolando exatamente aqueles elementos que foram descartados por Marx.

Enfim, segundo Avritzer (1994), a grande inovação do modelo de Gramsci constituiu em substituir o modelo bipartite antecedente – estado de natureza e sociedade civil no jusnaturalismo, e sociedade civil e Estado, na visão hegel-marxista - por um modelo tripartite: infra-estrutura econômica, sociedade civil e sociedade política ou Estado; modelo este inicialmente enaltecido por Cohen e Arato (1999) cujo objetivo é criar um espaço em que se possa situar a luta por novas formas de solidariedade, integração social e democratização das instituições políticas, para além do Estado e do mercado.

A partir do modelo tripartite, afirma Avritzer (1994), é possível distinguir o conceito de sociedade civil tanto do Estado quanto das relações econômicas e permite identificar nele um estatuto próprio que não se enleia com o do Estado, baseado no comando e na força, nem com o da economia, baseado nas regras de mercado.

Segundo esta definição, pode-se – de acordo com autor supracitado – visualizar a sociedade civil gramsciana como constituída numa arena onde se dá o embate entre valores e visões de mundo que tentam alcançar o senso comum e se tornar hegemônicos, preparando o campo para as transformações econômicas e políticas no Estado.

No entanto, apesar da visão gramsciana ter sido extremamente importante para a inauguração de um modelo tripartite, sua teoria a cerca da sociedade civil possui espaço para evolução. Segundo Cohen e Arato (1999), Gramsci visualiza a sociedade civil muito mais como um obstáculo a ser enfrentado do que um espaço neutro ideologicamente em que a política e a liberdade encontram seu pleno sentido e realização. É por este motivo que os autores, como já exposto inicialmente, encontram no aparato teórico de Habermas uma maior afinidade aos seus propósitos.

Deste modo, após uma retrospectiva histórica relacionando os diversos conceitos de sociedade civil à interpretação de diferentes autores, pode-se em suma, apresentar uma divisão moderna de três âmbitos de atuações. De um lado, segundo Bento (2003), temos a distinção entre a esfera pública e a esfera privada, sendo que a primeira diz respeito à esfera dos assuntos comuns a toda a sociedade, compreendendo o Estado assim como a opinião pública e a esfera política participativa, notadamente movimentos sociais e outros sujeitos coletivos, organizações não-governamentais ou organizações de base, desde que argumentam assuntos de interesse geral ou busquem influenciar a política estatal. A esfera privada, por sua vez, é o espaço de articulação de interesses particulares, individuais ou de grupos, compreendendo assim a economia, a família, e formas associativas. Já a sociedade civil pode situar-se tanto na esfera pública quanto na esfera privada, conforme a natureza do tema posto em discussão.

Por fim, Bento (2003) argumenta que a teoria democrática da sociedade civil pretende superar a teoria de Habermas ao deslocar o eixo das instituições constitutivas e defensivas do mundo da vida para as instituições ofensivas de mediação entre este mundo da vida e os sistemas, introduzindo no discurso não somente uma perspectiva crítica, mas também uma de reforma. No caso do Estado, trata-se de desenvolver no interior da administração pública estruturas participativas altamente inclusivas de todas as formas associativas, inclusive movimentos sociais.

Assim, a participação social é extremamente defendida por Cohen e Arato (1999), que ao contrário de Habermas acreditam que seja um importante componente na formulação e implementação de políticas, não resultando necessariamente em burocratização dos movimentos sociais – como argumentava o pensamento habermasiano – uma vez asseguradas a deliberação e a discursividade além da abertura da agenda política, isto é, sem que o Estado ou grupos sociais privilegiados determinem os temas a serem discutidos nem as opções disponíveis.

2.3.1 Sociedade Civil no Brasil: evolução e peculiaridades

Antes de explorar a participação social e sua importância na gestão dos negócios públicos, é interessante observar – após a exposição dos mais diversos conceitos abordados por diferentes autores em épocas distintas - o processo de consolidação do papel da sociedade civil no Brasil.

Segundo Avritzer (1994), a revivescência do conceito de sociedade civil ocorreu por ocasião dos eventos políticos relacionados a 1989 no leste europeu e nos movimentos para a redemocratização da América Latina, onde sua utilização adquiriu uma positiva conotação, identificado com a luta dos novos movimentos sociais que desde a década de 1970 vêm lutando por participação e aprofundamento da democracia.

O autor caracteriza os processos de democratização na América Latina como parte integrante da chamada terceira onda de democratização. Esta, afirma Avritzer (2002), teve sobre o prisma da ação coletiva uma característica diferente da segunda onda: os atores sociais no decorrer da luta contra o autoritarismo, tornaram-se capazes de limitar o poder do Estado e, ao mesmo tempo, geraram potenciais organizativos e institucionais no nível das próprias ações civis, criando alternativas de organização social e política.

Corroborando o exposto pelo autor sobre movimentos na América Latina, a sociedade civil brasileira – de acordo com Dagnino (2002) – profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964, experimenta, a partir da década de 70, um significativo ressurgimento. Esse ressurgimento argumenta Avritzer (1994), que possui como eixo a oposição ao Estado autoritário, foi tão significativo que é visto, por diversos analistas, como de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, uma vez que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado.

No caso do Brasil – aponta Avritzer (1994) – o processo de combate ao autoritarismo e de transição para a democracia foi marcado por certos aspectos como: a construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, em que práticas dominantes e excludentes foram questionadas; a reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia; e a defesa de um campo de demarcação entre sociedade civil e Estado. Desta forma, conclui o autor, emergiram novos potenciais culturais de construção democrática, assim como a possibilidade de concretização de movimentos e instituições sociais.

Considerada - segundo análise de Dagnino (2002) – o único núcleo possível de resistência a um Estado autoritário, a sociedade civil se organizou de forma substancialmente unificada na luta a esse Estado, desempenhando um papel fundamental no longo processo de transição democrática.

A partir da volta da vigência das instituições democráticas formais básicas – como o caso das eleições livres e da liberdade de imprensa – oriundas de um processo de estabelecimento da constituição de 1988, a autora aponta como conseqüências o fortalecimento de uma visão que localiza a luta pela democracia no próprio terreno da sociedade civil e não apenas no Estado.

Por outro lado, apresenta Dagnino (2002), na medida em que o regresso às instituições formais básicas da democracia não produziu o encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social na suas mais variadas expressões, mas antes coincidiu com o seu agravamento, aguçaram-se idéias que enfatizavam não só a ampliação da noção de democracia, mas também a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade.

Como efeito concreto resultante dessas visões, a estudiosa apresenta a emergência de experiências de construção de espaços públicos – como a implementação de conselhos, fóruns, câmeras setoriais e orçamentos participativos – tanto daqueles que visam promover um amplo debate no interior da sociedade civil de temas até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem espaços de ampliação e democratização da gestão estatal.

Por fim, Dagnino (2002) apresenta uma reflexão a cerca do processo de democratização da nação brasileira. Para a autora, esta ação, que se iniciou com as lutas travadas contra a ditadura militar se estende aos dias de hoje não havendo previsão quanto ao seu término. Ou seja, não se constitui em um processo linear, mas sim dinâmico, devendo ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as mais diversas áreas da vida

social, política, aliando avanços, estagnações e até mesmo retrocessos, mas tendo sempre como meta a busca pela participação ativa da sociedade civil.

Em uma mesma linha de importância, Leff (2000) ao tratar do desenvolvimento social na América Latina, argumenta que a sociedade civil surgiu como resposta aos processos de dominação, marginalização e empobrecimento das maiorias, desencadeados pelas classes dominantes e os grupos privilegiados, colocando em questão as relações de poder econômico e político da ordem estabelecida.

Muitos destes novos movimentos sociais resultaram dos efeitos das políticas neoliberais, mas também do exercício autoritário do poder por parte do Estado e da ineficácia das empresas públicas e privadas para dotar a sociedade de condições de vida adequadas (produtos e serviços básicos, empregos e meios de produção, recursos ambientais). (LEFF, 2000. p.333)

Diante tal situação, a sociedade civil exige uma maior participação na tomada de decisões, nas políticas públicas e na autogestão de seus recursos naturais e produtivos que afetam suas condições de existência. E, assim como Dagnino (2002), Leff (2000) conclui que novas formas de organização da cidadania e de participação sociais são determinantes ao dinâmico processo democrático da busca pela participação ativa da sociedade civil.

2.3.2 Sociedade Civil no processo de Desenvolvimento Sustentável

O desenvolvimento progressivo das forças produtivas – e também as destrutivas – impulsionado pelo objetivo de maximizar os lucros nas economias capitalistas e os excedentes nas economias socialistas, gerou, como afirma Leff (2000), juntamente ao incremento dos meios de produção e consumo, uma destruição sem precedentes dos recursos naturais, desencadeando desequilíbrios ecológicos em todo o planeta e processos de degradação ambiental que ameaçam o desenvolvimento sustentável da humanidade.

Diante deste contexto, a democracia, argumenta o autor, aparece como o projeto civilizador na reconfiguração das forças políticas de um mundo marcado pela desigualdade social, pelo empobrecimento das maiorias e pela degradação ambiental.

Em vista de tais cenários, o processo de transição para uma sociedade mais democrática e uma economia mais sustentável está mobilizando, segundo Leff (2000), novos atores sociais e reivindicando novos direitos humanos que incluem tanto o direito à

informação e ao conhecimento, como o acesso aos recursos naturais e à defesa dos bens e serviços ambientais da humanidade.

Tais movimentos, argumenta o autor, surgem no interior de uma nova cultura ecológica e democrática, evidenciando a necessidade de criação de órgãos de representação dos mais diferentes grupos sociais e meios efetivos para a resolução de seus interesses ambientais, muitas vezes contrapostos. Não obstante, tais procedimentos ultrapassam os propósitos de uma democracia política baseada num regime pluralista de partidos, com processos eleitorais transparentes.

O grande surgimento de reivindicações diversas que emergiram da abertura democrática e o imperativo de sustentabilidade ecológica impuseram a necessidade de tomada de decisões mais participativas. Por outro lado, Leff (2000), afirma que o imperativo de estabelecer procedimentos que atendam com justiça e resolvam consensualmente e pacificamente

o conflito de interesses que surge da recomposição de forças políticas, da redefinição dos direitos de propriedade dos (naturais e tecnológicos) de produção, da reapropriação dos recursos naturais e da redistribuição da riqueza a partir das posições antagônicas que abrem as alternativas do desenvolvimento sustentável (LEFF, 2000 p.334)

Com o surgimento da sociedade civil nos assuntos públicos e na gestão de suas condições de existência - amplamente apresentado em tópicos anteriores dando destaque à visão de Cohen e Arato (1999) a qual argumenta que é a partir do conceito de sociedade civil que se torna possível repensar as relações entre Estado e mercado, bem como entre esfera pública e esfera privada, numa conjuntura cada vez mais concretizada pela ação de uma sociedade democrática e demandante de novos movimentos sociais – abriu-se espaço para novas fórmulas de organização de cidadania.

Consequentemente, segundo Leff (2000), vêm-se constituindo organizações “não-governamentais” e associações civis de cunho diverso. Deste então, estes grupos iniciaram novas modalidades de atuação e procedimentos para apresentar demandas legítimas da população. Entre estas organizações, muitas se definem como ecologistas, incluindo de forma evidente reivindicações ambientalistas e sustentáveis nas suas práticas e lutas sociais.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender o significado de políticas públicas, Heidemann (2005) argumenta ser necessário esclarecer que, em termos políticos-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais, em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado. Em seu conjunto, estas decisões e ações de governo e de outros agentes sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas.

Pode-se também conceituar políticas públicas como “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público” (GUARESCHI et al, 2004, p.180).

Para Silva (2000), a política pública é resultado de um demorado e intrincado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias instituídas ou arenas e entre os atores que delas fazem parte. Soma-se a este argumento, uma definição de política pública por Oszlak e O’Donnell (1976, p.21 apud SILVA, 2000) como:

um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema.

Quanto mais atores sociais ou institucionais fizerem parte do curso político, argumenta Silva (2000), mais amplo ele será, sendo a política pública o resultado das relações estabelecidas entre eles. Logo, a política pública compreende um conjunto de atores ou grupos de interesses que se mobilizam em torno de uma política; instituições, cujas regras de procedimento impedem ou facilitam o acesso de atores às arenas decisórias; processo de decisão, onde os atores estabelecem coalizões e fazem escolhas para a ação; e produtos do processo decisório ou política resultante.

Buscando elucidar mais conceitos relativos às políticas públicas, Heringer (2002) descreve em sua obra uma breve revisão conceitual do tema. Segundo a autora, o termo política (*policy*) pode ser entendido de formas variadas pelas mais diversas áreas de conhecimento. Para exemplificar tal multiplicidade de idéias, apresenta o exemplo de

conceituação dos economistas. Para estes, o termo política significa análise racional para alcançar metas de crescimento. Outro exemplo explanado é a conceituação adotada no campo das ciências sociais. Segundo tais estudiosos desta área, o conceito de política está diretamente associado e dependente dos processos políticos, logo, apresenta uma racionalidade diferente: mais humanística.

No entanto, afirma Heringer (2002), mesmo com certa presença de heterogeneidade de entendimentos, é possível estabelecer uma conceituação mais ou menos consensual, de que o “ato político” ou “a política” se refere aos princípios de ação de determinado governo, orientado para atingir fins e populações específicas, ou seja, é um meio para se alcançar determinada meta econômica ou social.

Neste entendimento, tanto as metas como as estratégias de ação para alcançá-las são objetivos de duas facetas da política pública que, como observa Heringer (2002), não sempre são congruentes: o discurso, ou seja, a forma pela qual uma demanda se transforma numa proposta de ação e de registro na agenda de decisões de um Governo; e a prática, que é a maneira pela quais os diferentes atores se inter-relacionam, formulam seus problemas, exigem soluções, instrumentam e materializam a política em si.

Deste modo, Ozlak e O’Donnell (1984 apud MAINGON, 1992) utilizam prévia definição quando argumentam que sendo a política um processo sujeito a pressões, esta pode ser entendida como uma ação intencional de Governo, instrumentada pelo Estado, impactando a um segmento majoritário da população, ou como um conjunto de ações ou mesmo omissões que manifestam determinada modalidade de intervenção do Estado, em relação a uma questão que seja de interesse para outros atores da sociedade civil.

Uma política pública de cunho social pode ser entendida da mesma forma. Para tal esclarecimento, Vieira (1992 apud HERINGER 2002) explica que uma ação de Governo destinada a melhorar o bem-estar ou a qualidade de vida dos cidadãos, provendo-os de serviços e renda; ou ainda como uma ação deliberada das classes dominantes para manter o trabalhador assalariado sob domínio do capital pode ser entendida como uma ação intencional de Governo, instrumentada pelo Estado.

Um terceiro enfoque aponta que a política pública social objetiva permitir aos indivíduos a satisfação de certas necessidades não levadas em consideração pelo mercado, ou seja, o Estado só possui a responsabilidade de atender aos setores mais pobres, cujos recursos financeiros não lhes permitem custear suas necessidades mínimas.

Diante a descrição de diversas tendências, Heringer (2002) delimita-as no intuito de unificar o entendimento de política pública. Para a autora, esta deve ser entendida como uma

definição de objetivos a serem alcançados (parte filosófica ou moral), incluindo a estratégia de ação e metas desejadas (a parte pragmática), num processo de decisão política, construído socialmente, de acordo com os interesses das partes envolvidas. Segundo a estudiosa, a política de Estado é entendida como determinadas idéias e princípios que se caracterizam pelo seu caráter de permanência, de legitimidade junto à sociedade e junto à burocracia, tanto quanto pela sua materialização em textos legais e em instituições específicas.

Abaixo desta superestrutura, relata a autora, existem os governos, que são gestores temporários destas políticas de Estado. Conciliar estes dois aspectos - a estrutura e a conjuntura - é um dos desafios mais complexos da administração pública, pois cada governo irá intencionalizar uma interpretação pessoal sobre os princípios de ação do Estado, conforme tendências políticas e articulações de interesses.

Quanto aos diferentes tipos de política pública, Heringer (2002) e Frey (2000) citam Lowi quando as definem como intervenções do Estado, de três tipos: distributivas, redistributivas e regulatórias. Estas duas últimas envolvem uma decisão de curto prazo a respeito de quem serão os beneficiados diretos de uma política determinada. As distributivas são políticas que vão se acumulando ao longo do tempo e envolvem todos os setores institucionais envolvidos. Por outro lado Maingon (1992) define que as decisões de caráter distributivo são mais amplas e consideram a sociedade dividida em diferentes classes e setores sociais.

Por último, Heringer (2002) tece mais uma segmentação: a distinção de políticas públicas que não têm relação direta com o processo produtivo e que se dirigem à coletividade como um todo, ou a parte dela (as chamadas políticas sociais), daquelas que estão diretamente relacionadas com o processo de produção de capital (as políticas econômicas).

Uma vez apresentados conceitos e categorizações sobre políticas públicas, passa-se à descrição de sua evolução e processo de concretização.

2.4.1 Evolução do Papel das Políticas Públicas e A Busca pela Participação Cidadã

Segundo Heidemann (2005), até as primeiras décadas do século 20, a promoção do progresso esteve a cargo sobretudo das forças de economia de mercado. E sem a presença ou a iniciativa do Estado, regulando politicamente a economia, não havia política pública para

estabelecer contornos e condicionar as ações econômicas, que dependeriam quase que exclusivamente de um mercado auto-regulado.

No entanto, argumenta o autor, esta liberdade quase que absoluta dos indivíduos tornou-se problemática. A partir de então, viu-se crescer o papel do Estado que foi acompanhado por uma diminuição da importância da atuação do Mercado auto-regulado na sociedade.

Diante deste contexto, agravado pela ocorrência das duas guerras mundiais, os Estados e os Mercados passaram a promover em conjunto o desenvolvimento da sociedade.

Assim, a ação política dos governos, no campo da economia, veio a se expressar por meio de ação regulatória, pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas; e por meio de participação direta do Estado na economia, com função empresarial, como, por exemplo, na criação e administração de empresas estatais.

No entanto, da imposição por meio de ações regulatórias, o papel da política pública evoluiu, dando grande destaque para a participação da população em sua construção.

No Brasil, conforme destaca Saule Junior (2006), é recente a preocupação da construção das políticas públicas via participação popular - um produto do processo do estabelecimento de uma nova organização política do Estado, fundamentada na descentralização, passando os municípios a serem reconhecidos pela constituição de 1988 ao lado da União, como um dos membros da Federação, como os Estados e Distrito Federal.

As políticas públicas têm, em cada Estado, o respaldo legal da Constituição Federal, da Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município. Podem ser definidas como o conjunto de programas de ação governamental voltados à concretização de direitos sociais. Caracterizam-se como instrumentos de planejamento, racionalização e participação popular. A literatura especializada, como os textos legais enfatizam a participação popular como o princípio fundamental para que assim possam ser definidas, como destacam em suas obras Höfling (2004), Neder (2006) e Saule Junior (2006).

Por ser um conceito relativamente novo ao Brasil, absorvido no final da década de 80, sua prática permanece em construção, razão pela qual, argumenta Silva (2000), ainda se encontram equívocos de conceito ao se referir como políticas públicas o conjunto de ações concebidas e emanadas do poder institucional sem a participação da sociedade civil organizada.

Quanta à sua concretização e conseqüente formulação, o ciclo conceitual das políticas públicas - de acordo com Dye (2002) - compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, finalmente, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua reformulação, aperfeiçoamento ou, simplesmente, descontinuidade.

Em primeiro lugar, como destacado anteriormente, só existem políticas se existem ações, decisões. Todos os dias são tomadas, em todo o mundo, decisões políticas, ou político-administrativas, que vinculam as coletividades humanas em cujo nome são assumidas. Estas não são decisões individuais, no sentido de que seriam tomadas por mera disposição individual, sem respeito a regras de formulação. As decisões políticas refletem em maior ou menor grau a teoria das decisões coletivas, núcleo da moderna teoria da democracia (BOBBIO, 1986).

Para detectar e estudar a participação cidadã no processo de desenvolvimento de políticas públicas, é necessário visualizar os passos para o processo de formulação de políticas públicas. Em relação a isto, Dye (2002) apresenta as etapas do processo de formulação de política como atividade política conforme quadro 1(um) a seguir:

(Continua)

| • Etapa: | • Processo: |
|-----------------------------------|---|
| • Identificar problemas | ↔ Tornar manifestas as demandas, para a ação governamental. |
| • Montar agenda para deliberação | ↔ Escolher as questões a serem decididas e os problemas a serem tratados. |
| • Formular propostas de políticas | ↔ Desenvolver propostas de políticas, para resolver as questões e os problemas. |
| • Legitimar políticas | ↔ Selecionar uma proposta. ↔ Articular apoio político para ela. ↔ Transformá-la em lei. |

| (Conclusão) | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Implementar políticas | <ul style="list-style-type: none"> ↔ Organizar burocracias. ↔ Prestar serviços ou prover pagamentos. ↔ Criar impostos. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar políticas | <ul style="list-style-type: none"> ↔ Estudar os programas. ↔ Relatar os outputs dos programas governamentais. ↔ Avaliar os impactos dos programas sobre os grupos-alvo e sobre outros grupos. ↔ Propor mudanças e ajustamentos. |

Quadro 1 - Processo de Formulação de Políticas
Fonte: Dye (2002).

Em suma, pode-se visualizar o processo político como uma série de atividades políticas – identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação. A conseqüente participação, ou não, da população em cada etapa do processo é definitiva para medir o grau de democracia e descentralização de um governo.

2.5 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: SUA IMPORTÂNCIA NA CRIAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.5.1 Princípios da Construção da Participação Cidadã

Séguin (2002), utiliza-se da visão de Cunha Filho quando enfatiza a importância da inserção popular na formação da vontade do Estado. Participar consiste, etimologicamente em tornar parte, em pertencer a um todo, que é mais forte do que a soma das forças individuais. Logo, o princípio da participação popular reforça os mecanismos e instâncias democráticas.

Para Palermo e Arantes (2002), a participação é uma questão de atitude, liderança e apropriação. Atitude quando se entende que a participação pública não é um conjunto de

métodos ou abordagens, mas sim uma atitude relacionada com importância do envolvimento dos cidadãos na construção conjunta do futuro de sua comunidade. Nesta linha, participação, para os atores, é uma empreitada de desafios e descobertas que precisa ser criativa, coletiva e colaborativa. Para tanto, indicam dois fatores essenciais:

- a) convicção para abrir novas possibilidades e para enfrentar um resultado que é desconhecido;
- b) credibilidade junto à comunidade, o que leva tempo e exige responsabilidade.

Quando citam o fator liderança, significa mostrar, em nível local, uma visão global, ou seja, o fato de que a antevisão do futuro deve ir além do presente, pois um processo sem conteúdo não tem sentido. É a capacidade de manter a busca por um objetivo em longo prazo.

Por fim, citam apropriação no sentido de que a participação não pode ser vista como uma forma de pacificar ou domar a oposição para evitar um confronto político, mas sim como uma ferramenta para melhorar a gestão pública local.

Dando seqüência ao estudo dos princípios da construção da participação, os autores estratificam a natureza da participação popular. Conforme Palermo e Arantes (2002), existem quatro tipos distintos de participação pública, caracterizados ora pela natureza, ora pelo grau de envolvimento. No informativo, uma informação é apenas dada e, ou, recebida. Constitui uma forma passiva e limitada de participação, em que os participantes estão sujeitos a perguntas que visam fazer com que informações e percepções possam ser coletadas ou expostas para sua informação. No reativo, as estratégias são estabelecidas na noção de que a participação é mais fácil e significativa quando existe um ponto focalizado de forma concreta – como uma idéia já formada a ser debatida, ou projetos de leis, por exemplo – que provoque uma reação.

A participação dita exploratória apresenta os autores, é recomendada quando não se conhece exatamente qual é o problema, nem como deverá ser conduzida a sua solução. Utilizando-se a participação pública como uma técnica colaborativa e exploratória, grupos de trabalho podem ser estabelecidos a fim de investigar aspectos de interesse e necessidade das comunidades.

Por fim, definem a participação do tipo ativa. Para explicar tal caracterização, os estudiosos supracitados argumentam que existe, tradicionalmente, uma linha de separação entre a participação e a ação. Isso significa que a comunidade pode até ser incluída, informada ou questionada, mas quem faz o plano são profissionais. Por outro lado, criticam essa visão tradicional, que pode ser evitada já que existe, na atualidade, um movimento crescente rumo

ao planejamento comunitário, que está buscando desvencilhar a separação entre a participação e a ação.

2.5.2 Participação Cidadã no Estabelecimento de Políticas Públicas: Importância, Limites e Desafios

Para Denhardt e Denhardt (2003), a idéia da participação cidadã no estabelecimento de políticas públicas não deve se restringir meramente em constituir uma visão e deixar a implementação para aqueles que estão no governo. Para os autores, o cidadão deve participar de todas as etapas do processo, designando e realizando programas que se desloquem na direção desejada pela sociedade. Ou seja, o foco primordial é que a implementação de políticas públicas deva ser engajada por cidadãos e construída pela comunidade. Os cidadãos não devem ser tratados como potenciais interferências, e nem usados como meios de redução de custos. Ao invés disso, o engajamento cidadão deve ser visto como apropriado e parte necessária à implementação de uma democracia realmente efetiva, não só representativa.

Segundo Arantes e Palermo (2002), existem vários argumentos a favor de uma participação pública como ferramenta de planejamento de políticas públicas, dentre eles destaca:

- a) Uma cidade não é um assunto particular: À comunidade deve ser dada toda a oportunidade de participar, identificar problemas, revelar contextos, desenvolver possibilidades, explorar oportunidades, refletir sobre as suas conseqüências e, até mesmo, fazer suas próprias escolhas.
- b) A cidade é um projeto colaborativo: A cidade é um complexo construído por muitas mãos. A idéia de um projeto em conjunto exige, pois, o envolvimento não apenas no momento de decidir o que fazer, mas também o próprio fazer.
- c) O poder das idéias: É injustificado argumentar contra a participação pública, pois, se as pessoas mais afetadas não estiverem envolvidas, as decisões passam a ser autoritárias, havendo, assim, um predomínio da exclusão e o predomínio de uma visão limitada.

Além destes argumentos, Campbell (2005) em seu artigo “*THEORIZING THE AUTHENTIC Identity, Engagement, and Public Space*”, apresenta resultados de pesquisas que demonstram o sucesso da participação no comprometimento a longo prazo, afirmando que

membros de grupos exibem maior cooperação quando a identificação com o grupo é positiva e saliente. Trata-se do senso de pertencer, citado por Denhardt e Denhardt (2003), e também apresentado por Roberts (2004) e Alford (2002), como motivador, e ao mesmo tempo como resultado da participação. Roberts (2004) afirma que a participação cidadã direta é terapêutica e integrativa, fazendo bem ao indivíduo através da sensação de liberdade e de pertencer, retirando-o da alienação. Em suma, entende-se que o senso de pertencer é ao mesmo tempo um motivo que leva o indivíduo a participar, e que o mantém integrado, envolvido com o grupo em que acredita e se identifica.

Esses resultados justificam as situações “preparadas” para passar às pessoas um falso senso de participação. Como Denhardt e Denhardt (2003) advertem, a participação pode ser estruturada para dar às pessoas uma falsa impressão de envolvimento. A autora do artigo inicialmente citado demonstra este aspecto quando fala das dificuldades da participação autêntica, visto os interesses do governo, primeiramente, na manutenção do poder, do *status quo*; ao mesmo tempo, a falta de confiança no governo faz com que as pessoas vejam com maus olhos as tentativas do governo de envolvimento do cidadão. Tal desconfiança não se demonstra infundada: a autora, em seguida, apresenta diferenças existentes entre o considerado ideal e a prática corrente da participação, que fundamentam este sentimento.

O ideal seria a igualdade entre cidadãos e governantes na proposição de alternativas para solução de problemas, de tópicos de agenda, e de definição de prioridades. O que se percebe na prática é a ineficiência das formas existentes, embora reconhecidas por autores como King e Kensen (2002) e Roberts (2004), tais como Reuniões Públicas, Conselhos da Cidade e Painéis. Criticam os autores, que só reconhecem alternativas formais de participação política que envolva obrigatoriamente o governo, resultando no descaso de outras alternativas, que embora não formais, envolvem o desenvolvimento da cidadania e a busca de políticas públicas democráticas.

Exemplos impactantes existentes no texto de Campbell (2005, p. 694) refletem tal questão, particularmente o que transcreve uma lei Estadual que trata da participação do cidadão nas reuniões abertas do conselho da cidade, nos seguintes termos:

De acordo com a Lei da Reunião Aberta do Estado, o conselho de cidade pode somente discutir as matérias listadas na agenda do conselho de cidade. As matérias trazidas pelo público sobre problemas públicos que não são agendadas não podem ser discutidas pelo conselho de cidade. Há um limite de cinco-minutos por cidadão. Dispositivos de auxílio visuais do orador ou gravadores não serão permitidos durante reuniões formais. Os cidadãos que assistem a reuniões do conselho devem abster-se de fazer observações pessoais, impertinentes e caluniosas ou de tornar-se barulhento ao dirigir-se ao conselho ou ao assistir à reunião do conselho. Observações não autorizadas sobre as audiências, bater os pés, gritar

e demonstrações similares não são permitidas. As violações destas regras podem resultar na remoção da reunião de conselho da cidade. (agenda da reunião de conselho da cidade de Tempe, EUA 2002).

A utilização das reuniões públicas e painéis demonstram-se como espaço para apresentação das decisões já tomadas anteriormente pelos governantes, e não como espaço público para participação democrática, como apontado pela teoria.

Não que a participação efetiva do cidadão seja de fácil alcance. O número de pessoas envolvidas e o desequilíbrio sócio-econômico e de conhecimentos são dificuldades encontrados pelos governos no envolvimento das pessoas. Muitos dos que participam e demonstram interesse pelos assuntos públicos tornam-se tão envolvidos com os processos que esquecem de sua função de cidadão (CAMPBELL, 2005). Denhardt e Denhardt (2003) e Roberts (2004) expuseram tal dificuldade em seus trabalhos, sendo que Roberts (2004) procurou demonstrar alternativas que garantissem sua viabilidade, muitas envolvendo o uso de tecnologia da informação.

Como reflexão mediante o processo popular participativo, Palermo e Arantes (2002) destacam, em seu artigo, seis limitações a seguir descritas:

- a) Predisposição reacionária – Segundo os autores, pessoas são mais facilmente reunidas sempre que percebem a iminência de uma crise local, imediata e concreta. Argumentam a predisposição pela manutenção do “*status quo*”, sendo qualquer mudança vista, inevitavelmente, como destrutiva.
- b) Tendências e ajustes – Neste tópico, os autores apontam a dificuldade existente no grau de compreensão e, conseqüentemente, de comunicação da participação pública, a qual exige a interação entre os mais diferentes tipos de grupos e pessoas. De forma complementar, Palermo e Arantes (2002) chamam a atenção que para obter o apoio público, as idéias e as escolhas precisam ser reduzidas e simplificadas de maneira a torná-las compreensíveis a todos os envolvidos.
- c) A tirania dos números – Neste aspecto, os autores argumentam que o suporte popular não resulta, necessariamente, de uma decisão acertada, pois o domínio da maioria pode, muitas vezes, ser opressivo para as minorias, excluindo-as do processo participativo.
- d) Fator de articulação – Em uma comunidade, algumas pessoas são mais articuladas e informadas do que outras, e, conseqüentemente, desejam marcar presença, enquanto outras operam nos bastidores da participação pública. Diante este

contexto, é preciso despender grande esforço para a construção de um espaço de debate aberto que não intimide a ação de nenhum participante do processo.

e) Vácuo da liderança – Alertam os autores que a participação – caso mal direcionada – pode tornar o público servil, a ponto do mesmo ser conveniente a uma falta de liderança, gerando assim, confusão entre popularidade momentânea e direção comunitária.

f) Perspectiva global – O isolamento não é uma escolha, afirmam os estudiosos. Como o mundo está mudando de forma significativa, eventos regionais, nacionais e globais afetam as circunstâncias locais. Uma participação em que não se incluam aprendizagem, interação entre informações e perspectivas amplas pode perder muito em substância.

Ante tais argumentos, verifica-se que o alcance real da participação popular é um procedimento complexo, devendo ser conduzido de maneira transparente.

A autêntica participação deveria envolver os conceitos estudados por Arendt, que utiliza a definição da *polis* grega, e expõe a esfera pública como o espaço em que o indivíduo é livre para compartilhar seu pensamento e compreensão de mundo, participando em conjunto da construção de políticas. Para Arendt (2004) e Habermas (1990) o poder só é legítimo quando resulta do consenso. Segundo Habermas (1990) o consenso dos integrantes de um discurso fundamenta a validade das normas e instituições, legitimando-as. O consenso universal pressupõe liberdade de violência e coação, onde todos os integrantes do discurso podem participar de maneira igualitária.

Campbell, em várias partes do artigo, argumenta que a participação é um processo educativo, além de transformar as pessoas em melhores cidadãos, as transforma em melhores indivíduos.

O aumento da participação popular nas diretrizes seguidas pelo governo é também defendido por Baquero (2003) e amplamente discutido por Roberts (2004). Grandes defensores da participação popular, Denhardt e Denhardt (2003), baseando-se nas idéias de Rousseau, afirmam que, ao se engajar na participação, o indivíduo aprende e desenvolve habilidades apropriadas ao processo, de modo que este se torna auto-sustentado, ou seja, quanto mais os indivíduos participam, mais qualidade agrega ao processo de participação, ampliando o espírito da consciência pública e democracia social.

Conseqüentemente, desenvolver mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer os indivíduos para a esfera pública. Na definição de democracia social, Denhardt e Denhardt (2003) utilizam o pensamento de Sandel, o qual está

relacionado a indivíduos mais ativos e engajados nas atividades governamentais. Nesta acepção, cidadãos prezariam, primeiramente, o interesse público, deixando em segundo plano interesses próprios. E esta ação, para ser efetiva, deveria contar com uma participação popular ativa, dotada de uma visão de longo prazo e acesso – assim como ter consciência - aos assuntos públicos.

Reforçando a importância da participação popular, Palermo e Arantes (2002) expõem o fato de que um plano ser elaborado com a participação pública é de extrema importância, uma vez que este possui muito mais chances de ser mais bem delineado e apresentar maior efetividade se comparado à ausência dessas. Efetividade, afirmam os autores, significa colocar um plano em prática, de forma que os cidadãos quanto tomadores de decisão se sintam permanentemente motivados a participar de um processo de interesse público, pois percebem de forma concreta uma mudança contínua da qualidade de vida. É, portanto, isso que proporciona a sensação de posse, de apropriação, pela comunidade, desse processo, enfim, o engajamento das pessoas somente ocorre quando as mesmas têm consciência de que o processo participativo está sendo conduzido de forma transparente e correspondente às necessidades demandadas pela localidade. Ante este contexto, tem-se, então, consolidada uma visão compartilhada dos problemas, das necessidades e das soluções locais.

2.5.3 Diretrizes estabelecidas em ordem a participação cidadã na implementação de políticas públicas no Brasil.

Para Séguin (2002), mede-se a força de uma democracia pela participação e qualidade dos serviços prestados pelos seus cidadãos e não apenas pelos serviços que estes recebem do Estado. É, pois, por meio da participação popular efetiva que ocorre a densificação da democracia. Portanto, a participação cidadã nas discussões das diretrizes governamentais e na implementação de políticas públicas é pois um princípio basilar da gestão democrática.

Ao analisar a evolução histórica da sociedade brasileira, desde seus primórdios coloniais até a presente república federativa e presidencialista, que implanta um Estado democrático de direito, verifica-se a construção gradual de uma democracia participativa, na qual os cidadãos e as instituições com poder de representação têm dado sua parcela de contribuição.

Parcela ainda tímida, segundo Oliveira (2005), uma vez que os resquícios do coronelismo e do militarismo deixaram marcas indeléveis de autoritarismo e afastamento do administrado dos assuntos do Estado, que somente com muito esforço e ideal democrático serão apagadas.

Neste sentido ao analisar os instrumentos disponibilizados hoje no Brasil para aumentar o grau de participação cidadã podemos ressaltar basicamente dois importantes instrumentos que permitem aos cidadãos brasileiros participarem das decisões sobre assuntos de interesse público. Por um lado temos os princípios normativos de participação cidadã inseridos na legislação brasileira, tanto em nível constitucional como infraconstitucional, e que permitem a participação do cidadão/usuário na Administração Pública, via processo Administrativo.

Ainda neste contexto de princípios normativos temos no âmbito estadual, a Lei Complementar Nº. 284, de 28 de fevereiro de 2005 do Estado de Santa Catarina, onde apesar de não se encontrar mecanismos de interface e interlocução com a comunidade organizada propriamente dita, encontra-se diversas menções à necessária adequação da cultura organizacional da administração Pública à participação da cidadania. Neste sentido, tal norma estabelece um modelo de gestão para a Administração Pública Estadual na qual a participação popular é de relevante destaque.

Quando trata do funcionamento da Administração Pública Estadual a participação social é refletida, no § 4º do Art. 9º, o qual estabelece que a Administração Pública Estadual primará por maior eficiência, eficácia, efetividade e relevância administrativas, pela participação da sociedade nas decisões governamentais e pela transparência administrativa.

Em seu Capítulo III, Art. 4º, a participação cidadã é destaque no momento em que expõe que a cultura organizacional da Administração Pública Estadual deverá estar fundamentada em uma nova atitude do Estado perante o cidadão, proporcionando as condições para o pleno exercício das liberdades individuais. Para tanto, prevê em seu parágrafo único que a definição da cultura organizacional a ser desenvolvida deve implicar na construção de uma nova cultura de cidadania e de serviço às pessoas, do modo a buscar colocar o poder de decisão cada vez mais próximo do cidadão.

Ainda no Art. 71, entre os papéis de atuação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional pode-se destacar o de indutoras do engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada.

Contudo, Oliveira (2005) argumenta que embora a legislação vigente produzida pelo poder público, tem se esforçado no intuito de incluir o cidadão no contexto das decisões

político-administrativas, a participação do administrado nas ações da Administração ainda é algo novo, que não está muito arraigado à cultura brasileira, esmorecendo por vezes diante de uma apatia causada pelo desinteresse pelas causas sociais.

Mesmo os legisladores não poupando esforços em produzir leis que contemplam a participação cidadã (Ação Popular, Ação Civil Pública, Writ do Mandado de Segurança, o próprio papel do Ministério Público na defesa ambiental inscrito na Constituição Federal de 1988, etc.), contudo – adverte Oliveira (2005), a cultura popular não avança com a mesma velocidade (e talvez, organização), faltando, ainda, divulgação de tais direitos ao administrado, haja vista que a exegese legislativa está concentrada nas mãos dos políticos, juristas e de uma parcela mais culta da população.

Finalizando a análise, o autor esboça uma estratégia para a disseminação da participação cidadã: realização de iniciativas tais como cartilhas, palestras, programas de mídia escrita falada e televisiva que venham a esclarecer a participação cidadã em linguagem mais acessível aos administrados.

Por outro lado, uma outra importante ferramenta de gestão rumo à participação a ser destacada é a Agenda 21, principalmente no contexto ambiental. Esta, não é um plano de governo, mas sim uma proposta de estratégia destinada a subsidiá-lo e a ser adaptada, no tempo e no espaço, às peculiaridades de cada país e ao sentimento de sua população. É uma diretriz dada pelo governo e um importante instrumento para a confecção de políticas públicas que introduz a idéia de que desenvolvimento e meio ambiente constituem binômio central e indissolúvel. A principal contribuição desse conceito de ruptura entre dois padrões de desenvolvimento foi tornar compatíveis duas grandes aspirações do final do século que se encerrava: o direito ao desenvolvimento, sobretudo para os países em patamares insatisfatórios de renda e riqueza; e o direito à vida ambientalmente saudável, para esta e para as futuras gerações.

Quanto às iniciativas, a Agenda não deixa dúvida: os governos têm a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar processos de implementação da Agenda 21 em todas as escalas. Além dos governos, a convocação da Agenda visa mobilizar todos os segmentos da sociedade, constituindo-se em uma via política para a mudança, sob os preceitos da democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos. No entanto, o grau de participação depende do comprometimento, instrução e da vontade do cidadão em participar. É um instrumento democrático que apenas funciona com o envolvimento popular, e este não é disciplinado.

2.5.3.1 Princípios Normativos de Participação Cidadã no Processo Administrativo

Segundo Oliveira (2005), o cidadão/administrado pode e deve participar ativamente do processo administrativo, seja como parte, seja como terceiro interessado, seja como integrante de grupos sociais organizados e com poder de representatividade. Nesta participação o administrado deve, ainda, respeitar os limites impostos pela legislação, tanto constitucional quanto infra-constitucional.

Pode-se verificar a origem da participação popular no processo administrativo já no artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando este menciona ser um dos fundamentos da República Federativa a cidadania, ainda dizendo no seu parágrafo único que o poder emana do povo que o exerce através de representantes ou diretamente nos termos do texto constitucional.

Ainda no artigo 37 da Constituição Federal Brasileira, encontra-se disciplinado que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. (BRASIL, 2007)

Soma-se a isto, a Ementa Constitucional nº 19 de 1998, na qual foi definida em seu § 3º:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1.999, Lei do Processo Administrativo no âmbito federal, veio dar contornos de processualidade à atividade administrativa, trazendo os requisitos materiais, formais e de princípios desde a instauração até a decisão do processo administrativo.

Em adição, a legislação e a doutrina vieram contemplar a participação popular nos atos proferidos pela Administração, funcionando o administrado ora como parte, ora como

interessado e ora como integrante de instituições sociais organizadas e com poderes de representatividade.

Deste modo, conclui Oliveira (2005), não há que se contestar a existência da processualidade administrativa, nem a participação do administrado nos mais variados processos administrativos, desde que balizada por legislação específica.

Conforme análise do autor, a partir do momento que o Estado abandonou uma prática arbitrária e adotou uma postura mais democrática para respaldar seus atos, o processo administrativo tornou-se um instrumento importante para dar sustentação aos atos praticados por seus representantes, evitando com isso a prática de abusos e coibindo a personificação do Estado nas pessoas físicas que o representam.

É verificado tal intento na atual Carta Política do Estado já no seu art. 1º, inc. II e ,também, no parágrafo único que lança os fundamentos da participação do cidadão na administração pública, como segue:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II – A cidadania;

(...)

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Por outro lado, argumenta o estudioso, os administrados, na maioria das vezes, não conhecem bem o direito de intervenção nos processos administrativos, que podem até conter elementos de caráter privado, mas que carregam em seu bojo a prevalência e supremacia do interesse público.

Quanto às formas de participação previstas em lei, devido ao caráter, na maior parte das vezes, público do processo administrativo, há situações em que o administrado irá participar efetivamente do mesmo, nele realizando atos, e outras vezes em que este irá participar como ouvinte, como consultado (audiências públicas) ou até mesmo como fiscal, objetivando verificar a legalidade e moralidade entre outros princípios que norteiam o processo administrativo.

Deste modo, segundo preceitos legais, a participação do administrado/cidadão no processo administrativo pode se dar das seguintes formas: a) O administrado como parte no processo administrativo; b) O administrado como terceiro interessado no processo

administrativo; c) O administrado como integrante de grupos sociais nacionais com poderes de representação.

Numa visão do administrado como parte no processo administrativo, há vários procedimentos administrativos nos quais a administração pública figura em um pólo e o administrado no outro. Nestes casos o administrado irá exercer o direito subjetivo na defesa de interesses exclusivamente privados, havendo o interesse público de um lado muitas vezes resistido pelo interesse privado do outro. Como exemplos destes procedimentos, Oliveira (2005) nos fornece processos de desapropriação, imposições de multas e processos disciplinares contra servidores públicos.

Quando se analisa o administrado como terceiro interessado no processo administrativo, observa-se que existem procedimentos administrativos nos quais o administrado/cidadão, mesmo não sendo parte individualmente interessada, pode diligenciar como verdadeiro fiscal da lei e guardião dos princípios que regem o processo administrativo. O exemplo dado pelo autor quanto à participação do administrado como terceiro interessado é o acesso às contas públicas.

Ao tratar o administrado como integrante de grupos sociais nacionais com poderes de representação, a forma de destaque de representatividade do administrado é a participação de grupos sociais organizados, com poderes de representação, quais sejam, sindicatos, associações, Conselhos profissionais, ONG's, partidos políticos entre outros. Tal participação pode ser efetivada por meio de consulta pública antes da tomada de decisão em matéria de interesse geral ou mesmo de interesse do grupo ao qual representam, integrando colegiados públicos para tomada de decisões de interesse geral ou do grupo que representam.

Quando se estuda os instrumentos de intervenção do cidadão na administração pública do Brasil, percebe-se que a informalidade é um dos princípios do processo administrativo que significa, em suma, que o processo administrativo não exige formas rígidas, sacramentais, para sua instauração, instrução e decisão, a não ser quando a lei assim o exigir. Nesse entendimento, Oliveira (2005) afirma que na tutela dos interesses particulares e/ou sociais, os administrados podem lançar mão de vários instrumentos processuais ou expedientes administrativos, alguns tutelados no próprio texto constitucional e outros na legislação infraconstitucional. Para a análise da proposta deste trabalho, destacam-se o pedido de informação e o pedido de audiência pública.

Na modalidade de pedido de informação, o inciso XXXIII, do art. 5º da CF/88 assim normatiza: “Todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse

particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” (BRASIL, 2007)

Na forma de pedido de audiência pública, a Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a resolução 09/87 que prevê a realização de audiências públicas para projetos de obras que venham a causar impacto ambiental, o art. 2º desta resolução prevê a nulidade de licença concedida pelo Órgão Estadual sem atendimento da solicitação de audiência pública, que pode ser requerida por entidade civil, Ministério Público ou 50 ou mais cidadãos. A lei 8666/93 que trata das licitações e contratos administrativos, também prevê a realização de audiências públicas no seu art. 39, para a licitação ou conjunto de licitações que ultrapassem o valor de R\$ 150.000.000,00, consideradas de maior vulto. Existem outras previsões de audiência pública no exercício das funções estatais.

Focando na audiência e consulta públicas como formas de participação cidadã no processo administrativo, conclui-se que também são instrumentos de participação do administrado nas tomadas de decisões da administração pública as audiências e consultas públicas, nas quais o poder público ouve a opinião de integrantes da coletividade antes de ultimado o ato administrativo, no intuito de melhor fundamentar a necessidade de se praticar o ato administrativo. Embora parecidas uma e outra não se confundem, haja vista que ocorrem em situações e procedimentos diferentes, especificamente abalizados pelo ordenamento jurídico vigente.

A audiência pública, para Oliveira (2005), caracteriza-se pelo debate público e pessoal entre a Administração e cidadãos ou entidades representativas da sociedade civil sobre temas de relevante interesse público. Como o próprio nome remete, trata-se de audiência, e por tal motivo ocorre com horário e local previamente designado, fazendo-se muito importante a publicidade, para que os cidadãos e entidades representativas possam tomar prévio conhecimento de sua realização. Geralmente a publicação é complementada através de convite divulgado junto à coletividade

Já a consulta pública, afirma o autor, ocorre através de consultas feitas pelo órgão administrativo a integrantes da coletividade e entidades representativas, no intuito de coletar dados de opinião pública, sendo estas reduzidas a termo, em peças formais que farão parte integrante do processo administrativo que a gerou.

A principal diferença apreciada é o caráter presencial e menos formal da audiência pública, onde prevalece a oralidade, nada obstando que pontos importantes do debate sejam

reduzidos a termo, enquanto que na consulta pública prevalece uma maior formalidade e não há necessidade de reuniões dos consultados.

Restringindo-se à questão ambiental, verificam-se como instrumentos legais que asseguram a participação popular a execução de audiências e de consulta públicas espaços para a defesa dos interesses da comunidade.

Um exemplo de destaque é o da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia que organiza e administra regularmente conselhos de consumidores. Atuando entre as concessionárias de todos os estados do país, as audiências são transmitidas pela internet, tendo o material resultante das discussões disponível ao público.

No entanto, a ação pública não deve ficar limitada aos pelos instrumentos legais que disciplinam a participação. No plano de gestão pública publicado pelo atual governo, a participação é um instrumento estratégico altamente mencionado. Este é visto como um princípio basilar da gestão democrática que permite aos cidadãos se informar e participar das decisões sobre assuntos relacionados ao interesse público e a seus legítimos interesses particulares. Com isto, o governo pretende migrar de um Estado meramente regulador para um Estado promotor do desenvolvimento com inclusão social, o que demanda políticas ativas de modernização institucional.

2.5.3.2 A Agenda 21

Na Conferência as Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Cúpula da Terra ou Rio 92, segundo dados obtidos no site do Ministério do Meio Ambiente, a comunidade internacional concebeu e aprovou a Agenda 21, assumindo assim, compromissos com a mudança da matriz de desenvolvimento no século XXI. O termo “Agenda” foi concebido no sentido de intenções, desígnio, desejo de mudanças para um modelo de civilização em que predominasse o equilíbrio ambiental e a justiça social entre as nações.

A Agenda 21, segundo o Ministério do Meio Ambiente, introduz, dessa forma, a idéia de que desenvolvimento e meio ambiente constituem binômio central e indissolúvel. A principal contribuição desse conceito de ruptura entre dois padrões de desenvolvimento foi

tornar compatíveis duas grandes aspirações do final do século que se encerrava: o direito ao desenvolvimento, sobretudo para os países em patamares insatisfatórios de renda e riqueza; e o direito à vida ambientalmente saudável, para esta e para as futuras gerações.

Tendo como via política para a mudança a democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos, torna-se imprescindível sua adequação em âmbito nacional, estadual e local de modo que expresse melhor as condições específicas de cada região.

Todo processo de implementação da Agenda 21, em cada país, é um momento significativo na consolidação do conceito de sustentabilidade e da sua aplicabilidade na organização social.

Essa concepção processual da validação do conceito implica assumir que os princípios e as premissas que devem orientar a implementação da Agenda 21, não constituem um rol completo e acabado: torná-la realidade é, antes de tudo, um processo social no qual os atores definem, paulatinamente, novos consensos, reconhecem conflitos e montam uma agenda possível rumo ao futuro que se deseja sustentável.

A Agenda valoriza, mas não dá enfoque apenas em situações voltadas à preservação e conservação da natureza. Considera questões estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; à diminuição das disparidades de renda regionais e interpessoais; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão. Em suma, a Agenda 21 deve procurar expressar um planejamento estratégico e participativo, que determina as prioridades a serem definidas e executadas em parceria governo e sociedade.

2.5.4 A Agenda 21 como um Instrumento de Formação de Políticas Públicas

Além do documento em si, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que resulta na análise da situação atual de um país, Estado, município, região, setor e planeja o futuro de forma sustentável. Ou seja, cada país ou região deve construir sua própria “Agenda” segundo suas características econômicas, sociais e ambientais. Este processo deve ser constituído de maneira que toda a sociedade seja envolvida oportunizando que sociedade e governo possam definir - juntas - prioridades na elaboração de políticas públicas.

E seguindo acordo firmado, o Brasil desenvolveu uma Agenda 21 própria que vem se constituindo em um instrumento de fundamental importância rumo a um futuro que se deseja ser sustentável.

O desenvolvimento, para ser sustentável, segundo documento elaborado pelo consultor Idaulo José Cunha o qual foi apresentado em novembro de 2001 no encontro regional Sul da agenda 21, deve conciliar conservação ambiental com crescimento econômico e com melhoria da qualidade de vida da população, redefinir padrões de consumo, além de reestruturar o sistema produtivo e a sua base tecnológica. Baseando-se nestes argumentos, a elaboração da Agenda 21 brasileira, que se deu entre 1997 e 2002, teve como metodologia de trabalho aprovada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (CPDS) a seleção de áreas temáticas para o desdobramento de esforços em busca de um futuro sustentável.

A escolha destes temas centrais foi feita de forma a abarcar a complexidade do país e suas regiões dentro do conceito de sustentabilidade ampliada. Foram seis eixos determinados: Agricultura, Gestão dos Recursos, Infra-Estrutura e Integração Regional, Redução das Desigualdades Sociais, Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável e Cidades Sustentáveis.

A partir do envolvimento destas áreas temáticas percebe-se a amplitude de atuação da Agenda 21. Esta não pode ser considerada como apenas uma política pública ambiental, mas sim uma política pública socioambiental.

Com o amadurecimento da visão socioambiental, amplia-se a percepção de que as políticas públicas para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável devem levar em consideração as demandas e dos contextos socioculturais das populações locais em sua diversidade. Além disso, passa-se a considerar que sustentabilidade deve ser tanto ambiental quanto social e econômica. (SANTOS, 2002, p.30).

E é esta interligação que está sendo desenvolvida nos projetos da Agenda 21 realizados em torno do Brasil.

A Agenda 21 é uma ampla política pública caracterizada por atender as demandas da sociedade num mosaico de setores. O atendimento integrado e sistêmico nos diversos setores sociais promove a inserção social e a difusão de oportunidades para que as sociedades e os governos possam definir prioridades nas políticas públicas.

O Estado de Santa Catarina, seguindo indicações da Agenda 21 nacional, criou sua própria Agenda 21, assim como outras regiões do país. O processo buscou envolver toda a sociedade na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazos. Por meio de uma análise do cenário atual, as propostas de soluções procuraram adotar uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões

econômica, social, ambiental e político-institucional da localidade. Em outras palavras, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios da agenda 21, gera inserção social e oportunidades para que as sociedades e os governos possam definir prioridades nas políticas públicas.

Para uma maior explicação de como ocorre a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e avaliação da Agenda 21 local segue descrição, baseada na obra “Passo a Passo da Agenda 21 Local”, dos procedimentos necessários para o desenvolvimento de um projeto. Ao longo da explicação serão apresentadas demonstrações de participação da sociedade civil.

1º Passo – Mobilizar para sensibilizar Governo e Sociedade

O início do processo de formulação da Agenda 21 Local necessita, em um primeiro momento, para se tornar um instrumento de mobilização social, que seus conceitos e pressupostos sejam difundidos junto à comunidade, associação de moradores, movimentos sociais, sindicatos, comunidades escolares, associações patronais, entidades dos setores produtivos urbanos e rurais, instituições públicas, etc. Vale ressaltar que não existe uma forma única para a construção de uma Agenda 21. Cabe aos responsáveis pela iniciativa desenvolver o projeto baseado nas peculiaridades locais. Percebe-se com isso que a participação da sociedade é instrumento fundamental já na difusão dos pressupostos da Agenda 21 Local.

Nesse contexto, mobilizar e sensibilizar são ações fundamentais para o sucesso da Agenda 21 Local ao longo de toda a sua implementação. Alguns procedimentos, extremamente participativos, são necessários para realizar esta mobilização. Segue os principais:

- a) Reunir dados e informações sobre as características básicas do espaço geográfico onde será construída a Agenda 21 Local;
- b) Reunir informações sobre programas, projetos e ações governamentais e não-governamentais voltadas para o desenvolvimento sustentável que estão em andamento;
- c) Identificar as instituições representativas dos setores da sociedade;
- d) Identificar parceiros que possam contribuir para a realização dos eventos;
- e) Iniciar debate sobre como fortalecer institucionalmente o processo junto aos poderes públicos locais, reunir e/ou elaborar e divulgar material informativo e/ou didático, a partir das diretrizes do Programa Agenda 21;
- f) Obter apoio dos meios de comunicação;

g) Divulgar amplamente a proposta de parceria do governo e sociedade para construir a Agenda 21 Local.

Essa fase indica o início do processo de introduzir a temática da Agenda 21 Local na pauta dos diversos setores da sociedade. Isto pressupõe uma revolução na forma tradicional de tomar decisões porque se deve desenvolver o envolvimento voluntário dos habitantes, desenvolver uma nova forma de relacionamento entre comunidade e autoridades governamentais locais e mostrar para as pessoas como é importante a contribuição de cada um durante todo o processo.

2º Passo – Criar Fórum da Agenda 21 Local

A criação do Fórum da Agenda 21 Local mais uma vez demonstra a necessidade de participação da sociedade civil. Esta fase ocorre com a realização das primeiras reuniões de discussão sobre a criação, composição e formalização do Fórum. Para tanto, todos os setores da comunidade deverão ser convidados, oportunizando a ação conjunta da sociedade e Governo. As principais etapas do 2º passo são:

- a) Formalizar parceria entre governo e sociedade por meio de ato de criação do Fórum da Agenda 21 Local e oficializar o processo para garantir as condições políticas e institucionais necessárias para preparar, acompanhar e avaliar o processo de construção e implementação da Agenda 21 Local;
- b) Definir e divulgar a missão do fórum com parceiros mobilizados, representantes dos diversos segmentos da sociedade;
- c) Criar um estatuto ou regimento interno que oriente o processo de funcionamento e de tomada de decisão do grupo;
- d) Eleger o coordenador(a) do Fórum;
- e) Criar estrutura que confira agilidade e eficácia na implementação das deliberações do Fórum;
- f) Oficializar o "Fórum da Agenda 21 Local (Decreto, Portaria, Lei);

Após instalado, o Fórum terá como atribuições iniciais para a construção e implementação da Agenda 21 Local:

- a) Definir os princípios e as premissas a serem seguidos na construção da Agenda 21 Local;

- b) Selecionar temas prioritários, capazes de mobilizar a opinião pública criando as condições para a formação do cenário futuro desejado;
- c) Coordenar a elaboração de um cenário futuro desejado pela comunidade;
- d) Coordenar grupos de trabalho criados para envolver os mais variados segmentos interessados nos temas escolhidos como prioritários na construção da Agenda 21.

3º Passo – Elaborar o Diagnóstico Participativo

Para desenvolver um planejamento participativo, com a efetiva participação das pessoas é necessário contemplar um detalhamento sistêmico dos problemas locais. Assim, a elaboração do diagnóstico participativo deve conter a realidade local em suas dimensões sociais, ambientais, econômicas, culturais e político-institucionais. As principais fases do 3º Passo são:

- a) Definir como e quem irá realizar o diagnóstico participativo, procurando identificar os entraves à sustentabilidade e levando sempre em conta o cenário futuro desejado;
- b) Realizar levantamento detalhado de dados, informações, análises, planos diretores, planos plurianuais, planejamento estratégico, etc. - já existentes na localidade;
- c) Sistematizar as informações coletadas no 1º Passo sobre as características locais, para descrever a realidade local em suas dimensões ambiental, econômica, social, cultural, política e institucional, de forma participativa, identificando potencialidades e problemas locais;
- d) Levantar a percepção dos grupos locais sobre as políticas públicas e projetos em andamento levantados para identificar os aspectos que devem ser trabalhados no sentido de minimizar os problemas e auxiliar na construção do cenário futuro desejado;
- e) Apresentar o Diagnóstico Participativo para submeter à aprovação do Fórum;
- f) Divulgar amplamente o resultado da etapa de Diagnóstico Participativo.

Vale lembrar que o Diagnóstico Participativo se trata de uma base de conhecimentos técnicos e populares, construída a partir de metodologia democrática e participativa, que reflete a situação e os anseios da população. Mais uma vez a participação da sociedade civil é a peça chave da etapa.

4º Passo – Elaborar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

O Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, elemento principal do processo de construção e implementação da Agenda 21 Local, a ser elaborado no âmbito do Fórum da Agenda 21 Local, deverá conter minimamente:

- a) A visão estratégica da comunidade, incluindo o cenário futuro desejado construído ao longo do processo;
- b) Objetivos, oportunidades, problemas e prioridades levantadas no diagnóstico participativo;
- c) Metas específicas que devem ser alcançadas;
- d) Ações concretas e específicas para atingir as metas e, por conseguinte, os objetivos;
- e) Estratégias e meios de implementação das ações, que incluam os vínculos existentes com o processo de planejamento governamental do município ou região;
- f) Recomendações, estratégias de revisão do Plano e dos pactos firmados, de forma periódica;
- g) Indicadores de desenvolvimento sustentável e outros instrumentos de controle social como pesquisas, consultas e campanhas.

A formulação de indicadores é importante porque permitirá avaliar os resultados obtidos e como estes contribuíram para o alcance do desenvolvimento sustentável na localidade em questão.

Após a conclusão do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, o Fórum terá finalizado os quatro primeiros passos necessários para a elaboração e publicação do documento da Agenda 21 Local. O documento, de fácil entendimento de todos da comunidade, deverá, entre outros, conter a história da construção, todas as fases do processo, propostas de políticas públicas para transformação da realidade local e relação de participantes.

Uma informação importante a ser dita é que a elaboração e a divulgação do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável é um marco no processo, mas não sua conclusão, já que o Projeto Agenda 21 Local é um processo contínuo de participação. O Projeto deve ser constantemente ativado, revisto para manter as articulações entre parceiros, em processo continuado de troca, de discussão, informação e correção do rumo, que deverá estar sempre pautado no desenvolvimento local integrado e sustentável.

5º Passo: Implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável

A partir de agora se entra no estágio de implementação do Plano, do projeto Agenda 21 Local, e assim como sua elaboração dependeu da participação efetiva da sociedade civil, esta fase também só ocorrerá com a atuação da sociedade.

Implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 21 Local significa dar início à execução das ações acordadas entre governo e sociedade. Algumas atividades são básicas nesta fase:

- a) Relacionar e analisar diferentes instrumentos, mecanismos, instituições - do setor público e privado - que possam contribuir na efetivação das ações propostas;
- b) Propor a criação de novos instrumentos e mecanismos institucionais e financeiros necessários para auxiliar na implementação de ações propostas;
- c) Analisar programas e projetos em andamento;
- d) Definir procedimentos para incorporar as ações da Agenda 21 Local nos documentos governamentais de planejamento como por exemplo: Lei Orgânica, Planos Plurianuais - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei de Orçamento Anual - LOA;
- e) Definir procedimentos para incorporar as propostas do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável nas políticas públicas locais;
- f) Restabelecer canal de articulação com o poder legislativo municipal e estadual para que seus representantes participem do processo;
- g) Definir, implementar e divulgar uma estratégia para aferir os indicadores e outros instrumentos de controle social;
- h) Divulgar amplamente os indicadores e variáveis consideradas na construção, a fim de envolver toda a sociedade no processo de implementação e monitoramento da Agenda 21 Local.

6º Passo - Monitorar e Avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável

Avaliar o Plano Local de desenvolvimento Sustentável, que é a aplicação da Agenda 21 Local, é uma tarefa a ser realizada por todos os atores sociais envolvidos – principalmente a sociedade civil organizada - desde o início da formulação do projeto, o que pressupõe desenvolver as seguintes etapas:

- a) Medir constantemente os indicadores;
- b) Comparar resultados reais com resultados esperados;
- c) Tomar decisão sobre medidas corretivas, reduzindo falhas e aumentando a eficiência;
- d) Realizar registros sistemáticos para produzir uma série histórica dos aspectos avaliados;
- e) Fazer análise da série histórica;
- f) Analisar a influência, aplicação e efetividade do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável nos documentos de planejamento e orçamento e nas políticas públicas locais;
- g) Divulgar os resultados de forma a envolver o conjunto do governo e sociedade no reconhecimento deste processo legítimo de planejamento estratégico participativo de co-responsabilidade para o desenvolvimento sustentável.

Após análise de todo o processo pelo qual passa a Agenda 21 Local – elaboração, implementação e avaliação – verifica-se a importância da atuação de todos os atores sociais - do governo e da sociedade civil.

Os princípios da Agenda 21 Local reforçam a idéia de participação da sociedade civil e do governo local. Neles estão previstos a construção do desenvolvimento sustentável como sendo um projeto de toda a sociedade, o fortalecimento dos meios democráticos para o desenvolvimento da cidadania ativa e a realização de uma gestão integrada e participativa.

A seguir, é demonstrado - por meio da apresentação de duas experiências nacionais – mais um processo de gestão integrada e participativa.

2.5.5 Breve análise de duas experiências brasileiras de participação cidadã: Os Orçamentos Participativos em Porto Alegre e Belo Horizonte

O Orçamento Participativo (OP), segundo o Avritzer (2002), consiste na mais inovadora prática de gestão democrática em nível local surgida no Brasil no período pós-autoritário.

O principal objetivo do Orçamento Participativo, conforme Santos (2002), é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos

públicos, por meio de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões.

Como exemplos de destaque no país, observam-se as experiências práticas da gestão nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Segundo Avritzer (2002), pode-se perceber semelhanças de método e implementação do Orçamento Participativo nas duas cidades – Porto Alegre e Belo Horizonte:

a) Na estrutura do Orçamento Participativo dos dois municípios se repete o que parece ser o elemento mais relevante, a realização das assembleias por região, que introduzem uma forma democrática e pública de negociação entre a população substituindo a forma particularista de distribuição de recursos anteriormente existente.

b) Em Porto Alegre e Belo Horizonte a viabilidade do OP (realização de assembleias com boa presença e capacidade de deliberar) deve-se ao fato de a assembleia local ser prática corrente das associações de moradores nestas cidades desde o final dos anos 70.

c) No OP de ambos os municípios existe uma forma de monitoramento das decisões tomadas pelas assembleias regionais e/ou temáticas, prática que constitui a resposta política do OP ao antigo modo burocrático e ininteligível de operar das administrações locais, fazendo com que a população consiga influenciar na execução de suas decisões.

Em uma avaliação da dinâmica participativa, para Avritzer (2002), o OP enquanto prática democratiza a relação entre sociedade civil e o poder local. Além disso, apresenta-se como forma de deliberação pública superior às outras formas institucionais existentes, em virtude da sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade.

Há segundo o autor, no que diz respeito à eficiência uma melhora no desempenho da administração pública a qual não é apenas quantitativa, no sentido de metros de saneamento ou asfalto, mas também é uma melhora qualitativa. Tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte a equidade na forma de distribuição dos recursos públicos está melhorando.

Destaca ainda Avritzer (2002) que é possível perceber tanto o potencial de aumento da eficiência quanto o potencial de aumento da equidade na distribuição dos recursos através do Orçamento Participativo. A grande relevância do OP como política participativa parecer ser a sua capacidade de se tornar um instrumento de participação da população de baixa renda e de transferência de recursos materiais públicos para essa faixa da população. Ou seja, como afirma o autor, o Orçamento Participativo gera uma inversão de prioridades estabelecidas nessas cidades há décadas e consegue colocar limites claros à ação dos mediadores políticos,

substituindo-os por fóruns nos quais a população toma as principais decisões quanto à distribuição de recursos materiais.

Por fim, Avritzer (2002) conclui que a análise do OP nas duas cidades demonstra que é, sim, a transferência de potenciais de inovação cultural que emergem das associações civis ou da renovação da cultura pública que pode levar a desenhos democratizantes, e não, a procura de arranjos políticos estáveis, mas pouco participativos. Tal afirmação não implica desconsiderar o papel desempenhado pelos arranjos institucionais e pela sociedade política no surgimento de arranjos participativos. Significa, no entanto, afirmar que a vontade política de implementar políticas participativas depende, para alcançar resultados satisfatórios, da preexistência de práticas participativas no nível da sociedade civil.

A participação popular finaliza o autor, perante os exemplos estudados, é fundamental para a concretização de formas estáveis de gestão democrática, uma vez que a democracia irá sempre depender, dos cidadãos.

2.6 EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

2.6.1 Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Os padrões dominantes de produção e consumo, de acordo com “A Carta da Terra”, estão causando devastação ambiental, redução dos recursos e uma massiva extinção de espécies. Comunidades estão sendo arruinadas. Os benefícios do desenvolvimento não estão sendo divididos equitativamente e o fosso entre ricos e pobres está aumentando. A injustiça, a pobreza, a ignorância e os conflitos violentos têm aumentado e são causa de grande sofrimento. O crescimento sem precedentes da população humana tem sobrecarregado os sistemas ecológico e social.

Ou seja, se em algum momento, de acordo com Valle (1995), a humanidade pôde se dar ao luxo de extrair, produzir e consumir sem se preocupar com a concorrência e o desperdício, isto não se repete agora. A natureza, que assimilava sem traumas as necessidades de um desenvolvimento controlado, hoje se mostra totalmente vulnerável às agressões de uma população em constante crescimento. E mediante a impossibilidade de deter o progresso, apenas resta a alternativa de domá-lo, controlá-lo e adequá-lo ao bem-estar do ser humano.

Esta nova postura assumida gradativamente pelo homem moderno, resultou de acordo com Valle (1995), em uma melhor compreensão do seu habitat e maior objetividade nas ações para conservá-lo. Noções de conceitos como o de Desenvolvimento Sustentável, Atuação Responsável e Qualidade de Vida, passaram a receber atenção. É neste contexto que o homem começa a reverter a atitude derrotista tomada até então em relação ao Meio Ambiente buscando novas maneiras de produzir e consumir.

Do desconhecimento para a omissão, da tolerância para a aceitação passiva, chegou-se ao nível de aceitação consciente. E é presente, cada vez mais, uma notável evolução da questão de proteção ambiental. Atualmente, de problema e ônus para as organizações, a questão ambiental passa a ser vista como oportunidade. O olhar crítico destinado à adequação da produção a esta nova variável proporcionou uma reavaliação do processo produtivo, gerando redução de gastos de insumos, possibilidade de ganhos com resíduos produtivos e a construção de sociedade consciente.

A origem da preocupação com o meio ambiente e com uma sociedade não é de todo recente. Autores como Spinoza, Malthus, Humboldt e Darwin são exemplos de precursores dos tempos modernos que se preocuparam com a conservação dos recursos naturais e com a degradação da biosfera pelo homem. No entanto, segundo Valle (1995) foi na segunda metade deste século que esta preocupação foi concretizada. Por meio de um grupo de cientistas, reunidos no chamado Clube de Roma, na década de 60, utilizando-se de modelos matemáticos, foi prevista os riscos de um crescimento econômico contínuo, baseado em recursos naturais esgotáveis. Seu relatório *Limits to Growth* (Limites ao Crescimento), publicado em 1972, foi um sinal de alerta que incluía projeções, em grande parte não cumpridas, mas que teve o mérito de um primeiro alerta à sociedade mundial para os limites da exploração do planeta.

Para Donaire (1995), a década de 60 viu surgirem os primeiros movimentos ambientalistas motivados pela contaminação das águas e do ar em países industrializados. Os anos 70 foram a década da regulamentação e do controle ambiental. Após a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, em 1972, Maimon (1996) aponta que as nações começaram a estruturar seus órgãos ambientais e estabelecer suas legislações, visando ao controle da poluição ambiental. Poluir passa então a ser crime em diversos países.

Na mesma época, a crise energética causada pelo aumento do preço do petróleo traz à discussão dois novos temas: a racionalização do uso da energia e a busca por combustíveis mais puros, de fontes renováveis. Também o conceito da Organização das Nações Unidas (ONU) de desenvolvimento sustentável – atender às necessidades da geração atual sem

comprometer o direito das futuras gerações atenderem a suas próprias necessidades - começa a se tornar tema de discussões. A publicação, em abril de 1987, de um relatório produzido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) denominado “Nosso Futuro Comum” marcou, de acordo com Donaire (1995) a possibilidade do surgimento de uma nova era de crescimento econômico, que tinha como suporte políticas que mantinham e expandiam a base de recursos naturais.

Ainda nessa década a proteção ambiental que era vista por um ângulo defensivo, estimulando apenas soluções corretivas baseadas no estrito cumprimento da legislação, começa a ser considerada pelos empresários como uma necessidade, pois permite uma redução no desperdício de matérias-primas e assegura uma boa imagem para a empresa que adere às propostas ambientalistas.

A década de 80 se encerrou com uma globalização das preocupações com a conservação do meio ambiente. O protocolo de Montreal, que segundo Valle (1995) foi firmado em 1987, baniu toda uma família de produtos químicos (os cloro-flúor-carbonos ou CFC's) e estabeleceu prazo para sua substituição; a Assembléia Geral das Nações Unidas de acordo com Donaire (1995), instituiu o relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, permitindo disseminar, mundialmente, o conceito de Desenvolvimento Sustentável; e em 1989- de acordo com Valle (1995) - na Basileia, Suíça, firmou-se um convênio internacional que estabelecia regras para os movimentos transfronteiriços de resíduos.

Em 1991 Harrington (2001) aponta que foi elaborada, pela Câmara Internacional do Comércio, a Carta de Roterdã. Esta definia 16 princípios do desenvolvimento sustentável que estabeleciam a gestão ambiental como uma das mais altas prioridades das empresas

Para Mainon (1996), a Conferência as Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Cúpula da Terra ou Rio 92, mostrou que nesse final de século a questão ambiental começava a ultrapassar os limites das ações isoladas e localizadas, para se constituir em uma preocupação de toda humanidade. A partir de então, cada vez mais o conceito de proteção ambiental e desenvolvimento econômico passaram a serem vistos como temas interdependentes, e não mutuamente excludentes.

Crescimento econômico e preservação ambiental, já foram frequentemente considerados objetivos antagônicos. Nessa perspectiva, existem evidencias suficientes para comprovar que industrialização e urbanização criam pressões significativas na base natural de uma economia, seja pela utilização acelerada de recursos naturais exauríveis nos processos produtivos, seja devido à geração de poluição que degrada a qualidade ambiental. (MOTTA, 1995).

É argumentado pelo mesmo autor que certas nações alcançaram níveis satisfatórios de crescimento à custa de perdas ambientais. Logo, esta vertente do antagonismo entre crescimento econômico e conservação ambiental toma a posição que tal padrão de crescimento se tornaria inevitável para aquelas nações que hoje se encontram ainda em processo de desenvolvimento.

No entanto, afirma Motta (1995), a questão ambiental não deve ser necessariamente entendida dentro dessa contradição. Embora ainda carente de evidências igualmente fortes, existem argumentos teóricos consolidados que permitem refutar a posição extremada anteriormente apresentada. Essa alternativa tem sido denominada de desenvolvimento sustentável.

Na contextualização do surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, Sachs (2004) argumenta que embora o debate sobre desenvolvimento venha sendo travado há algumas décadas, apenas recentemente foi intensificado movido, principalmente, pelas drásticas mudanças políticas que o mundo tem sofrido, o forte acirramento das tensões sociais e a incessante degradação do meio ambiente. Mediante este quadro, surge – segundo Sachs (2004) - a proposta de um desenvolvimento sustentável como alternativa desejável – e possível – para promover a inclusão social, o bem-estar econômico e a preservação do meio ambiente.

O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, vai bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente para se alcançar a meta de uma vida melhor e mais completa para todos. Ou seja, o crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades. Este pensamento, conforme Sachs (2004), já era enfatizado, desde os anos 60, por Kalecki e Dudley Seer.

O desenvolvimento sustentável exige que se evite a armadilha da competitividade autodestrutiva, com base na depreciação da força de trabalho e dos recursos naturais. É a dimensão social e ambiental ligadas ao conceito do desenvolvimento sustentável.

Outra maneira de encarar o desenvolvimento, para Sachs (2004), consiste em reconceituá-lo em termos de apropriação efetiva das três gerações de direitos humanos:

- a) direitos políticos, civis e cívicos;
- b) direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles o direito ao trabalho digno;
- c) direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

Deste modo, igualdade, equidade e solidariedade fazem parte do conceito de desenvolvimento, com conseqüências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economismo redutor.

Desta maneira, em vez de maximizar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza.

Os cinco pilares do desenvolvimento sustentável de acordo com Sachs (2004, p. 15) são:

- a – Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- b – Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como ‘recipientes’ para a disposição de resíduos);
- c – Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- d – Econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
- e – Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença”. (p. 15 e 16).

2.6.2 Participação e Conflitos Sociais Ambientais

Os conflitos sociais originados no espaço político aberto em conseqüência à crise ambiental já eram objetos de estudo por Demirovic em 1989, fato este que é refletido até os dias de hoje. Segundo o autor, gerou-se, assim, a necessidade de dispor de ordenamentos jurídicos que permitissem a expressão da sociedade e a busca por uma resolução pacífica e criativa de interesses, por meio de procedimentos legais abertos à participação democrática.

Segundo princípios do Ambientalismo, é necessária a existência de espaços para a confrontação de interesses e para discussão de objetivos comuns de diferentes grupos sociais. Deste modo, afirma Leff (2000), o Estado aparece como responsável pelo planejamento das políticas ecológicas do desenvolvimento em nível nacional e como guardião dos direitos humanos, os quais asseguram as condições necessárias ao exercício de uma gestão participativa dos recursos naturais e produtivos em benefício de toda a sociedade.

Assim, verifica-se, segundo mesmo autor, que os assuntos ambientais estão abrindo diversos espaços de concentração de interesses e desenvolvendo formas jurídicas inovadoras no intuito de dirimir e administrar posições divergentes geradas pelos novos direitos

ambientais da sociedade. Como expõem o estudioso, a partir do diagnóstico de tal necessidade, os governos federais, intendências e municipalidades de mais variadas nações começaram a estabelecer procedimentos jurídicos para gerir de forma equilibrada interesses contrapostos de diversos agentes econômicos e grupos de cidadãos, com a finalidade de resolver os conflitos ambientais por meio de um novo contrato social entre governo e sociedade civil.

Enfim, pode-se argumentar que os princípios da gestão ambiental criam bases para a geração de um processo de descentralização econômica e de autogestão comunitária dos recursos, sem esquecer da importante responsabilidade do Estado na gestão ambiental. Assim, percebe-se que no processo de desenvolvimento existe uma complexa reunião de interesses, na qual se conjugam as regras de Estado, as forças de mercado, as decisões de grupos locais, as iniciativas da sociedade civil e a autogestão das comunidades.

Verifica-se então, conforme Leff (2000), que os processos de ordenamento sustentável das atividades produtivas e os projetos locais de manejo dos recursos estão gerando uma nova rede de relações econômicas, em simultaneidade à abertura de espaços para a participação cidadã na expressão e congruência dos interesses dos diferentes agentes sociais nos assuntos e conflitos ambientais já que, de acordo com Séguin (2002) a base do princípio da participação repousa na convicção de que preservar é uma atitude solidária e de que a força de uma democracia é medida pela participação e qualidade dos serviços prestados pelos seus cidadãos e não apenas pelos serviços que estes recebem do Estado. Logo, é por meio da participação popular efetiva que ocorre a densificação da democracia.

2.6.3 O Ambientalismo frente à Democracia Ambiental e Participativa

A gestão ambiental, afirma Leff (2000), combina objetivos da democracia política e econômica com a democracia social e cultural, via método de descentralização econômica e política, dando origem a um projeto alternativo da democracia: a ambiental. Fundada na participação direta de produtores e da cidadania na gestão de seus recursos ambientais, apresenta o processo democrático como condicional ao alcance de um desenvolvimento sustentável com equidade social, fundamentado na distribuição do poder e das forças produtivas. A democracia ambiental irá se estabelecer, pois, fundada na integração de espaços de autogestão para o manejo integrado dos recursos locais e regionais.

A democracia ambiental propõe um projeto alternativo de civilização. Para além da fusão da democracia representativa com a economia neoliberal, coloca-se a construção de uma nova racionalidade produtiva, que abra possibilidades a diversos modelos de desenvolvimento sustentável, fundados na participação direta das comunidades na gestão de seus recursos produtivos. (LEFF, 2000, p. 331)

O Ambientalismo – segundo Leff (2000) – aparece como uma resposta social à destruição ecológica e à mudança global, contribuindo com novas perspectivas à cultura política. Pode-se entender por Ambientalismo, de acordo com Viola e Boeira (1990), como sendo uma ampla resposta social a uma crise de civilização que questiona todos os aparelhos do Estado, os setores da administração pública, as práticas produtivas, os paradigmas normais do conhecimento e os espaços vitais que conformam a racionalidade social do mundo moderno. Logo, de forma a condensar os pensamentos dos autores supracitados, o Ambientalismo pode ser descrito como um movimento social que busca transformar de maneira pacífica as relações de poder.

Deste modo, Leff (2000) conclui que tal movimento – o qual condena todas as formas de autoritarismo e concentração do poder - sustenta-se em princípios de autonomia, autogestão e autodeterminação, de forma a alcançar um desenvolvimento sustentável e eqüitativo tendo como fim a construção de uma sociedade baseada na democracia participativa e na descentralização do poder.

Apesar da crescente conscientização da necessidade da gestão e sustentabilidade dos recursos naturais, o discurso formal do governo e organismos internacionais ainda estão aprendendo a colocar em prática ações de autogestão que envolva a real participação cidadã. Tal apreensão, já em 1987, era foco de discussão na publicação “O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986)” de Viola. Segundo descrição do autor, o movimento ambientalista na América Latina, com sua orientação transclassista e transectorial, foi constituído por grupos dispersos que mostraram tanto uma frágil identidade, coesão e continuidade, assim como a falta de uma estratégia eficaz perante o poder hegemônico do Estado e da ordem econômica mundial. Em consequência a esta configuração, à medida que o espaço de marginalização, segregação, e exclusão social que a racionalidade econômica e o poder centralizado são produzidos, novos atores sociais vêm povoando a cena política, exigindo formas autogestionárias de organização por meio da participação popular.

Desta forma, conforme Viola (1987), o movimento ambiental incorporou novas reivindicações às demandas tradicionais de justiça social, por meio da participação popular nos recursos produtivos, dinamizando o exercício do poder e enriquecendo os processos de

democratização. Por esta linha de pensamento, percebe-se que a perspectiva ambiental de desenvolvimento possui o efeito de recolocar as formas de incorporação da população na vida econômica e política através da distribuição de poder, dos meios de produção, do acesso e apropriação dos recursos naturais - fatores estes fundamentais às práticas do movimento ambientalista. O Ambientalismo promove, assim, a participação democrática da sociedade na gestão de seus recursos produtivos, tanto os atuais como os potenciais, questionando – como afirma Leff (2000) – tanto as estruturas de poder dos Estados-Nação, como custos e benefícios decorrentes da economia de mercado e do Estado “benfeitor”. A partir de então, é colocado em evidência a participação direta da comunidade na apropriação e transformação de seu ambiente para o alcance de um desenvolvimento igualitário, sustentável e duradouro.

O Ambientalismo “mobiliza a participação da população na tomada de decisões que afetam as suas condições de existência, desencadeando a energia e a criatividade social para gerar uma nova cultura política e múltiplas opções de organização produtiva”(LEFF, 2000 p.371).

Por fim, discorre Leff (2000), as demandas do Ambientalismo sobre a descentralização e autogestão econômica questionam as costumeiras práticas ideológicas, administrativas e produtivas, abrindo novos espaços de concentração de interesses de maneira a gerar inéditas ações políticas, econômicas, ideológicas, acadêmicas e científicas, que contribuem ao enriquecimento da cultura democrática.

2.6.4 Democracia Participativa e Desenvolvimento Ambiental Sustentável

Segundo Leff (2000), a emergência da crise ecológica, da democracia participativa, das perspectivas do desenvolvimento sustentável, do pensamento sobre a complexidade e da construção de uma nova realidade ambiental constituem alguns dos acontecimentos mais importantes deste fim de milênio.

Conforme descrito por Lisboa e Leis (2000), apesar de Leff ter sido um dos pioneiros da aproximação entre Economia e Ecologia, ele tem sido crítico do conceito de desenvolvimento sustentável, amplamente adotado a partir do Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum. O que diferencia o foco de Leff ao do reconhecido relatório é que enquanto o último permite que setores empresariais e de governo adotem perspectivas ambientalistas de forma relativamente funcional a suas práticas, possibilitando que a sustentabilidade do Capital

possa continuar, o primeiro entende que a problemática ambiental não pode ser separada da problemática democrática, indicando que as perspectivas de resolução dos dilemas contemporâneos apontam para a configuração de uma nova ordem mundial e de novos sentidos civilizatórios.

Por tais convicções, as escolhas teórico-metodológicas do autor têm como base os movimentos sociais populares, os quais, com suas estratégias solidárias e autogestionárias de reapropriação da natureza e dos processos produtivos, convergem para forjar uma sociedade orientada pela racionalidade ambiental. Crítico dos discursos dominantes da Globalização e do Desenvolvimento Sustentável, realiza uma busca profunda da crise socioambiental, ao elaborar os fundamentos de uma visão holística, que contempla os valores da diversidade biológica, da heterogeneidade cultural, da pluralidade política e da democracia participativa.

2.6.5 Cidadania Ambiental: Natureza e Sociedade como Espaço de Cidadania e Desenvolvimento de Políticas Públicas

Apenas recentemente – conforme Waldman (2005) – a cidadania ambiental ingressou no temário de interesse de grupos, povos e classes sociais. Sua projeção junto ao cenário social é tão recente quanto a própria questão ambiental, a qual passou a reivindicar a atenção da sociedade global nas últimas décadas do século XX, arrastando neste movimento uma série de questões a ela relacionadas.

Segundo o autor, originalmente restrita ao movimento ambientalista, a questão ambiental está hoje em pauta como temática obrigatória nos mais diversos segmentos de opinião. Conseqüentemente, observa-se uma rediscussão minuciosa dos paradigmas que têm orientada a humanidade nos últimos séculos. É com base nesta conjuntura, afirma o estudioso, que se pode compreender melhor a noção de cidadania ambiental. Esta é indissociável de uma contextualização social e cultural.

Neste sentido Waldman (2005) recorda primeiramente que a noção de cidadania é, em geral, avaliada na ótica do cidadão no tocante às possibilidades e potencialidades que este pode ou poderia desfrutar no seu relacionamento com o Estado e com a sociedade no seu sentido mais amplo. No tocante da cidadania ambiental, ao universalizar direitos específicos e especificar direitos universais, sugere uma ampliação radical da noção mais costumeira de cidadania tal como esta tem freqüentado discursos e mobilizações sociais. Assim, o autor

retomando uma dita que, em dado contexto, estaria restrita ao movimento ecologista e hoje traduz uma demanda da sociedade humana mundial.

É em função dessa realidade que a noção de cidadania ambiental solicita novos padrões de pensamentos, indispensáveis para uma releitura do mundo. No Brasil, a importância de se repensar os conceitos culturalmente inseridos no dia-a-dia é fundamental para o meio natural brasileiro e da sua criação de estratégias visando sua preservação.

As potencialidades incorporadas pelo desenvolvimento de uma cidadania com recorte ambiental em nosso país, que - afirma Waldman (2005) – ao contrário do que é dito por muitos, tem registrado notáveis avanços nos últimos tempos, são imensas.

Um decisivo passo para a difusão do ambientalismo foi seu transbordamento para outros movimentos sociais que perceberam nas reivindicações ambientalistas um vínculo orgânico com as causas que advogavam.

Deste modo, a preocupação com a questão ecológica, centrada num primeiro momento no chamado “mundo do trabalho”, expandiu-se, contribuindo para alicerçar a visão de que apenas com mudanças estruturais será possível reequilibrar o ambiente de vida para o conjunto da sociedade.

Outro aspecto de destaque, segundo Waldman (2005), foi a difusão do conceito de “responsabilidade ambiental”, inseparável da noção congênere, que é a própria cidadania ambiental. O meio ambiente diz respeito a um bem coletivo, não podendo, a qualquer pretexto, desvincular-se deste paradigma. Desta forma, conclui o autor, nada mais coerente do que uma visão abrangente de cidadania, configurada em responsabilidades compartilhadas difundidas nos mais diversos recortes sociais, políticos e econômicos.

Em nosso país, para Naves (2005), a promoção da cidadania depende do poder do Estado de implementar políticas públicas, assegurando a todos os brasileiros o exercício de seus direitos. Compreender o sentido da cidadania significa, assim entender como se relaciona o indivíduo com o setor público, ou seja – a ação de participação.

Deste modo, diante uma concepção participativa, podem-se identificar três esferas de atuação conjunta que são indispensáveis para a aplicação de ações efetivas de conservação da natureza e de objetivação da cidadania ambiental. A primeira refere-se à administração pública, exercida em três diferentes níveis: o federal, o estadual e o municipal. A segunda corresponde à sociedade, que conta com uma grande diversidade de interlocutores. A terceira esfera reflete o âmbito individual, com o cidadão atuando no espaço da sua casa, do seu bairro e assim por diante.

No entanto é importante salientar que a responsabilidade compartilhada somente torna-se concreta pela criação de parcerias sociais entre os três níveis descritos, os quais devem interagir e, por sinergia, atuar conjuntamente para a resolução dos problemas ambientais.

Por fim, Waldman (2005) finaliza argumentando que não adianta apenas uma das esferas citadas agir isoladamente, pois é preciso articular ao máximo, por meio de uma ação conjunta e coordenada, os três níveis nas intervenções em prol da conservação da natureza de modo a objetivar uma gestão ambiental eficiente.

2.7 BEM AMBIENTAL ENERGÉTICO – INTERESSE PÚBLICO, AFETO À COLETIVIDADE

Para a análise do objeto desta seção, é necessário, como defende Jannuzzi (2000), primeiramente buscar uma definição do que é “Bem Público”. Segundo o autor, vários economistas no início dos anos de 1950 e 1960 se preocuparam com esse tema. São chamados de “bens públicos” aqueles bens e serviços que não são produzidos em função da existência de um mercado competitivo, ao contrário, são na verdade um clássico exemplo das chamadas imperfeições de mercado. São bens (e serviços) consumidos por todos indivíduos e não podem ser restritos para beneficiar somente um ou poucos grupos de compradores. Dessa maneira tampouco existe interesse de indivíduos ou firmas agindo isoladamente na produção desses bens, uma vez que não existirá um consumidor que individualmente esteja disposto a pagar por um bem que é usufruído por todos.

Segundo Jannuzzi (2000), bens públicos são caracterizados por três fatores. Um deles é o atributo da não-exclusão (ou não exclusividade), ou seja, uma vez que esse bem foi colocado à disposição de um consumidor, não é possível restringir o seu consumo por outros. Outro atributo de um bem público é a chamada não-rivalidade: o consumo desses bens por um indivíduo não diminui as possibilidades dos outros consumirem. Isso significa que a produção de quantidades adicionais desses bens não implica que novas quantidades de recursos sejam utilizadas. Por fim, e como consequência dos aspectos anteriores, bens públicos são caracterizados pela falta de interesse de firmas ou indivíduos em produzi-los. É necessário que sejam fundos coletados da sociedade através de taxas, impostos, ou outras formas, para o financiamento da produção desses bens.

Segundo Ayala e Leite (2002), deve-se visualizar o meio ambiente como um macrobem, que, além de bem incorpóreo e imaterial, se configura como bem de uso comum do povo. Isso significa que o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos. Assim, combinando as características de bem público descritas por Januzzi (2000), pode-se entender - para fins do estudo pretendido - o meio ambiente (e todos os seus componentes) com um bem público.

E sendo a energia e suas fontes geradoras uns dos componentes do meio ambiente, estas passam a ser consideradas um bem ambiental público – o chamado bem ambiental energético, de interesse público e afeto à coletividade.

2.7.1 Planejamento das Políticas do Setor Elétrico: aspectos de interesse público

No Brasil e em vários outros países, afirma Januzzi (2000), o setor energético passa por grandes transformações na sua estrutura de gerenciamento, nas decisões de novos investimentos e nas formas da sociedade implementar mecanismos de controle e regulação. De uma forma geral, a grande preocupação dessas reformas é garantir competitividade, eficiência econômica para o setor e maiores investimentos da iniciativa privada. Dependendo da situação em cada país tem se observado maior ou menor ênfase em um desses aspectos.

No entanto, analisa o autor, é possível notar que o denominador comum dessas mudanças é um enfraquecimento do poder público, seja ele como o principal gestor da indústria de eletricidade ou como regulador de uma concessão privada para a oferta de serviços de energia.

Com base nas reflexões de Arendt apresentadas no tópico sobre distinção entre público e privado, foi observado o surgimento de uma terceira esfera: a esfera social, já que a sociedade é, além do privado e do público, um lugar de dissolução de diferenças.

Soma-se a esta reflexão, o posicionamento de Habermas, o qual apresenta a tese de que o público e o privado não se opõem como domínios antitéticos, relacionando-se de uma forma recíproca, embora em permanente tensão. Isso toca diretamente na questão das relações entre o Estado e a sociedade, com o setor público não-estatal e a redescoberta da sociedade civil.

Envolto nesta contextualização teórica que discute o papel do público e do privado, encontra-se o processo de reformas regulatórias do setor energético no Brasil. Segundo Jannuzzi (2000) o processo de reformas no Brasil, iniciou-se sem um claro referencial regulatório referente à divisão de obrigações públicas e privadas. Baseou-se em um primeiro momento na privatização das companhias de distribuição. Seus reflexos foram enormes para o planejamento do setor energético e para o estabelecimento de uma política de bens públicos. Ao mesmo tempo em que a tradição do planejamento centralizado foi sendo abandonada, foi introduzida a idéia de que o setor público deveria realizar apenas um planejamento indicativo, deixando aos agentes privados a decisão de determinar os investimentos em expansão dos serviços de energia.

Deste modo, pode-se observar que o país optou por um programa de privatização das concessionárias de energia. Segundo John e Campanili (2000), cerca de 80% da distribuição e 30% da produção de energia estão privatizadas, enquanto a transmissão permanece 100% estatal. Para as autoras, os contratos de vendas das concessionárias procuraram preservar os investimentos sociais e ambientais através da obrigatoriedade de investimento em pesquisa e em programas de eficiência energética, mas, na prática, não houve continuidade.

A preocupação com aspectos de interesse público da indústria de eletricidade está presente na Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. O artigo 29, inciso X da referida lei estabelece ao Poder Concedente a obrigatoriedade de “estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação”. Existe, portanto, o reconhecimento de que essa indústria deve manter características de interesse público mesmo sob gerenciamento privado. O desafio está na concretização de tal determinação.

Logo, como verificado pelos dados apresentados a cerca do programa de privatização das concessionárias de energia, a tendência das reformas no Brasil - apresenta Januzzi (2000) - é fazer com que o setor público participe cada vez menos de iniciativas diretamente relacionadas à busca por um bem comum – como o alcance da eficiência energética, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e fontes renováveis - e se dedique mais à criação de um ambiente favorável para que outros agentes se envolvam nessas atividades.

De uma forma geral, argumenta Januzzi (2000, p.63) utilizando-se das teorias de Friedman, a introdução de uma maior competição trouxe três tipos de conseqüências para a condução de P&D dentro do setor elétrico:

- a) uma redução imediata no financiamento de P&D;
- b) mudança na direção de investimentos em projetos de curto-prazo;

c) interrupção de programas de cooperação e colaboração em P&D.

Ou seja, a privatização da concessão de exploração da matriz energética brasileira teve como um dos primeiros efeitos a redução dos níveis de investimentos em P&D. Esses cortes fazem parte da estratégia das empresas de diminuir seus custos operacionais e melhor se posicionar em um mercado competitivo.

Este fato é elucidado por Januzzi (2000), quando o mesmo argumenta que a abertura do mercado à competição induz as empresas a considerar somente investimentos de curta maturação, baixo riscos e que objetivem manter suas vantagens competitivas (menores preços de energia aos consumidores e menos custos de produção).

Baseando-se nesta argumentação, é importante salientar que a atuação do setor público para “proteger” o acesso a bens públicos num contexto de menor regulação do setor não é isenta de controvérsias. Existem, de acordo com o autor supracitado, aqueles que rejeitam qualquer intervenção no governo e acreditam que o mercado deverá ser capaz de prover aqueles bens que a sociedade deseja. E dentre os que defendem a intervenção nota-se também uma preocupação de que a utilização de fundos públicos não deva introduzir diferencial no mercado que levem algumas firmas a serem privilegiadas ou a terem vantagens competitivas subsidiadas com recursos públicos. Defendem, portanto, a criação de órgãos reguladores ou a atuação concreta do poder legislativo como meio do poder público introduzir regras destinadas a garantir e promover os benefícios públicos do setor energético.

Não obstante, na medida em que as reformas avançam o governo deixa de ser o principal protagonista para programar medidas de eficiência energética. No entanto, não se pode esquecer que o setor público deveria manter um papel importante de atuação direta.

Este novo contexto que o próprio setor público almeja com maior participação de decisões do mercado competitivo impõe novos e maiores esforços para a identificação e definição de bens públicos, ou seja, aqueles bens que o mercado não será capaz de prover.

Segundo Januzzi (2000), quando se passa a retirar os incentivos e regulamentos que estimulam e, muitas vezes, obrigam as companhias a realizar esforços para implementar medidas de eficiência energética, surge o questionamento: será o mercado capaz de conduzir os investimentos dos vários agentes da sociedade na direção de padrões de consumo e uso de tecnologias mais eficientes?

A figura a seguir tenta exemplificar a difícil simbiose entre concessionárias e sociedade e a questão dos objetivos das políticas públicas.

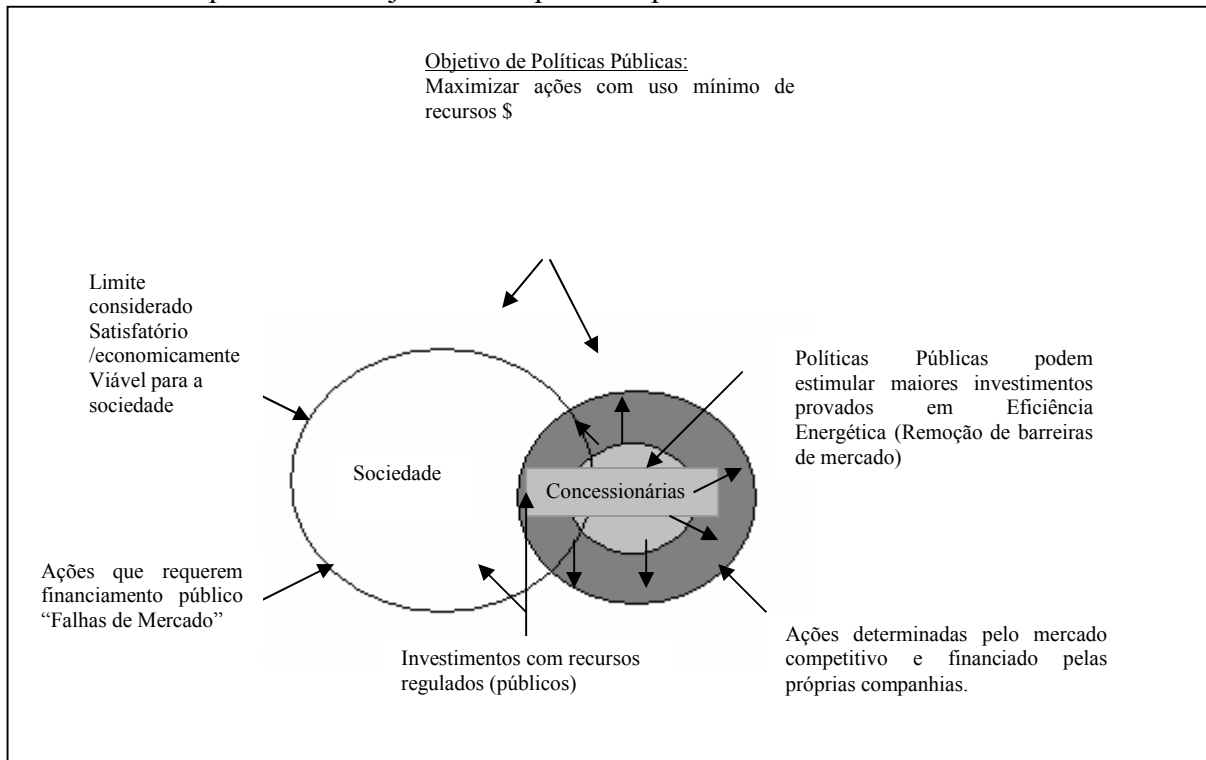


Figura 1 - O Papel de Políticas Públicas Para explorar o Potencial de Eficiência Energética
Fonte: Jannuzzi (2000, p. 40)

Diante tal questionamento e exposição da difícil simbiose entre concessionárias e sociedade e a questão dos objetivos das políticas públicas, é de extrema importância determinar o nível de apoio com fundos públicos e com a participação direta da sociedade que devem ter os programas de energia renovável. Para se conhecer o ótimo social para gastos com renováveis é necessário se conhecer os custos de desenvolvimento de renováveis e os benefícios para a sociedade (meio ambiente, redução de riscos, mais empregos, etc.), prezando a busca pelas preferências dos negócios públicos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente tópico destina-se a apresentar o método, as etapas e outros passos relativos aos procedimentos da pesquisa, de maneira a conduzir o pesquisador a responder, de forma lógica e formal, à pergunta de pesquisa traçada. (YIN, 1989).

3.1 METODOLOGIA

A pesquisa está situada no campo das Ciências Sociais, de natureza qualitativa, indicada quando o pesquisador não possui controle sobre os eventos observados e quando o objeto de estudo diz respeito a um fenômeno contemporâneo que ocorre em um contexto real (DEMO, 1997). Yin, (1989) define pesquisa qualitativa como um diálogo crítico e criativo com a realidade; é a atitude de “aprender a aprender”.

A pesquisa qualitativa tem como características principais: envolve a compreensão de um evento em seu ambiente natural; envolve trabalho de campo; e resulta em um produto descritivo (MERRIAM, 1998).

A pesquisa qualitativa, como afirma Giovinazzo (2007), obedece a algumas fases: reconhecimento e formulação do problema; planejamento e determinação do tipo de dados; execução, com determinação da amostra e trabalhos de campo; comunicação dos resultados, com a análise e interpretação. De acordo com o autor, a pesquisa qualitativa pode empregar variadas técnicas, sendo as mais freqüentes a observação, entrevista individual, discussão em grupo, técnicas projetivas e depoimento escrito.

O presente estudo é classificado quanto aos fins como exploratório e descritivo, pois foi necessário um aprofundamento no conhecimento do tema por meio de pesquisa documental e bibliográfica. Segundo Marconi e Lakatos (1999, p. 73) “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

De forma complementar, optou-se pela utilização de um caso ilustrativo de modo a trazer elementos vinculados à prática da formulação de políticas públicas segundo princípios democráticos de participação cidadã.

Em relação à gestão e formulação de políticas públicas segundo princípios democráticos de participação cidadã, considerou-se como dados primários duas entrevistas, aplicadas como fator de enriquecimento da pesquisa bibliográfica; as leis, projetos e experiências do processo de participação cidadã foram utilizados como dados secundários.

3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para operacionalizar a busca de evidências e coleta de dados a partir das categorias previamente definidas, foram elaborados os seguintes instrumentos:

- a) roteiro para a pesquisa documental referente à bibliografia relacionada ao tema, problemática e objetivos da pesquisa,;
- b) roteiro de entrevista (ver APÊNDICE A) para os segmentos pesquisados, e
- c) roteiro para realização de entrevistas.

Foram coletados dados primários, aqueles coletados pelo próprio pesquisador ao vivenciar os eventos, por meio da observação e da realização das entrevistas, já os dados secundários foram aqueles obtidos por meio da pesquisa bibliográfica, documental e levantamentos por meio da Internet que puderem ser válidos para o trabalho.

3.2.1 Segmentos Consultados

Entre os segmentos consultados no presente estudo, verifica-se o dos dirigentes da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – responsáveis pela regulação do setor energético brasileiro - dos gestores da empresa Tractebel Energia S.A. e o do grupo de desenvolvimento e implantação do projeto da usina de co-geração movido à biomassa. Em adição, um grupo-teste constituído por alunos e professores de cursos de Graduação e de Pós-graduação, no intento de melhor identificar as categorias de análise e apreciar o roteiro das entrevistas.

3.2.2 Técnica de Análise dos Dados

Adotou-se como fio condutor a técnica de tratamento da informação denominada de análise de conteúdo que, segundo Vala (1986, p.45), “é a inferência, com base numa lógica explicitada, que permite a passagem da descrição à interpretação, enquanto atribuição de sentido às características do material que foram levantadas, enumeradas, organizadas... inventariadas e sistematizadas”.

Desta forma, segundo Martinelli (1999) por meio de inferências lógicas, baseadas em conteúdos adquiridos externamente, são construídas as aproximações conceituais que englobam desde a descrição do dado até sua interpretação. Para tanto, foram estabelecidas quatro aproximações sucessivas: (1) resgate do material produzido nas pesquisas anteriores que permitiram a apreensão do processo de constituição e de funcionamento dos conselhos, bem assim revisão bibliográfica das categorias teóricas de democracia participativa, participação popular e política de assistência social; (2) elaboração das categorias de análise abstraídas do material apreciado e dos dados coletados por intermédio das entrevistas realizadas com os gestores da ANEEL, da Tractebel Energia e do Projeto da Lages Bioenergética: “Usina de Co-geração a Biomassa – Resíduos de Madeira de Reflorestamento e Redução da Emissão de gases de Efeito Estufa no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo”, abordando as seguintes temáticas: a) Princípios da Sustentabilidade, b) Responsabilidade Ambiental, c) Análise da gestão das Políticas Públicas ligadas ao Setor Energético, d) Grau de Participação Cidadã no estabelecimento de diretrizes, e) Domínio do interesse privado ao público; (3) sistematização e interpretação dos dados; (4) considerações finais.

Adotando como metodologia de interpretação dos dados a da análise de conteúdo, com o propósito de capturar as categorias que emergiram do discurso dos entrevistados, foi composta a grelha de análise, comparada com os dados coletados junto aos órgãos, e gestores participantes da pesquisa. Essas expressões determinaram a análise do objeto da investigação acerca do exercício da participação e gestão social, da confecção de políticas públicas e do desenvolvimento sustentável, iluminadas pelo referencial teórico elaborado.

3.3 DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA E OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS E/OU CATEGORIAS DE PESQUISA

As dimensões, conforme Abbagnano (2000) configuram o plano, nível, grau ou direção no qual se possa efetuar uma investigação ou realizar uma ação, determinando a abrangência e amplitude que possibilita a sua aferição e avaliação. As categorias representam conceitos genéricos, abstratos, fundamentais, de que se pode servir a pesquisa para elaborar e expressar as análises, os juízos, os julgamentos.

As dimensões e categorias foram definidas a partir da problemática e objetivos da pesquisa, desdobrando-se a partir da relação entre o modelo de gestão energética do país e as práticas de confecção de políticas públicas participativa. Enfim, adotou-se como base dimensional a relação entre a gestão energética e a participação cidadã.

Para verificar se o Modelo de Gestão Energética implementado em âmbito Nacional e Estadual sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável é congruente com o processo de formação de Políticas Públicas Participativas foram verificados os seguintes quesitos:

a) Interesse público versus interesse privado, b) Princípios de democracia e cidadania; c) Sustentabilidade e Responsabilidade Ambiental; d) Processo de desenvolvimento e implantação de Políticas Públicas; e) Análise das Políticas Públicas ligadas ao Setor Energético; f) Grau de Participação Cidadã no estabelecimento de projetos de desenvolvimento.

3.4 ETAPAS DA PESQUISA

A pesquisa foi elaborada a partir das etapas selecionadas por Lüdke e André (1986), ou seja, exploratória, delimitação do estudo e análise sistemática, somando-se fases de elaboração de proposta e conclusão da pesquisa.

I) Fase de Exploração

- a) Elaboração do plano geral de pesquisa;
- b) Eleição das categorias exógenas e endógenas;

II) Fase de Delimitação

- a) Verificação do atendimento aos objetivos de pesquisa;
- b) Coleta sistemática de informações;

III) Fase de Análise

- a) Análise documental segundo categorias escolhidas;
- b) Levantamento da normatização que regula (ou não) a participação cidadão no processo de gestão e desenvolvimento de políticas públicas - em especial das ligadas ao setor energético brasileiro;
- c) Montagem e aplicação do roteiro de entrevista e a realização da mesma;
- d) Análise e interpretação das informações coletadas

IV Fase de Elaboração de Proposições e Conclusão da Pesquisa

- a) Formulação de proposições ligadas à participação cidadã efetiva na gestão e no desenvolvimento de políticas públicas, especialmente as que tratam de bens considerados públicos;
- b) Redação final da dissertação.

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Por se objetivar realizar considerações a respeito da necessidade de criação de mecanismos de interface e interlocução com a comunidade organizada, estas dependem de uma mudança ou reestruturação do aparato de gestão normativa por parte do Estado e sociedade. Deste modo, não haverá a possibilidade de testar tais considerações, deixando esta atividade analítica como argumento para estudos futuros.

Outra limitação é a complexidade que envolve a temática estudada. Principalmente no tocante da dificuldade de mensurar a capacidade de ingerência junto ao poder público em adotar instrumentos e mecanismos concretos que viabilizem na prática a interlocução da comunidade na discussão e implementação das políticas públicas, em especial devido à ausência de cultura participativa na sociedade, na gestão e no meio político nacional, sendo estas essenciais ao surgimento de novos processos democráticos.

Mais um ponto a ser considerado é o relacionado ao caso ilustrativo, de caráter singular, que não possibilita generalizações.

Por fim, o fato de o estudo ter focado os gestores da agência reguladora – ANEEL – e da Empresa Tractebel Energia S.A – não englobando na pesquisa intervenções investigativas diretas com a comunidade envolvida.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

4.1.1 Breve Histórico do Setor

Segundo dados do Ministério de Minas e Energia (MME), este foi criado em 1960, pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. Anteriormente, os assuntos de minas e energia eram de competência do Ministério da Agricultura.

Em 1990, a Lei nº 8.028 extinguiu o MME e transferiu suas atribuições ao Ministério da Infra-Estrutura, criado pela mesma lei, que também passou a ser responsável pelos setores de transportes e comunicações. O Ministério de Minas e Energia voltou a ser criado em 1992, por meio da Lei nº 8.422.

Em 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.478 criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas para o setor.

Em 2003, a Lei nº 10.683/2003 definiu como competências do MME as áreas de geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear. A estrutura do Ministério foi regulamentada pelo decreto nº 5.267, de 9 de dezembro de 2004, que criou as secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Energético; de Energia Elétrica; de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; e Geologia, Mineração e Transformação Mineral.

Em 2004, foi criado pela lei 10.848 o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), cuja função é acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional.

Em 15 de março de 2004, por meio da Lei nº 10.847, foi autorizada a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, a EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético. Outra empresa pública ligada ao Ministério é o Serviço

Geológico do Brasil (CPRM), responsável pela geração de levantamentos geológicos e hidrológicos básicos do território nacional.

O Ministério de Minas e Energia tem como empresas vinculadas a Eletrobrás e a Petrobras, que são de economia mista. A Eletrobrás, por sua vez, controla, as empresas Furnas Centrais Elétricas S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), Eletrosul Centrais Elétricas S.A. (Eletrosul) e Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear).

Entre as autarquias vinculadas ao Ministério estão a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), do Petróleo (ANP) e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi criada pela Lei Nº 9.427, de 1996. Autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tem como atribuições regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica; mediar os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores; conceder, permitir e autorizar instalações e serviços de energia; garantir tarifas justas; zelar pela qualidade do serviço; exigir investimentos; estimular a competição entre os operadores e assegurar a universalização dos serviços

4.1.2 Modelo de Gestão do Setor: análise crítica de sua reestruturação

A reestruturação do setor elétrico brasileiro iniciou-se na década de 1990, a qual segundo Mauad e Prefeito (2004, p.10), “deve ser vista dentro de uma perspectiva histórico-estrutural, envolvendo em uma mesma análise a privatização, e crise do setor elétrico e a garantia à cidadania”. Desta forma, pode-se avaliar o setor elétrico analisando os potenciais de produção elétrica, a posição política adotada pelo país para o seu desenvolvimento e combate a crise do Setor.

A administração, segundo site do Ministério de Minas e Energia, em sua estrutura, tinha por necessidade, priorizar a geração de energia elétrica, bem como estabelecer um órgão responsável pela permissão federal de direito de uso das águas, seja qual fosse a finalidade, ficando, na década de 1940, a cargo do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – CNAEE. O Conselho, anos mais tarde, foi transformado no Departamento Nacional de Águas

e Energia Elétrica – DNAEE, que fazia parte do Ministério das Minas e Energia – MME, este foi criado em 1960, pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. Até então, as questões de minas e energia eram de competência do Ministério da Agricultura.

As características geográficas do país, planaltos, rede hidrográfica, extensão territorial e o clima tropical, com predomínio do regime tropical pluvial, foram fatores positivos para o aproveitamento deste potencial hidráulico por meio da instalação de usinas geradoras de hidreletricidade. No entanto, considerando também que para este fim existem muitas outras fontes geradoras de energia elétrica como combustíveis fósseis, nuclear, eólica, carvão e petróleo, pode-se argumentar que o país apresentava matriz energética, pouco diversa, com excessiva dependência da hidreletricidade.

Cria-se então, em 1963, a Eletrobrás S.A. órgão centralizador e executor da política energética governamental a nível federal, que proporcionou a instalação de usinas hidrelétricas como forma de investimento nacional na área. O objetivo era de expandir o potencial instalado, para melhor explorar e desenvolver o potencial energético do país baseado em suas características naturais.

Anos mais tarde, a década de 1980, principalmente pela crise econômica de 1982 no México, caracterizou-se pela necessidade do Brasil em se adaptar às altas na taxa de juros e redução do prazo de carência. Isto levou o país a realizar um acordo com o FMI – Fundo Monetário Internacional – o que provocou uma redução nos investimentos em energia elétrica.

O Brasil encontrava-se numa posição complexa devido à necessidade de continuar investindo em energia elétrica, juntamente com a significativa dívida interna e o insucesso da estratégia de financiamento utilizada pelas empresas estatais. Tais situações, segundo Mauad e Prefeito (2004), foram decisivas ao processo de mudança do modelo de gestão por parte do governo federal.

No modelo anterior, o MME era responsável pela gestão de serviços públicos do setor elétrico e, por outro lado, o DNAEE respondia pela implantação dos serviços e pela política tarifária.

Com as mudanças estruturais, o MME deixou de existir por determinação da Lei nº 8.028 de 1990, sendo suas competências passadas ao Ministério da Infra-Estrutura, este também criado por esta Lei, que previu a responsabilidade pelos setores de transportes e ocorreram alterações no que tange a estrutura na área de energia elétrica, com a Lei nº 8.631. Nesta nova legislação, foi criada uma modalidade de geração de energia elétrica, denominada Produtor Independente de Energia, além de extinguir o sistema de tarifas existente no país.

As modificações continuaram com a regulamentação, em 1995, do artigo 175 da Constituição Federal de 1988, por meio das Leis nº 8.987 e 9.074, que possibilitavam a inserção dos distribuidores e geradores de energia elétrica na concorrência pelo mercado de fornecimento de energia aos grandes centros de consumidores por meio de dispositivos legais.

Então, para firmar a inserção de um novo modelo de gestão no setor, o governo buscou, em 1997, apoio de uma empresa de consultoria inglesa, a Coopers & Lybrand, para criação de novo modelo na área da energia elétrica, sendo proposto dois novos órgãos. O primeiro deles denominado Mercado Atacadista de Eletricidade – MAE,

substituiu o antigo sistema de comando regulatório na fixação das tarifas e dos termos de contrato de energia elétrica existentes, incumbido da fixação de preço de referência para a energia vendida através de contratos bilaterais entre empresas geradoras de energia e distribuidoras (MAUAD; PREFEITO, 2004).

O segundo órgão, Operador Nacional do Sistema – ONS é caracterizado por uma estrutura autônoma e sem fins lucrativos. Sob sua competência está a garantia da entrega de energia, controlar os contratos entre as empresas geradoras e distribuidoras. Seus acionistas são os próprios consumidores e as empresas de geração, distribuição e transmissão de energia. Este órgão é regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

A ANEEL foi criada substituindo o DNAEE como parte da reestruturação no setor elétrico brasileiro. Segundo Lei nº 9.427 de dezembro de 1996, a ANEEL foi constituída com a missão de proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade. Algumas de suas competências são “aprovar as regras do MAE, das redes de transmissão, participar de ONS, estabelecer tarifas, mecanismos de subsídios e taxas e, regulamentar o varejo competitivo” (MAUAD; PREFEITO, 2004, p.3). Além de zelar pela qualidade do serviço e exigir investimentos, tem destaque em sua atuação no que diz respeito à descentralização e as privatizações, pois no caso de choque entre os envolvidos economicamente, poderá agir em vista a diminuição deste problema.

Deste modo, percebe-se que por esta reestruturação o Estado abriria mão, gradualmente, dos meios de produção do setor elétrico, passando a ser apenas regulador e fiscal da qualidade dos serviços prestados à população. À ANEEL foi reservado o papel de regular e fiscalizar o novo mercado, que se estabeleceu no País a partir da introdução da livre competição nos segmentos de geração e comercialização de energia elétrica.

Apesar de ter sido criada em 1996, a ANEEL apenas teve suas competências regulamentadas em 1997, pelo Decreto nº 2.335, que visava reestruturar e regulamentar a

geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Até então, as privatizações nesta área, eram feitas apresentando carências em suas bases legais.

Ainda em 1997, foi criado o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, por meio da Lei nº 9.478, cujo objetivo era propor políticas públicas em âmbito nacional e medidas para o setor elétrico ao Presidente da República. O CNPE era vinculado a Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia.

O setor então, foi dividido, pelo governo, em quatro segmentos, sendo estes especificados em operacionalização diferenciada e seu agente. Para a geração de energia elétrica, foi aberta a concorrência privada; para a transmissão de energia, permaneceria gerido pelo ONS em caráter de monopólio; para a distribuição de energia, gerido por concessionárias, continuaria em caráter de oligopólio e; para a comercialização, seria aberto a competição do mercado. (MAUAD; PREFEITO, 2004).

A política adotada pelo governo, no processo de privatização, gerou uma estagnação dos investimentos no setor de energia elétrica, fato este que provocou um desequilíbrio na relação de oferta e demanda culminando na crise energética de 2001. Conseqüentemente, pode-se citar como fator contribuinte a esta perda de sintonia uma reação de cautela por parte dos investidores, ou seja, os negócios relativos à ampliação das redes de transmissão de alta tensão praticamente paralisaram, subutilizando a oportunidade do país em desenvolver e melhor aproveitar o seu potencial energético, afetando toda uma questão da oferta nacional e regional.

Em 2003, foi criada a Lei nº 10.683, que define a função do MME nas áreas de

geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear. A estrutura do Ministério foi regulamentada pelo decreto nº 5.267, de 9 de dezembro de 2004, que criou as secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Energético; de Energia Elétrica; de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; e Geologia, Mineração e Transformação Mineral

Ainda em 2004, a lei nº 10847, que viabilizou a criação da EPE – Empresa de Pesquisa Energética – possibilitou ao país investir em pesquisa e planejamento no setor. Já a lei nº 10848, pela qual criou-se o CMSE - Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – obteve como valor e função o controle permanente do desenvolvimento eletroenergético no país. A este trabalho o MME soma-se as atividades de duas empresas de economia mista, a Eletrobrás e a Petrobrás.

Segundo Ivan Richard, repórter da Agência Brasil, em matéria para o site da Agência Brasil, o MME está definindo um planejamento estratégico para o setor energético para os

próximos 25 anos, “o Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030), que servirá para orientar investimentos e ações no setor para as próximas décadas”.

O objetivo, segundo o próprio o presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), é traçar um plano baseado na demanda da energia e nos potenciais energéticos que possam suprir essa demanda, principalmente no que tange a previsão da crise do petróleo e do grande potencial que o Brasil está apresentando por meio do biodiesel. É a busca por fontes de energias renováveis. E estas, segundo matéria publicada no site do PNUD (2007), são ricas em nosso país, sendo este apontado como referência na energia renovável.

Projetos como o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia (PROINFA) tem apresentado bons resultados e expectativas, este programa “tem como objetivo central diversificar a matriz energética brasileira — hoje de base hidráulica (90%). A meta é, até 2006, fazer as fontes alternativas passarem dos atuais 3,1% para 5,9% da matriz nacional”. Isto poderá ser conseguido com a produção de energia eólica e de biomassa, onde o Brasil apresenta considerável evolução tecnológica.

Analisando a conjuntura histórica do setor elétrico, temos por um lado o âmbito da estrutura administrativa e, pelo outro, a sociedade que esteve à mercê na estrutura meramente instrumental. Esta é tratada a seguir.

A partir da década de 1950, onde foi impulsionado o processo de industrialização e urbanização do país, o setor elétrico era de relevante importância, sendo reconhecida a capacidade de planejamento e a qualidade técnica nesta área.

Já no período militar, compreendido entre os anos de 1964 e 1985, a política adotada, em relação ao desenvolvimento do setor elétrico no país, era autoritária baseada na racionalidade técnica instrumental. Em contraponto a esta política de desenvolvimento nacional, havia o âmbito regional, onde as necessidades das comunidades próximas aos empreendimentos ficaram a deriva do processo.

No processo de desenvolvimento, o governo voltou-se à atividade meramente administrativa, onde não havia espaço para a participação da sociedade civil, onde as pessoas eram vistas apenas como recursos humanos utilizados no alcance dos objetivos específicos da administração.

Neste modelo adotado pela administração, não havia a rede de comunicação que proporcionasse o intercâmbio de informações entre os técnicos do Setor e os demais atores que não atrelados ao governo, teriam um ponto de vista diferente ao adotado, como a população próxima a locais de implementação de projetos, a comunidade acadêmica, organizações não governamentais, sindicatos e outros movimentos sociais.

Embora não houvesse nesse período um cuidado por parte do governo com a política da população, ocorreu um processo de organização dos atores sociais em confronto com a atuação do setor elétrico e suas atividades, como a população atingida por barragens, sindicatos e outras organizações que se movimentaram contra a política do governo militar, reivindicando a abertura política e social deste setor.

Com a Constituição Federal de 1988, cai por terra a política autoritária, centralizadora no setor elétrico do país. A nova postura política busca uma nova organização e atuação do setor “no sentido de reconstruir, ou remodelar, o alicerce da legitimidade do poder setorial frente ao poder público e à sociedade como um todo” (WUNDER, 2003, p.6).

Com a nova orientação política do país, o setor de energia tinha como empecilho para a implementação dos seus projetos, os conflitos com os agentes sociais, seja em contraposição às barragens, seja na área ambiental, e estes levaram à criação de debates acerca da interação social. Logo, para a prática desta política ocorreu, em 1987, a criação do Departamento de Meio Ambiente da Eletrobrás e, no ano seguinte, do Comitê Coordenador de Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico – Comase, responsável em coordenar as ações ambientais que integram os planos de expansão do sistema elétrico, por meio de políticas que estabeleçam diretrizes, metodologias e normas para as questões ambientais que o setor enfrenta.

Em 1990, o Comase realizou uma pesquisa na qual as concessionárias apontaram como principal problema para implementação dos projetos na área de energia elétrica, os conflitos entre os técnicos do setor e os agentes sociais. Isso em resposta a racionalidade técnica instrumental que comandava antigamente as atividades setoriais. Assim, com o processo de redemocratização, os técnicos do setor “estavam dispostos a consolidar espaços institucionais para que fossem problematizados aspectos da população atingida pelos projetos e o desenvolvimento do processo de valorização do indivíduo enquanto sujeito, portador de valorações discursivas relevantes e que deveriam ser reconhecidas para se implementar os projetos setoriais” (WUNDER, 2003, p.6).

Ainda em 1990, foram separados três pontos da política socioambiental, sendo eles a inserção regional dos empreendimentos, a concepção de participação dos agentes sociais externos ao Setor e o processo de institucionalização dos processos de interação (WUNDER, 2003).

O primeiro ponto, a inserção regional de projetos, diz respeito à articulação entre as entidades públicas, ou seja, a transparência das ações entre os órgãos públicos, a negociação destes, a otimização de recursos financeiros e humanos e integração dos interesses em prol de

um objetivo comum, o desenvolvimento integrado. Com isto, busca-se esta articulação de prefeituras municipais e suas secretarias, secretaria do estado entre outras, para concretizar os projetos propostos pelo Setor por meio da compatibilização e integração das políticas públicas que afetam a região.

O desafio é a conscientização e execução da postura dos técnicos em relação à nova política que pressupõe a absorção das emissões dos agentes sociais, à flexibilização ao atendimento apenas do mercado e da administração, e a mistura entre a racionalidade técnica instrumental e da relevância da população local no que tange aos recursos naturais e sua relação com estes.

O segundo ponto, a participação dos agentes sociais externos em relação à organização, exigia transparência no processo de tomada de decisão. Com esta rede de agentes, do âmbito público e do social, era necessário um mecanismo que estabelecesse a comunicação entre estes, já que o processo de mudança da realidade local seria uma construção entre o conhecimento, valores, interesses e considerações dos técnicos e da população.

Enfim, a institucionalização dos processos de interação social constitui-se em normatizar e estabelecer regras para todos os projetos setoriais a serem implementados, seja pela Eletrobrás ou pelas concessionárias. O objetivo era minimizar ou até eliminar a contraposição entre os envolvidos no planejamento e implementação dos projetos.

Assim, com a regulamentação em relação à interação social foram determinadas as normas e procedimentos para que os projetos setoriais resultassem de uma atuação regional com participação de toda coletividade, dando credibilidade à atuação deste Setor não importando o responsável pelas ações, o que significou a abertura do Setor a críticas, com uma postura mais democrática.

Contudo, este aspecto não foi efetivado. Segundo Wunder (2003), isto se deu pela ingerência do capital privado a partir de 1997, que atuou no setor por meio das concessionárias ou em concessões ou permissões de execução de empreendimentos. “O processo de ingerência do capital privado no setor possui dois pontos de apoio jurídicos bem definidos, a saber: a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal de 1988 e que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e a Lei n.º 9.491, de 09 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização”. Estas leis representaram mudanças na estrutura institucional do setor, com privatizações de concessionárias federais partícipe da Eletrobrás,

além de privatizações neste sentido em âmbito estadual e concessões e permissões a empresas privadas para exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica.

A nova legislação afetou a interação social, visto que ocorria pela responsabilidade das concessionárias advinda do poder público para com a sociedade e o desenvolvimento regional. Já as concessionárias de capital privado, são incumbidas apenas de executar o previsto no acordo, de ordem técnica e sem uma maior responsabilização com o desenvolvimento regional.

Assim, o ideal de inserção regional dos projetos do setor, não é uma política aplicável a todos os envolvidos na execução, visto que grande parte do setor elétrico é composto por concessionárias de capital privado comprometidas com a demanda e não com o desenvolvimento da região.

Tal fato remete a dois outros pontos de destaque, um lado vê-se a entrada de empresas privadas, as quais acabam por não garantir uma real interação social. Em contrapartida, estão as empresas públicas que possuem por obrigação a prestação de contas a sociedade.

Por fim, verifica-se uma interação desarticulada entre os técnicos e os agentes sociais, já que esta depende da convergência de ação entre organizações, e determinações da Eletrobrás e da ANEEL em estabelecer instrumentos para regular os mecanismos de interação social e regulação ambiental. Logo, a participação dos agentes sociais externos passa a depender da capacidade de pressão, da mobilização e organização política dos mesmos, uma vez que a política energética restringe-se, como já frisado, a um grau de competência nacional, cabendo aos estados apenas o desenvolvimento de diretrizes complementares.

4.2 MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA

Segundo o último censo demográfico brasileiro, mais de 80% da população brasileira vive na zona urbana. A grande maioria desse contingente vive na periferia dos grandes centros urbanos, onde as condições de infra-estrutura são altamente deficitárias.

A maior parte dos recursos energéticos do país se localiza em regiões pouco desenvolvidas, distantes dos grandes centros e com fortes restrições ambientais. Promover o desenvolvimento econômico dessas regiões, preservar sua diversidade biológica e garantir o suprimento energético de regiões mais desenvolvidas são alguns dos desafios da sociedade

brasileira. Torna-se portanto, fundamental o conhecimento da disponibilidade de recursos energéticos, das tecnologias e sistemas de aproveitamento e das necessidades energéticas setoriais e regionais do país.

Segundo o Atlas de Energia Elétrica do Brasil publicado pela ANEEL, o uso da energia hidráulica foi uma das primeiras formas de substituição do trabalho animal pelo mecânico. Entre suas características energéticas mais importantes, destacam-se a disponibilidade de recursos, facilidade de aproveitamento e, principalmente, seu caráter renovável.

No Brasil, água e energia possuem uma forte e histórica dependência, de forma que a contribuição da energia hidráulica ao desenvolvimento econômico do país têm sido expressiva. A participação da energia hidráulica na matriz energética nacional supera um índice de 70%. Apesar da tendência de aumento de outras fontes não-convencionais, tudo indica que a energia hidráulica continuará sendo, por muitos anos, a principal fonte geradora de energia elétrica no Brasil.

Embora os maiores potenciais remanescentes estejam localizados em regiões com fortes restrições ambientais e distantes dos principais centros consumidores, estima-se que, nos próximos anos, pelo menos 50% da necessidade de expansão da capacidade de geração seja de origem hídrica. No entanto, o recente processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro têm estimulado a geração descentralizada de energia elétrica, de modo que as fontes não-convencionais, principalmente as renováveis, tendem a ocupar maior espaço na matriz energética nacional, como é demonstrado no quadro a seguir.

(continua)

| MATRIZ ENEGÉTICA BRASILEIRA | | | | | | | |
|------------------------------------|-----------------------------|-------------|------------|----------------------|-------------|------------|-------|
| Tipo | Capacidade Instalada | | % | Total | | % | |
| | N.º de Usinas | (kW) | | N.º de Usinas | (kW) | | |
| Hidro | | 652 | 76.759.027 | 71 | 652 | 76.759.027 | 71 |
| Gás | Natural | 77 | 10.139.224 | 9,38 | 107 | 11.290.202 | 10,44 |
| | Processo | 30 | 1.150.978 | 1,06 | | | |
| Petróleo | Óleo Diesel | 569 | 2.904.016 | 2,69 | 590 | 4.346.070 | 4,02 |
| | Óleo Residual | 21 | 1.442.054 | 1,33 | | | |
| Biomassa | Bagaço de Cana | 234 | 2.836.401 | 2,62 | 278 | 3.894.375 | 3,60 |
| | Licor Negro | 13 | 794.817 | 0,74 | | | |
| | Madeira | 26 | 224.207 | 0,21 | | | |
| | Biogás | 2 | 20.030 | 0,02 | | | |
| | Casca de Arroz | 3 | 18.920 | 0,02 | | | |
| Nuclear | | 2 | 2.007.000 | 1,86 | 2 | 2.007.000 | 1,86 |
| Carvão Mineral | Carvão Mineral | 7 | 1.415.000 | 1,31 | 7 | 1.415.000 | 1,31 |

| (conclusão) | | | | | | | |
|-------------------|-----------|--------------|--------------------|------------|--------------|--------------------|------------|
| Eólica | | 15 | 236.850 | 0,22 | 15 | 236.850 | 0,22 |
| Importação | Paraguai | | 5.650.000 | 5,46 | | 8.170.000 | 7,56 |
| | Argentina | | 2.250.000 | 2,17 | | | |
| | Venezuela | | 200.000 | 0,19 | | | |
| | Uruguai | | 70.000 | 0,07 | | | |
| Total | | 1.651 | 108.118.524 | 100 | 1.651 | 108.118.524 | 100 |

Quadro 5 - Matriz Energética Brasileira
Fonte: ANEEL (2007)

4.3 FONTES RENOVÁVEIS DE ENERGIA

A energia, nas suas mais diversas formas, é indispensável à sobrevivência da espécie humana. E mais do que sobreviver, o homem buscou sempre evoluir, descobrindo fontes e formas alternativas de adaptação ao ambiente em que vive e de atendimento às suas necessidades. Dessa forma, a exaustão e escassez de um dado recurso tendem a ser compensadas pelo surgimento de outro. De acordo o Atlas de Energia Elétrica do Brasil publicado pela ANEEL, em termos de suprimento energético, a eletricidade tornou-se uma das formas mais versáteis e convenientes de energia, passando a ser recurso indispensável e estratégico para o desenvolvimento socioeconômico de muitos países e regiões.

Como parte da busca ao alcance do desenvolvimento sustentável, em especial na área ambiental, tem-se a procura por fontes alternativas de energia.

Desde o início do século XX, o mundo tem sofrido com a exploração de seus recursos naturais, com a poluição da atmosfera e com a degradação do solo. O petróleo, por exemplo, considerado uma fonte tradicional de energia, foi tão continuamente extraído que seus poços já começam a se esgotar, pouco menos de 100 anos após o início de sua utilização efetiva. O carvão, um recurso ainda mais antigo, também é considerado esgotável. A energia nuclear, da mesma forma, nos alerta para o perigo dos resíduos radioativos. O uso das fontes tradicionais traça sua trajetória ao declínio, não só pela sua característica efêmera, mas porque é uma ameaça ao meio ambiente.

Na esteira da questão ecológica, as chamadas “fontes alternativas de energia” ganham um espaço cada vez maior. Essas fontes alternativas, além de não prejudicar a natureza, são renováveis, e por isso perenes. Dentre as principais fontes alternativas de energia, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 2007) destaca:

a) Energia Solar

Praticamente inesgotável, a energia solar pode ser usada para a produção de eletricidade através de painéis solares e células fotovoltaicas. No Brasil, a quantidade de sol abundante durante quase todo o ano estimula o uso deste recurso.

b) Energia Eólica

A energia eólica é a energia gerada pelo vento. Utilizada há anos sob a forma de moinhos de vento, pode ser canalizada pelas modernas turbinas eólicas ou pelo tradicional cata-vento. Os especialistas explicam que no Brasil há ventos favoráveis para a ampliação dos instrumentos eólicos. Uma restrição presente no aproveitamento da energia eólica é a questão do espaço físico, uma vez que tanto as turbinas quanto os cata-ventos são instalações mecânicas grandes e ocupam áreas extensas. Todavia, seu impacto ambiental é mínimo, tanto em termos de ruído quanto no ecossistema.

c) Energia Hídrica

A energia hídrica é aquela que utiliza a força cinética das águas de um rio e a converte em energia elétrica, com a rotação de uma turbina hidráulica.

À exceção das grandes indústrias hidrelétricas, que atendem ao vasto mercado, há também a aplicação da energia hídrica no campo através de pequenas centrais hidrelétricas (PCHI), baseadas em rios de pequeno porte. A região Centro-sul do país é especialmente propícia ao uso desse tipo de recurso.

As pequenas centrais são capazes de suprir uma propriedade e alimentar seus geradores. Na Europa, muitos sítios e chácaras se utilizam dessas instalações como fonte alternativa.

d) Biomassa

Há três classes de biomassa: a biomassa sólida, líquida e gasosa. A biomassa sólida tem como fonte os produtos e resíduos da agricultura (incluindo substâncias vegetais e animais), os resíduos das florestas e a fração biodegradável dos resíduos industriais e urbanos. A biomassa líquida existe em uma série de biocombustíveis líquidos com potencial de utilização, todos com origem nas chamadas "culturas energéticas". São exemplos o biodiesel, obtido a partir de óleos de colza ou girassol; o etanol, produzido com a fermentação de hidratos de carbono (açúcar, amido, celulose); e o metanol, gerado pela síntese do gás natural. Já a biomassa gasosa é encontrada nos efluentes agropecuários provenientes da agroindústria

e do meio urbano. É achada também nos aterros de RSU (resíduos sólidos urbanos). Estes resíduos são resultado da degradação biológica anaeróbia da matéria orgânica, e são constituídos por uma mistura de metano e gás carbônico. Esses materiais são submetidos à combustão para a geração de energia.

Um exemplo prático em Santa Catarina, é o da UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina – o qual apresenta estudos, conforme consta matéria da repórter Clara Mousinho, da Agência Brasil de julho de 2006, nos quais testes realizados com gordura animal podem ser a solução não apenas para suprir a demanda pelo biocombustível, como também pode ser uma maneira de minimizar um problema ambiental causado pelos resíduos industriais dos frigoríficos.

e) Outras Fontes Alternativas

Há outras fontes renováveis de energia que, no Brasil, ainda carecem de investimento e pesquisa. O hidrogênio, por exemplo, é abundante na natureza, e pode ser usado para produzir eletricidade através de pilhas de combustível. A energia geotérmica também é uma opção, assim como a força dos oceanos (traduzida em energia das marés, energia associada ao diferencial térmico, correntes marítimas e energia das ondas).

Enfim, segundo a EMBRAPA, o Brasil possui uma propensão notável para a geração de energia por fontes renováveis. O meio rural, em especial, pode ser facilmente suprido total ou parcialmente pelo uso das formas alternativas de produção de energia. As condições de clima e relevo são favoráveis no país, tanto para a energia solar e eólica quanto para a potência hídrica e para os recursos de biomassa.

Baseando-se neste prognóstico, o Brasil já demonstrou, em foros internacionais, a sua intenção de aprimorar o uso de energias renováveis e diversificar as fontes de geração de energia. O problema, segundo Cavaliero e Silva (2004) é que em geral as energias renováveis, com exceção da energia hidroelétrica, custam mais caro, o que é de se esperar, pois causam problemas ambientais bem menores. Daí a necessidade de incentivos específicos que aumentem sua competitividade econômica, e de preferência que sejam mínimos, já que é o consumidor que irá arcar com eles. Evidentemente que para isto é necessária a vontade política do Governo Federal em proceder desta maneira, definindo diretrizes explícitas e políticas públicas que incentivem o investimento em fontes alternativas de energia.

4.4 CASO ILUSTRATIVO: A IMPLEMENTAÇÃO DA USINA DE CO-GERAÇÃO DE ENERGIA MOVIDA À BIOMASSA EM LAGES – SC DA TRACTEBEL ENERGIA S.A.

4.4.1 A EMPRESA

Conforme descrição da estruturação do setor elétrico, segundo Mauad e Prefeito (2004), para a geração de energia elétrica, foi aberta a concorrência privada; para a transmissão de energia, permaneceria gerido pelo ONS em caráter de monopólio; para a distribuição de energia, gerido por concessionárias, continuaria em caráter de oligopólio e; para a comercialização, seria aberta a competição do mercado.

A Tractebel Energia é a maior geradora privada de energia elétrica do Brasil, com forte atuação em Pesquisa & Desenvolvimento. De acordo a Revista da Madeira - REMADE² - e informações de relatórios divulgado em site da empresa, a Tractebel Energia, controlada pelo Grupo SUEZ, possui um extenso parque gerador, composto 80% por usinas hidrelétricas e 20% por usinas termelétricas. Presente nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Goiás, é responsável por aproximadamente 8% da capacidade instalada do país. Operando 13 usinas, a Tractebel Energia totaliza uma potência instalada de 6.977 MW, sendo que onze pertencem integralmente a Tractebel Energia e duas (as hidrelétricas Ita e Machadinho) são exploradas por meio de consórcios com outras empresas.



Figura 2 - Mapa das Usinas Próprias da Tractebel Energia
Fonte: Tractebel Energia (2007a)

² <http://www.remade.com.br/>

A Tractebel Energia aplica anualmente um percentual de sua receita operacional líquida em projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), visando melhorias no setor de geração de energia elétrica brasileiro. A aplicação se dá de acordo com o estabelecido na Lei Federal nº 9991/2000 e, portanto, parte da receita aplicada é investida em projetos de P&D, elaborados pela própria empresa, desenvolvido com instituições de pesquisa, aprovados e fiscalizados pela ANEEL. Desde a sua implantação a Tractebel Energia investiu mais de R\$ 20 milhões em projetos de Pesquisa e Desenvolvimento.

Entre 1999 e 2005, foram desenvolvidos 112 projetos em diversas áreas, como por exemplo, projetos para aproveitamento das cinzas de carvão geradas pelas termelétricas na construção de casas populares; estudos da ictiofauna, que levou a descoberta de novas espécies de peixes no reservatório da Usina Hidrelétrica Passo Fundo; o desenvolvimento de novas tecnologias de soldagem; desenvolvimento de processos para aumento da eficiência térmica e de aproveitamento do resíduo da indústria madeireira para a geração de energia elétrica; dentre outros. Somente em 2006, a ANEEL aprovou 20 projetos de pesquisa e desenvolvimento da Tractebel Energia nas áreas de meio ambiente, geração térmica, operação e planejamento elétrico.

Diferentemente da pesquisa acadêmica pura, que se caracteriza pela liberdade de investigação, os programas de P&D no setor de energia elétrica devem ter cronogramas e metas bem definidas. A exemplo:

(continua)

| PROJETO APROVADO (ANEEL) – 2003 | CÓDIGO ANEEL |
|---|---------------------|
| Desenvolvimento de uma metodologia para avaliação de risco de falha em operação de palhetas de turbinas a vapor | 0403-003/2003 |
| Estudo das migrações de peixes a jusante da usina hidrelétrica de Itá com técnicas de biotelemetria | 0403-005/2003 |
| Estudo de Falhas em Transformadores de Potência com Duplo Circuito Primário | 0403-006/2003 |
| Estudo ictiológico em reservatório estabilizado do rio Iguaçu - UHSO e UHSS | 0403-007/2003 |
| Inclusão do Problema do Comissionamento de Unidades Geradoras Termelétricas no Processo de Formação de Preços no Mercado de Energia Elétrica Brasileiro | 0403-008/2003 |
| Monitoramento Limnológico e Ictiofaunístico do Reservatório da Usina Hidrelétrica de Passo Fundo, RS | 0403-009/2003 |
| Revestimentos Metálicos para Otimização da Vida Útil de Rolos e Pistas de Moagem em Moinhos de Carvão para Usinas Termoelétricas | 0403-012/2003 |
| Otimização do Projeto de Barragens de Enrocamento com Face de Concreto | 0403-013/2003 |

| (Conclusão) | |
|--|----------------------|
| Análise e avaliação do transporte de sedimentos através de reservatórios | 0403-014/2004 |
| Desenvolvimento de cerâmicas para proteção contra a erosão de tubos e equalização térmica de caldeiras | 0403-015/2004 |
| Efeito da regularização de reservatórios e análise da influência da variação dos níveis na estabilidade das margens | 0403-016/2004 |
| Estudo do comportamento vibratório de uma bomba hidráulica vertical | 0403-017/2004 |
| Levantamento da disponibilidade dos resíduos industriais e florestais de madeira e avaliação da variação de sua qualidade energética em função das condições climáticas anuais, na região de Lages, em Santa Catarina | 0403-018/2004 |
| Monitoramento na Concentração de Ozônio de Superfície, produzido pela Usina Termelétrica William Arjona - Campo Grande – MS | 0403-019/2004 |
| Programa de avaliação da eficiência de corredores ecológicos na área de entorno dos reservatórios de Salto Osório e Salto Santiago, na Bacia do Rio Iguaçu, PR | 0403-020/2004 |

Quadro 6 - Projetos Aprovados pela ANEEL em 2003

Fonte: Tractebel Energia (2007b)

Já para o ano de 2007, a empresa apresenta projetos submetidos à ANEEL para aprovação. A exemplo:

| TÍTULO – 2007 | CÓDIGO ANEEL | STATUS | COORDENADOR | ENTIDADE EXECUTORA |
|--|---------------------|-------------------|----------------------|---------------------------|
| Avaliação da potencialidade de uso da biomassa florestal para a geração de energia como contribuição para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo MDL | 0403003/2007 | Submetido à ANEEL | Martha Andreia Brand | UNIPLAC |
| Análise da potencialidade de uso de biomassa oriunda de florestas nativas sob manejo sustentável para a geração de energia | 0403001/2007 | Submetido à ANEEL | Flávio José Simioni | UNIPLAC |

Quadro 7 - Projetos Submetidos à ANEEL em 2007

Fonte: Tractebel Energia (2007b)

4.4.2 O Grupo SUEZ e a Tractebel Energia

SUEZ é um grupo internacional, industrial e de serviços, com origem na França e na Bélgica, que atua no desenvolvimento sustentável, oferecendo para empresas, comunidades e indivíduos soluções inovadoras nos setores de energia e meio ambiente.

Atualmente, o Grupo SUEZ possui mais de 157 mil colaboradores em mais de cem países. No setor de energia, é o líder no fornecimento de serviços de energia na Europa e a quinta maior empresa de eletricidade europeia. É também o segundo importador de gás liquefeito nos Estados Unidos. No que diz respeito ao meio ambiente, o Grupo SUEZ ocupa a liderança mundial em serviços de água e de saneamento (em população atendida) e é o segundo na Europa em gestão de resíduos e em usinas de tratamento de água.

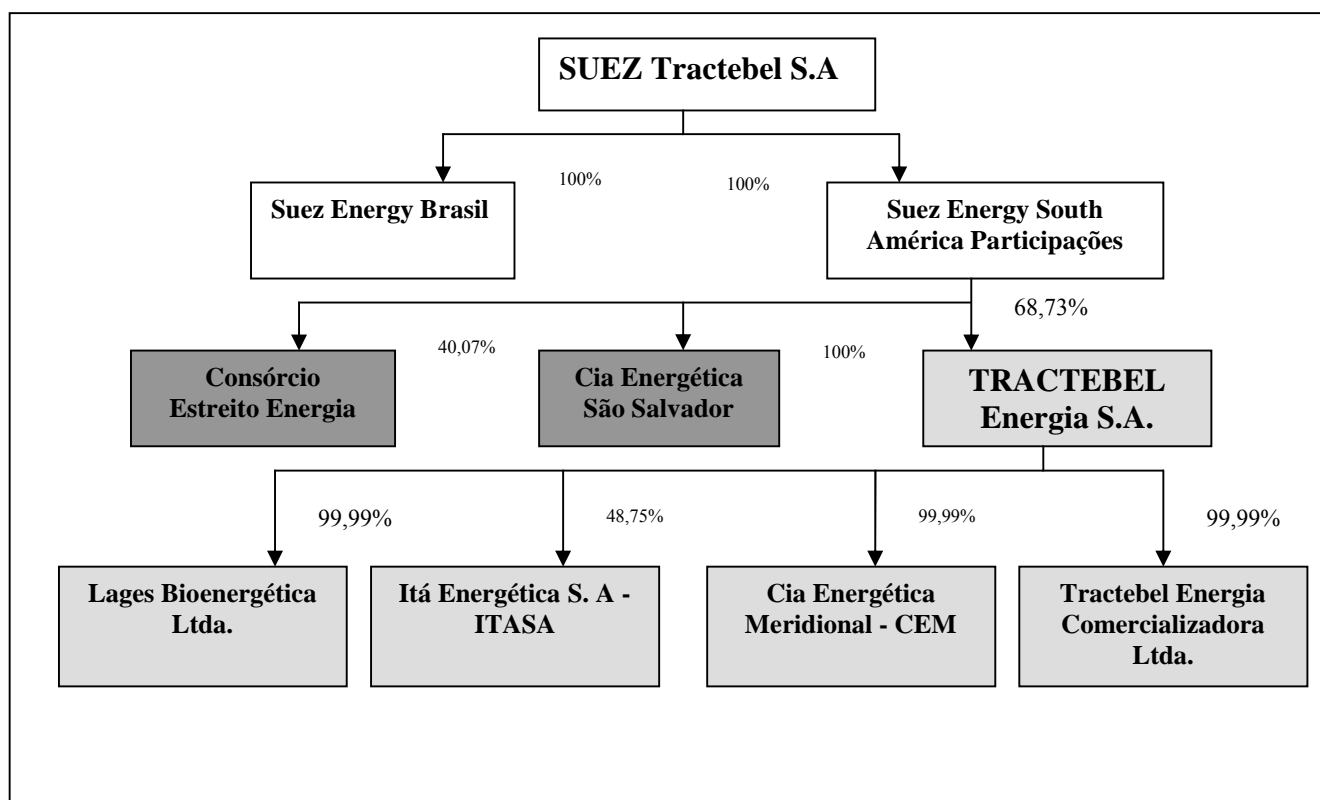


Figura 3 - Estrutura Societária

Fonte: Release de resultados do primeiro trimestre de 2006 da Tractebel Energia

http://www.acionista.com.br/home/tractebel/tble_release_1t06.pdf

4.5 A USINA DE CO-GERAÇÃO LAGES

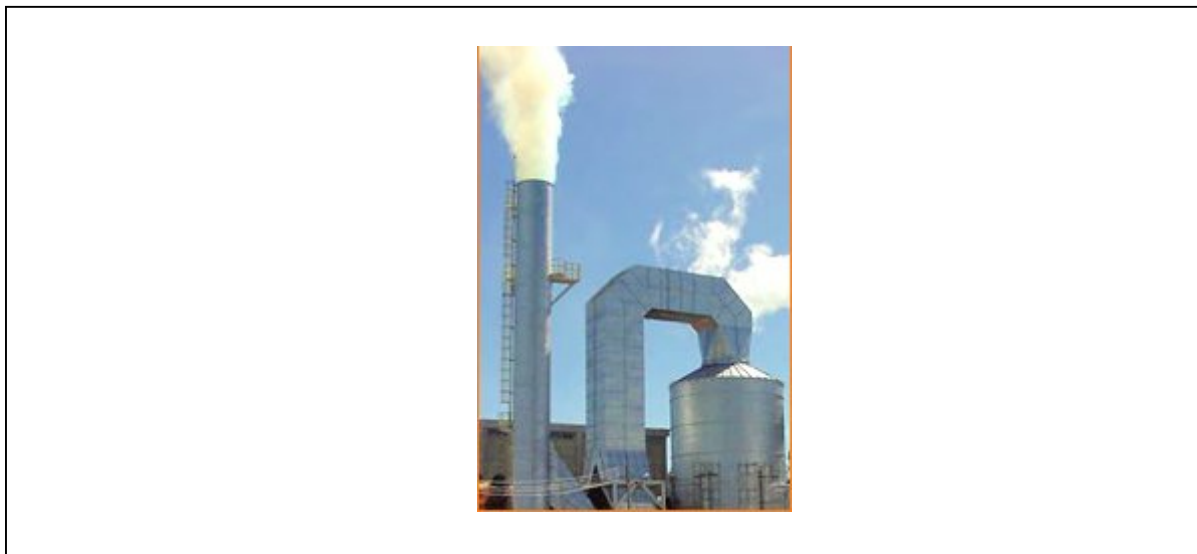


Figura 4 - Usina de Co-Geração Lages
Fonte: Tractebel Energia (2007a)

No mercado de biomassa, a Tractebel possui a Unidade de Co-geração Lages – UCLA, cujo objetivo é fornecer simultaneamente energia elétrica e térmica a partir de uma mesma fonte primária de energia. Constituída em 2002, esta unidade atua como produtora independente de energia, através da central geradora termoelétrica Lages. Neste processo de co-geração, o vapor obtido em uma caldeira, que utiliza resíduos de madeira como combustível, tem dois destinos: uma parte aciona um turbogerador de energia elétrica, enquanto a outra parte é fornecida diretamente às indústrias para suprir seu processo produtivo. Possui uma capacidade instalada de 28 MW e 25 t/h vapor.

Segundo reportagem da revista REMADE³ de julho de 2007, a UCLA é uma importante geradora de energia limpa brasileira. A UCLA utiliza uma caldeira de moderna tecnologia, que permite um rendimento de até 80%, utilizando como combustível a biomassa: uma mistura feita de serragem, maravalha e cavacos, resíduos que eram até então, refugados pelas indústrias. A UCLA pode utilizar até 400 mil toneladas de resíduos de madeira por ano. A autorização para implantação e exploração do empreendimento tem prazo de vigência até outubro de 2032.

De acordo com o projeto da Lages Bioenergética: “Usina de Co-geração a Biomassa – Resíduos de Madeira de Reflorestamento e Redução da Emissão de gases de Efeito Estufa no

³ <http://www.remade.com.br/>

Mecanismo de Desenvolvimento Limpo”, o objetivo inicial da Tractebel Energia era a construção de uma usina de co-geração, que utilizaria resíduos da indústria madeireira para gerar eletricidade e vapor.

Após a construção, a unidade contaria com uma capacidade instalada de fornecimento de 28 MW de energia elétrica – fornecida à CELESC, concessionária local de distribuição de eletricidade – e de 25 t/h de vapor industrial, fornecido às madeireiras vizinhas à usina para uso na secagem e colagem de madeira.

4.5.1 Estudos Preliminares

Para a realização do projeto, a Tractebel Energia realizou estudos preliminares para montar um perfil da região e traçar mapas de oportunidades de negócios. O projeto foi localizado no município de Lages, em Santa Catarina, estado que possui 18% das florestas de *Pinus* do Brasil. Lages é uma das cinco maiores cidades de Santa Catarina, situada a aproximadamente 200 km a oeste da Florianópolis - a capital.

A região de Lages, maior pólo madeireiro de Santa Catarina, conta com 20% da área reflorestada do estado. Num raio de 120 Km da cidade de Lages existem aproximadamente 300 empresas madeireiras produzindo e exportando madeira em tábuas, compensado, móveis, papel e outros produtos.

Segundo análise da Tractebel Energia e diversos órgãos de reflorestamento, o uso dos recursos florestais brasileiros remontam à colonização e, já na década de 40, as espécies nativas da região estavam exauridas para a exploração comercial. Em 1964, o Governo Federal criou o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, hoje incorporado ao IBAMA) e concedeu incentivos fiscais para projetos de reflorestamento.

Atualmente, a indústria madeireira utiliza, principalmente, o *Pinus* (*Pinus elliotti* e *Pinus taeda*, do sul dos EUA), e o eucalipto (*Eucalyptus saligna* e *Eucalyptus grandis*, este trazido da Austrália), selecionadas em função de seu rápido crescimento, da boa qualidade da madeira e da adaptabilidade às terras da região.

A geração de resíduos de madeira estava causando problemas ambientais, e várias entidades, como a Associação Comercial e Industrial de Lages (ACIL) e o Sindicato das Indústrias Madeireiras (SINDIMADEIRA) estavam buscando alternativas para seu uso, pois era gerado muito mais resíduo de madeira que a quantia utilizada, e a sua sobra estava sendo

disposta a céu aberto no ambiente há séculos, provocando a produção de metano, um dos gases causadores do efeito estufa, além de outros problemas de poluição.

4.5.2 Estruturação, Construção e Operação do Projeto

A Tractebel Energia agiu em parceria com a Universidade local de Lages (UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense) para pesquisar a produção de biomassa, os usos correntes e tendências e o excesso disponível na região e iniciar uma linha de pesquisa com os resíduos. Os resultados mostraram que a geração dos resíduos de madeira eram suficientes para fornecer combustível de forma efetiva ao projeto. Foi então estruturado o projeto com a seguinte configuração: indústrias madeireiras fornecem a biomassa residual ao Projeto, e algumas mais próximas recebem vapor proveniente do processo; a biomassa é utilizada para co-geração de energia elétrica e vapor, a energia elétrica é fornecida ao sistema interligado e o processo evita emissões de gases de efeito estufa.

Durante o ano de 2002, foram obtidas as autorizações da ANEEL para implantação e operação do Projeto, outorga de uso da água e alvarás municipais. Foi doado pela Prefeitura um terreno adjacente à madeireira Batistella para o Projeto, e iniciados os processos de qualificação para o seu enquadramento no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Kyoto e de licenciamento ambiental.

A construção da usina foi iniciada em outubro de 2002 e o índice de nacionalização do Projeto foi, segundo a Tractebel Energia, de 99%, o que significa garantia de desenvolvimento e consolidação da tecnologia no país. A participação da indústria catarinense foi maximizada, por meio do fornecimento de equipamentos como picadores de resíduos (Indústria Bruno – Campos Novos), equipamentos do Pátio de Biomassa (Dujua – Agrolândia) e estufas para secagem de madeira (Engecass – Rio do Sul). Enfim, verifica-se um forte envolvimento da comunidade madeireira.

Com um investimento total de 78 milhões de Reais, o Projeto Lages Bioenergética entrou em operação em 23 de dezembro de 2003, tornando-se a primeira usina de co-geração da região a converter resíduo de madeira em eletricidade e vapor, e a maior do tipo no Brasil, cumprindo diretrizes de desenvolvimento sustentável.

4.5.3 A Participação da População no Projeto e Benefícios Trazidos pelo Investimento

Como já citado, verificou-se no desenvolvimento do Projeto uma intensa participação da comunidade madeireira. No entanto, esta não foi a única a se envolver no processo de implantação e operacionalização da Usina de Co-geração movida à biomassa em Lages. A comunidade em geral obteve papel de grande importância em sua concretização.

Como o foco do estudo é a participação da população, cabe aqui uma descrição da forma exercida por esta no Projeto de Lages da Tractebel Energia que realizou cerca de cinco ações “voluntárias”, abaixo descritas.

A população, desde o início do projeto teve amplo acesso à documentação através da sistemática das consultas públicas e isto de modo liberal pela companhia, pois quanto à existência e/ou obrigatoriedade da formulação de audiência pública para a aprovação do projeto pela comunidade, a regulamentação que disciplina a audiência pública a ser obrigatoriamente realizada em cada um dos municípios afetados por grandes projetos é a Resolução CONAMA 001/86, que não se aplica no caso de Lages por seu pequeno porte e relativo “baixo” impacto ambiental. Mesmo assim, embora sem obrigatoriedade, a Tractebel Energia realizou (1) audiência pública na Câmara de Vereadores de Lages, além de (2) apresentações abertas ao público na Prefeitura Municipal e na UNIPLAC, e disponibilizou (3) cópia dos estudos ambientais ao público na Biblioteca Pública Municipal, antes da implantação do projeto. Além disso, durante a operação, foram realizadas (4) reuniões e (5) atividades de apoio à comunidade do entorno da Unidade, como a reforma da escola pública da localidade, entre outras menores melhorias aos cidadãos de Lages.

A Tractebel Energia tem por meta o desenvolvimento sustentável e possui um Código Ambiental, licenças ambientais vigentes, bem como a ISO 14.001 em todos os seus projetos. Além disso, participam do ISE - Índice de Sustentabilidade Empresarial da BOVESPA, onde as ações da Tractebel Energia são negociadas. Por esta razão, a grande importância dada à participação e transparência do processo à população.

Como melhorias trazidas à comunidade, pode-se citar a injeção de cerca de R\$ 5 a 15 milhões por ano de movimentação financeira direta em Lages, entre vapor, combustível e pessoal, tendo acarretado a criação, segundo relatórios da empresa e da prefeitura da cidade, de trinta empregos diretos e noventa indiretos e pagando anualmente cerca de R\$ 2 milhões em impostos (PIS/COFINS, CPMF, ICMS e ISS).

Segundo a UNIPLAC, os problemas ambientais decorrentes da disposição inadequada de resíduos diminuíram, as madeiras melhoraram sua competitividade e reduziram sua carga poluidora. Além disso, foi instalado um mercado de biomassa na região, atualmente em desenvolvimento crescente. O aumento de usuários deste combustível propicia uma atividade econômica a coletores e transportadores de biomassa e agrega valor ao material antes considerado resíduo, projetando Lages como um pólo madeireiro que trata seus resíduos de forma ambientalmente correta.

Consequentemente, a UNIPLAC, com a participação trazida pelas parcerias com a Lages Bioenergética (levantamento de disponibilidade e caracterização de biomassa, quantificação do poder calorífero de cada resíduo, estudos dos impactos sócio-econômicos e ambientais da compra de biomassa na economia da região), desenvolveu e continuar a desenvolver outras linhas de pesquisa com o resíduo de forma autônoma, trazendo mais benefícios à comunidade.

4.6 ANÁLISE CRÍTICA DO ESTUDO

Conforme Wunder (2003) a interação social entre agentes direta ou indiretamente envolvidos com a implementação de projetos de desenvolvimento do Setor Elétrico brasileiro, principalmente usinas hidrelétricas e termoelétricas, é de recorrente discussão entre as partes envolvidas, sem uma visão compartilhada do contexto, especialmente quando se fala em sustentabilidade ambiental. A relação recorrentemente estabelecida entre os empreendedores dos investimentos com a população atingida pelos projetos, a comunidade e diversos movimentos sociais é geralmente moldada pelo conflito, não só de idéias e interesses, mas também de objetivos setoriais e de visões de mundo e de desenvolvimento que surgem no momento de definição sobre a viabilidade ambiental de projetos para geração de energia elétrica.

Uma avaliação sobre a legislação ambiental no Brasil revela, segundo o autor supracitado, que os processos de interação entre diferentes agentes sociais quando da definição sobre a viabilidade ambiental de projetos de desenvolvimento apresentam lacunas e inconsistências que comprometem a discussão social sobre o tema, ainda que os dispositivos legais sobre o meio ambiente no Brasil sejam considerados uns dos mais avançados do mundo. Porém, salienta o autor, que mais importante que identificar as inconsistências na lei,

é apontar quais as possibilidades de interação social existentes no corpo da legislação ambiental no Brasil e as potencialidades de fomento do diálogo entre as diversas racionalidades intervenientes nos projetos de desenvolvimento, seja de forma positiva ou negativa à implementação dos mesmos. Embora, conforme Oliveira (2005) a legislação vigente produzida pelo poder público, tem se esforçado no intuito de incluir o cidadão no contexto das decisões político-administrativas, a participação do administrado nas ações da Administração ainda é algo novo, que não está muito arraigado à cultura brasileira, esmorecendo por vezes diante de uma apatia causada pelo desinteresse pelas causas sociais.

Ao explorar, no interior da administração pública, estruturas participativas altamente inclusivas de todas as formas associativas, inclusive movimentos sociais, Cohen e Arato (1999) defendem posição contrária à de Habermas (2003) quando afirmam acreditar ser a participação popular um importante componente na formulação e implementação de políticas, não resultando necessariamente em burocratização dos movimentos sociais .

Em conformidade aos pressupostos de Cohen e Arato (1999), com a criação de processos de interação social e com a participação da população e de suas entidades de representação, o potencial de transformação da realidade regional mediante a implementação de um projeto setorial seria significativamente intensificado, pois seria fundamentado não apenas na experiência e nos valores dos técnicos do Setor, mas também nos interesses, considerações e valores das demais racionalidades provenientes da região.

Perante o caráter recente da democratização da nação brasileira, iniciado com as lutas travadas contra a ditadura militar se estendendo até os dias de hoje não havendo previsão quanto ao seu término, Dagnino (2002) caracteriza o processo de participação popular como dinâmico, devendo ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as mais diversas áreas da vida social, política, aliando avanços, estagnações e até mesmo retrocessos, mas tendo sempre como meta a busca pela participação ativa da sociedade civil.

Logo, em diversas áreas de interesse e atuação, a sociedade civil exige uma maior participação na tomada de decisões, nas políticas públicas e, principalmente, na autogestão de seus recursos naturais e produtivos, os quais afetam suas condições de existência. E, assim como Dagnino (2002), Leff (2000) conclui que novas formas de organização da cidadania e de participação sociais são determinantes ao dinâmico processo democrático da busca pela participação ativa da sociedade civil.

Para Silva (2000), a política pública é resultado de um demorado e intrincado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias instituídas ou arenas e entre os atores que delas fazem parte.

Quanto mais atores sociais ou institucionais fizerem parte do curso político, argumenta o autor, mais amplo ele será, sendo a política pública o resultado das relações estabelecidas entre eles.

Tais movimentos, segundo Silva (2000), surgem no interior de uma nova cultura ecológica e democrática, evidenciando a necessidade de criação de órgãos de representação dos mais diferentes grupos sociais e meios efetivos para a resolução de seus interesses ambientais, muitas vezes contrapostos como é o caso do embate entre interesses provenientes de iniciativas de capital privada e interesses de origem pública.

Fato presente à temática exposta se encontra no papel que a influência da ingerência do capital privado obteve diretamente sobre a normatização de processos de interação social no Setor Elétrico brasileiro, uma vez que os principais elementos que orientavam as reflexões do Setor referiam-se todos à condição das concessionárias como representantes do poder público e, portanto, de co-responsáveis pelo desenvolvimento regional dos locais onde seriam implementados os empreendimentos.

Na nova configuração setorial, as concessionárias de capital privado não possuíam um comprometimento direto com o desenvolvimento regional, uma vez que sua responsabilidade frente ao poder público concedente de sua autorização para operar no sistema elétrico brasileiro é executar as cláusulas contratuais estabelecidas, que são de ordem técnica, de atendimento da demanda de energia elétrica dentro das condições normativas relativas a tarifa, cronograma de expansão do sistema, incremento e atualização tecnológica entre outros aspectos.

Com a privatização, cada empresa estabelece os limites da participação dos agentes sociais intervenientes na sua atuação, segundo a lógica de administração empregada por cada organização. Enquanto empresas públicas, as concessionárias tinham obrigação em prestar contas à população sobre seus atos presentes e futuros, mas como empresas privadas este compromisso é flexibilizado. O nível de participação dos agentes sociais externos é estabelecido de acordo com a capacidade de pressão desses agentes, de mobilização social e organização política.

Neste contexto de privatização e de participação do capital privado no Setor, a regulação da relação entre os técnicos setoriais e os demais agentes sociais intervenientes direta ou indiretamente nos projetos de desenvolvimento depende da configuração de força entre as partes, ou seja, as respostas do Setor Elétrico brasileiro aos reclamos de abertura à participação externa ocorrerão de acordo com a estratégia de cada empresa atuante no mercado de energia elétrica, mediante avaliação do potencial de organização da população

atingida pelos projetos e de articulação das organizações que a representa, como as universidades, os sindicatos, os movimentos sociais, e as organizações não governamentais.

Diante tal conjuntura, Wunder (2003) defende como forma de participação popular a realização de reuniões públicas. Nestas, ocorre um nivelamento da informação, minimizando assim a coerção exercida pela racionalidade técnica instrumental e da racionalidade científica sobre o mundo da vida. Quando se realiza a audiência pública, os agentes sociais externos ao projeto e aos estudos correlatos, já tem conhecimento dos impactos sobre seu meio, sobre seu modo de vida, sobre sua comunidade, um fragmento de seu mundo da vida foi problematizado, já se exerceu uma ação comunicativa entre as partes. Esta situação permite que os participantes da audiência pública reconheçam-se como agentes intervenientes no projeto e na avaliação ambiental em desenvolvimento pelo órgão ambiental. A relação de confrontação e interação entre a racionalidade técnica instrumental, o mundo da vida e o processo de subjetivação é fortalecida, reencontrando assim, o equilíbrio entre tais forças sociais.

Focando-se na questão ambiental, em conformidade ao pensamento de Wunder (2003), verificam-se como instrumentos legais que asseguram a participação popular a execução de audiências e de consulta públicas espaços para a defesa dos interesses da comunidade.

No entanto, tal participação pode ser caracterizada, segundo Palermo e Arantes (2002), como do tipo ativa, significando que a comunidade pode até ser incluída, informada ou questionada, mas quem faz o plano são profissionais.

Segundo pressupostos democráticos e de desenvolvimento social, tal visão tradicional de participação deveria ser evitada, enaltecendo nas práticas governamentais um movimento crescente rumo ao planejamento comunitário, que busca desvencilhar a separação entre a participação e a ação.

O ideal seria a igualdade entre cidadãos e governantes na proposição de alternativas para solução de problemas, de tópicos de agenda, e de definição de prioridades. Embora tais termos sejam enaltecidos pelos modelos de ações propostas pela Agenda 21, o que se percebe na prática governamental é o pouco envolvimento popular nas formas existentes de participação, embora reconhecidas por autores como King e Kensen (2002) e Roberts (2004), tais como reuniões e audiências públicas.

Um exemplo de destaque é o da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia que organiza e administra regularmente conselhos de consumidores. Atuando entre as concessionárias de

todos os estados do país, as audiências são transmitidas pela internet, tendo o material resultante das discussões disponível ao público.

Em que pese a notável ampliação do horizonte de entendimento com a execução das reuniões públicas, é importante ressaltar que, como todo processo de interação social, o objetivo só se realiza quando há vontade política dos participantes para buscar o diálogo e a construção de objetivos comuns e compartilhados.

No processo de interação social, a ação pública não deve ficar limitada aos instrumentos legais que disciplinam a participação. No plano de gestão pública elaborado e divulgado pelo atual governo, a participação é um instrumento estratégico altamente mencionado. Este é visto como um princípio basilar da gestão democrática que permite aos cidadãos se informar e participar das decisões sobre assuntos relacionados ao interesse público e a seus legítimos interesses particulares. Com isto, o governo pretende migrar de um Estado meramente regulador para um Estado promotor do desenvolvimento com inclusão social, o que demanda políticas ativas de modernização institucional.

Analisando o contexto que envolve o setor elétrico nacional, pode-se destacar o pensamento corrente de que os princípios da gestão ambiental criam bases para a geração de um processo de descentralização econômica e de autogestão comunitária dos recursos, sem esquecer da importante responsabilidade do Estado na gestão ambiental. Assim, percebe-se que no processo de desenvolvimento existe uma complexa reunião de interesses, na qual se conjugam as regras de Estado, as forças de mercado, as decisões de grupos locais, as iniciativas da sociedade civil e a autogestão das comunidades.

Verifica-se então, conforme Leff (2000), que os processos de ordenamento sustentável das atividades produtivas e os projetos locais de manejo dos recursos estão gerando uma nova rede de relações econômicas, em simultaneidade à abertura de espaços para a participação cidadã na expressão e congruência dos interesses dos diferentes agentes sociais nos assuntos e conflitos ambientais já que, de acordo com Séguin (2002) a base do princípio da participação repousa na convicção de que preservar é uma atitude solidária e de que a força de uma democracia é medida pela participação e qualidade dos serviços prestados pelos seus cidadãos e não apenas pelos serviços que estes recebem do Estado. Logo, é por meio da participação popular efetiva que ocorre a densificação da democracia.

Para além da fusão da democracia representativa com a economia neoliberal, segundo Leff (2002), coloca-se a construção de uma nova racionalidade produtiva, que abra

possibilidades a diversos modelos de desenvolvimento sustentável, fundados na participação direta das comunidades na gestão de seus recursos produtivos.

Apesar da crescente conscientização da necessidade da gestão e sustentabilidade dos recursos naturais, o discurso formal do governo e organismos internacionais ainda estão aprendendo a colocar em prática ações de autogestão que envolva a real participação cidadã.

Em nosso país, para Naves (2005), a promoção da cidadania depende do poder do Estado de implementar políticas públicas, assegurando a todos os brasileiros o exercício de seus direitos. Compreender o sentido da cidadania significa, assim entender como se relaciona o indivíduo com o setor público, ou seja – a ação de participação. No entanto, analisa o autor, é possível notar que o denominador comum dessas mudanças é um enfraquecimento do poder público, seja ele como o principal gestor da indústria de eletricidade ou como regulador de uma concessão privada para a oferta de serviços de energia.

Logo, como verificado pelos dados apresentados a cerca do programa de privatização das concessionárias de energia, a tendência das reformas no Brasil - corroborada também pela visão de Januzzi (2000) - é fazer com que o setor público participe cada vez menos de iniciativas diretamente relacionadas à busca por um bem comum – como o alcance da eficiência energética, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e fontes renováveis - e se dedique mais à criação de um ambiente favorável para que outros agentes se envolvam nessas atividades.

Não obstante, na medida em que as reformas avançam o governo deixa de ser o principal protagonista para programar medidas de eficiência energética. No entanto, não se pode esquecer que o setor público deveria manter um papel importante de atuação direta.

Este novo contexto que o próprio setor público almeja com maior participação de decisões do mercado competitivo impõe novos e maiores esforços para a identificação e definição de bens públicos, ou seja, aqueles bens que o mercado não será capaz de prover.

Segundo Januzzi (2000), quando se passa a retirar os incentivos e regulamentos que estimulam e, muitas vezes, obrigam as companhias a realizar esforços para implementar medidas de eficiência energética, surge o questionamento: será o mercado capaz de conduzir os investimentos dos vários agentes da sociedade na direção de padrões de consumo e uso de tecnologias mais eficientes?

Diante tal questionamento e exposição da difícil simbiose entre concessionárias e sociedade e a questão dos objetivos das políticas públicas, é de extrema importância determinar o nível de apoio com fundos públicos e com a participação direta da sociedade que devem ter os programas de energia renovável. Para se conhecer o ótimo social para gastos

com renováveis é necessário se conhecer os custos de desenvolvimento de renováveis e os benefícios para a sociedade prezando a busca pelas preferências dos negócios públicos.

No caso estudado – o Projeto da Lages Bioenergética: “Usina de Co-geração a Biomassa – Resíduos de Madeira de Reflorestamento e Redução da Emissão de gases de Efeito Estufa no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo”, da Tractebel Energia – verificou-se, ao contrário do exposto por Wunder (2003), que a participação do capital privado, não teve papel minimizador da responsabilidade social da empresa na busca da melhoria da qualidade de vida da população local e da participação popular.

Mesmo na inexistência da obrigatoriedade da formulação de audiência pública para a aprovação do projeto pela comunidade, a Tractebel Energia realizou audiência pública na Câmara de Vereadores de Lages, além de apresentações abertas ao público na Prefeitura Municipal e na UNIPLAC, e disponibilizou cópia dos estudos ambientais ao público na Biblioteca Pública Municipal, antes da implantação do projeto. Ou seja, tal modo de ação corrobora o pensamento específico de Wunder (2003) em que argumenta que o conhecimento prévio da situação à audiência pública é de extrema importância à ação comunicativa entre as partes envolvidas.

Por fim, o forte envolvimento da participação da indústria catarinense e da comunidade madeireira, por meio do fornecimento de equipamentos como picadores de resíduos (Indústria Bruno – Campos Novos), equipamentos do Pátio de Biomassa (Dujua – Agrolândia) e estufas para secagem de madeira (Engecass – Rio do Sul) detectada neste estudo fortalece os argumentos de Palermo e Arantes (2002), quando os mesmos afirmam que o fato de um plano ser elaborado com a participação pública é de extrema importância, uma vez que este possui muito mais chances de ser mais bem delineado e apresentar maior efetividade se comparado à ausência dessas. Segundo os autores, é o sentimento de fazer parte de algo os deixa permanentemente motivados a participar de um processo de interesse público, pois percebem de forma concreta uma mudança contínua da qualidade de vida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho possibilitou responder à Pergunta de Pesquisa e atender ao Objetivo Geral que preconizava “Verificar se o Modelo de Gestão Energética implementado em âmbito Nacional e Estadual sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável é congruente com o processo de formação de Políticas Públicas Participativas”.

Para tanto, foram obedecidos os procedimentos metodológicos e eleitas categorias de pesquisa, que possibilitaram fazer uma apreciação crítica da fundamentação teórica e dos princípios de democracia e participação cidadã na gestão e no desenvolvimento das políticas públicas do setor energético.

A Pesquisa revelou em um primeiro momento, que o modelo de gestão refletido pela matriz energética brasileira, ao permitir aos agentes privados a decisão de determinar os investimentos em expansão dos serviços de energia via programa de privatização, não abre espaço para que o poder público seja o principal protagonista em relação à gerência e controle da eficiência energética, restando-lhe apenas o papel de realizar um planejamento indicativo.

Que estas reformas implementadas trouxeram como conseqüência uma ingerência progressiva do capital privado, o qual atua no setor por meio de concessionárias ou em concessões ou permissões de execução de empreendimentos, enquanto que o poder público ficou limitado a normatizar e estabelecer regras para os projetos setoriais a serem implementado.

Que esta separação de atribuições na reforma realizada, induziu o poder público a deixar de ser o principal protagonista em relação à gestão e controle da eficiência energética, prejudicando seu papel como guardião do bem público “energia”, e afastando a possibilidade do mesmo garantir uma real interação social e responsabilização com o desenvolvimento regional.

Que o modelo de gestão energético ao ser resultante de uma matriz de competência de órgãos nacionais, também implicaria na contemplação e fomento em âmbito nacional da participação e gestão cidadã na implementação de políticas públicas no setor de energia.

Conseqüentemente pode-se afirmar, segundo o estudo realizado, que o Modelo de Gestão Energética no âmbito Nacional não é congruente com o processo de formulação de políticas públicas participativas, pois a formulação das mesmas ficam prejudicadas e/ou

limitadas por se pautar em uma matriz nacionalmente pré-estabelecida, a qual não oferece espaço à participação direta da sociedade.

Quanto ao âmbito Estadual tal afirmação é reforçada em face à inexistente de autonomia dos estados em implementar diretrizes diversas à matriz energética estabelecida nacionalmente.

Que apesar da crescente conscientização da necessidade de participação cidadã na discussão das políticas públicas a serem implementadas, inseridas em algumas normas e no discurso formal do governo, se evidenciou neste trabalho que a participação direta da comunidade na implementação de políticas públicas, a qual asseguraria a todos os brasileiros o exercício de seus direitos e conseqüentemente valorizaria o sentido da cidadania, necessita ser mais bem articulada por parte da Administração Pública, em seus três diferentes níveis: o federal, o estadual e o municipal.

Que as possibilidades de interação social presentes no corpo da legislação atual são escassas, com exceção da participação popular prevista no processo administrativo e instrumentos legais que contemplem a participação cidadã, levando-se a concluir pela necessidade de implementação no corpo normativo brasileiro de mecanismos que permitam de fato e na prática a interlocução com a comunidade organizada, aumentando assim as potencialidades de fomento do diálogo entre as diversas racionalidades intervenientes na discussão, gestão e implementação de políticas públicas.

Demonstrou-se ainda, com a apreciação crítica realizada, que a possibilidade de uma inserção social no âmbito das políticas de gestão energética pode ser encontrada – por mais paradoxal que possa parecer – no espaço de ação reservado à exploração privada. Nesse sentido, o exemplo de envolvimento comunitário que o processo de implantação e operacionalização da Usina de Co-geração movida à biomassa em Lages.

O resultado positivo é a prova de que tal comportamento e transparência somados ao compartilhamento das informações junto à população só faz aumentar as possibilidades de interação social, e do diálogo entre as diversas racionalidades intervenientes nos projetos de desenvolvimento, ocasionando maior sucesso e sustentabilidade aos mesmos.

Finalmente, respondendo à pergunta de pesquisa pode-se afirmar após a realização deste estudo que o modelo de gestão energética brasileiro dificulta a utilização de procedimentos e/ou instrumentos de participação cidadã não sendo congruente ao processo de formulação de políticas públicas participativas, especialmente sob a ótica ambiental e de desenvolvimento sustentável.

6 PROPOSIÇÕES

Diante o estudo realizado, verificou-se espaço para a proposição de alternativas que permitam e facilitem a criação de mecanismos de interface e interlocução com a comunidade organizada, e conseqüentemente, uma participação cidadã e democrática na gestão e no processo de formulação e aplicação de políticas públicas relacionadas ao setor energético.

Como resultado, propõe-se como ações de possível e urgente operacionalização pelo aparato governamental:

(1) A necessária melhoria de articulação por parte da Administração pública, em seus três diferentes níveis: o federal, o estadual e o municipal em ordem a implementar ações concretas no corpo normativo brasileiro com a criação de mecanismos que permitam na prática , e não apenas de forma retórica, a interlocução com a comunidade organizada;

(2) A urgente criação de mecanismos que permitam de fato uma mais profunda interlocução e interface dos cidadãos com o poder público e que propiciem a concretização da premissa tão arduamente defendida de mobilização de energias do tecido social, em especial quando se trata de um bem publico de tamanha magnitude como o é o setor energético;

(3) A maior e mais ampla divulgação dos direitos e instrumentos legais aos administrados que contemplem a participação cidadã, em especial a prevista no processo administrativo conforme exposto no corpo deste trabalho.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ALFORD, Johan. Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. **Administration & Society**. [S.I.], v.34, n.1, p.32-56, mar. 2002.

ANEEL. Agencia Nacional de Energia Elétrica (Brasil). **Atlas de energia elétrica do Brasil/** Agencia Nacional de Energia Elétrica – Brasília, (DF): ANEEL, 2002.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: Uma Análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: **Democratizar a Democracia, Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-598

DAGNINO, Evelia. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AYALA, P.A.; LEITE, J.R.M. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov. 2003.

BENHABIB, S. Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas. In: CALHOUN, C. **Habermas and the public sphere**. MIT Press, Cambridge, 1999.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, c1986.

_____. **Estado governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A agenda 21**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em: 04 nov. 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira**: ações prioritárias. Brasília, (DF): MMA, 2002a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira**: resultado da consulta nacional. Brasília, (DF): MMA, 2002b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades sustentáveis**: subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira. Brasília, (DF): MMA, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Construindo a agenda 21 local**. Brasília, (DF): MMA, 2003.

BRASIL. Ministério do meio ambiente. **Histórico do ministério de minas e energia**. Brasília, (DF): MMA, 2005a

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Passo a passo da agenda 21 local**. Brasília, (DF): MMA, 2005b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos**: um plano de gestão para o Governo Lula/Secretaria de Gestão – Brasília, (DF): MP, SEGES, 2003.

BRASIL. Senado Federal. **Agenda 21**: Conferência das nações unidas sobre meio ambiente e Desenvolvimento. Brasília (DF): Senado Federal, 2001.

CALHOUN, C. **Habermas and the public sphere**. MIT Press, Cambridge, 1999.

CAMPBELL, Kelly B. Theorizing the authentic: Identity engagement, and public space. **Administration & Society**. [S.I.], v.36, n.6, p.688-705, jan. 2005.

CAVALIERO, C.K.; SILVA, E.P. Perspectivas para as fontes renováveis de energia no Brasil. **Jornal da UNICAMP**, Campinas, fev.2004.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge: The Mit Press, 1999.

DAGNINO, Evelia. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, Pedro. **Conhecimento moderno: sobre ética e intervenção do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. **The new public service: Serving, not Steering**. New York: M.E.Sharpe, 2003.

Disponível em

http://www.mme.gov.br/site/menu/select_main_menu_item.do?channelId=1010> Acesso em 02 jul. 2007.

DONAIRE, D. **Gestão ambiental na empresa**. São Paulo: Atlas, 1995.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 10. ed. N.J.: Prentice-Hall, 2002.

EMBRAPA. **Fontes renováveis de energia**. Disponível em <<http://www.embrapa.gov.br/>> Acesso em 03 mar. 2007.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, (DF): IPEA, n.10, jun. 2000.

GIOVINAZZO, Renata A. **Focus group em pesquisa qualitativa: Fundamentos e reflexões**. Administração On Line. São Paulo, v. 2, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: http://www.fecap.br/adm_online/art24/renata2.htm. Acesso em: 15 abr. 2007.

GRAU, Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GUARESCHI, Neuza et al. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, Marlene N.; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer; JAEGER, Fernanda Pires. **Violência, gênero e Políticas Públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

HABERMAS, Jürgen . **Moral consciousness and communicative action**. Cambridge: Polity Press, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, 1v.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, 2v.

HARRINGTON, H. James. **A implementação da ISO 14000**: Como atualizar o SGA com eficácia. São Paulo: Atlas, 2001.

HEIDEMANN, F.G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. [S.I.:s.n], 2005. [Texto redigido para fins didáticos, UDESC,]

HERINGER, Rosana Rodrigues. **Estratégias de descentralização e políticas públicas**. In: Participação Social e Gestão Pública: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte: Segrac Editora e Gráfica, 2002.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n.55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 nov. 2004.

JANNUZZI, Gilberto de Martino. **Políticas públicas para eficiência energética e energia renovável no novo contexto de mercado**: uma análise da experiência recente dos EUA e do Brasil. São Paulo: Autores Autorizados, 2000.

JOHN, Liana; CAMPANILI, Maura. **Brasil pode “sujar” imagem de país limpo**. Estado.com.br. Geral. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/editorias/2000/12/16/ger310.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

KING, C.S.; KENSEN, S. **Administration & Society**. [S.I.], n.34, 2002.

LEFF, E. **Ecologia, capital e cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Ed. FURB, 2000.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **A pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAIGON, T. **Las políticas sociales**: discusión teórica, conceptual y metodológica. Cuadernos del CENDES, Caracas, n. 19, jan./abr., 1992.

MAIMON, D. **Passaporte verde**: gerência ambiental e competitividade. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1996.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas; amostragens e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa**. São Paulo: Veras, 1999.

MAUAD, F. F.; PREFEITO, Luiz Fernando Biazetti. O atual modelo do setor elétrico brasileiro. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO CENTRO OESTE, 2004, Goiânia. **Anais**. Goiânia: ABRH, 2004.

MERRIAN, S. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco (USA): Jossey-Bass, 1998.

MILL, Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília, DF: UNB, 1981.

MOTTA, S. **Urbanização e meio ambiente**. Rio de Janeiro: ABES, 1995.

NAVES, Rubens. **Novas possibilidades para o exercício da cidadania**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2005.

NEDER, Gizlene. **Cultura política, prática ideológica e formação de servidores públicos no Brasil**. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/treze/gizlene_neder_13.htm>. Acesso em: 26 nov. 2006.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Ocimar Barros de. A participação do administrado no processo administrativo . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 567, 25 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6217>>. Acesso em: 21 maio 2007.

PALERMO, Frank; ARANTES, Paulo Tadeu Leite. Participação pública: cidadãos, participantes, líderes, seguidores e agentes. In: GOMES, E.C.; MUNIZ, J.N. **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

PNUD. **Projetos: Apoio à Reestruturação do Setor Energético**. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/projetos/energia/visualiza.php?id07=159>>. Acesso em 02 jul. 2007.

RAMOS, C. A. O Homem como 'zoon politikon'e o Processo de Individualização nos Grundrisse de Marx. In: **I Colóquio Marx e Engels**, 1999, Campinas.

REMADE - REVISTA DA MADEIRA. Cidade, n. 106 , ano 18, jul. 2007.
Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 1987.

ROBERTS, Nancy. **Public deliberation in an age of direct citizen participation**. American Review of Public Administration. St. Louis, v.34, n.4, p. 315-353, dec. 2004.

ROESCH, S. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, Diego. Usina de Lages ganha direito a crédito ecológico
Empreendimento da Tractebel foi oficializada pelo Protocolo de Kyoto. **Diário Catarinense**. Disponível em <<http://www.prsc.mpf.gov.br/noticias/clipping%20HTML/2006/maio/13,14,15maio.htm>>. Acesso em 12 mar. 2007.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Estadual nº 284/2005 de 28 de fevereiro de 2005**. Florianópolis: ALESC, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa . Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____. **Org. Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Políticas públicas locais, município e direitos humanos.** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/PoliticaPublica/NelsonSaule.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

SCHUMPETER, Josef. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEGUIN, Elida. Princípio da participação: um enfoque de direito ambiental. In: GOMES, E.C.; MUNIZ, J.N. **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização.** Belo Horizonte, 2002.

SILVA, Ionara Ferreira da. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. 2000. – (Mestrado) - Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Cidade, 2000.

TRACTEBEL ENERGIA S.A.. **Histórico e responsabilidade social.** Disponível em: <<http://www.tractebelenergia.com.br>>. Acesso em: 20 maio 2007b.

TRACTEBEL ENERGIA S.A.. **Pesquisa e desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.tractebelenergia.com.br>>. Acesso em: 20 maio 2007^a.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.

VALA, Jorge. A análise de conteúdo. In: PINTO, José Madureira; SILVA, Augusto Santos (Orgs.). **Metodologia das ciências sociais.** Porto: Afrontamento, 1986.

VALLE, C. E. **Qualidade Ambiental: como ser competitivo protegendo o meio ambiente.** São Paulo: Pioneira, 1995.

VIOLA, E. J. O movimento ecológico no Brasil (1974/1986): do ambiente à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, vol. I, n. 3, 1987.

VIOLA, E. J.; BOEIRAS, S. A emergência do ambientalismo complexo-multissetorial no Brasil dos anos 80. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE UNIVERSIDADE E MEIO AMBIENTE. 4. **Anais.** Florianópolis: UFSC, 1990.

WALDMAN, Maurício. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2005.

WUNDER, Roni. Processos de interação social do setor elétrico brasileiro e da legislação ambiental: entre o mundo sistêmico e as racionalidades do mundo da vida. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Curitiba, n. 7, p. 77-94, jan./jun. 2003.

YIN, R. K. **Case study research: Design and method**. California: Newbury Park, 1989.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

1. Objetivo Geral: o presente questionário pretende obter elementos para a fase de análise qualitativa da dissertação da aluna Gisele Pereira Teixeira, do Curso de Mestrado Profissional em Administração da ESAG/UDESC, cuja temática envolve:

“Verificar se o Modelo de Gestão Energética implementado em âmbito Nacional e Estadual sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável é congruente com o processo de formação de Políticas Públicas Participativas.”

2. Entrevistado: membro diretor da Agencia Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

3. Roteiro da Entrevista macro orientada para elaboração do caso. (Aplicado *in loco* na ANEEL em setembro de 2006)

Pergunta 1: De 1998 até agora (2006), como se tramitou a mudança para concessão á organizações privadas para a venda, distribuição e exploração de energia? Que passos no setor de co-geração foram dados durante esta transição?

Pergunta 2: Como se desenvolveu, em termos gerenciais, o processo de concessão? Quais foram as diretrizes para a determinação das organizações privadas?

Pergunta 3: A missão da ANEEL é Proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do Mercado de Energia Elétrica ocorra com equilíbrio entre os Agentes e em benefício da Sociedade. Como esta missão é operacionalizada?

Pergunta 4: Os empreendimentos são bem-vindos, desde que sigam as orientações da política energética do Governo e respeitem o meio ambiente. Como isto é controlado pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE)? Quais elementos são levados em consideração em uma análise de um novo projeto?

Pergunta 5: Com a reestruturação no setor elétrico brasileiro, o Estado delegou, gradualmente, dos meios de produção da atividade, passando a adotar um papel de regulador e fiscal da qualidade dos serviços prestados à população. Até que ponto esta reestruturação representou novas possibilidades de participação ativa do cidadão?

Pergunta 6 : Quando se passa a retirar os incentivos e regulamentos que estimulam e, muitas vezes, obrigam as companhias a realizar esforços para implementar medidas de eficiência

energética, assume-se que o mercado será responsável por isso. Mas será que o mercado está sendo capaz de conduzir os investimentos dos vários agentes da sociedade na direção de padrões de consumo e uso de tecnologias mais eficientes?

Pergunta 7: Nesta nova configuração, o governo interfere diretamente no mercado? Se sim, como e quais são as repercussões?

Pergunta 8: A preocupação com aspectos de interesse público da indústria de eletricidade estão presentes na Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. O artigo 29, inciso X da referida lei estabelece ao Poder Concedente a obrigatoriedade de “estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação”. Existe, portanto, o reconhecimento de que essa indústria deve manter características de interesse público mesmo sob gerenciamento privado.

Já que a política, em sua acepção mais operacional é entendida como ações, práticas e diretrizes empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade – como está sendo operacionalizada a intervenção direta ou indireta do poder público?

Pergunta 9: Existem, atualmente, mecanismos de natureza fiscal (taxas e incentivos) e regulatórios que são aplicados pelos órgãos governamentais para o incentivo à pesquisa e desenvolvimento das concessionárias? Se existem, como foram estrategicamente planejados? Se não, estão em discussão de aplicabilidade?

Pergunta 10: A Lei 8.987/95 deu base legal para que a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL – criasse a Resolução 242/98 estabelecendo a obrigatoriedade da aplicação de 1% da receita operacional líquida das empresas privatizadas em programas de conservação de energia e pesquisa e desenvolvimento. Como ela é operacionalizada e fiscalizada entre as concessionárias? E quais os resultados que já foram gerados?

Pergunta 11: Segundo estudo realizado por Jannuzzi (2000), a falta de uma política nacional para o setor energético definida pelo CNPE é largamente responsável pela omissão ou incompleta formulação de orientação para que a ANEEL possa criar regulações eficazes. A criação da Resolução do 1% é uma iniciativa progressiva, mas por si só não garante nada. A formulação de programas de eficiência e P&D pelas próprias concessionárias limita a abrangências das oportunidades que trazem maiores benefícios sociais.

Segundo tal autor, faltam estudos de referência que avaliem as necessidades e potenciais para investimentos em eficiência energética e P&D necessários para o desenvolvimento do país. Falta maior definição sobre quais são as pesquisas de interesse público que um setor privatizado não terá interesse em desenvolver.

O que se pode contestar de tal crítica visto que do ano 2000 para cá, o cenário de ação mudou e muitas inovações foram operacionalizadas por parte do órgão regulador?

Pergunta 12: Os recursos gerados pela Lei 8.987/95 correm o risco de contemplar apenas os investimentos em tecnologias economicamente mais vantajosas para as empresas, sem preocupação com a investigação de fontes ambientalmente mais limpas ou socialmente mais justas. A lei do fundo de energia de 2005 já obriga as empresas a destinarem 0,75% de suas vendas para pesquisa e desenvolvimento. Mas, sem diretrizes claras, o país corre o sério risco de dispersar tais recursos em projetos de interesse direto das empresas privadas de energia, deixando para segundo plano os projetos de fontes alternativas e renováveis. Existem tais diretrizes?

Pergunta 13: Em teoria, os contratos de privatização das concessionárias procuraram contemplar os investimentos sociais e ambientais pela obrigatoriedade de investimentos em pesquisas e programas de eficiência energética. No entanto, certos estudiosos argumentam que a prática demonstrou a ocorrência de distorções, haja vista que certos recursos foram investidos diretamente nos próprios interesses das concessionárias. Segundo tais pensadores, a falta de diretrizes indicando as prioridades públicas desvirtuou os bons termos pretendidos e esvaziou alguns segmentos de pesquisas sobre fontes alternativas e mais limpas de energia. Qual o posicionamento deste órgão governamental a respeito de tal crítica?

Pergunta 14: A constante ameaça de crise no abastecimento de energia traz à tona a necessidade da introdução de novas fontes de energia, especialmente as renováveis. Qual a importância atual da diversificação da matriz energética brasileira?

Pergunta 15: Que idéias e direcionamentos deveriam ter as políticas públicas de maneira que se alcançasse um desenvolvimento sustentável do Brasil na área energética?

Pergunta 16: Pesquisas apontam que cerca de 60% da energia brasileira provém de fontes renováveis, enquanto nos demais países pretendem-se a chegar a 12 em 2010. Perante este percentual, qual o papel que o Brasil irá desempenhar no setor energético mundial, visto que o combustível fóssil é uma fonte finita de energia?

Pergunta 17: Frente o potencial natural brasileiro, muitos autores consideram a biomassa (responsável pela formação de ¼ de matriz energética brasileira) como a grande fonte renovável que deve receber investimentos. Qual a posição deste órgão a esta colocação? Qual a importância e potencial brasileiro da co-geração de energia a partir da biomassa?

Pergunta 18: O que a experiência do Proacool agregou aos estudos e diretrizes da matriz energética brasileira?

Pergunta 19: Qual a importância de diversificação de áreas em que a PETROBRÁS – uma empresa de tão grande influencia no país – atua para a consolidação da matriz energética brasileira?

Pergunta 20: Biomassa, descentralização energética, desenvolvimento sustentável local. Como estes conceitos podem ser interligados?

Pergunta 21: O Estado de Santa Catarina, segundo estudos, possui grande potencial de co-geração de energia a partir da biomassa, visto sua grande participação no segmento agro-industrial. Que incentivos e que tipos de projetos seriam benéficos ao desenvolvimento da matriz energética desta região?

Pergunta 22: Sendo a energia e suas fontes geradoras uns dos componentes do meio ambiente, estas passam a ser consideradas um bem ambiental público – o chamado bem ambiental energético, de interesse público e afeto à coletividade. Considerando este conceito, como se configura, atualmente, a participação cidadã na determinação das diretrizes da matriz energética brasileira?

Pergunta 23: Autores como Sousa Santos argumentam que a idéia da participação cidadã no estabelecimento de políticas públicas não deve se restringir meramente em constituir uma visão e deixar a implementação para aqueles que estão no governo. Para os autores, o cidadão deve participar de todas as etapas do processo, designando e realizando programas que se desloquem na direção desejada pela sociedade. Ou seja, o foco primordial é que a implementação de políticas públicas deva ser engajada por cidadãos e construída pela comunidade. Os cidadãos não devem ser tratados como potenciais interferências, e nem usados como meios de redução de custos. Ao invés disso, o engajamento cidadão deve ser visto como apropriado e parte necessária à implementação de uma democracia realmente efetiva, não só representativa. Qual a posição deste órgão governamental sobre o assunto?

Pergunta 24: Diversificação da matriz energética e participação cidadã na formação de políticas públicas. Como operacionalizar?

Pergunta 25: Por lei, qualquer projeto de investimento das concessionárias deve passar pelo crivo de audiência pública. Levando em consideração a falta de informação, e muitas vezes, de interesse da população a respeito dos reflexos que podem ser causados pela execução do plano proposto, como este órgão avalia a qualidade deste modelo de participação cidadã?

Pergunta 26: Cabe à ANEEL a fiscalização da aplicação das políticas públicas traçadas segundo planejamento estratégico geral da matriz energética brasileira. Existem mecanismos que permitam aos cidadãos participarem deste controle e fiscalização da aplicação destas políticas públicas traçadas de forma a proporcionar uma maior transparência para a população? Se não, existem iniciativas para tal?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista

1.Objetivo Geral: o presente questionário pretende obter elementos para a fase de análise qualitativa da dissertação da aluna Gisele Pereira Teixeira, do Curso de Mestrado Profissional em Administração da ESAG/UDESC, cuja temática envolve:

“Verificar se o Modelo de Gestão Energética implementado em âmbito Nacional e Estadual sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável é congruente com o processo de formação de Políticas Públicas Participativas.”

2. Entrevistado: membro gestor da empresa Tractebel Energia S.A. e gerente do projeto de desenvolvimento e implantação da usina do co-geração movida à Biomassa localizada em Lages/SC

3. Roteiro da Entrevista orientada para a empresa para a elaboração do caso. (Aplicado em março de 2007)

Pergunta 1: De 1998 até agora (2006), tramitou-se mudanças na concessão á organizações privadas para a venda, distribuição e exploração de energia. Que passos no setor de co-geração foram dados durante esta transição na Tractebel?

Pergunta 2: Como se desenvolveu, em termos gerenciais, o processo de concessão para a Tractebel? Quais foram as diretrizes passadas pelo governo para a Tractebel?

Pergunta 3: A missão da ANEEL é Proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do Mercado de Energia Elétrica ocorra com equilíbrio entre os Agentes e em benefício da Sociedade. Na visão as Tractebel, este agente regulador está cumprindo sua missão?

Pergunta 4: Os empreendimentos são bem-vindos, desde que sigam as orientações da política energética do Governo e respeitem o meio ambiente. No olhar da Tractebel, o controle exercido pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE) é eficaz? Como a Tractebel avalia a capacidade de análise de um novo projeto pelo SFE? Sugestões?

Pergunta 5: Com a reestruturação no setor elétrico brasileiro, o Estado delegou, gradualmente, dos meios de produção da atividade, passando a adotar um papel de regulador e fiscal da qualidade dos serviços prestados à população. Até que ponto a Tractebel avalia se esta reestruturação representou novas possibilidades de participação ativa do cidadão?

Pergunta 6: Quando se passa a retirar os incentivos e regulamentos que estimulam e, muitas vezes, obrigam as companhias a realizar esforços para implementar medidas de eficiência

energética, assume-se que o mercado será responsável por isso. Mas será que o mercado está sendo capaz de conduzir os investimentos dos vários agentes da sociedade na direção de padrões de consumo e uso de tecnologias mais eficientes? Qual o posicionamento da Tractebel? Existem exemplos?

Pergunta 7: Nesta nova configuração, a Tractebel entende que o governo interfere diretamente no mercado? Se sim, como e quais são as repercussões, o que influencia no funcionamento da Tractebel?

Pergunta 8: A preocupação com aspectos de interesse público da indústria de eletricidade estão presentes na Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. O artigo 29, inciso X da referida lei estabelece ao Poder Concedente a obrigatoriedade de “estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação”. Existe, portanto, o reconhecimento de que essa indústria deve manter características de interesse público mesmo sob gerenciamento privado.

Já que a política, em sua acepção mais operacional é entendida como ações, práticas e diretrizes empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade – como a Tractebel visualiza em suas ações do dia a dia a operacionalização da intervenção direta ou indireta do poder público?

Pergunta 9: A Lei 8.987/95 deu base legal para que a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL – criasse a Resolução 242/98 estabelecendo a obrigatoriedade da aplicação de 1% da receita operacional líquida das empresas privatizadas em programas de conservação de energia e pesquisa e desenvolvimento.

De acordo com informações obtidas no site da Tractebel, o investimento em novas soluções tecnológicas é um dos pilares básicos da garantia do padrão de qualidade oferecido pela Tractebel Energia. Aliado com o esforço do Governo Federal, que fixou em legislação específica, faixa de valores mínimos em investimentos para as empresas do setor em Pesquisa e Desenvolvimento, a empresa, em sintonia com a ANEEL, agência responsável pela Gestão do programa de P&D do Setor Elétrico nacional, tem investido fortemente na pesquisa como alternativa ao desenvolvimento de soluções que visam otimizar nosso resultado operacional. Nesta área, a Tractebel Energia tem privilegiado convênios com as entidades de pesquisa ligadas às universidades, numa parceria que tem proporcionado, além dos resultados positivos associados aos projetos em carteira, recursos financeiros para os laboratórios de ensino e o conseqüente desenvolvimento dos profissionais ligados a estas entidades.

Esta faixa de valores mínimos em investimentos para as empresas do setor em Pesquisa e Desenvolvimento mencionada acima faz parte da resolução do 1%? Se não, sobre qual faixa de valores mínimos em investimentos a empresa se referiu?

Pergunta 10: Segundo estudo realizado por Jannuzzi (2000), a falta de uma política nacional para o setor energético definida pelo CNPE é largamente responsável pela omissão ou incompleta formulação de orientação para que a ANEEL possa criar regulações eficazes. A criação da Resolução do 1% é uma iniciativa progressiva, mas por si só não garante nada. A formulação de programas de eficiência e P&D pelas próprias concessionárias limita a abrangências das oportunidades que trazem maiores benefícios sociais.

Segundo tal autor, faltam estudos de referência que avaliem as necessidades e potenciais para investimentos em eficiência energética e P&D necessários para o desenvolvimento do país. Falta maior definição sobre quais são as pesquisas de interesse público que um setor privatizado não terá interesse em desenvolver.

O que a Tractebel pode contestar de tal crítica visto que do ano 2000 para cá, o cenário de ação mudou e muitas inovações foram operacionalizadas por parte do órgão regulador?

Pergunta 11: Os recursos gerados pela Lei 8.987/95 correm o risco de contemplar apenas os investimentos em tecnologias economicamente mais vantajosas para as empresas, sem preocupação com a investigação de fontes ambientalmente mais limpas ou socialmente mais justas. A lei do fundo de energia de 2005 já obriga as empresas a destinarem 0,75% de suas vendas para pesquisa e desenvolvimento. Mas, sem diretrizes claras, o país corre o sério risco de dispersar tais recursos em projetos de interesse direto das empresas privadas de energia, deixando para segundo plano os projetos de fontes alternativas e renováveis. Qual a opinião da Tractebel sobre o assunto? A empresa enxerga, por parte do governo, a existência concreta de tais diretrizes?

Pergunta 12: Em teoria, os contratos de privatização das concessionárias procuraram contemplar os investimentos sociais e ambientais pela obrigatoriedade de investimentos em pesquisas e programas de eficiência energética. No entanto, certos estudiosos argumentam que a prática demonstrou a ocorrência de distorções, haja vista que certos recursos foram investidos diretamente nos próprios interesses das concessionárias. (Ex: falavam em fazer iluminação pública, mas na realidade investia na iluminação pública apenas da área da empresa). Qual a posição da Tractebel sobre o assunto?

Pergunta 13: A constante ameaça de crise no abastecimento de energia traz à tona a necessidade da introdução de novas fontes de energia, especialmente as renováveis. Qual a importância a Tractebel dá à atual diversificação da matriz energética brasileira?

Pergunta 14: Que idéias e direcionamentos deveriam ter as políticas públicas de maneira que se alcançasse um desenvolvimento sustentável do Brasil na área energética? O que o governo – por meio de suas políticas públicas – poderia fazer para facilitar as atividades de empresas que, como a Tractebel, interessam-se pela pesquisa relativa à aplicação de desenvolvimento sustentável?

Pergunta 15: Pesquisas apontam que cerca de 60% da energia brasileira provém de fontes renováveis, enquanto nos demais países pretendem-se a chegar a 12 em 2010. Perante este percentual, qual o papel que o Brasil - segundo posição da Tractebel - irá desempenhar no setor energético mundial, visto que o combustível fóssil é uma fonte finita de energia?

Pergunta 16: Frente o potencial natural brasileiro, muitos autores consideram a biomassa (responsável pela formação de ¼ de matriz energética brasileira) como a grande fonte renovável que deve receber investimentos. Qual a posição deste órgão a esta colocação? Qual a importância e potencial brasileiro da co-geração de energia a partir da biomassa?

Pergunta 17: Quais foram os objetivos estabelecidos pela Tractebel para o desenvolvimento e funcionamento do projeto da Usina de Co-geração de Lages?

Pergunta 18: O Estado de Santa Catarina, segundo estudos, possui grande potencial de co-geração de energia a partir da biomassa, visto sua grande participação no segmento agro-industrial. Visto que a Tractebel possui uma usina de Co-geração em Lages, que incentivos e que tipos de projetos a empresa acredita que seriam benéficos ao desenvolvimento da matriz energética desta região?

Pergunta 19: Sendo a energia e suas fontes geradoras uns dos componentes do meio ambiente, estas passam a ser consideradas um bem ambiental público – o chamado bem ambiental energético, de interesse público e afeto à coletividade.

Por lei, qualquer projeto de investimento das concessionárias deve passar pelo crivo de audiência pública. Levando em consideração a falta de informação, e muitas vezes, de interesse da população a respeito dos reflexos que podem ser causados pela execução do plano proposto, como esta empresa avalia a qualidade deste modelo de participação cidadã aplicada em seu projeto da Usina de Co-geração de Lages? Foi ativo?

Pergunta 20: Qual o balanço final do projeto da Usina de Co-geração de Lages? Atingiu aos objetivos estabelecidos pela empresa? Comentários Finais.

Pergunta 21: Biomassa, descentralização energética, desenvolvimento sustentável local e participação cidadã na formação de políticas públicas. Reflexão final: Como estes conceitos podem ser interligados?

Livros Grátis

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

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)